

ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
КАФЕДРА МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА



АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОГО МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

Материалы
XVI Международного конгресса
«Блищенковские чтения»

В трех частях

ЧАСТЬ II

Москва, 14 апреля 2018 г.



Москва
Российский университет дружбы народов
2019

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

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОГО МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

**Материалы
XVI Международного конгресса
«Блищенковские чтения»**

В трех частях

ЧАСТЬ II

Москва, 14 апреля 2018 г.

Москва
Российский университет дружбы народов
2019

УДК 341(063)
ББК 67.412
А43

Утверждено
РИС Ученого совета
Российского университета
дружбы народов

**А43 Актуальные проблемы современного международно-
го права** : материалы XVI Международного конгресса
«Блищенковские чтения» : в 3 ч. / отв. ред. А. Х. Абашидзе,
Н. Н. Емельянова, А. М. Солнцев. Москва, 14 апреля
2018 г. – Москва : РУДН, 2019.
ISBN 978-5-209-09480-7
Ч. II. – 330 с.
ISBN 978-5-209-09482-1 (ч. II)

Издание представляет собой сборник выступлений участников XVI Международного конгресса «Блищенковские чтения», состоявшегося в РУДН 14 апреля 2018 года.

Первая часть сборника включает доклады, представленные на пленарном заседании, а также материалы секций «Международное право: новые угрозы и вызовы», «Теория международного права», «Международное экономическое право», «Интеграционное право в системе международного права». Во *второй части* сборника представлены материалы секций «Международное морское право», «Международное воздушное право», «Африка и международное право», «Международно-правовые проблемы миграции», «Международно-правовые проблемы снижения риска бедствий», «Международное спортивное право. Олимпийские игры». *Третья часть* сборника включает материалы секций «Международная защита прав человека», «Региональные системы защиты прав человека», «Образование в области прав человека», «ООН, международные организации и другие международные структуры. Многосторонняя дипломатия», «Международное гуманитарное право», «Международное уголовное право».

Часть материалов Конгресса издана в виде отдельных сборников «Современные проблемы международного космического права» и «Защита окружающей среды: взаимодействие международного и национального права» (на английском языке).

Материалы данного научного форума отражают исследования известных, а также молодых учёных-правоведов, которые, несомненно, будут полезны для преподавателей, научных сотрудников, аспирантов и студентов юридических вузов, практических работников и всех интересующихся актуальными проблемами международного права и международными отношениями.

ISBN 978-5-209-09482-1 (ч. II)
ISBN 978-5-209-09480-7

© Коллектив авторов, 2019
© Российский университет
дружбы народов, 2019

**PEOPLES' FRIENDSHIP UNIVERSITY OF RUSSIA
(RUDN UNIVERSITY)
LAW INSTITUTE
DEPARTMENT OF INTERNATIONAL LAW
ACTUAL PROBLEMS
OF CONTEMPORARY
INTERNATIONAL LAW**

*Proceedings
of the XVI Blischenko Congress*

In three parts

PART II

April 14, 2018, Moscow

Edited by

prof. Aslan Abashidze,

prof. Natalia Emelyanova, ass. prof. Aleksandr Solntsev

The edition is a collection of papers of the participants of the XV International Congress commemorating professor Igor Blischenko, held in the Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University) on April 14, 2018.

The *first part* of the collection contains materials of the plenary session and sections "International law: New threats and challenges", "Theory of international law", "International economic law", "Integration law in the system of international law". The *second part* of the collection contains materials of sections "International law of the sea", "International air law", "Africa and international law", "International legal problems of migration", "Disasters and international law", "International sports law. Olympic games". The *third part* of the edition contains materials of sections "International protection of human rights", "Regional protection of human rights", "Human rights education", "The UN, international organizations and other international structures. Multilateral diplomacy", "International humanitarian law", "International criminal law".

Some materials of the Congress are published in the separate collections "Contemporary Issues of International Space Law" and "Protection of environment: interaction between international and national law" (in English).

The proceedings of this scientific forum reflect the papers of well-known academics and young researchers, which will certainly be useful for professors, researchers, students of law schools and Ph.D. students, practitioners and everyone interested in contemporary issues of international law and international relations.

**Moscow
2019**

СЕКЦИЯ

МЕЖДУНАРОДНОЕ МОРСКОЕ ПРАВО

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ РЕАЛИЗАЦИИ АВТОНОМНОГО СУДОХОДСТВА В МИРОВОМ ОКЕАНЕ

Мария Андреевна Абоимова

студентка

Юридический институт РУДН

aboimova.mari@mail.ru

Международное сообщество давно занимается разработкой и попытками регулирования информационных технологий (далее – ИТ) и искусственного интеллекта. Как результат появились действующие беспилотные летательные аппараты, автономное оружие, беспилотный наземный транспорт, автономные буровые установки и т.п.

Такие разработки стали прорывом в своих отраслях, решая существующие проблемы с условиями функционирования действующих технологий. Вполне ожидаемо, что подобные достижения подтолкнули к разработке ИТ в области морского и речного транспорта. На данный момент уже имеются несколько экспериментальных образцов водного транспорта, оснащенных e-Навигацией¹ и системой безэкипажного судовождения. Внедрение автономного судоходства должно обеспечить решение проблем всей отрасли водного транспорта.

Безэкипажное судовождение представляет собой автоматическую или полуавтоматическую систему контроля роботизированного судна, состоящую из автоматизированной системы управления, которая с помощью интеллектуальных камер-сенсоров, ра-

¹ Е-Навигация – это гармонизированные сбор, интеграция, обмен, представление и анализ морской информации на борту судна и в береговых системах посредством электронных средств для совершенствования процесса перехода (судна) от причала до причала (в портах отхода и назначения) и соответствующих сервисов, обеспечивающих безопасность мореплавания и защиту окружающей среды.

даров, лазеров и доступных накопленных данных выстраивает логические алгоритмы для создания безопасного и оптимального маршрута движения судна. Оснащенный системой беспилотного судовождения водный транспорт будет непригоден для длительного нахождения экипажа на борту. Однако автономное судовождение предполагает дистанционный контроль с береговой станции диспетчером или оператором, которые в случае непредвиденных ситуаций будут способны нормализовать ситуацию на судне и восстановить штатный режим плавания.

В настоящее время по всему миру проводятся эксперименты по запуску автономного судна. Плимутский университет разрабатывает беспилотный исследовательский тримаран *Mayflower Autonomous Research Ship* (MARS), который должен пересечь Атлантический океан в 2020 г., используя энергии солнца, ветра и воды и в пути проводя метеорологические и океанографические исследования.

Немецкие специалисты реализуют проект *Maritime Unmanned Navigation through Intelligence in Networks* (MUNIN), который представляет собой создание океанского сухогруза, управляемый автоматической бортовой системой, но контролируемый оператором с берега.

В Роттердаме создали беспилотную лодку *Waste Shark*, для сбора отходов и мусора в портовых водах. Там же проходит испытание роботизированная лодка *Aquasmar XL*, которая в реальном времени контролирует ситуацию в порту, отсылая изображения с камер на береговую станцию.

Чем же обусловлено преимущество беспилотного судовождения перед экипажным? В первую очередь т.н. человеческий фактор, который является самой распространенной причиной всех аварий на воде, практически отсутствует на роботизированном судне. Согласно экспериментальным разработкам, экипаж будет участвовать в управлении транспорта только в прибрежных водах, где очень велика интенсивность судоходства. Благодаря такой системе количество аварий на воде должно существенно сократиться.

Также решается проблема с наймом экипажа, чье жизнеобеспечение на борту достаточно дорогостоящее. К тому же коли-

чество персонала с требуемым уровнем навыков с каждым годом уменьшается.

Существенным плюсом является снижение себестоимости перевозки за счет отсутствия в конструкции судна надстройки, дополнительного оборудования и общесудовой системы, необходимых для жизнеобеспечения экипажа.

Но на данный момент внедрение этих технологий, к величайшему сожалению, невозможно. Для использования беспилотного водного транспорта необходимо будет полностью пересмотреть международную и национальную нормативно-правовую базу, регулирующую морское судоходство.

«Незаконность» автономного судоходства имеет много причин. Но основная – это построение всего международного морского права на стандартном симбиозе судна и экипажа. Так, согласно Правилу 13 Гл. V Международной конвенции по охране человеческой жизни на море 1974 г. (далее – СОЛАС-74)² договаривающиеся правительства должны «принимать новые меры с целью обеспечения того, чтобы с точки зрения охраны человеческой жизни на море все суда были укомплектованы экипажами надлежащего числа и должной квалификацией». Следовательно, для внедрения технологий автономного судоходства необходимо разделить понятия «безэкипажное судно» и «судно, укомплектованное экипажем». Но разработку этих понятий затрудняет отсутствие в международном морском праве единого термина «судно». В некоторых документах это понятие прописано, но в зависимости от сферы действия документа термин может варьироваться. Так согласно одному варианту судно означает «все виды плавучих средств, включая неводоизмещающие суда и гидросамолеты, используемые или могущие быть использованными в качестве средств передвижения по воде»³. Другой вариант предполагает, что морским судном можно считать

² Международная конвенция по охране человеческой жизни на море 1974 г. – СПб.: ЗАО «ЦНИИМФ», 2015.

³ Конвенция о Международных правилах предупреждения столкновений судов в море (МППСС-72) // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 24.11.2016, N 0001201611240015. Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации 1999 г. // Российская газета N 85-86, 01-05.05.99.

«судно, плавающее в областях, далеко расположенных от суши или защищенных вод, к которым применимы портовые правила»⁴. В российском законодательстве тоже есть определение судна, согласно которому под судном понимается самоходное или несамоходное плавучее сооружение, используемое в целях торгового мореплавания. Необходимость единого понятия судна объясняется тем, что с развитием технологий не всегда становится ясно, какой аппарат является судном, а какой нет. Так в Южно-Китайском море военные Китая вынули из воды американский исследовательский дрон⁵. В этом случае сложно определить является ли дрон судном или же просто инструментом для исследования. Поэтому с каждым днем увеличивается потребность в ведении вышеперечисленных понятий.

Необходимо пересмотреть особые компетенции членов экипажа, которые невозможно исключить из правил судоходства, но следует изменить для беспилотного судна. Такими компетенциями можно считать обязанность капитана судна, получив из любого источника сообщение, что люди терпят бедствие, оказать посильную помощь в спасении и сохранении человеческой жизни⁶.

Также следует уделить особое внимание конструкции безэкипажного судна, которое сильно отличается от судна, предполагающего наличие экипажа. Автономное судно предполагает отсутствие части транспорта, находящейся выше корпуса судна (надстройки), в которой располагаются каюты экипажа, мостик, блок питания и все необходимые для пребывания экипажа конструкции. Также в беспилотном судне отсутствуют вспомогательный двигатель, обеспечивающий жизнедеятельность экипажа и общесудовые системы, такие как освещение, вентиляция и т.п. Следовательно, такие требования к комплектации судна, как системы вентиляции в машинных помещениях, защита от шума, связь

⁴ Международная конвенция о подготовке, дипломировании моряков и несении вахты 1978 г. // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 20.07.2016, N 0001201607200014.

⁵ Дрон – беспилотный летательный аппарат (или самодвижущийся нелетающий аппарат схожего типа действия).

⁶ Правило 10 Гл. V Международной конвенции по охране человеческой жизни на море 1974 г.

между ходовым мостиком и машинным отделением, сигнализации требования механиков, обусловленные Правилами 35-38 Части С Гл. II-1 СОЛАС-74, надо пересмотреть и обозначить те требования, которые необходимы именно для безопасного автономного судоходства.

Следует обратить особое внимание на п. 1 Правила 2 Международных правил предупреждения столкновений судов в море (далее – МППСС-72), который гласит: «Ничто в настоящих Правилах не может освободить ни судно, ни его владельца, ни капитана, ни экипаж от ответственности за его последствия, могущие произойти от невыполнения этих Правил или от пренебрежения какой-либо предосторожностью, соблюдение которой требуется обычной морской практикой или особыми обстоятельствами данного случая». В случае с автономным судоходством не совсем понятен список ответственных за последствия. И, к сожалению, на данный момент, говорить о том, на кого ляжет ответственность невозможно, пока действующие разработки не пройдут испытания. Но можно предположить, что ответственность также ляжет и на диспетчеров, дистанционно следящих за работой судна. А в случае прохождения портов ответственность может лежать и на дежурной бригаде лоцманов, руководящих этапом рейса. В любом случае, из-за отсутствия на борту капитана с его действующими на данный момент компетенциями, на судне не будет члена постоянного экипажа, который несет круглосуточную ответственность.

Международная конвенция о подготовке, дипломировании моряков и несении вахты также подлежит полному пересмотру в отношении беспилотного судоходства. Настоящие стандарты дипломирования и сертификации экипажа водного транспорта совершенно не подходят для подготовки операторов и диспетчеров безэкипажного судна. Согласно разработкам беспилотного судна, вход и выход из порта на транспорте осуществляет дежурная бригада лоцманов. Следовательно, в отношении них также необходимо пересмотреть концепцию подготовки и дипломирования.

Внедрение такой технологии, как система беспилотного судоходства, предполагает постепенный пересмотр всей действующей нормативно-правовой базы международного и национального морского права. Разработка требований к экипажу, внесение изменений, касающиеся эксплуатации и использования безэкипажных

судов, преобразование требований к комплектации автономных судов – это лишь малая часть того, что необходимо пересмотреть в действующих нормах. Успешная реализация вышеназванных проектов станет возможно лишь в том случае, если судна без экипажа признают законными в Мировом океане.

«РЕАЛЬНАЯ СВЯЗЬ» КАК УСЛОВИЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ДИПЛОМАТИЧЕСКОЙ ЗАЩИТЫ В МЕЖДУНАРОДНОМ МОРСКОМ ПРАВЕ

Дмитрий Вадимович Андриянов

магистрант

*Московский государственный юридический университет имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)
andriyanov-msk@yandex.ru*

Дипломатическая защита в отношении граждан и юридических лиц государством национальности является важнейшим неотъемлемым правом, проистекающим из суверенитета. Ещё в 1758 г. швейцарский юрист Э. де Ваттель вывел формулу, ставшую основой понимания этого права: «тот, кто плохо обращается с гражданином, тем самым косвенно наносит оскорбление государству, которое покровительствует этому гражданину»¹. Несмотря на то, что дипломатическая защита является общепризнанной обычной нормой международного права, в настоящее время по-прежнему существует множество вопросов, по которым ведутся дискуссии в силу отсутствия единого подхода в науке, а также весьма противоречивой практики государств. Одной из таких проблем является требование реальной связи при защите экипажей морских судов государством флага, а также возможность защиты самого судна.

1. Концепция «реальной связи» (the genuine link) в международном праве².

¹ Э. Де Ваттель. Право народов или принципы естественного права, применяемые к поведению и делам наций и суверенов. М., 1960. С. 254.

² История развития этой концепции подробно изложена в работе: Robin Churchill, Christopher Hedley. The meaning of the «Genuine Link» Requirement in Relation to the Nationality of Ships // University of Wales, Cardiff. 2000. URL: http://seafarersrights.org/wp/wp-content/uploads/2014/11/INTERNATIONAL_ARTICLE_GENUINE-LINK-

Как известно, в силу ст. 91 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.³ (далее – Конвенция 1982 г.) между государством и судном должна существовать реальная связь. Вопрос о том, что такое реальная связь в международном праве прямого ответа не нашел. Развивающая это положение Конвенция ООН об условиях регистрации судов 1986 г.⁴ вряд ли когда-нибудь вступит в силу. Авторы разработчики новейшего комментария к Конвенции 1982 г., уклонились от определения реальной связи, но пришли к правильному к выводу, что «в отсутствие критериев оценка наличия такой связи является непонятной»⁵.

Международный трибунал по морскому праву (далее – МТМП) в деле танкера «*Saiga*» (№ 2)⁶ заявил, что потребность в реальной связи по статье 91 Конвенции 1982 г. заключается в обеспечении более эффективного осуществления обязанностей государства флага, а не в установлении критериев, по которым действительность регистрации судов государства-участника может быть оспорена другими государствами. Эта правовая позиция спустя 15 лет была подтверждена МТМП в деле «*Virginia G*»⁷.

Мнения юристов различных стран по толкованию статьи 91 Конвенции 1982 г. разделились. Американцы МакДугал⁸ и Бочек⁹,

REQUIREMENT-IN-NATIONALITY-OF-SHIPS_2000_ENG.pdf (дата обращения: 3 марта 2018 г.).

³ «Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву» (UNCLOS) (заключена в г. Монтего-Бее 10 декабря 1982 г.) // Бюллетень международных договоров. 1998. № 1. С. 3 – 168.

⁴ Конвенция ООН об условиях регистрации судов (Женева, 7 февраля 1986 года) // документ официально опубликован не был.

⁵ United Nations Convention on the Law of the Sea: A Commentary / ed. By Alexander Proelss. C. H. Beck, Hart, Nomos, 2017. P. 699.

⁶ The «M/V Saiga» (№ 2) Case. (Saint Vincent and the Grenadines v. Guinea). Judgment of 1 July 1999. // ITLOS. URL: <https://www.itlos.org/cases/list-of-cases/case-no-2/> (дата обращения: 3 марта 2018 г.).

⁷ The M/V «Virginia G» Case (Panama/Guinea-Bissau), Judgment of 14 April 2014. // ITLOS. URL: https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no.19/judgment_published/C19_judgment_140414.pdf (дата обращения: 3 марта 2018 г.).

⁸ McDougal M.S. and Burke W.T. The Public Order of the Oceans. 1962. Chapter 8. P. 1122

поддерживая политику либерализации судоходства, выступают против требования реальной связи.

Другие авторы, в меньшей степени подверженные влиянию политических соображений, критически анализируют эту концепцию. Так, например, Беттинк (Нидерланды) говорит о неэффективности требования реальной связи, поскольку международное право не предусматривает санкцию за ее отсутствие¹⁰.

Если одни учёные настаивают на поиске и констатации критериев реальной связи, то другие предлагают системное толкование ст.ст. 91 и 94 Конвенции 1982 г., определяя реальную связь через эффективное осуществление юрисдикции на судне и имплементации обязанностей государства флага. Такой точки зрения придерживаются Джордж Уокер (США)¹¹, Джон Моор (США), Мирон Нордквист (США), Александр Проелс (Нидерланды)¹², Йошифуми Танака (Дания)¹³ и другие. По мнению К.А. Бекашева, «реальная связь, как это вытекает из ст. 94 Конвенции 1982 г., предусматривает осуществление государством флага юрисдикции и контроля»¹⁴.

Необходимо установление критериев реальной связи. В особом мнении к решению Международного суда ООН по делу «*Barcelona Traction*» 1970 г. судья Ф. Джессеп отметил, что национальность судна может быть установлена путем оценки наличия или отсутствия таких элементов, как управление, право собствен-

⁹ Boczek A. Flag of Convinience. International Legal Study. Harvard University Press. 1962. P. 2.

¹⁰ Wefers Bettinck. «Open Registry, the Genuine Link and the 1986 Convention on Registration Conditions for Ships» // Netherlands Yearbook of International Law. 1987. P. 86.

¹¹ Walker G.K. Definitions for the Law of the Sea. Terms Not Defined by the 1982 Convention. LEIDEN. Boston. 2012. P. 69.

¹² United Nations Convention on the Law of the Sea: A Commentary / ed. By Alexander Proelss. C. H. Beck, Hart, Nomos, 2017. P. 692-699.

¹³ Yoshifumi Tanaka. The International Law of the Sea. Second Edition. Cambridge University Press. 2015. P. 164.

¹⁴ Бекашев К.А. Суда под удобными флагами подрывают основы рационального использования водных биологических ресурсов // Международное морское право. Статьи памяти А.Л. Колодкина / Сост. Р.А. Колодкин, С.М. Пунжин. – М.: Статут, 2014. С. 357.

ности, юрисдикция и контроль¹⁵. А.Л. Колодкин наиболее полно их сформулировал. По его мнению, реальную связь образуют право собственности на судно, принадлежащее государству флага или его организациям и гражданам, постоянное проживание граждан-собственников судна на территории государства флага, а для организации – место нахождения управления на территории государства флага, принадлежность капитана и большей части экипажа к гражданству стран флага, обязанность регистрации судна в одном из портов государства флага¹⁶.

Поскольку критерии такой связи нормативно не закреплены, то в каждом конкретном случае их нужно искать и оценивать через национальное право, по которому государства предоставляют свою национальность, регистрируя судно.

Поверхностный подход к толкованию, использованный МТМП в деле «*Saiga*» (№2) и поддержанный рядом учёных, может привести к опустошению функциональной цели «реальной связи», а именно избежание в Мировом океане *vacuum juris*: районов без права. В противном случае обязательство реальной связи превращается в бессмысленную юридическую фикцию. Эта концепция направлена на укрепление международного правопорядка, борьбу с «удобными» флагами, незаконным, несообщаемым, нерегулируемым промыслом, создает юридические условия для привлечения государства к международно-правовой ответственности.

2. Дипломатическая защита членов экипажей и морских судов.

Согласно Проекту статей Комиссии международного права ООН 2006 г.¹⁷ (далее – Проект КМП 2006 г.) дипломатическая защита состоит в призывании государством, посредством дипломати-

¹⁵ Barcelona Traction (sep. op. Jessup) // ICJ. URL: <http://www.icj-cij.org/files/case-related/50/050-19700205-JUD-01-06-EN.pdf> (дата обращения: 3 марта 2018 г.).

¹⁶ Колодкин А.Л. Национальность морского судна и принцип реальной связи // Советский ежегодник международного права. 1961. М., 1962. С. 230.

¹⁷ Резолюция ГА ООН 62/67 от 6 декабря 2007 г. (по докладу Шестого комитета (A/62/451) // ООН. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/467/81/PDF/N0746781.pdf?OpenElement> (дата обращения: 3 марта 2018 г.).

ческих мер или других средств мирного урегулирования, к ответственности другого государства за вред, причинённый международно-противоправным деянием этого государства физическому или юридическому лицу, являющемуся гражданином или имеющему национальность первого государства, в целях имплементации такой ответственности (ст. 1).

Дипломатическую защиту необходимо отличать от консульской защиты и дипломатического содействия. Первая строго направлена на привлечение одним государством другого к ответственности за нарушение международно-правовых норм, то есть осуществляется уже после совершения международно-противоправного деяния. Консульская защита и дипломатическое содействие имеют своей целью превенцию, недопущение, пресечение нарушений международного и национального права, то есть используется еще до международно-противоправного деяния. Таковыми являются, например, действия дипломатического агента или консульского должностного лица в соответствии пунктом с) части 1, части 3 ст. 27 Конвенции 1982 г.

Для целей международного морского права интерес представляет ст. 18 Проекта КМП 2006 г., в силу которой право государства гражданства членов экипажа морского судна на осуществление дипломатической защиты не затрагивается правом государства национальности судна добиваться возмещения от имени этих членов экипажа независимо от их гражданства, если им был причинен вред в связи с нанесением ущерба морскому судну в результате международно-противоправного деяния.

Исходя из буквального толкования вышеприведенного проекта ст. 18 следует, что существует право на осуществление дипломатической защиты государством гражданства членов экипажа и право государства флага «добиваться возмещения» от имени этих членов экипажа независимо от их гражданства. По мнению самой КМП, «хотя такая защита не может быть названа дипломатической защитой в связи с отсутствием связи гражданства между государством флага судна и членами экипажа судна, тем не менее

существует близкое сходство между этим видом защиты и дипломатической защитой»¹⁸.

Р.А. Колодкин солидарен с КМП, подтверждая, что «не являются дипломатической защитой и действия государства флага по защите прав членов экипажа морского судна, которые осуществляются в соответствии с международным морским правом независимо от гражданства этих лиц»¹⁹.

Основной аргумент, который использовала КМП при формулировании этого тезиса заключается в том, что члены экипажей судов часто сами становятся жертвами тягот и лишений по вине государства флага (тяжелые условия труда, нарушения прав человека и т.п.), и в этих обстоятельствах их гарантией выступает дипломатическая защита государства гражданства.

С другой стороны, в условиях многонационального состава экипажей обращение каждого лица, несущего убытки, за защитой к своему государству может вызвать затруднения. В этом смысле проще и эффективнее, чтобы государство флага защищало всех членов экипажа, чем требовать, чтобы государства гражданства заявляли отдельные претензии. Например, такое право можно реализовать, когда члены экипажа судна незаконно арестовываются и задерживаются после незаконного ареста самого судна.

По мнению КМП, «право государства флага добиваться возмещения для членов экипажа судна не ограничивается возмещением вреда, причиненного в течение или в ходе нанесения ущерба судну, а распространяется и на ущерб, понесенный в связи с нанесением ущерба судну в результате международно-противоправного деяния, являющегося следствием ущерба для судна»²⁰.

Не секрет, что за основу этой позиции КМП взяла решение МТМП по делу «*Saiga*» (№2). Спор возник в связи с арестом Гвиней судна «*Saiga*» под флагом Сент-Винсента, в состав экипажа

¹⁸ Ежегодник Комиссии международного права. Том II. Часть 2. A/CN.4/SER.A/2006/Add.1 (Part 2). С. 60.

¹⁹ Колодкин Р.А. К вопросу о дипломатической защите // Московский журнал международного права. 2007. № 1. С. 118.

²⁰ Ежегодник Комиссии международного права. Том II. Часть 2. A/CN.4/SER.A/2006/Add.1 (Part 2). С. 61.

которого входили граждане Украины и несколько сенегальских рабочих. Гвинея возражала против требований Сент-Винсента в МТМП на том основании, что потерпевшие члены экипажа были иностранными гражданами, следовательно, не имели связи с государством флага. Сент-Винсент столь же ясно настаивал на том, что он имеет право защищать членов экипажа судна под его флагом независимо от гражданства. Суд отказал Гвинее, заявив, что Конвенция 1982 г., в том числе статья 292, не проводит различий между гражданами и негражданами государства флага, и вынес решение о нарушении Гвинеей прав Сент-Винсента и членов экипажа.

Хотя судьи МТМП не проводили никакого различия между дипломатической защитой и правом государства флага на возмещение, никак не высказывались по этому вопросу, КМП сделала именно такой вывод.

В докладе КМП не приводится убедительных доводов в пользу разграничения права дипломатической защиты государства гражданства и права на возмещение от имени членов экипажа государством флага. Непонятным остается, в чем состоят содержательные отличия по предпринимаемым мерам в одном и в другом случае. Кроме того, КМП не уделила внимания вопросу дипломатической защиты в отношении самого судна. В практической плоскости сложности могут возникнуть и в том случае, когда имеет место параллельное осуществление дипломатической защиты и так называемого «права на возмещение», поскольку недостаточно ясно, чье требование пользуется приоритетом: государства флага либо государства гражданства членов экипажа.

В новейшем комментарии к Конвенции 1982 г., разработанном авторитетной международной группой юристов, справедливо отмечается, что «государства флага также имеют право осуществлять дипломатическую защиту по отношению к самому судну, его экипажу, грузам и другим интересам судна при его эксплуатации»²¹.

Будет уместным в этой связи отметить, что сам МТМП в деле «*Saiga*» (№2) постановил: «Судно, все предметы на нем и все лица, участвующие или заинтересованные в его операциях, рас-

²¹ United Nations Convention on the Law of the Sea: A Commentary / ed. By Alexander Proelss. C. H. Beck, Hart, Nomos, 2017. P. 693.

смаатриваются как единое целое, связанное с государством флага. Гражданство и национальность этих лиц не имеют значения»²².

3. *Реальная связь как условие осуществления дипломатической защиты.*

Анализ Проекта КМП 2006 г. позволяет сделать вывод, что единственным основанием для осуществления дипломатической защиты со стороны государства являются гражданство физического лица или национальность юридического лица (статья 3).

Ключевым в этом отношении является известное дело «*Nottebohm*» 1955 г. в Международном суде ООН²³. Тогда суд констатировал отсутствие «реальной связи» между Ноттебомом и Лихтенштейном, и признал гражданство Ноттебома «неэффективным», а, следовательно, невозможность Лихтенштейна обращаться в суд в порядке дипломатической защиты.

А в деле «*Barcelona Traction*» 1970 г., касающемся национальности юридических лиц, судья Джессеп в особом мнении утверждал, что концепция «реальной связи» является общей для национальности людей, кораблей и компаний, и другие государства не обязаны признавать национальность, когда реальная связь отсутствует²⁴.

КМП должна была учесть, что для целей дипломатической защиты национальность морского судна равнозначна гражданству физического лица.

Национальность является необходимым и достаточным основанием для реализации права на дипломатическую защиту в отношении судна, экипажа, груза и других интересов государством флага. К сожалению, КМП не обратила внимания на проблему реальной связи.

Так, например, законодательство США предусматривает право иностранных моряков на защиту Соединенных Штатов в

²² The M/V «*Saiga*» (№ 2) Case (Saint Vincent and the Grenadines v. Guinea), Judgment of 1 July 1999. // ITLOS Reports. 1999. Vol. 3. P. 48, 106.

²³ Nottebohm (Liechtenstein v. Guatemala), International Court of Justice. Judgment, 1955. ICJ. Reports.

²⁴ Barcelona Traction (sep. op. Jessup). // ICJ. URL: <http://www.icj-cij.org/files/case-related/50/050-19700205-JUD-01-06-EN.pdf> (дата обращения: 4 марта 2018 г.). P. 188.

процессе несения службы на американских судах. В деле «*Ross*», рассмотренном Верховным судом США еще в 1911 г., было подтверждено, что, как только моряк зачисляется на американское судно, единственной имеющей значение национальностью становится национальность государства флага²⁵.

Международная арбитражная практика также исходит из возможности осуществления дипломатической защиты государством флага. Так, в деле *McCready*²⁶ (США против Мексики) арбитр Эдвард Торнтон подтвердил право моряков, отбывающих службу в военно-морском или торговом флоте под флагом, не являющимся их собственным, на защиту этого государства. А в деле «*I'm Alone*»²⁷ (Канада против США), возникшее из-за потопления береговой охраной США судна, Канада успешно защищала трех иностранных граждан членов экипажа, утверждая, что члены экипажа должны рассматриваться как имеющие ту же национальность, что и судно.

Единственным условием осуществления дипломатической защиты государством флага является требование наличия реальной связи как это предписывает ст. 91 Конвенции 1982 г.

Д. Франсуа (Нидерланды) отмечает, что реальная связь предполагает контроль и необходимую защиту со стороны дипломатических агентов государства флага, а также регулярное возвращение судов в свои порты²⁸. По верному замечанию К.А. Бекашева, регистрация судна влечет «предоставление права на дипломатическую защиту и консульскую защиту государства флага»²⁹. Аналогичного мнения придерживается Найджел Реди (Великобритания), который в качестве одной из функций регистрации

²⁵ Дело *Ross*, *United States Reports*, vol. 140 (1911), P. 453; G. H. Hackworth. *Digest of International Law*. Vol. V. Washington D.C., United States Government Printing Office. 1943. Vol. III. P. 418, Vol. IV. P. 883–884.

²⁶ *McCready (U.S. v. Mexico)*, J.B. Moore, *International Arbitrations*. Vol. 3. P. 2536.

²⁷ *S.S. «I'm Alone» (Canada v. United States)*. UNRIAA. Vol. III. P. 1609.

²⁸ *Yearbook of the International Law Commission*, 1951, Vol. II, P. 75-76.

²⁹ Бекашев К.А. Суда под удобными флагами подрывают основы рационального использования водных биологических ресурсов // *Международное морское право. Статьи памяти А.Л. Колодкина / Сост. Р.А. Колодкин, С.М. Пунжин*. – М.: Статут, 2014. С. 359.

судна называет право на дипломатическую защиту и консульскую помощь³⁰.

Требование реальной связи как условие осуществления дипломатической защиты государством флага логически вытекает из существа этого права. Если между судном и государством флага существует реальная связь, очевидно, что оно будет предпринимать меры по защите судна, членов экипажа, груза, других интересов. Нет реальной связи – нет и дипломатической защиты. Сложно представить ситуацию, когда, например, государство открытой регистрации, предоставившее судну «удобный» флаг, будет не только защищать кого бы то ни было, но и отвечать по международному праву. К такому же выводу пришли британские ученые Р. Черчилль и К. Хедли: «в случае отсутствия реальной связи между судном и государством, намеревающимся предоставить ему свою национальность, это государство не может осуществлять дипломатическую защиту в отношении судна»³¹.

³⁰ Ready N.P. Nationality, Registration and Ownership of Ships. In FITZMAURICE, Malgosia, MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, Norman, ARROYO, Ignacio, and BELJA, Elda (eds). IMLI Manual of International Maritime Law, Volume 2: Shipping Law. Oxford: Oxford University Press. 2016. P. 25.

³¹ Churchill R., Hedley C. The meaning of the «Genuine Link» Requirement in Relation to the Nationality of Ships // University of Wales, Cardiff. 2000. URL: http://seafarersrights.org/wp/wp-content/uploads/2014/11/INTERNATIONAL_ARTICLE_GENUINE-LINK-REQUIREMENT-IN-NATIONALITY-OF-SHIPS_2000_ENG.pdf (дата обращения: 4 марта 2018 г.). P. 5.

ПРОБЛЕМА «ФАНТОМНОГО ПРОМЫСЛА» МОРСКИХ ЖИВЫХ РЕСУРСОВ В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ

Дамир Камильевич Бекашев

*канд. юрид. наук, доцент
доцент кафедры международного права
Московский государственный институт международных
отношений (университет) Министерства иностранных дел
Российской Федерации
dambek@yandex.ru*

«Фантомный промысел» (англ. – «*Ghost fishing*») – термин, который был введен в обиход Всемирным обществом защиты животных и активно используется в настоящее время в деятельности международных межправительственных организаций (ООН, ФАО, ЮНЕП и др.). Он обозначает проблему, когда оставленные, утерянные или иным образом брошенные в море орудия лова (далее – ОУБОЛ), захватывают рыбу или другие морские живые ресурсы, которые, не имея возможности выбраться, погибают. Такие орудия могут продолжать лов в течение долгого времени. Считается, что ежегодно пропадает или выбрасывается в океаны не менее 640 000 тонн орудий лова. По оценкам ФАО и ЮНЕП, одна десятая часть всех отходов в океане состоит из таких «орудий-призраков»¹. Уровень загрязненности такими орудиями лова значительно вырос за последние десятилетия в связи с увеличением масштабов промысловых операций и широким применением стойких синтетических материалов. В настоящее время такой мусор составляет около 10% от всего морского мусора, его объем доходит до сотен тысяч тонн в год.

¹ Призраки в океане. Как «фантомный промысел» разрушает морскую среду обитания [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.fao.org/fao-stories/article/ru/c/1099759/> (Дата обращения: 14.03.2018).

Уничтожение рыбы и других видов, таких как киты, дельфины, тюлени и черепахи (некоторые из них находятся под угрозой вымирания), является одним из многочисленных разрушительных воздействий потерянных орудий лова. Обломки снастей вызывают также изменение донных и морских сред обитания; они создают проблемы для навигации, когда в них попадают винты двигателей судов, что в худших случаях приводит к опрокидыванию и человеческим жертвам. Утерянные орудия лова также оказываются среди выброшенного на берег мусора и создают опасность для птиц и других прибрежных видов, а также являются угрозой для здоровья и безопасности отдыхающих на пляжах. Государства во всем мире предпринимают усилия по совершенствованию управления рыбными запасами, и эти усилия могут быть сведены на нет, если воздействие со стороны утерянных орудий лова будет продолжать нарастать.

Орудия лова оказываются брошенными в океане по самым разным причинам. Шторм или непогода могут смыть их с борта судна в воду. Сама морская среда может вызывать поломку орудий лова, или же они цепляются за другие предметы в океане, из-за чего их сложно извлечь. В некоторых случаях неизвестны владельцы орудий лова, в результате чего они оказываются брошенными безнаказанно. Иногда в портах нет необходимого оборудования для утилизации судами орудий, срок эксплуатации которых закончился. Орудия лова могут также быть намеренно выброшены за борт в ходе незаконного лова или просто в результате аварии и человеческой ошибки.

Проблема ОУБОЛ на протяжении десятилетий беспокоит ООН, ФАО, ИМО, ЮНЕП и многие государства. Такие орудия лова составляют значительную часть морского мусора и самым негативным образом отражаются на ареале обитания и запасах рыбы и других морских видов. ОУБОЛ, в которые продолжают попадать морские живые ресурсы, могут приводить к снижению прибыльности и росту операционных издержек для владельцев/операторов судов и государственных органов в силу необходимости замены утраченных орудий лова и организации мероприятий по их поиску и извлечению.

Главным средством борьбы с ОУБОЛ является маркировка орудий лова. Мировым сообществом признано, что разработка

общего стандарта относительно маркировки орудий лова поможет прибрежным государствам-членам в решении проблем, связанных с ОУБОЛ. Маркировка орудий лова также может стать важным механизмом выявления незаконных орудий лова и поможет в выполнении различных обязательств, предусмотренных соответствующими международными документами как обязательного, так и добровольного характера.

В настоящее время в некоторых государствах существуют требования относительно маркировки орудий лова, однако отсутствуют какие-либо международные нормы, руководства или иные положения, касающиеся требований в отношении тех орудий лова, которые применяются судами в открытом море. В связи с этим, по мнению ФАО, необходимо разработать международный документ, на основании которого государства могут ввести систему маркировки орудий лова, позволяющая легко определять принадлежность снастей и их местонахождение в воде. Установление и развитие международных стандартов по маркировке орудий лова поможет лучше понять причины их потери и принять соответствующие превентивные меры.

Внедрение общей системы маркировки орудий лова позволит следующих результатов: а) снижение числа случаев преднамеренного оставления или ненадлежащей утилизации орудий лова; б) установление собственника и сторон, ответственных за соответствующие орудия лова; в) содействие профилактике несанкционированной постановки или использования орудий лова и как следствие случаев их спутывания и потери; г) внедрение технологий отслеживания и перемещения в целях установки местоположения орудий лова и их последующего обнаружения и извлечения; д) снижение экономических потерь собственников орудий лова и государственных органов благодаря профилактике потерь орудий лова, минимизации издержек по их поиску, извлечению и замене и сокращению потерь, связанных с ловом на потерянные орудия лова; е) снижение ущерба окружающей среде и вредного воздействия на водные виды, включая содействие определению компонентов орудий лова, в которых запутались морские животные; ж) снижение риска для судоходства и аквалангистов, в том числе сопряженного с гибелью на море; з) содействие налаживанию более эффективного управления рыбным промыслом, в том числе кон-

троля за запасами и профилактике незаконного, несообщаемого и нерегулируемого промысла (далее – ННН промысел)².

Маркировка может служить инструментом в борьбе против ННН промысла, позволяя контролирующим органам отслеживать, как используются рыболовные снасти в их водах, и кто их использует³. Наряду с введением достаточных мер контроля со стороны государств порта и других мер, облегчающих властям проведение инспекций орудий лова, маркировка орудий лова может помочь повысить эффективность управления рыболовством и борьбы с ННН промыслом, в особенности, когда такая маркировка становится обязательным условием для получения разрешения на промысел. При должном воплощении в жизнь система маркировки орудий лова позволит создать реестр собственников и обеспечить контроль за интенсивностью вылова.

Следует отметить, что требования к маркировке орудий лова содержатся в ряде международных универсальных договоров.

В частности, в Соглашении ООН о трансграничных рыбных запасах и запасах далеко мигрирующих видов рыб 1995 г. маркировка рыболовных судов и орудий лова в целях их идентификации с использованием единых и общепринятых в международной практике систем маркировки судов и орудий лова указывается в качестве одной из обязанностей государства-флага.

В соответствии с Приложением V к Международной конвенции по предотвращению загрязнения с судов 1973 г. (с дополнениями в 1978 г.) (далее - МАРПОЛ 73/78) утилизация изготовленных из синтетических материалов орудий лова в море запрещается. В 1990 г. Комитет по защите морской среды ИМО принял Руководство по выполнению положений Приложения V к МАРПОЛ 73/78, в котором, среди прочего, было указано, что любые случайно утерянные или незаконно сброшенные орудия лова могут оказать существенное негативное воздействие на состояние морской среды. В связи с этим, в целях обеспечения выполнения

² Подробнее о ННН промысле см.: Бекашев Д.К., Бекашев К.А. Международно-правовые проблемы борьбы с незаконным рыболовством: монография. – М.: Проспект, 2016. С. 23-60.

³ Бекашев Д.К. Международно-правовые проблемы управления рыболовством: монография. – М.: Проспект, 2017. С. 114.

целей МАРПОЛ 73/78 и ее положений о сотрудничестве в области обнаружения нарушений ее указаний, Руководство предписывало отдельным лицам, органам власти, иным структурам, ответственным за управление рыболовством, использовать систему идентификации рыболовных орудий, предназначенную для установления наименования, регистрационного номера и национальности судна, а также призывало правительства к разработке технологий, предназначенных для возможно более точного определения местоположения орудия в морском пространстве. Особая роль Руководства для формирования системы маркировки состояла в том, что оно признавало необходимость маркировки всех промысловых орудий, вне зависимости от способа организации лова, т.к. в контексте МАРПОЛ 73/78 орудия лова рассматриваются исключительно как техногенный загрязнитель морской среды.

В соответствии с Приложением В к Соглашению ФАО о мерах государства порта по предупреждению, сдерживанию и ликвидации незаконного, несообщаемого и нерегулируемого промысла 2009 г. инспекторы обязаны проверять орудия промысла на предмет соответствия их маркировки условиям разрешения на промысел. Цель данной процедуры - помочь выявлять орудия лова, используемые для ННН промысла.

Кроме международных договоров, требования о маркировке орудий лова предусмотрены в ряде актов рекомендательного характера. В частности, в Международном плане действий по борьбе с ННН промыслом 2001 г. среди действий государств, которые могли бы способствовать повышению эффективности мер по противодействию ННН промыслу, предусмотрено применение государствами системы маркировки орудий лова, соответствующей международным стандартам. В Международных руководящих принципах регулирования прилова и уменьшения выбросов 2011 г. государствам и региональным организациям и механизмам по управлению рыболовством предлагается рассмотреть меры по устранению последствий от потерянных орудий лова для живых морских ресурсов, включая меры по установлению собственников таких орудий лова. В Статье 8.2.4 Кодекса ведения ответственного рыболовства ФАО 1995 г. указывается, что орудия лова должны быть маркированы в соответствии с национальным законодательством, с тем, чтобы можно было определить владельца этих ору-

дий лова, и что требования к маркировке орудий лова должны учитывать единообразные и общепринятые в международной практике системы маркировки орудий лова.

В своей Резолюции по обеспечению устойчивого рыболовства 60/31 (пп. 77–81) Генеральная Ассамблея ООН призвала принять меры по решению проблемы утерянных или брошенных орудий лова, в том числе за счет сбора данных об утерянных орудиях, экономических издержках, анализа причин утери орудий лова и возможностей по их устранению, а также разработки совместных программ по профилактике данной проблемы, поиску и извлечению оставленных орудий лова. Во вступительной части Резолюции 71/123 по обеспечению устойчивого рыболовства Генеральная Ассамблея ООН признала, что ОУБОЛ выступают все более распространенной и разрушительной формой морского мусора, которая пагубно воздействует на рыбные запасы, морскую жизнь и морскую среду, и что необходимо срочно принять превентивные меры, а также предпринять действия по изъятию мусора.

Ассамблея Организации Объединенных Наций по окружающей среде (далее - ЮНЕА) в своих резолюциях также неоднократно обращала внимание на проблему морского мусора, в том числе настоятельно призывала принять конкретные меры по устранению проблемы мусора, связанного с рыбным промыслом. В п. 15 Резолюции 2/11 ЮНЕА по лому и микрочастицам пластмасс в морской среде подчеркивается необходимость обмена знаниями и опытом в области наилучших имеющихся методов и видов природоохранной деятельности для сокращения замусоривания от рыболовства и аквакультуры и осуществления в случае целесообразности экспериментальных проектов, в том числе, в отношении депозитных схем, добровольных соглашений и восстановления, в частности путем предупреждения и сокращения, повторного использования и рециркуляции.

Комитет по рыболовству ФАО (далее - КОФИ ФАО) на своей 18-й сессии в 1989 г. отметил отсутствие международных правил, рекомендаций или единой практики маркировки орудий лова для определения собственника таких орудий лова. Комитет подчеркнул, что разработка стандарта на маркировку орудий лова будет полезна государствам-членам и призвал созвать соответствующее консультативное совещание экспертов.

Консультативное совещание экспертов по маркировке орудий лова состоялось в Канаде 14–19 июля 1991 г. На данном Совещании были разработан проект Рекомендаций по маркировке орудий промысла, которые были представлены на рассмотрение 20-й сессии КОФИ ФАО в марте 1993 г. Однако ряд членов сочли, что введение единой системы маркировки орудий лова может повлечь за собой дополнительную административную нагрузку. В связи с этим, Комитет поручил продолжить пересмотр проекта Рекомендаций по маркировке орудий лова.

По ряду причин разработка такого документа была отложена почти на 20 лет. К этому вопросу КОФИ ФАО вернулся лишь на своей 31-й сессии в 2014 г., где участники вновь высказали обеспокоенность по поводу проблемы ОУБОЛ, отметив, что государствам и региональным организациям по управлению рыболовством следует уделять больше внимания минимизации ущерба от ОУБОЛ, и что уже существуют экономически эффективные технические средства и методы.

На 32-й сессии КОФИ ФАО в июле 2016 г. была подчеркнута важность деятельности ФАО по решению проблемы ОУБОЛ и отмечено, что подобная маркировка может сыграть важнейшую роль в сокращении масштабов проблемы ОУБОЛ и ННН промысла. КОФИ ФАО поддержал предложение провести техническое консультативное совещание по продолжению разработки рекомендаций по маркировке орудий лова.

Во исполнение этого решения КОФИ ФАО Департамент рыболовства и аквакультуры ФАО принял решение о проведении Технического консультативного совещания по маркировке орудий лова, которые состоялись в период с 05 по 09 февраля 2018 г. в штаб-квартире ФАО в г. Риме. На данном мероприятии представители государств согласовали текст проекта Добровольных руководящих принципов по маркировке орудий лова.

Участники Совещания приняли решение рекомендовать государствам рассмотреть вопрос о разработке и реализации национальных планов действий, направленных на решение проблемы ОУБОЛ.

По завершении работы Технического консультативного совещания было рекомендовано одобрить Добровольные руководящие принципы по маркировке орудий лова на 33-й сессии КОФИ

ФАО в июле 2018 г. С учетом важности проблемы, нет никаких сомнений, что данный проект будет одобрен.

Оценивая итоги Технического консультативного совещания необходимо отметить единодушное понимание всех делегаций важности данного документа в части защиты морской среды, предотвращения сокращения запасов морских живых ресурсов, предупреждения, сдерживания, и ликвидации ННН промысла, безопасности мореплавания и человеческой жизни на море.

Завершая рассмотрение международно-правовых аспектов борьбы с «фантомным промыслом», несколько слов следует сказать про правовое регулирование отношений, связанных с маркировкой орудий лова в Российской Федерации.

В законодательстве Российской Федерации требования о маркировке орудий лова предусмотрены в Федеральном законе от 17 декабря 1998 г. № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» и в Федеральном законе от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации». В соответствии с этими документами лица, осуществляющие рыболовство в исключительной экономической зоне Российской Федерации и на континентальном шельфе Российской Федерации, обязаны маркировать ставные орудия добычи (вылова) водных биоресурсов с обоих концов с указанием названия судна (для иностранного судна - страны судовладельца), номера разрешения на добычу (вылов) водных биоресурсов и порядкового номера орудия добычи (вылова) водных биоресурсов.

Однако в других нормативных правовых актах (в том числе в ФЗ о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов 2004 г.) нет упоминания о маркировке орудий лова. В связи с этим, с учетом важности и актуальности проблемы ОУБОЛ представляется целесообразным:

- рассмотреть вопрос о возможности внедрения соответствующих положений Добровольных руководящих принципов по маркировке орудий лова в правила рыболовства, принятые Министерством сельского хозяйства Российской Федерации в отношении рыбохозяйственных бассейнов;
- начать работу по разработке проекта национального плана действий, направленного на решение проблемы ОУБОЛ.

Кроме того, проект Добровольных руководящих принципов маркировки орудий лова предусматривает тесное сотрудничество между государствами, региональными организациями по управлению рыболовством по обмену передовыми технологиями, разработками, информацией, направленными на решение проблемы ОУБОЛ. В связи с этим Федеральному агентству по рыболовству целесообразно было бы разработать механизмы такого сотрудничества на двустороннем уровне и в рамках региональных организаций по управлению рыболовством.

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ РЕЖИМ УПРАВЛЕНИЯ РЫБОЛОВСТВОМ В ЦЕНТРАЛЬНОЙ ЧАСТИ СЕВЕРНОГО ЛЕДОВИТОГО ОКЕАНА В БУДУЩЕМ

Камиль Абдулович Бекашев

*доктор юридических наук, профессор
заслуженный деятельно науки РФ
главный научный сотрудник ИГП РАН*

Проблемы организации и развития российского арктического рыболовства определены в Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу от 18 сентября 2008 г. и Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации от 20 февраля 2013 г. Оба документа утверждены Президентами Российской Федерации.

В Основах государственной политики от 18 сентября 2008 г. указано, что основными национальными интересами РФ в Арктике являются: а) использование Арктической зоны РФ в качестве стратегической ресурсной базы РФ, обеспечивающей решение задач социально-экономического развития страны; б) сбережение уникальных экологических систем Арктики.

Главными целями государственной политики Российской Федерации в Арктике являются: а) в сфере развития – расширение ресурсной базы Арктической зоны Российской Федерации, способной в значительной степени обеспечить, в частности, потребности России в водных биоресурсах. В сфере экологической безопасности главной целью является сохранение и обеспечение защиты природной среды Арктики, ликвидация экологических последствий хозяйственной деятельности в условиях возрастающей экономической активности и стабильных изменений климата.

В сфере международного сотрудничества Российская Федерация стремится к обеспечению режима взаимовыгодного двустороннего и многостороннего сотрудничества Российской Федерации с приарктическими государствами на основе международных

договоров и соглашений, участницей которых является Российская Федерация.

Стратегическими приоритетами государственной политики Российской Федерации являются в частности, укрепление на двусторонней основе и в рамках региональных организаций, в том числе Арктического Совета Баренцева/Евроарктического региона, добрососедних отношений России с приарктическими государствами, активизация экономического, научно-технического, культурного взаимодействия, а также приграничного сотрудничества, в том числе в области эффективного освоения природных ресурсов и сохранения окружающей природной среды в Арктике.

Основные задачи и меры по реализации государственной политики Российской Федерации в Арктике сводятся к разработке и внедрению новых видов техники и технологий для освоения морских месторождений полезных ископаемых и водных биоресурсов в арктических условиях, в том числе в покрытых льдом регионах.

Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации от 20 февраля 2013 г. ставит задачу разработки и реализации системы мер государственной поддержки и стимулирования хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность в Арктической зоне Российской Федерации, прежде всего в области освоения водных биоресурсов.

В целях модернизации рыбохозяйственного комплекса в Арктической зоне Российской Федерации предусматриваются сохранение и развитие ресурсного потенциала рыбного хозяйства и реализация мероприятий по техническому перевооружению и вводу в эксплуатацию новых мощностей по глубокой переработке водных биоресурсов и развитию морских биотехнологий.

В п.15 Стратегии в целях охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности в Арктической зоне Российской Федерации предусматривается обеспечение сохранения биоразнообразия арктической флоры и фауны в условиях расширения экономической деятельности и глобальных изменений климата, включая развитие и расширение сети арктических особо охраняемых природных территорий регионального значения.

Изменение климата приводит к сокращению льдов Северного Ледовитого океана, открывая значительные районы для рыбо-

ловства. По данным специалистов к 2040 г. Арктический океан может освободиться от льдов.

Во всей российской Арктике насчитывается 289 известных видов рыб, и более 80% ее запасов находятся в Баренцевом, Норвежском и Гренландском морях. Объем общего годового российского вылова в арктическом регионе составляет около миллиона тонн трески, пикши, минтая, мойвы, путассу, сельди, морского окуня и скумбрии¹.

Некоторые ученые считают, что освободившись от льда, российская Арктика не станет источником неиссякаемой выгоды для рыболовных компаний.

Предположение о том, что рыба будет мигрировать из других районов было исследовано учеными Мурманского института биологии моря во время экспедиции 2017 г. в российские арктические воды. Ученые обнаружили, что таяние льдов не приводит к появлению новой флоры и фауны в освободившихся от льда водах. Это явление, по мнению мурманских ученых легко объяснимо. Во льдах хранятся огромные запасы планктона, которые зимой находятся в замороженном состоянии, а в теплые периоды попадают в воды, где поглощаются рыбой. Отсутствие льда означает отсутствие планктона, а, следовательно, и отсутствие рыбы. Более того, представители Мурманского института считают, что таяние льда является процессом обратимым, т.е. лед может вернуться в будущем².

В мае 2008 г. страны отметили 10-летие подписания Илулиссатской декларации пяти государств, прибрежных к Северному Ледовитому океану. Она является программным документом, в котором закреплены основы арктической политики Канады, Дании, Норвегии, Российской Федерации и США.

В ней отмечается, что Северный Ледовитый океан стоит на пороге значительных перемен. Изменение климата, таяние льдов оказывают значительное влияние на уязвимую арктическую эко-

¹ См.: Ступаченко И. Сможет ли российская Арктика реализовать свой большой рыболовный потенциал? // Приложение к информационному бюллетеню «Международного рыбного обозрения», апрель 2018 г.

² См. приложение к Информационному бюллетеню «Международное рыбное обозрение», апрель 2018.

систему, жизнь и быт местных жителей и коренного населения, а также на возможность осуществления разработки природных ресурсов. Пять приарктических государств обладают уникальной возможностью действовать в сфере противостояния современным вызовам и использования возможностей Северного Ледовитого океана.

Арктический океан представляет собой уникальную экосистему, в отношении которой пять приарктических государств обладают ведущей ролью по защите. Приарктические страны обязуются предпринимать меры в соответствии с нормами международного права как на национальном уровне, так и в отношении сотрудничества между пятью государствами и другими заинтересованными сторонами в целях обеспечения защиты и сохранения хрупкой морской среды Северного Ледовитого океана. Эти государства намерены укреплять существующие и разработать новые меры в целях усиления безопасности морской навигации и предотвращения или снижения риска загрязнения, связанного с осуществлением судоходства в Северном Ледовитом океане.

В Илулиссатской декларации отчетливо закреплён принцип сотрудничества приарктических государств друг с другом и с другими заинтересованными сторонами. Это сотрудничество включает в себя сбор научной информации, касающейся континентального шельфа, защиты морской среды и других научных исследований. Такое сотрудничество должно базироваться на взаимном доверии, прозрачности и на основе информации, полученной в рамках исследований.

Не могу не отметить очень важное (по существу – революционное) положение рассматриваемой декларации, в котором подтверждается о том, что Северный Ледовитый океан подпадает под действие широких международно-правовых рамок. В частности, морское право наделяет приарктические государства важными правами и налагает обязательства, касающиеся проведения внешних границ континентального шельфа, охраны морской среды, включая покрытие льдом территории, обеспечения свободы судоходства, морских научных исследований и других способов использования вод океана.

Таким образом, на все пространство Северного Ледовитого океана распространяются нормы Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. и других универсальных и региональных договоров.

Учитывая приведенные выше политико-правовые ситуации, Государственный департамент США в 2012 г. распространил среди пяти приарктических государств проект соглашения об управлении рыболовством в анклав Северного Ледовитого океана.³

В российской литературе неоднократно предлагалось на первом этапе разработки международно-правового режима управления рыболовством в анклав Северного Ледовитого океана подписать пятью арктическими странами декларацию (или меморандум) о предотвращении нерегулируемого промысла в этой морской акватории. Это было бы разумным и полезным⁴.

Такая декларация была подписана 16 июля 2015 г. в Осло представителями пяти приарктических государств. Цель ее – продолжить обсуждение вопроса о выработке временных мер по предотвращению нерегулируемого промысла в районе открытого моря Северного Ледовитого океана⁵.

В декларации отмечается, что в анклав должны быть приняты следующие временные меры: а) промышленное рыболовство судами пяти государств должно осуществляться в рамках одной или нескольких региональных организаций по управлению рыболовством или договоренностей, которые могут быть созданы для управления таким промыслом в соответствии с современными международными стандартами; б) государства организуют совместную программу научных исследований с целью расширения знаний об экосистемах в этом районе и будут способствовать со-

³ Подробнее см.: Бекашев К.А. Ресурсы Центральной части Северного Ледовитого океана должны быть объектом международно-правовой охраны// Рыбное хозяйство. 2012. № 6. С. 46-50

⁴ Например, см.: Бекашев К.А., Бекашев Д.К. Арктический совет: правовой статус и деятельность в области защиты морской среды и использовании морских живых ресурсов//Рыбное хозяйство. 2015. № 5. С. 32-37.

⁵ Подробнее о декларации см.: Бекашев Д.К. Международно-правовые проблемы управления рыболовством. М., 2017. С. 460-462.

трудничеству соответствующих научных организаций, включая ИКЕС и ПИКЕС.⁶

Со времени подписания Декларации в Осло рабочая группа пяти приарктических стран с привлечением представителей Японии, КНР, Республики Кореи и др. стран разработали несколько вариантов проекта соглашения об управлении рыболовством в анклав Северного Ледовитого океана. Последний вариант был доработан в Вашингтоне в марте 2018 г. Он состоит из 10 статей. В преамбуле этого документа отмечается, что осуществление коммерчески выгодного рыболовства в анклав Северного Ледовитого океана маловероятно и, следовательно, пока нет необходимости в учреждении специальной региональной организации по управлению рыболовством в этой морской акватории.

Районом действия Соглашения будет означать отдельно взятый участок открытого моря в центральной части Северного Ледовитого океана, полностью окруженный водами, в пределах которых Канада, Королевство Дания (в отношении Гренландии), Королевство Норвегия, Российская Федерация и США осуществляют рыболовную юрисдикцию.

Целью Соглашения будет предотвращение нерегулируемого рыболовства на участке открытого моря в центральной части Северного Ледовитого океана путем применения мер сохранения и управления, основанных на принципе осторожного подхода, в рамках долгосрочной стратегии по защите здоровых морских экосистем и обеспечению сохранения и рационального использования рыбных ресурсов.

Статья 3 проекта Соглашения предусматривает применение временных мер сохранения и управления рыболовством в следующих случаях:

I. Каждая сторона должна разрешать судам, уполномоченным нести ее флаг, осуществлять промышленное рыболовство в районе действия соглашения, но при этом должны быть соблюдены следующие условия:

⁶ Текст Декларации см.: Бекашев Д.К., Бекашев К.А. Международно-правовые проблемы борьбы с незаконным рыболовством. М., 2017. С. 478-480.

а) местами сохранения и управления, направленными на управление рыбными запасами на устойчивой основе, которые принимаются одной или более региональными или субрегиональными или договоренностями, которые учреждены или могут быть учреждены и действовать в соответствии с международным правом для управления таким рыболовством согласно принятым международным стандартам, или б) временными мерами управления и сохранения, которые могут быть приняты Сторонами и согласно ст.5 Соглашения.

II. Страна может разрешить судам, уполномоченным нести ее флаг, осуществлять рыболовство в научно-поисковых целях в районе действия Соглашения только в соответствии с мерами сохранения и управления установленными Сторонами для своих судов.

III. Научно-исследовательская деятельность не должна подрывать работу по предотвращению нерегулируемого промышленного рыболовства и рыболовства в научно-поисковых целях и защите здоровых морских экосистем.

Стороны обязуются содействовать сотрудничеству в области научно-исследовательской деятельности в целях углубления знаний о живых морских ресурсах центральной части Северного Ледовитого океана и экосистемах, в которых они обитают. Стороны создадут Совместной программы научных исследований и мониторинга в течение двух лет после вступления Соглашения в силу с целью улучшения своего понимания экосистем, и, в частности, с целью определения возможности наличия в районе действия Соглашения в настоящее время или в будущем рыбных запасов, которые могут добываться на устойчивой основе. Стороны должны руководить процессами разработки, координации и выполнения Совместной программы научных исследований и мониторинга (*Joint Program of Scientific Research and Monitoring*).

Согласно ст. 5 Стороны должны проводить заседания один раз в два или чаще, если они сочтут это необходимыми. В ходе таких заседаний Стороны обязуются, в частности, проводить обзор хода выполнения Соглашения и, если необходимо, рассмотреть вопрос о продлении его действия; проводить обзор наиболее достоверной имеющейся научной информации, полученной в ходе

реализации Совместной программы научных исследований и мониторинга.

Решение Сторон по процедурным вопросам принимаются большинством голосов Сторон, голосующих «за» или «против».

Решения по вопросам существа должны приниматься по принципу консенсуса.

Любой вопрос, который хотя бы одна из Сторон считает вопросом существа, необходимо рассматривать как вопрос существа.

В ходе переговоров по разработке данного проекта соглашения дискуссионным был вопрос об его участниках. В Декларации, подписанной в Осло, говорилось об участии только пяти приарктических государств. Под настоятельными требованиями, основанными на международном праве, в ст.6 соглашения включено положение о том, что наряду с пятью приарктическими странами, сторонами соглашения могут быть КНР, Исландия, Япония, Республика Корея и ЕС. После вступления соглашения в силу Стороны могут принять решение пригласить другие проявляющие реальную заинтересованность в присоединении к соглашению.

Таким образом, в ближайшее время завершится процесс доводки проекта соглашения до требуемой кондиции и государства будут руководствоваться международно-правовыми нормами предотвращения нерегулируемого рыбного промысла в районе открытого моря центральной части Северного Ледовитого океана.

РОЛЬ И МЕСТО МОРСКОЙ СПАСАТЕЛЬНОЙ СЛУЖБЫ В МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ БЕЗОПАСНОСТИ СУДОХОДСТВА

Василий Николаевич Гуцуляк

*доктор юридических наук, профессор
Почетный Работник Морского Флота
главный научный сотрудник*

*Институт государства и права Российской академии наук
gutsul@inbox.ru*

Автор выражает искреннюю благодарность 1-му заместителю Руководителя ФГБУ «Морская спасательная служба» Чернову Виктору Ивановичу за его консультации и советы при подготовке данного выступления.

Эффективность современного судоходства неразрывно связана с обеспечением его безопасности. Одним из важнейших элементов российской системы обеспечения безопасности судоходства является Федеральное государственное бюджетное учреждение (ФГБУ) «Морская спасательная служба» (далее – Морспасслужба), (на англ. – «*Marine Rescue Service*») (MRS), которая включает в себя центральный аппарат, располагающийся в Москве, а также двенадцать филиалов.

Девять филиалов базируются в крупнейших морских портах России: Калининградский (п. Калининград), Северный (п. Мурманск), Архангельский (п. Архангельск), Азово-Черноморский (п. Новороссийск), Каспийский (п. Астрахань), Сахалинский (п. Корсаков), Камчатский (п. Петропавловск-Камчатский), Приморский (п. Владивосток), Балтийский (п. Санкт-Петербург). Еще один филиал – Казахстанский – расположен в п. Актау Республики Казахстан на Каспии. И наконец, еще два филиала были созданы сравнительно недавно – Волгоградский (г. Волгоград) и Тверской (п. Белый Городок).

История создания Морспасслужбы берет свое начало с 1923 г., когда в СССР была образована Экспедиция подводных работ особого назначения (ЭПРОН) – государственная организация, основной задачей которой являлся подъем затонувших судов.

23 августа 1956 г. на основании Распоряжения Совета Министров СССР № 5128-р в структуре Министерства Морского Флота была создано Главное управление морских путей, судоподъемных и подводно-технических работ (Главморпуть). В последующем на базе восьми крупнейших морских пароходств Советского Союза - Черноморского, Балтийского, Мурманского, Северного, Камчатского, Сахалинского, Дальневосточного и Каспийского - были образованы экспедиционные отряды аварийно-спасательных и подводно-технических работ (ЭО АСПТР), сыгравшие важную роль в деле обеспечения безопасности человеческой жизни на море.

В 1991 г. была учреждена Госморспасслужба СССР, которая в 1991 г. после распада Советского Союза была преобразована в Госморспасслужбу России в составе Министерства транспорта. После череды реорганизаций и присоединения к Службе в 2017 г. ФБУ «Подводречстрой», в настоящее время организация является ФГБУ «Морспасслужба».

С 2016 г. Морспасслужба является полноправным членом (*full member*) Международного Союза Спасателей (*International Salvage Union – ISU*) – международной организации, объединяющей 54 профессиональные морские спасательные компании из 34 стран мира.

За более чем 60-летнюю историю Морская спасательная служба выполнила множество уникальных операций, внедрила новейшие образцы оборудования и ввела в строй десятки новых судов. В настоящее время в составе службы имеются 157 специализированных судов, в том числе 32 – неограниченного района плавания. 40 судов круглосуточно несут аварийно-спасательную готовность на всех морских бассейнах России – находятся в часовой готовности к выходу в море. Остальные суда относятся к так называемым силам наращивания.

Нормативно-правовое обеспечение. Наиболее общим международно-правовым актом, устанавливающим обязанности прибрежных государств в области поиска и спасания, является Кон-

венция ООН по морскому праву 1982 г¹. Статья 98 (ч. 2) указанной Конвенции обязывает государства способствовать организации, деятельности и содержанию эффективной поисково-спасательной службы для обеспечения безопасности на море и над морем, а также сотрудничать в этих целях с соседними государствами посредством заключения региональных соглашений.

Международно-правовые нормы, касающиеся организации поиска и спасания на море, получили конкретизацию в Международной Конвенции по поиску и спасанию 1979 г², заключенной в Гамбурге и известной под названием САР-79 (от англ. *International Convention on Maritime Search and Rescue*). Конвенция впервые ввела такие понятия, как поисково-спасательный район, спасательно-координационный центр, спасательный подцентр и др., которые сегодня широко используются в практике государств.

В развитие Конвенции 1979 г. совместными усилиями ИМО и ИКАО было разработано и принято Международное воздушное и морское руководство по поиску и спасанию (*IAMSAR – International Aeronautical and Maritime Search and Rescue Manual*). Глава V Международной Конвенции по охране человеческой жизни на море (СОЛАС-74/78)³ обязывает все морские суда иметь на борту 3-й том указанного Руководства. Наличие этого документа контролируется инспекцией портнадзора при оформлении выхода судна в море, при его отсутствии судну запрещается отход.

В РФ полномочия по координации деятельности поисковых и аварийно-спасательных служб при поиске и спасании людей и судов возлагаются на Федеральное агентство морского и речного транспорта (Росморречфлот). В свою очередь Росморречфлот реализует указанные полномочия через подведомственные ему ФГБУ

¹ Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву (UNCLOS) (заключена в г. Монтего-Бей 10.12.1982) (с изм. от 23.07.1994) // Бюллетень международных договоров, 1998, N 1, С. 3-168.

² Международная конвенция по поиску и спасанию на море 1979 года (SAR) (Заключена в г. Гамбурге 27.04.1979) // Сборник международных договоров СССР. Вып. XLIV. - М., 1990. С. 225-238.

³ Международная конвенция по охране человеческой жизни на море 1974 года (СОЛАС/SOLAS) (Заключена в г. Лондоне 01.11.1974) // Бюллетень международных договоров. 2011 (приложение N 1, ч. 1). С. 3-211.

«Морспасслужба» и ФБУ «Спасательно-координационный центр Росморречфлота».

Одним из основных нормативных правовых актов в деятельности Морспасслужбы является «Положение о взаимодействии аварийно – спасательных служб министерств, ведомств и организаций на море и водных бассейнах России», принятое в 1995 г.⁴. (далее - Положение 1995 г.). Как сказано в преамбуле, Положение определяет порядок взаимодействия аварийно - спасательных служб федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, местной администрации и организаций различных форм собственности РФ при организации поиска и спасания людей, терпящих бедствие на море и водных бассейнах России.

Причем, интересно отметить, что под водными бассейнами в Положении 1995 г. понимаются 1) реки, озера, водохранилища и водные источники, а также воды каналов и прудов; 2) внутренние моря и другие внутренние морские воды России; 3) территориальные воды морей. Другими словами под морем здесь понимаются только морские акватории, лежащие за пределами государственной границы РФ, а внутренние морские воды, включая внутренние моря, а также территориальное море России (в Положении 1995 г. используется устаревший термин – территориальные воды, что неверно) по мысли законодателя являются не морем, а водными бассейнами России. Конечно, такие формулировки трудно назвать удачными. Они лишь вносят путаницу.

Надо также сказать, что в Положении до сих пор упоминается ДМТ – Департамент морского транспорта, который уже давным-давно упразднен. Многие названия министерств и ведомств давно изменены, а упоминаемый Государственный спасательно-

⁴ Положение о взаимодействии аварийно-спасательных служб министерств, ведомств и организаций на море и водных бассейнах России (утв. МЧС РФ 21.06.1995, Минобороны РФ 18.04.1995, Минтранс РФ 29.03.1995, Минтопэнерго РФ 15.03.1995, МВД РФ 31.03.1995, Минприроды РФ 25.01.1995, Росгидрометом 24.01.1995, Минздравмедпромом РФ 13.02.1995, ФПС РФ 27.02.1995, Роскомрыболовства 27.02.1995, РАН 15.02.1995) (Зарегистрировано в Минюсте РФ 28.07.1995 N 917) // Российские вести, N 179, 21.09.1995.

координационный центр (ГМСКЦ) выделен из состава Морспасслужбы в самостоятельное юридическое лицо – ФБУ «СКЦ Росморречфлота».

Согласно Положению 1995 г. координация действий при поиске и спасении людей, терпящих бедствие, разделена следующим образом: на море ее осуществляет в соответствии с Конвенцией САР-79 Минтранс России (читай: в лице Морспасслужбы и ФБУ «СКЦ Росморречфлота»), а на водных бассейнах – МЧС России.

Проблема заключается в том, что МЧС России для осуществления поисково-спасательных операций во внутренних морских водах и территориальном море России (в пределах 12 морских миль от берега) располагает только быстроходными катерами, которые имеют существенные ограничения по удалению от берега и по погодным условиям.

Представляется, что уже давно назрела необходимость передать функцию координации действий при поиске и спасении людей во внутренних морских водах (включая внутренние моря России) и территориальном море России Морской спасательной службе, а за МЧС – закрепить указанные функции лишь в полном смысле этого слова – на водных бассейнах РФ: реках, озерах, водохранилищах, каналах и прудах. В этой связи некоторые практические работники Минтранса высказывают еще более радикальную точку зрения – оставить за МЧС лишь контроль за пляжами, все остальные морские районы и акватории внутренних вод передать в ведение Морской спасательной службы.

Взаимодействие с Федеральным агентством воздушного транспорта (Росавиация). До 2015 г. Росавиация в соответствии с Воздушным Кодексом РФ⁵ осуществляла поиск и спасение только терпящих или потерпевших бедствие воздушных судов, их пассажиров и экипажей. Лишь 29 июня 2015 г. в Кодекс (в частности, в ст. 88) были внесены изменения, в соответствии с которыми Росавиация наконец-то получила формальное разрешение на поиск и спасение людей, терпящих или потерпевших бедствие на море. Таким образом, только с этого момента Росавиация имеет возможность расходовать бюджетные средства на спасение на море, не

⁵ Воздушный кодекс Российской Федерации от 19.03.1997 N 60-ФЗ (ред. от 31.12.2017) // Российская газета, N 59-60, 26.03.1997.

опасаясь обвинений в нецелевом расходовании бюджетных средств.

Одной из серьезных технических проблем отечественной авиации при поиске и спасании на море является отсутствие у воздушных судов морских частот для установления радиосвязи с морскими судами. Таким образом, у морских судов есть свои определенные частоты, а у воздушных – другие. В результате связь установить невозможно. Для того, чтобы дать какую-либо информацию летчику, в том числе и о необходимости корректировки маневра, морское судно вынуждено связываться с Морским координационно-спасательным центром на берегу, который в свою очередь связывается с летчиками и транслирует им сообщение судна.

Попытки снабдить летчиков морскими переносными радиостанциями эффекта не дают, поскольку работать приходится при повышенном уровне шума.

Комплексное решение этой проблемы в виде установки дополнительных технических средств связи на воздушных судах требует привлечения значительных бюджетных средств, что в нынешних экономических условиях представляется невозможным.

Таким образом, до сегодняшнего дня эта проблема не решена, и, видимо, останется нерешенной в обозримом будущем.

Надо отметить в этой связи, что на иностранных воздушных судах это проблема давно решена.

Еще одной важной проблемой видится моральное и физическое устаревание отечественного вертолетного парка. Так, вертолеты МИ-8 не могут взлетать при боковом ветре свыше 14 м/с. Что уж говорить о штормовых условиях, в которых чаще всего приходится работать спасателям?

Еще один больной вопрос – квалификация летчиков. Только единицы из их общего числа имеют опыт работы над морской поверхностью в ночное время.

Взаимодействие с МЧС России. Несмотря на то, что МЧС России осуществляет свою деятельность, как уже говорилось выше, во внутренних морских водах и территориальном море России, в лучшем случае, в его распоряжении имеются лишь скоростные катера ограниченного района плавания. У МЧС также нет достаточных средств ликвидации разливов нефтепродуктов.

Сегодня бытует распространенное мнение, что МЧС – это универсальный спасатель. Но как мы видим, на море МЧС практически не имеет никаких возможностей для осуществления эффективного поиска и спасания за пределами 12 морских миль от берега. Основная роль здесь конечно же принадлежит Морспасслужбе.

Морская спасательная служба России в настоящее время играет исключительно важную роль в международно-правовом обеспечении безопасности судоходства в зонах ответственности, установленных для России нормами международного морского права. Вместе с тем, очевидно, что сегодня назрела настоятельная необходимость в расширении ее полномочий не только вовне, но и внутрь, с охватом не только морских акваторий за пределами 12 морских миль, но и территориального моря, внутренних морских вод, включая внутренние моря, а также возможно и полностью внутренних вод Российской Федерации. Такой шаг, вне всякого сомнения, в значительной степени способствовал бы повышению эффективности спасания человеческих жизней, как на море, так и на внутренних водных бассейнах России.

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ВЫБОРА МЕСТА ОТБЫВАНИЯ НАКАЗАНИЯ И ПЕРЕДАЧИ ОСУЖДЕННЫХ ЗА МОРСКОЕ ПИРАТСТВО

Татьяна Александровна Зайцева

*стажер кафедры международного права
Российский университет дружбы народов*

Как показывает история, морскому пиратству свойственно менять зоны своей активности. На настоящий момент можно выделить 3 региона повышенной активности морских пиратов: Восточная Африка, Западная Африка, азиатский регион.

Международное сообщество на сдерживание, пресечение актов морского пиратства и привлечение к уголовной ответственности в 2016 г. потратило примерно 1,5 млрд долларов США¹.

В целях борьбы с морским пиратством важно, чтобы осуществлялось уголовное преследование за совершение нападений на суда. В апреле 2016 г. французский суд вынес приговор 7 подозреваемым в морском пиратстве за нападение на катамаран «*Tribal Kat*» более 4 лет назад, срок лишения свободы составил от 6 до 15 лет.

Широкую огласку получил судебный процесс по делу Мохамеда Абди Хасана (захват судна «*Afweyne*»), и его соучастника Мохамеда Моалина Адена (захват судна «*Tiiceey*»), Бельгийский суд приговорил их к 20 годам лишения свободы за пиратство по 24 эпизодам².

¹ State of Maritime Piracy 2016. Report: official text / official site Program Oceans beyond piracy. URL: <http://oceansbeyondpiracy.org/reports/sop/east-africa.pdf> (дата обращения 15.03.2018).

² Global Maritime Crime Programme Annual Report 2016: official text / official site UNODC. URL: http://www.unodc.org/documents/AnnualReport2016/2016_UNODC_Annual_Report.pdf (дата обращения 15.03.2018).

В 2016 г. при поддержке Управления ООН по наркотикам и преступности в Кении рассмотрено 17 дел, по 164 подозреваемым ведется следствие, в Маврикий рассмотрено 1 дело, 12 подозреваемых находятся под следствием, в Республике Сейшельские Острова рассмотрено 13 дел, 152 подозреваемых находятся под следствием³.

Благодаря проведению международных операций по патрулированию зон с повышенной активностью морских пиратов, осуществлению превентивных мер защиты судов, рекомендациям, разработанным Международной морской организацией, а также использованию услуг частных военных и охранных компаний нападения на суда существенно сократились. Однако, предпринятые усилия не устранили угрозу нападения морских пиратов полностью.

Проблемы распространения морского пиратства и вооруженного разбоя в Западной Африке связаны с невысоким потенциалом правоохранительных органов, неэффективностью внутренних систем правосудия и с другими факторами, препятствующими осуществлению судебного преследования. Это подтверждается отсутствием осужденных за морское пиратство на территории в Западной Африке.

Наряду с Западной и Восточной Африкой зоной с повышенной активностью морских пиратов является азиатский регион. Акватория районов высокого риска этого региона определяется от восточного побережья Республики Индия до моря Банда в Республике Индонезия.

Сокращение морского пиратства и вооруженного разбоя произошло благодаря сотрудничеству государств и судоходного сообщества⁴.

³ Global Maritime Crime Programme Annual Report 2016: official text / official site UNODC. URL: http://www.unodc.org/documents/AnnualReport2016/2016_UNODC_Annual_Report.pdf (дата обращения 15.03.2018).

⁴ Annual Reports of piracy and armed robbery against ships in Asia, 2016: official text / official site ReCAAP informational sharing center. URL: <http://www.recaap.org/resources/ck/files/reports/annual/annualreport2017.pdf> (дата обращения: 15.03.2018).

Стоит отметить, что Республика Филиппины добилась значительного прогресса в борьбе с морским пиратством благодаря привлечению к уголовной ответственности лидеров и членов пиратских организованных групп⁵.

Помимо существования проблем, связанных с уголовным преследованием: проведением расследования, обменом информации, поиском свидетелей и судебным преследованием, существует также проблема в определении места отбывания наказания осужденных за морское пиратство. Причиной возникновения такой проблемы стал механизм привлечения к уголовной ответственности по принципу универсальной юрисдикции. Задержание лиц, подозреваемых в морском пиратстве, или лиц, которые предприняли попытку пиратского нападения, представляет серьезную как правовую, так и финансовую нагрузку для государства, задержавшего их. Например, дороговизна и нецелесообразность транспортировки подозреваемых, а после отбывания наказания (как правило, длительный срок) и освобождения проблема их депортации в государство их гражданства. Можно сделать вывод, что прослеживается не отсутствие у государств возможности реализовать право на уголовное преследование морских пиратов, а скорее нежелание участвовать в длительной и дорогой процедуре⁶.

Проблему отбывания наказания можно разделить условно по двум критериям: расходы и возможности.

Как указывалось ранее расходы на транспортировку лиц, подозреваемых в морском пиратстве, их содержание до транспортировки, после осуждения представляются достаточно существенными. Что же касается возможностей, интересно рассмотреть их на примере выбора места отбывания наказания в том регионе, где их задержали. Например, по мнению Б.Р. Тузмухамедова рассмотрение дела в суде и отбывание наказания в Африке имеет более

⁵ State of Maritime Piracy 2016. Report: official text / official site Program Oceans beyond piracy. URL: <http://oceansbeyondpiracy.org/reports/sop/asia> (дата обращения 15.03.2018).

⁶ См.: Paige T. The Impact and Effectiveness of UNCLOS on Counter-piracy Operations // *Journal of Conflict & Security Law*. 2016. Vol. 22 № 1. P. 97–105.

серьезный карающий и, в меньшей мере, воспитательный эффект⁷. Основные проблемы в вопросах отбывания наказания заключаются, как правило, в неготовности тюрем принять большое количество осужденных за морское пиратство. Как показала практика Республика Маврикий, Мальдивские Острова, Республика Сейшельские острова и иные государства этого региона готовы в целях проведения судебного разбирательства задерживать подозреваемых, а также до завершения апелляционной стадии, но содержать их в своих тюрьмах в полном объеме отказываются⁸. Немаловажно заметить, что длительные сроки заключения, в среднем от 5 до 20 лет дают весомый аргумент государствам отказываться от уголовного преследования морских пиратов.

Использование военно-морских сил государств посредством проведения международных операций по патрулированию зон с повышенной активностью морских пиратов оказалось весьма эффективным. Однако изначально в него не было заложено механизма привлечения к уголовной ответственности и отбывания наказания. Управление ООН по наркотикам и преступности в 2009 г. учредило Программу борьбы с пиратством, в рамках Глобальной программы борьбы с преступлениями на море.

Эта программа включает оказание всесторонней поддержки в области уголовного правосудия государствам в регионе Индийского океана, которые получили подозреваемых пиратов для судебного преследования.

В ходе работы Управления ООН по наркотикам и преступности в рамках Глобальной программы по борьбе с преступлениями на море была выявлена необходимость создания Программы

⁷ Тузмухамедов Б.Р. На рею или скамью подсудимых? Сомалийских пиратов следует судить и наказывать в Африке // Независимое военное обозрение. 2010. URL: http://nvo.ng.ru/concepts/2010-01-22/11_pirates.html (дата обращения: 15.03.2018).

⁸ Подробнее см.: Доклад Генерального секретаря ООН, представленный во исполнение резолюции 1897 (2009) от 27 октября 2010 г. Совет Безопасности ООН. // Док. ООН. S/2010/556. URL: <http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=S/2010/556> (дата обращения: 15.03.2018).

задержания и передачи подозреваемых и отбывающих наказание⁹, которая содействовала обеспечению содержания подозреваемых и осужденных за морское пиратство в безопасных и гуманных условиях.

Кроме того, в рамках Глобальной программы по борьбе с преступлениями на море были расширены возможности по содержанию лиц, осужденных за морское пиратство в тюрьмах в Республике Маврикия, Республике Кения и Республике Танзания. А также принимала участие в строительстве тюрьмы Гароу в Республике Сомали.

Не останавливаясь на глубоком анализе понятий, «экстрадиция» и «выдача» необходимо определить их характерное отличие для дальнейшего употребления терминов. Экстрадиция и выдача не тождественные понятия. Экстрадиция выдачей не ограничивается. Процедура экстрадиции также может завершиться отказом в выдаче¹⁰.

Для целей рассматриваемого вопроса под выдачей предлагается понимать процедуру передачи для исполнения приговора суда, осужденного на территории, где находится лицо, или привлечение к уголовной ответственности лица, подозреваемого в совершении акта морского пиратства, государству, гражданином которого это лицо является или государству, которое серьезно пострадало от действий этого лица. Важно подчеркнуть, что выдача является комплексным правовым явлением, поскольку в его основе заложено взаимодействие международного и внутригосударственного права. В процедуре выдачи существуют различные проблемы, например, невыдача своих граждан, принцип «двойного вменения», проблема конкуренции уголовной юрисдикции по вопросу о применении смертной казни. Несмотря на различные особенности выдачи, она рассматривается как эффективный инструмент по противодействию преступности.

⁹ Сайт Управления ООН по наркотикам и преступности. URL: <http://www.unodc.org/unodc/en/piracy/detention-and-transfer.html> (дата обращения 13.04.2018).

¹⁰ Подробнее см.: Васильев Ю.Г. Институт выдачи преступников (экстрадиции) в современном международном праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / Юрий Газимович Васильев. М., 2003. 18 с.

Прогрессивным шагом, упрощающим процедуру выдачи и исключаящим некоторые традиционные проблемы, стало применение рамочного решения Европейского совета «О Европейском ордере на арест и процедуре передачи лиц между государствами-членами» от 13 июня 2002 г. на основании, которого созданы совместные следственные группы по сотрудничеству в сфере уголовного правосудия. Тем самым Европейский союз стремится координировать деятельность, судебных органов государств-членов, а также упростить экстрадицию с помощью европейского ордера на арест¹¹.

Необходимо отметить, что вопросы выдачи, передачи, признание приговора иностранного суда регулируются двусторонними договорами.

В Российской Федерации выдача обвиняемых основывается на ч. 4 ст. 15¹² ч. 2 ст. 63¹³ Конституции Российской Федерации. Как в Российской Федерации¹⁴, так и в ряде зарубежных государств закреплён принцип «взаимности» при выдаче лиц ст. 462 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.

Относительно ситуации, сложившейся вокруг морского пиратства, эффективным инструментом стала передача для отбывания наказания осужденных лиц. При механизме передачи подозреваемых лиц в совершении акта морского пиратства в судебный орган региона, решением проблемы отбывания наказания и пресечения практики «поймать и отпустить» станут договоры между

¹¹ Подробнее см.: Мещерякова О.М. Европейский ордер на арест и взаимное признание судебных решений по уголовным делам государствами - членами ЕС // Юридический мир. 2013. № 6. С. 63 - 64.

¹² Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31, ст. 4398. Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.04.2018).

¹³ Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31, ст. 4398. Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.04.2018).

¹⁴ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 № 174-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации, 2001. № 52 (ч. I), ст. 4921.

государствами, осуществляющими уголовное преследование и государствами, принимающими осужденных для исполнения наказания. Такие договоры могут содержать положения о переселении оправданных лиц или свидетелей. Наиболее целесообразно заключать такие договоры с государствами гражданами которых являются осужденные за морское пиратство (как правило – это государства региона). Пока остается помеха для заключения таких договоров – это слабый пенитенциарный аппарат таких государств. Например, по информации Управления ООН по наркотикам и преступности тюрьмы в Республике Сомали находятся в плохом состоянии. В них отсутствуют основные медицинские службы, канализация, система водоснабжения, с точки зрения социальной адаптации нет возможности учиться, заниматься спортом.

Управление ООН по наркотикам и преступности проводит серьезную работу по расширению тюрем, обеспечению их жизненно важными системами, которые смогут обеспечить отбывание наказания переданных осужденных морских пиратов. Также Управление ООН по наркотикам и преступности оказывает помощь в разработке нормативной базы, касающейся управления тюрьмами, в целях приема осужденных в других юрисдикциях за морское пиратство¹⁵.

Передача осужденных в рамках договора после окончания судебного процесса производится при участии Управления ООН по наркотикам и преступности, а также при соблюдении пяти условий: согласие государства, в котором проводится процесс, согласие государства, которое произвело арест, согласие осужденных лиц, возраст передаваемых осужденных лиц не менее 18 лет, осужденный исчерпал все средства апелляции¹⁶.

¹⁵ См.: Доклад Генерального секретаря ООН о специализированных судах по делам о пиратстве в Сомали и других государствах региона от 20 января 2012 г. Совет Безопасности ООН. // Док. ООН. S/2012/50. URL: <http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=S/2012/50> (дата обращения: 15.03.2018).

¹⁶ См.: Доклад Генерального секретаря ООН о ситуации с пиратством и вооруженным разбоем на море у берегов Сомали от 21 октября 2013 г. Совет Безопасности ООН. // Док. ООН. S/2013/623. URL: <http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=S/2013/623> (дата обращения: 15.03.2018).

Каждый запрос о передаче должен рассматриваться индивидуально.

Первая передача для отбывания наказания 17 осужденных на Сейшельских Островах за морское пиратство в тюрьму Харшейсе в Сомалиленд состоялась в марте 2012 г.¹⁷.

6 декабря 2013 г. Европейский Союз подписал договор о транзитной перевозке лиц, подозреваемых в морском пиратстве через Республику Сейшельские Острова и иные государства в целях уголовного преследования.

3 апреля 2014 г. Европейский Союз подписал договор о передаче с целью поддержки судебного преследования за морское пиратство¹⁸.

За 2015 г. из числа 323 задержанных морских пиратов военно-морскими силами, действующими в акватории Аденского залива, были подвергнуты судебному преследованию в Республике Кения 164 человека, в Республике Сейшельские Острова 147, в Республике Маврикий 12.

В течение 2015 г. Программа противодействия преступности на море Управлением ООН по наркотикам и преступности оказала содействие по передаче 2 осужденных и 5 оправданных из Республики Сейшельские Острова, 6 осужденных из Республики Кения, по делам, связанных с морским пиратством¹⁹.

¹⁷ См.: Доклад Генерального секретаря ООН, представленный во исполнение резолюции 2020 (2011) от 22 октября 2012 г. Совет Безопасности ООН. // Док. ООН. S/2012/783. URL: <http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=S/2012/783> (дата обращения: 15.03.2018).

¹⁸ См.: Доклад Генерального секретаря ООН о ситуации с пиратством и вооруженным разбоем на море у берегов Сомали от 16 октября 2014 г. Совет Безопасности ООН. // Док. ООН. S/2014/740. URL: <http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=S/2014/740> (дата обращения: 15.03.2018).

¹⁹ См.: Доклад Генерального секретаря ООН о ситуации с пиратством и вооруженным разбоем на море у берегов Сомали от 12 октября 2015 г. Совет Безопасности ООН. // Док. ООН. S/2015/776. URL: <http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=S/2015/776> (дата обращения: 15.03.2018).

В 2016 г. в рамках Глобальной программы противодействия преступности на море Управлением ООН по наркотикам и преступности было передано 9 мужчин (8 из которых было оправдано, 1 – после отбывания наказания) из Республики Сейшельские Острова, 14 мужчин, осужденных из Республики Кения по делам, связанным с морским пиратством²⁰.

В случае такого решения выбора места отбывания наказания за совершение актов морского пиратства, можно сказать механизм привлечения к уголовной ответственности за морское пиратство, включающий такие звенья как задержание, в рамках проводимых операций военно-морскими силами, в государствах региона осуществление судебного производства, и передача осужденных за морское пиратство обратно в государство гражданства, будет жизнеспособным.

В заключение хотелось бы добавить, что исполнение судебного преследования обеспечивается неохотно, поскольку национальное законодательство не соответствует реальностям морского пиратства сегодняшнего дня. Более того, в случае международных операций либо при участии ряда государств отсутствуют четкие правила, в соответствии с которыми государство должно осуществлять судебное преследование и в каком порядке приоритетности.

²⁰ См.: Доклад Генерального секретаря ООН о ситуации с пиратством и вооруженным разбоем на море у берегов Сомали от 7 октября 2016 г. Совет Безопасности ООН. // Док. ООН. S/2016/843. URL: <http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=S/2016/843> (дата обращения: 15.03.2018).

ПРАВО БОЛИВИИ НА ТРЕБОВАНИЕ ВОЗВРАЩЕНИЯ ВЫХОДА К ТИХОМУ ОКЕАНУ

Соня Мамани Карбальо

*аспирант кафедры международного права
Российский университет дружбы народов
soniacarballom@gmail.com*

Боливия обрела независимость в 1825 г.¹ и стала государством с морским побережьем Тихого океана протяженностью 400 км². Спустя 54 года, 14 февраля 1879 г., нарушив все договоренности и без объявления войны, Чили вторглось на боливийскую территорию в зоне Антофагасты², в результате чего Боливия вместе со своим союзником Перу оказалась втянута в военные действия. Боливия попыталась остановить чилийские войска, которые оккупировали территорию Департамента Литораль (Боливия) и перуанские провинции Такна, Тарапака и Арика и часть перуанской столицы Лимы.

Причины Тихоокеанской войны или же так называемой «войны за селитру» были экономического характера: чилийцы хотели получить доступ к добыче гуано и селитры, которые принадлежали тогда Боливии и находились в Литорале Атакамы и в прибрежной зоне. Это была богатая территория, причем не только залежами селитры и гуано, но также и другими полезными ископаемыми, такими, как серебро, медь и литий³.

После Чилийского вторжения 14 февраля 1879 г. и потери Литорала Боливия потеряла прямую связь со странами на других

¹ Farouk G.J. Antecedentes Jurídicos de la Mediterraneidad de Bolivia // Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Chile, 2008. P. 149.

² Querejazu C.R. Guano, Salitre, Sangre «Historia de la Guerra del Pacífico» (La Participación de Bolivia). La Paz., 1992. P. 215- 260.

³ de la Rocha J.M. El largo conflicto entre Chile y Bolivia. Dos visiones. Santiago de Chile, 2004. P. 79-108.

континтах, что конечно же сказалось негативно на её социально-экономическом развитии⁴.

Развивающиеся страны, не обладающие морским побережьем, сталкиваются со многими проблемами на пути к устойчивому развитию. ООН, осознавая этот факт, предлагает осуществить координированные действия с целью оказания помощи таким странам, чтобы повысить качество жизни их населения и повлиять на конкурентоспособность.

Например, сейчас действует Венский План Действий для стран без морского побережья (2014-2024 гг.), принятый Генеральной Ассамблеей ООН путем подписания Резолюции 69/137, который должен заменить Алмаатинский План действий (2004-2014 гг.), координирующий действия для повышения благополучия населения этих стран⁵.

Такие документы, как «Программа Устойчивого Развития 2030» и «Цели Устойчивого Развития» закладывают общие принципы устойчивого развития для всех стран в глобальном масштабе, уделяя внимание особым проблемам развития стран без побережья, в частности повышение производительности, увеличение добавочной стоимости, диверсификация и уменьшение зависимости от производства основных продуктов.

В этом контексте стоит принять во внимание, что страна, не имеющая суверенного выхода к морю, находится в невыгодном положении по сравнению со странами, у которых он есть. Иными словами, государства без побережья попадают в зависимое положение, так как вынуждены пользоваться транзитом через соседние страны, что сказывается на цене транспортировки и логистики и повышает стоимость внешней торговли. Боливия не является ис-

⁴ Escobari C.J. Historia Diplomática de Bolivia. La Paz, 2013. Sexta Edición. P. 156- 204.

⁵ Resolución de la ONU. Programa de Acción en Favor de los Países en Desarrollo Sin Litoral para el Decenio 2014-2024. Resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 12 de diciembre de 2014. A/RES/69/137. URL: <http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/RES/69/137> (Дата обращения: 14.05.2018).

ключением, так как после Тихоокеанской войны она стала полностью изолированной в этом отношении страной⁶.

С провозглашением новой конституционной политики государства (2009 г.) Боливия взяла курс на возвращение морского побережья, решая этот вопрос на международном уровне, прибегая к помощи международных организаций, различных конференций и форумов⁷.

Так, в Конституции государства в действующей редакции во втором разделе, VIII части, под пунктом «Международные отношения, границы, интеграция и возвращение побережья», в четвертой главе «Возвращение побережья» установлено, что мирное решение данной проблемы в рамках конституционной политики остается по-прежнему неотъемлемой частью внешней политики Боливии.

С другой стороны, стоит отметить, что в рамках новой конституционной стратегии Боливии после направления в Международный Суд ООН требования о возвращении выхода к Тихому океану Боливийское правительство в Декрете № 0859 от 29 апреля 2011 г. установило день «Возвращения побережья» и «Право на возвращение свободного суверенного выхода к Тихому океану»⁸.

Также, для осуществления права, установленного Конституционной Политикой государства, Боливия через своих представителей назначила экс-президента Боливии Эдуардо Родригеса Вельтсе Чрезвычайным и Полномочным послом, который будет осуществлять функции Агента Боливии в Международном Суде, так же как международная организация вместе с Национальным советом по Возвращению Побережья и Стратегическим Управле-

⁶ Libro Azul. Ministerio de la Presidencia y Ministerio de Relaciones Exteriores. Antecedentes Históricos y la Pérdida del Litoral boliviano. Bolivia, 2014. P. 15-35.

⁷ Constitución Política del Estado con la aprobación de la Asamblea Constituyente «Nueva Constitución Política del Estado boliviano» // Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia del 09 de febrero del 2009.

⁸ Decreto Supremo de Bolivia. «Día de la Reivindicación Marítima» y «Derecho a la recuperación de una salida soberana y libre al Pacífico». Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia DIREMAR. 29 de abril de 2011. D.S. N 0859. URL: <http://www.diremar.gob.bo/node/11> (Дата обращения: 14.05.2018).

нием по Возвращению Побережья (*DIREMAR*) будет содействовать в деле по возвращению боливийского побережья на основании поданной в Международный Суд в Гааге 24 апреля 2013 г. претензии⁹.

Боливия считает, что Международный Суд является компетентным органом для решения данного спора, учитывая, что ранее посредством присоединения Чили и Боливии к Американскому договору о мирном решении споров 1948 г. (*Pacto de Bogotá*) они обязались разрешать возникающие споры в Международном Суде. Согласно ст. XXXI указанного договора стороны могут обратиться в Международный Суд для разрешения споров юридического характера, возникающих между ними в следующих вопросах: интерпретация договоров; вопросы относительно международного права; в случаях обнаружения фактов, если такое установлено, о нарушении обязательств, предусмотренных международным правом; вид и размер компенсации, причитающейся за нарушение международных обязательств¹⁰.

В своем иске Боливия утверждает, что Чили обязалось вести с Боливией переговоры с целью предоставления ей суверенного выхода к морю посредством соглашений, дипломатической практики и ряда заявлений, сделанных официальными чилийскими лицами высшего ранга.

Среди чилийских обязательств наиболее значимыми среди прочих признаны: соглашение о передаче территории 18 мая 1895 г. и дополнительные протоколы; протокольный акт 10 января 1920 г., обмен нотами 1 и 20 июня 1950 г.; Меморандум Трукко 10 июля 1961 г.; совместная Декларация, подписанная в Чаранье 8 февраля 1975 г. и чилийская нота 19 декабря 1975 г.¹¹. Эти многочисленные инструменты доказывают неоспоримую очевидность того, что Чили взяло на себя обязательство найти решение проблемы морской

⁹ Libro Azul, Ministerio de la Presidencia y Ministerio de Relaciones Exteriores. Antecedentes Históricos y la Pérdida del Litoral boliviano. Bolivia, 2004. P. 15-85.

¹⁰ Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, La Haya. P. 10.

¹¹ Aguilera C.A. El Libro Azul: La Demanda Marítima Boliviana. Análisis Crítico. Santiago de Chile, 2016. P. 10-99.

изоляции Боливии посредством ведения переговоров с целью достижения взаимной договоренности¹².

Посредством иска Боливия обращается в Международный Суд с просьбой «признать» и «заявить», что¹³:

а) Чили обязано вести переговоры с Боливией с целью достижения соглашения, по которому Боливии будет предоставлен полностью суверенный выход к Тихому океану;

в) Чили не выполнило данное обязательство;

б) Чили должно добросовестно исполнить данное обязательство, без отлагательств и в официальной форме, в разумный срок и эффективным способом с целью предоставить Боливии полностью суверенный выход к Тихому океану.

Боливия как государство, уважающее и соблюдающее международное право, воспользовалась механизмом мирного решения международных споров согласно нормам международного права, поэтому она обратилась в Международный Суд с целью найти решение столетнего территориального спора между Боливией и Чили¹⁴.

В настоящее время Боливия уполномочивает Международный Суд выполнить необходимые действия для мирного решения спора, окончание которого положит начало мирному и доверительному сосуществованию этих двух латиноамериканских государств¹⁵.

Тем временем, пока Боливия надеется и ждет справедливого разрешения своей самой актуальной проблемы, каждый год 23 марта боливийский народ отмечает День моря, напоминая себе и

¹² Lavallo P.L. La Demanda Marítima de Bolivia en la Corte Internacional de Justicia // Universidad Miguel de Cervantes Instituto Latinoamericano de Relaciones Internacionales. Contiene el Fallo de la Corte Internacional de Justicia sobre las Excepciones Preliminares, Bolivia-Chile. Santiago de Chile, 2016. P. 10-47.

¹³ Libro Azul. Ministerio de la Presidencia y Ministerio de Relaciones Exteriores. Antecedentes Históricos y la Pérdida del Litoral boliviano. La Paz - Bolivia, 2014. P. 15-85.

¹⁴ La Razón. «Bolivia entrega la memoria y pide a la CIJ que haga justicia». La Paz – Bolivia, 2014. P. 12.

¹⁵ Opinión. Carlos Mesa, vocero internacional de Bolivia. La Paz- Bolivia, 2014. P. 8.

всему миру о своей потере. За более чем 100 лет со дня подписания мирного договора с Чили поражение в войне стало большой болью, а море – национальной мечтой.

Историческая справедливость – понятие, практически не совместимое с реальностью. Историю можно трактовать по-разному, поэтому справедливость у каждого – своя. Предугадать, каковы шансы Боливии на достижение своей цели – сложно, но одно можно утверждать смело – народ и государство не желают смириться со своим внутриконтинентальным статусом и сделают все возможное, чтобы его изменить, не нарушая международное право.

УСТАНОВЛЕНИЕ МОРСКИХ ОХРАНЯЕМЫХ РАЙОНОВ В АНТАРКТИКЕ

Константин Валентинович Тимохин

*кандидат юридических наук
konstantinv1@yandex.ru*

Тема учреждения глобальной сети морских охраняемых районов (МОР) актуальна для целого ряда международных организаций, как универсальных – например, ООН, так и региональных – в первую очередь, Комиссии о сохранении морских живых ресурсов Антарктики (АНТКОМ)¹.

Широко заявлено о данной инициативе было еще в 2002 г. при принятии Йоханнесбургской декларации. В ней прописывалась идея создания репрезентативной сети МОР по всему земному шару в целях сохранения и управления морскими живыми ресурсами. Российская Федерация тогда присоединилась к указанному документу.

Однако указанная цель не была достигнута к установленному сроку (2012 г.). Одна из причин подобного результата - отсутствие единого понимания критериев установления МОР (размеры, сроки и пр.), а также параметров управления ими и оценки эффективности их существования. Нет определенности и в отношении того, как установление таких районов согласовывается с уже существующими режимами, введенными многочисленными международными, в том числе региональными рыбохозяйственными организациями (РРХО)².

¹ Комиссия создана в соответствии с Конвенцией о сохранении морских живых ресурсов Антарктики от 20 мая 1980 г. (вступила в силу 7 апреля 1982 г.). Российская Федерация является стороной Конвенции, а также одним из 26 членов Комиссии АНТКОМ.

² Например, Комиссия по охране южного голубого тунца. Актуальна в этой связи и деятельность таких учреждений, как Международная Кито-

На данный момент усилия по реализации глобального проекта МОР сфокусированы на запущенном в 2015 г. в рамках Генеральной Ассамблеи (ГА) ООН процессе разработки Соглашения об осуществлении положений Конвенции ООН по морскому праву, касающихся сохранения и использования морского биологического разнообразия в районах, находящихся за пределами национальной юрисдикции. Соответствующей резолюцией ГА ООН был заложен базис для начала разработки юридически обязывающего документа. В качестве образца для него было избрано уже существующее Соглашение ООН по трансграничным и далеко мигрирующим запасам 1995 г.³ Однако процесс в силу своей противоречивости и неоднородности до сих пор не может заручиться безоговорочной поддержкой всех заинтересованных государств, в том числе Российской Федерации.

Предполагается, что система МОР должна стать одним из краеугольных элементов предполагаемого инструмента. При этом в планах озвучивается возможность создания некоего наднационального органа, в компетенцию которого входило бы управление указанными районами. Однако на сегодняшний день приходится констатировать, что на данной ооновской площадке работу по устранению существующих пробелов с точки зрения определения МОР, их режима, критериев их установления и использования вряд ли можно охарактеризовать удовлетворительно.

Одновременно попытки по учреждению МОР предпринимаются в рамках иных международных организаций. Фактическим лидером и первопроходцем в этой сфере стал АНТКОМ, учредившая первый подобный район вокруг Южных Оркнейских островов (инициатива Великобритании) еще в 2009 г.⁴ А 1 декабря 2017 г. вступило в силу решение Комиссии об учреждении самого обшир-

бойная Комиссия (МКК) и Международная Морская Организация (ИМО).

³ Соглашение ратифицировано Российской Федерацией Федеральным Законом от 26 апреля 1997 г. №69-ФЗ.

⁴ Мера по сохранению Комиссии Конвенции по сохранению морских живых ресурсов 91-03 (2009) «Охрана южного шельфа Южных Оркнейских островов».

ного в мире по охвату морских пространств МОР в море Росса⁵. На этом фоне АНТКОМ как в прессе, так и в научной литературе стал именоваться как «устанавливающий тренды» и «хорошо сочетающий инновации с природоохранным подходом»⁶.

То обстоятельство, что процесс создания МОР фактически «заработал» именно в антарктическом регионе связан с его достаточно большими пространствами, в которых осуществляется минимальная хозяйственная деятельность, а значит и наложение разнонаправленных интересов не столь значительно как в иных уголках планеты⁷. Это, в свою очередь, по мнению ряда авторов, облегчает и нахождение компромисса. При таком подходе, однако, опускается немаловажная деталь – вопрос территориальных претензий в Антарктике, фактически «замороженный» статьей IV Договора об Антарктике. Это тема является одной из самых чувствительных в рамках Системы по Договору об Антарктике, а МОР, как раз и могут рассматриваться, как элементы продвижения существующих территориальных претензий. Если обратиться к картам, то будет очевидно, что подобные районы устанавливаются государствами в «антарктических секторах», на которые они претендуют.

Наряду с указанным мнением о том, что Антарктика представляется «наименее трудным местом в глобальном контексте»⁸ для решения этой задачи, отмечается, что антарктический пример

⁵ Мера по сохранению Комиссии Конвенции по сохранению морских живых ресурсов 91-05 (2016) «Морской охраняемый район в регионе моря Росса».

⁶ Miller D.G.M., Sabourenkov E. N. Managing Antarctic Marine Living Resources – the CCAMLR Approach? // The International Journal of Marine and Coastal Law, №19/3. P. 363.

⁷ См. Cordonnery L., Hemmings A.D., Kriwoken L. Nexus and Imbroglia in CCAMLR, the Madrid Protocol and Designating Antarctic Marine Protected Areas in the Southern Ocean // The International Journal of Marine and Coastal Law. 2015. №30.

⁸ В тексте - “least hard place in the global context”. Cordonnery L., Hemmings A.D., Kriwoken L. Nexus and Imbroglia in CCAMLR, the Madrid Protocol and Designating Antarctic Marine Protected Areas in the Southern Ocean // The International Journal of Marine and Coastal Law. 2015. №30. P. 756.

может служить более авторитетным прецедентом для последующей работы по созданию МОР в других частях света.

Для самого же АНТКОМ МОР представляет собой новую форму мер по сохранению, принимаемых для решения поставленных перед этой международной организацией⁹ задач. При этом следует учитывать, что цели МОР выходят за рамки исключительно управления и сохранения морских живых ресурсов региона и преследуют более широкие природоохранные цели. Данный факт является важным отличительным признаком АНТКОМ от других РРХО.

Учреждение МОР является лишь одним из способов достижения таких целей. Предыдущая практика демонстрирует, что с момента вступления в силу Конвенции АНТКОМ в 1982 г. данный подход особо востребован не был, что объясняется наличием действенного аппарата других инструментов (в частности, ст. 9 Конвенции АНТКОМ). МОР же, не имея формального закрепления и определения в рамках АНТКОМ, по своей сути является утрюрованной формой имеющегося в АНТКОМ механизма, который позволяет определять «открытые и закрытые зоны ... для целей научного изучения или сохранения»¹⁰.

Упомянутой статьей 9 Конвенции АНТКОМ предлагается целый набор средств и методов по охране и сохранению морских живых ресурсов, который, помимо непосредственного закрытия районов, предполагает запрет на вылов конкретных видов морских живых ресурсов, регулирование методов лова и пр. В этой связи при предложении новых МОР представляется целесообразным пояснение недостаточности этих методов.

Не следует забывать и о возможностях существующей в рамках АНТКОМ Системы инспекций, обладающей хорошо проработанным инструментарий, включая лицензирование судов, составление списков судов, вовлеченных в незаконный, несообщае-

⁹ Комиссия АНТКОМ является единственной формально учрежденной международной организацией в рамках Системы Договора об Антарктике.

¹⁰ пп. г п. 2 ст. IX Конвенции о сохранении морских живых ресурсов Антарктики от 20 мая 1980 г. В данном подпункте упоминаются, в том числе, и «особые зоны охраны и научного изучения».

мый и нерегулируемый промысел (НН промысел), и т.д. Кроме того, в районе действия Конвенции АНТКОМ в отношении института инспекций существует изъятие из свободы судоходства, позволяющее официально назначенным инспекторам подниматься на борт судов, находящихся в открытом море, для проверки документации и пр.¹¹ Этот механизм представляется достаточно важным для эффективной деятельности АНТКОМ, и он не должен в каком-либо виде урезаться или подменяться созданием МОР.

На сегодняшний день в отношении непосредственно МОР были разработаны лишь общие подходы к их учреждению – в частности, меры по сохранению (МС) АНТКОМ 91-03, 91-04 и 91-05. МС 91-05 касается учреждения МОР в море Росса, который, как предполагают многие государства, особенно выдвигающие собственные инициативы о новых МОР в зоне действия Конвенции АНТКОМ, станет образцом для последующей практики в этой области.

Пример Южных Оркнейских (МС 91-03) островов оказывается фактически невостребованным, поскольку в этом МОР установлены достаточно жесткие меры, предусматривающие запрет всех видов промысловой деятельности, сливов и выбросов с судов, а также уведомительный порядок захода судов в этот район. Подобный подход в случае применения во всех остальных МОР привел бы к тому, что всякая судоходная деятельность, в том числе и по обеспечению научно-исследовательских станций на континенте остановилась бы, а также прекратилась бы значительная часть законного рыболовного промысла в антарктических водах. К тому же, МОР вокруг Южных Оркнейских островов представляется не лучшим примером и с той точки зрения, что на данный момент (т.е. по истечении 9 лет с момента его создания) отсутствуют достоверные научные данные, подтверждающие целесообразность его учреждения и в целом его эффективность.

В контексте МОР и попыток «искоренения» рыбопромысловой деятельности в водах Южного океана примечательна позиция ЮАР при заявлении ею оговорки к принимаемым Комиссией АНТКОМ мерам по сохранению в отношении вод вокруг островов

¹¹ Mansi A.R. The System of Inspection of the Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources. P. 215.

Принца Эдварда, находящихся под суверенитетом этого государства. Так, южноафриканцы регулярно ссылаются на необходимость ведения круглогодичного промысла для борьбы с ННН-промыслом, что обуславливается отсутствием у них иных способов воздействия на контрабандистов¹². Это подтверждает, что на практике простое закрытие района даже с самыми жесткими требованиями оставляет все возможности для незаконной деятельности при явном отсутствии ресурсов для регулярного контроля и мониторинга.

Что касается МС 91-05, то установлению МОР в море Росса наоборот предшествовали долгие годы дискуссий в рамках Комиссии, а итоговый результат стал плодом кропотливой работы по нахождению баланса между двумя целями Конвенции – по сохранению морских живых ресурсов и их рациональному использованию. Основными оппонентами идеи МОР в море Росса были Россия, Украина, Южная Корея и Китай, подчеркивавшие, что задачи АНТКОМ по сохранению морских живых ресурсов должны уравновешиваться соблюдением рыбопромысловых интересов заинтересованных государств. Упомянутый МОР оказался показательным с той точки зрения, что доказал возможность нахождения такого баланса путем ряда компромиссов. Например, внутри указанного МОР была предусмотрена Специальная исследовательская зона, в отношении которой выделяется отдельная квота для проведения научных изысканий. Дополнительно в связи с его введением была достигнута договоренность об открытии районов, прилегающих к МОР и ранее закрытых для рыболовства, а действие самого МОР было ограничено 35 годами и т.д. Именно такой комплексный подход, как представляется, должен являться фундаментальной основой для нахождения развязок в отношении новых МОР.

Здесь следует указать, что решения Комиссии ожидают МОР, предложенные в Восточной Антарктике (Австралия, Франция, ЕС), в море Уэдделла (Германия, ЕС), вокруг Антарктического архипелага (Аргентина, Чили). Они находятся в разной степени проработанности, подчеркивая тот факт, что данный вопрос еще

¹² Miller D. CCAMLR Conservation Measures: How the Chairman's Statement Works // The Yearbook of Polar Law. 2015. № VII. P. 515.

долгое время будет в центре внимания Комиссии¹³. Следует также учитывать, что одновременно ведется подготовка еще нескольких МОР в других районах Антарктики.

В целом, однако, на данный момент можно констатировать, что процесс институционализации МОР находится на начальном этапе, поскольку даже упомянутые меры по сохранению в отношении режима МОР имеют ряд противоречий. Например, в мере 91-05 указывается, что План управления и мониторинга МОР утверждается лишь на Научном Комитете АНТКОМ, в МС 91-04 прямо говорится о том, что это задача не только Научного комитета, но и Комиссии АНТКОМ.

Примечательно, что, несмотря на требование наличия подобного Плана (вне зависимости от того, какой орган должен их утверждать), Великобритания, учредившая МОР вокруг Южных Оркнейских островов, не торопится с его разработкой и презентацией в рамках АНТКОМ. Не одобрен такой План и для МОР в море Росса.

В принципиальном плане остается нерешенной и проблема фактического управления МОР и ответственности в этой связи. В случае АНТКОМ предполагается, что она должна возлагаться на саму Комиссию, как орган учреждающий МОР, но, по факту эта обязанность переходит к государству, инициировавшему тот или иной МОР. Так обстоит дело и в случае особо охраняемых районов (ООРА) и антарктических особо управляемых районов (ОУРА)¹⁴, устанавливаемых в рамках Консультативных совещаний по договору об Антарктике (КСДА) в соответствии с положениями Договора об Антарктике 1959 г. Но не только в литературе, но и на самих сессиях КСДА уже стоит вопрос о неэффективности такого контроля, осуществляемого в отношении ООРА и ОУРА. Это связано с тем, что в действительности, кроме частичного ограждения

¹³ О текущей деятельности Комиссии АНТКОМ см. Тимохин К.В. Сохранение и использование морских живых ресурсов Антарктики: деятельность Комиссии АНТКОМ // Российские полярные исследования. 2018. №1. С. 28-30.

¹⁴ ООРА и ОУРА установлены Приложением V к Протоколу по охране окружающей среды к Договору об Антарктике, принятым на КСДА в 1991 г. и вступившим в силу в 2002 г.

районов практически не предпринимается никаких конкретных действий по контролю за ними (кроме демонстративных акций), а их сохранение обуславливается отсутствием активной деятельности в регионе. Что касается МОР, то их очень сложно будет даже «отгородить» для предотвращения проникновения в них, не говоря уже об эффективном мониторинге.

Протоколом по охране окружающей среды к Договору об Антарктике лидерство в области учреждения МОР было отдано АНТКОМ¹⁵, а на 28-ом заседании КСДА было принято решение о предоставлении Комиссии АНТКОМ права вето в отношении установления охраняемых районов с морскими компонентами¹⁶. В силу этих обстоятельств и, несмотря на отмечаемые наблюдателями «параллельные правовые обязательства»¹⁷ государств перед КСДА и Комиссией АНТКОМ, именно на последнюю ложится ответственность за формирование не только региональных, но можно говорить в перспективе и глобальных подходов к регулированию учреждения, мониторинга и управления МОР. Для этого на современном этапе, однако, принципиально нахождение консенсуса по всем перечисленным аспектам. Практическое решение данной дилеммы представляется пока сложным и требующим дополнительного сближения позиций государств в вопросе понимания целей деятельности АНТКОМ в целом.

Вывод. Очевидно, что отдельные МОР, не говоря об их системе, сокращают возможности рыбохозяйственной деятельности и доступа к морским живым ресурсам. Было бы абсолютно неверно, ссылаясь на необходимость сохранения таких ресурсов, урезать доступ к ним в ущерб положениям Конвенции АНТКОМ об их рациональном использовании, тем самым ограничивая национальные интересы государств.

¹⁵ Так, п.2 ст.6 Приложения V к Мадридскому протоколу гласит: «Учитывая Положения Статей 4 и 5 Протокола, никакой морской не может быть определен как Антарктический особо охраняемый район без предварительного одобрения Комиссией по сохранению морских живых ресурсов Антарктики».

¹⁶ Решение 9 (2005) Консультативного совещания по Договору об Антарктике XXVIII, Стокгольм.

¹⁷ Goldsworthy L., Hemmings A. The Antarctic Protected Area Approach, Shared resources – issues of governance», 2008. P. 126.

При этом в рамках АНТКОМ оказывается порой открытое давление, как со стороны государств, активно продвигающих данную идею,¹⁸ так и со стороны неправительственных организаций (НПО). Требования последних максималистичны и скорее служат подчеркнуть умеренность уже имеющихся в Комиссии предложений, нежели внести конструктивный вклад в обсуждение данного вопроса. Так, НПО настаивают на одновременном учреждении 19 МОР по всему периметру Южного океана¹⁹. России, например, предлагается ввести МОР в море Беллингаузена.

Дополнительно не следует забывать и об упоминавшихся процессах в ООН, и их потенциального распространения на воды полярных регионов, находящихся за пределами национальной юрисдикции, и прежде всего морских пространств Антарктики - в частности, в зоне действия Конвенции АНТКОМ, где работа на этом треке ведется уже на протяжении ряда лет.

Нельзя исключать возникновения ситуации, когда Комиссия АНТКОМ с уже наработанным багажом в области создания МОР, с заявленными позициями государств и прошедшими дискуссиями может столкнуться с необходимостью подчинения параллельному процессу, идущему на более высоком уровне, но с куда более слабой проработкой вопроса и с заметно большей его политизированностью.

В целом, приходится констатировать, что проблематика МОР на сегодняшний день носит не только характер научной дискуссии, преследующей природоохранные цели в интересах всего человечества, а значительно политизирована и тесно увязана с конкретными национальными интересами, продвигающих подобные проекты государств. Стоит отметить и бросающуюся в глаза

¹⁸ Примечательно, что основными сторонниками введения МОР в Антарктике являются государства, заявившие свои претензии на антарктические территории, и пытающиеся таким образом «подтянуть» к своим секторам и морские районы, прилегающие к ним. Конечно, самими государствами подобный подход отрицается.

¹⁹ Информационный документ 51 (2012) Консультативного совещания по Договору об Антарктике XXXV, Antarctic Ocean Legacy: A Vision for Circumpolar Protection.

поспешность, с которой пытаются продвигать новые МОР в ущерб детальному научному обоснованию каждого из них.

В этой связи принципиально важно отводить научной составляющей каждого МОР приоритетное значение, а природоохранные устремления уравнивать с интересами по рациональному хозяйственному освоению морских живых ресурсов Антарктики в соответствии с задачами и целями Конвенции АНТКОМ. Для продвижения же на треке учреждения морских охраняемых районов, очевидно, требуется нахождение общего знаменателя, общих критериев (научная обоснованность, возможность проверки эффективности и пр.), с которыми могли бы согласиться все государства-члены АНТКОМ и на основании которых в последующем могли бы утверждаться новые МОР. Таким образом, создавалась бы целостная и прямолинейная система, «правила игры» в рамках которой были бы не фрагментированы, а понятны всем ее участникам.

СЕКЦИЯ

МЕЖДУНАРОДНОЕ ВОЗДУШНОЕ ПРАВО

ВОПРОСЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ МЕЖДУНАРОДНЫХ ПОЛЕТОВ

Виктория Сергеевна Баутина

*студентка 3 курса
Российский университет дружбы народов
bautinavika@mail.ru*

В настоящее время международная авиация один из самых распространенных и востребованных видов сообщения между государствами. Вопросы безопасности международных полетов входят в предмет правового регулирования самостоятельной отрасли международного права – международного воздушного права. Главным источником отрасли выступает Конвенция о международной гражданской авиации 1944 г. (далее – Чикагская конвенция 1944 г.)

Первыми актами, затрагивающими вопросы международной авиации, были Парижская конвенция 1919 г., Иберо-американская конвенция об аэронавигации 1926 г., и другие международные договоры универсального характера, утратившие силу с принятием Чикагской конвенции 1944 г.

Пунктом 1 ст.44 Чикагской конвенции о международной гражданской авиации 1944 г. предусмотрено создание специального органа, на который возложена ответственность по обеспечению безопасности международных полетов, которым является Международная организация гражданской авиации (ИКАО). Она выступает координатором по созданию условий для повышения эффективности деятельности гражданской авиации, призвана обеспечивать безопасное и упорядоченное развитие международной гражданской авиации во всем мире, способствовать безопасности полетов в международной аэронавигации¹.

¹ Конвенция о международной гражданской авиации, 1944 г. // ИКАО. Doc 7300/8.2008.

Международное воздушное право, как самостоятельная отрасль международного права, характеризуется наличием принципов, одним из которых выступает принцип обеспечения безопасности международной авиации². Ученые в области международного воздушного права отмечают, что указанный принцип «определяет общую направленность правового регулирования большого круга вопросов, связанного с обеспечением безопасности международных полетов...»³.

Понятие «безопасность» может быть переведено как «*safety*» и «*security*», в первом случае имеется в виду соблюдение технических требований, требований к экипажу, в то время как во втором – безопасность от актов незаконного вмешательства.

Выработка международных стандартов и рекомендуемой практики ИКАО – один из способов достижения целей, соблюдение которых – прямая обязанность государств-участников конвенции. Стандарты в этой области можно разделить на две группы: 1) устанавливающие минимальные требования к персоналу и эксплуатируемой авиационной технике и оборудованию; 2) введение единообразного плана действий при возникновении аварийных ситуаций; единство процедур по управлению, и требований к параметрам аппаратуры⁴.

Принцип обеспечения безопасности реализуется двумя путями: во-первых, посредством принятия мер по обеспечению технической надежности авиационной техники, аэропортов, вспомогательных служб и воздушных трасс (*safety*); во-вторых, по ведению борьбы с актами незаконного вмешательства в осуществление международных полетов (*security*)⁵. Именно под влиянием данно-

² Конвенция о международной гражданской авиации, 1944 г. // ИКАО. Дос 7300/8. 2008.

³ Пиджаков А.Ю., Волков Г.А., Майор М.Н. О принципе обеспечения безопасности международной гражданской авиации // Транспорт Российской Федерации. Журнал о науке, практике, экономике. 2014. №6. С.29.

⁴ Гаптрахманова А.В. Международно-правовые основы обеспечения безопасности полетов гражданской авиации международной организацией гражданской авиации (ИКАО) // Юридическая наука. 2013. №3. С. 119.

⁵ Пиджаков А.Ю., Волков Г.А., Майор М.Н. О принципе обеспечения безопасности международной гражданской авиации // Транспорт Российской Федерации. Журнал о науке, практике, экономике. 2014. №6. С.29.

го принципа происходит формирование национального законодательства в области воздушного права⁶.

Проблеме обеспечения технической безопасности уделяется особое внимание со стороны ИКАО. Так в 2016 г. был принят «Глобальный план безопасности полетов 2017-2019» (*Global Aviation Safety Plan*), в котором под безопасностью полетов понимается «состояние, при котором риски, связанные с авиационной деятельностью, относящейся к эксплуатации воздушных судов или непосредственно обеспечивающей такую эксплуатацию, снижены до приемлемого уровня и контролируются»⁷.

Вопросам «*security*» посвящено Приложение 17 к Чикагской конвенции 1944 г. (далее – Приложение), в нем безопасность определяется как «защита гражданской авиации от актов незаконного вмешательства» (АНВ)⁸.

Приложение содержит конкретные виды АНВ, однако их перечень не является исчерпывающим, представляется возможным предположить в виду стремительного развития научно-технического прогресса, возможного изобретения и использования преступниками современных средств и методов совершения противоправных деяний на борту воздушного судна.

В ходе развития отрасли права происходило образование отдельных институтов. Например, А.И. Травников выделяет по объекту правового регулирования отдельный институт международного воздушного права - институт права противодействия актам незаконного вмешательства в деятельность гражданском авиации,

ской Федерации. Журнал о науке, практике, экономике. 2014. №6. С.30-31.

⁶ Международное воздушное право: учебник для бакалавриата и магистратуры / под ред. А. И. Травникова, А. Х. Абашидзе. М., 2018. С.17.

⁷ Совет ИКАО. Глобальный план обеспечения безопасности полетов 2017-2019. 2016. Doc 10004. URL: https://www.icao.int/publications/Documents/10004_ru.pdf (дата обращения: 10 апреля 2018 г.)

⁸ Совет ИКАО. Приложение 17 к Конвенции о международной гражданской авиации. Безопасность Защита международной гражданской авиации от актов незаконного вмешательства. Март, 2011. AN 17. URL: http://www.aviadocs.net/icaodocs/Annexes/an17_cons_ru.pdf (дата обращения 11 апреля 2018 г.)

который образует международное право авиационной безопасности⁹.

К этим вопросам международное сообщество обращалось длительное время, разрабатывая международно-правовые нормы, направленные на обеспечение авиационной безопасности. Примерами международных договоров в этой области могут быть:

1) Токийская конвенция «О преступлениях и некоторых других действиях, совершённых на борту воздушного судна» 1963 г.;

2) Гаагская конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов 1970 г.;

3) Монреальская конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации 1971 г., предназначенная для предотвращения и предупреждения актов саботажа и насилия, направленных против какого-либо конкретного воздушного судна;

4) Протокол о борьбе с незаконными актами насилия в аэропортах, обслуживающих международную гражданскую авиацию 1988 г.;

5) Конвенция о маркировке пластических взрывчатых веществ в целях их обнаружения 1991 г.;

6) Пекинская конвенция о борьбе с незаконными актами в отношении гражданской авиации, 2010 г.

Актуальной проблемой в сфере обеспечения безопасности международных полетов является поиск способов борьбы с противоправными действиями на борту воздушных судов, координация усилий государств в этих целях.

Как известно, пиратство изначально распространялось на исключительно морские просторы. Позднее, с момента изобретения первых летательных аппаратов, оно охватило также и воздушное пространство.

Впервые определение пиратства было закреплено Женевской конвенцией «Об открытом море» 1958 г., так, пиратством признавался:

1) любой неправомерный акт насилия, задержания или грабежа, совершаемый с личными целями экипажем или пассажирами

⁹ Международное воздушное право: учебник для бакалавриата и магистратуры / под ред. А. И. Травникова, А. Х. Абашидзе. М., 2018. С. 162.

какого-либо частновладельческого судна или частновладельческого летательного аппарата и направленный: а) в открытом море против какого-либо другого судна или летательного аппарата, или против лиц или имущества, находящихся на их борту; б) против какого-либо судна или летательного аппарата, лиц или имущества в месте, находящемся за пределами юрисдикции какого бы то ни было государства;

2) любой акт добровольного участия в использовании какого-либо судна или летательного аппарата, если тот, кто этот акт совершает, знает обстоятельства, в силу которых это судно или этот летательный аппарат являются пиратским судном или пиратским летательным аппаратом¹⁰.

Кроме того, Конвенцией 1958 г. определялась юрисдикция государств в отношении пиратских воздушных судов. В дальнейшем регулирование борьбы с захватом воздушного судна продолжилось в Токийской конвенции 1963 г., однако остались вопросы, не затрагиваемые конвенцией, в частности, о разрешении споров между государствами о юрисдикции в отношении преследования лиц, виновных в захвате воздушного судна и трудностей в вопросе о выдаче правонарушителей¹¹.

При разработке конвенции «Об открытом море», 1958 г. Комиссия международного права (КМП) отклонила предложение признать пиратством действия любого члена экипажа или пассажира, который с целью грабежа или кражи прибегает к насилию или угрозе по отношению к другому члену экипажа или пассажиру, а также силой захватывает судно или летательный аппарат. Кроме того, обсуждался вопрос отнесения к пиратству любых действий по захвату или только совершаемых с целью извлечения выгоды (*furandi causa*)¹².

¹⁰ Конвенция об открытом море, 1958 г. // Ведомости ВС СССР. 1962 г. N 46. Ст. 457.

¹¹ Маховский Я. История морского пиратства. Киев, 1992. URL: <http://historic.ru/books/item/f00/s00/z0000216/> (дата обращения: 11 апреля 2018 г.)

¹² Маховский Я. История морского пиратства. Киев, 1992. URL: <http://historic.ru/books/item/f00/s00/z0000216/> (дата обращения: 11 апреля 2018 г.)

В соответствии с положениями статьи 17 Конвенции 1958 года, «судно или летательный аппарат считаются пиратским судном или пиратским летательным аппаратом, если они предназначаются лицами, имеющими над ними власть, для совершения действий, предусмотряемых в статье 15. Это относится также к судну или летательному аппарату, которым пользовались для совершения таких действий, до тех пор, пока они остаются под властью лиц, виновных в этих действиях»¹³.

Как показывает практика, основные меры по обеспечению безопасности должны производиться на земле до полета воздушного судна.

В целях обеспечения безопасности международных полетов, государствам необходимо объединяться и координировать свои усилия. Преамбула Конвенции о борьбе с незаконным захватом воздушных судов, 1970 г. гласит: «акты незаконного захвата или осуществления контроля над воздушным судном, находящимся в полете, угрожают безопасности лиц и имущества, серьезно нарушают воздушное сообщение и подрывают веру народов мира в безопасность гражданской авиации»¹⁴. Гражданская авиация один из наиболее распространенных видов международного сообщения, таким образом вопросы обеспечения безопасности полетов между государствами должны ставиться на первое место в авиационной политике государств. В Российской Федерации разработкой и реализацией авиационной политики занимаются Правительство РФ, а также Министерство транспорта РФ.

Согласно «Основам государственной политики РФ в области авиационной деятельности до 2020 г.» государственные интересы Российской Федерации в области авиационной деятельности формируются с учетом «необходимости предотвращения угроз террористического характера в отношении воздушных судов и объектов авиационной инфраструктуры», а также «повышения требований к

¹³ Конвенция об открытом море. // Ведомости ВС СССР. 1962 г. N 46. Ст. 457.

¹⁴ Конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов, 1970 г. // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XXVII. М., 1974. С. 292 - 296.

качеству авиационной техники и предоставлению авиационных услуг, что напрямую связано с вопросами авиационной безопасности». Кроме того, согласно п.10 указанного документа, одной из главных целей авиационной политики Российской Федерации является «повышение авиационной безопасности и безопасности полетов воздушных судов с учетом требований международных стандартов и рекомендаций Международной организации гражданской авиации (ИКАО)»¹⁵.

В. Бордунов указывает на необходимость использования новых подходов к обеспечению безопасности полетов. Это обусловлено ростом объемов международных перевозок, в связи с чем во всем мире значительно усложнилась аэронавигационная обстановка, появились также новые угрозы безопасности полетов¹⁶.

С учетом значимости обеспечения должного уровня международной безопасности принимаются различные попытки направленные на повышение безопасности воздушного сообщения между государствами. В частности, ИКАО проводятся конференции, по итогам которых государства обмениваются опытом в сфере обеспечения безопасности гражданской авиации, принимаются документы универсального характера, а также разрабатываются новые механизмы. Например, в 2011 г. ИКАО завершила разработку платформы «*AVSECPaedia*», которая направлена на обмен государствами информации, содержащей важные сведения, включая данные по технологиям и методам досмотра.

Кроме того, ИКАО предлагается внедрение программы «Авиационная безопасность» (*ISD–Security*). Она представляет собой платформу, благодаря которой должно развиваться сотрудничество государств в выработке совместных соглашений между государствами в целях координации их деятельности в области авиационной безопасности. «Авиационная безопасность» характе-

¹⁵Основы государственной политики Российской Федерации в области авиационной деятельности на период до 2020 года (01.04. 2012 г. Пр-804) // ЦНТД «Техэксперт».

¹⁶Бордунов В. Новые подходы ИКАО к обеспечению глобальной безопасности полетов. URL: <https://www.aex.ru/docs/4/2011/4/11/1322/> (дата обращения 11 апреля 2018 г.)

ризуется наличием ряда учебных программ и координированной сетью центров обучения¹⁷.

Государства осознают важность существующей проблемы, решение которой невозможно без тесного взаимодействия и сотрудничества, объединения усилий в достижении совместной цели – обеспечения безопасности полетов.

¹⁷ Послание Генерального секретаря ИКАО Раймона Бенжамена // Журнал ИКАО. 2011. №5. С.6. URL: https://www.icao.int/publications/journalsreports/2011/6605_ru.pdf (дата обращения 11 апреля 2018 г.)

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ КОНВЕНЦИИ ООН ПО МОРСКОМУ ПРАВУ 1982 Г. В ЦЕЛЯХ РАЗВИТИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО ВОЗДУШНОГО ПРАВА

Евгения Александровна Сокова

*аспирант кафедры международного права
Юридического института РУДН
evgeniya.gnatik@gmail.com*

Международное воздушное право сегодня представлено значительным количеством универсальных международных договоров: Конвенция о международной гражданской авиации (далее - Чикагская конвенция 1944 г.), Конвенция для унификации некоторых правил международных воздушных перевозок 1969 г, Конвенция о возмещении вреда, причиненного иностранным воздушным судном третьим лицам на поверхности 1952 г., Конвенция о преступлениях и некоторых других актах на борту воздушного судна 1963 г., Конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов 1970 г., Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации 1971 г. и многие другие. Все эти документы предназначены для регулирования деятельности и обеспечения безопасности только гражданской авиации. Однако есть исключение из этого правила – Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. Этот договор, принятый Третьей конференцией ООН по морскому праву, является основным и наиболее полным источником не только международного морского права, но и международного воздушного права.

Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. действует не только в отношении всех воздушных судов, включая государственные, но и в отношении иных летательных аппаратов. Важность этого международного договора для воздушного права заключается в том, что он содержит ряд положений, закрепляющих основы полетов воздушных судов над морским пространством, подтверждает суверенитет государств в отношении воздушного пространства над их территориальным морем (п.2 ст.2) и устанавливает

ливаает допустимый предел его внешней границы в 12 морских миль (ст.3)¹.

Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. провозглашает один из отраслевых принципов международного воздушного права – свободу полетов над открытым морем (пп.б п.1 ст.87). Следовательно, каждое государство вправе производить полеты и осуществлять иную неавиационную деятельность над открытым морем, а другие государства не вправе этому препятствовать. В этом контексте важно отметить, что де-юре ни одно государство не наделено полномочиями осуществлять юрисдикцию в отношении такого воздушного пространства без соответствующих международных договоренностей. Воздушное пространство, согласно приложениям к Чикагской конвенции 1944 г., делится на контролируемое и неконтролируемое. Под контролируемым понимается воздушное пространство определенных размеров, в пределах которого обеспечивается диспетчерское обслуживание полетов в соответствии с классификацией воздушного пространства². К такому пространству принято относить воздушные трассы и подходы к аэродромам. Таким образом, государства контролируют лишь малую часть международного воздушного пространства. Следовательно, большая часть воздушного пространства над открытым морем является неконтролируемым воздушным пространством. Правил полетов вне установленных международных трасс, а тем более правил осуществления неавиационной деятельности над открытым морем не существует. Более того, Чикагская конвенция 1944 г. не распространяет свое действие на государственные воздушные суда.

Тем не менее, на сегодняшний день сложилась практика, согласно которой государственные транспортные суда выполняют полеты по международным воздушным трассам в соответствии с правилами Приложения 2 к Чикагской конвенции 1944 г. Для осу-

¹ Правовой режим воздушного пространства. Аэронавигация и безопасность: монография / Травников А.И. - М.: Проспект, 2014. – С.36.

² Приложение 11«Обслуживание воздушного движения» к Конвенции о международной гражданской авиации 1944 г. : офиц. текст// ИКАО. – 2001. URL: http://www.6pl.ru/asmmap/Annexes/an11_cons_ru.pdf (дата обращения 23.03.2018).

шествования деятельности, угрожающей безопасности полетов, над открытым морем (например, пуски ракет, стрельбы и т.п.) объявляют опасные зоны. Это понятие встречается в Приложениях к Чикагской конвенции 1944 г., но не является обязательным условием для государств. Объявление опасной зоны происходит посредством уведомления государств путем направления NOTAM (англ. NOtice To AirMen). Специальные службы занимаются проверкой сведений и оповещений пользователей воздушного пространства в режиме реального времени. Такие зоны, как правило, объявляются для проведения военно-морских и авиационных учений.

Несмотря на то, что государства стремятся обеспечить максимальную безопасность полетов, отсутствие правил значительно осложняет авиационную действительность. В связи с этим уже давно назревает необходимость внесения изменений в существующие международные договоры с целью их приведения в соответствие с реальностью. Однако, по нашему мнению, вносить изменения в Чикагскую конвенцию 1944 г. невозможно, так как она не применяется к государственным воздушным судам. Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. распространяет свое действие на все виды летательных аппаратов, устанавливает свободу полетов над открытым морем и закрепляет порядок использования воздушного пространства над проливами и архипелажными водами. Поэтому именно в этой конвенции следует закрепить обязанность государственных транспортных судов выполнять полеты по правилам гражданской авиации, зафиксировать необходимость объявления опасных зон и порядок их объявления. Данной Конвенцией следует предусмотреть права прибрежного государства по отношению к деятельности в его районе полетной информации (далее – РПИ): установление структуры воздушного пространства, резервирование участков для осуществления опасной деятельности, наблюдение за безопасностью полетов в неконтролируемом воздушном пространстве.

Современное международное воздушное право среди своих источников имеет ряд обычаев. К ним относится и осуществление прибрежным государством юрисдикции в отношении его РПИ. В силу необходимости государства выработали многолетнюю практику, позволяющую осуществлять полеты с наибольшей степенью

безопасности. Некоторые ученые (например, М.Мильде) отрицают возможность осуществления юрисдикции прибрежного государства в открытом море³, хотя фактически это и происходит. По указанным причинам модернизация Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. в целях развития международного воздушного права представляется необходимой.

³ Мильде, М. Международное воздушное право и ИКАО [Текст] / Под ред. О.И. Аксаментова; С предисл. А.А. Баталова; Пер. с англ. А.М. Бобкова и др. – Спб.: Институт АЕРОHELP, 2017. – С.66.

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ АВИАЦИИ ПРИ ВОЗНИКНОВЕНИИ БЕДСТВИЙ И КАТАСТРОФ

Петр Алексеевич Шамарин

*аспирант кафедры международного права
Российского университета дружбы народов*

Нельзя не заметить, что в последние десятилетия значительно возросли частота и масштабы стихийных бедствий и техногенных катастроф во всем мире. Любой район Земного шара подвержен какой-либо разновидности природных бедствий или метеорологических катаклизмов. Сегодня можно точно сказать, что авиация является наиболее эффективным средством во многих сферах деятельности, связанных с уменьшением опасности бедствий и преодолением их последствий. И развитие международного права в этой сфере нацелено, в частности, на сокращение сроков прибытия авиации к районам оказания помощи.

С 1995 г. в структуре МЧС России функционирует Управление авиации, регулирующее использование самолётов и вертолётов в целях ликвидации последствий бедствий. Авиация МЧС задействуется в тушении пожаров посредством сброса воды или огнегасящей жидкости, при перевозке пострадавших в клиники и больницы для доставки гуманитарной помощи, проведения поисково-спасательных работ, мониторинга зон бедствий и т.п. Так, на сегодняшний день численность парка авиации МЧС составляет 74 воздушных судна, среди которых 17 самолётов и 56 вертолётов, также растёт парк беспилотной авиации¹.

¹ История авиации МЧС России / Сайт Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий. URL: <http://www.mchs.gov.ru/dop/sily/Aviacija> (дата обращения: 10 апреля 2018 г.).

Существует множество примеров эффективного использования авиации при проведении операций МЧС не только на территории России, но и за рубежом: в Европе, Юго-Восточной Азии и Латинской Америке.

Вместе с тем стоит отметить основную проблему международно-правового характера, возникающую при использовании авиации в процессе оказания помощи в ситуациях бедствий одним государством другому. Она состоит в том, что для осуществления помощи часто требуется совершение международного полёта, и основная трудность возникает при пролёте суверенного воздушного пространства других государств. Международные полёты осуществляются на основании международных договоров, соглашений о воздушных сообщениях или разовых разрешений, выдаваемых уполномоченными органами государств. Однако стоит сказать, что в ситуации бедствия или техногенной катастрофы различные промедления препятствуют скорейшему прибытию воздушных судов. Данный порядок, требующий разрешения на выполнение международного полёта, снижает эффективность использования авиации при проведении спасательных операций, что чревато ещё большим усугублением бедственной ситуации. Так, например, для совершения полёта авиацией МЧС России при тушении лесных пожаров на территории иностранного государства требуется разрешение, получаемое по дипломатическим каналам, что также усложняется, если при совершении спасательной операции возникает необходимость пересечения суверенного воздушного пространства двух и более государств, от которых также необходимо получение разрешений. Бюрократизация этого процесса может быть чревата потерями людских жизней и экономическими потерями, которых можно было бы избежать. Хорошо, если национальные ведомства государств взаимодействуют чётко и оперативно, но если этого нет, то актуальным становится вопрос о создании международно-правового режима, предусматривающего упрощённый порядок пересечения государственных границ воздушными судами при оказании международной помощи.

Обозначенная проблема не нашла должного отражения в актах международного воздушного права. Хотя Конвенция о международной гражданской авиации 1944 г. (далее – Чикагская конвен-

ция 1994г) в ст. 5 «Право нерегулярных полётов»² предусматривает возможность для воздушных судов одного государства осуществлять полёты и транзитные беспосадочные полёты на территорию другого государства, а также совершать посадки с некоммерческими целями без необходимости получения предварительного разрешения, в ней всё же содержится указание на то, что каждое государство сохраняет за собой право по соображениям безопасности требовать от воздушных судов получать специальное разрешение на такие полёты. Более того, в сферу действия Чикагской конвенции 1994г не входят государственные воздушные суда, а именно государственная авиация задействуется в операциях по ликвидации бедствий. Выражение «без необходимости получения специального разрешения», которое обычно выдаётся по дипломатическим каналам, вовсе не означает свободу полётов без какого-либо регулирования, ведь при полёте должны чётко соблюдаться определённые правила – иметься утверждённый план полёта, должно быть установлено, где разрешено пересекать государственную границу. Таким образом, положения ст. 5 Чикагской конвенции не решают рассматриваемую проблему полёта воздушных судов в случае оказания международной помощи в ситуациях бедствий.

Далее следует отметить Приложение 12 к Чикагской конвенции «Поиск и спасание»³, предложения о создании которого были выдвинуты в рамках Международной организации гражданской авиации (ИКАО) ещё в 1946 г. Оно было принято в 1951 г. В последующем в данное Приложение неоднократно вносились изменения и дополнения, последние – в 2007 г. Приложение 12 устанавливает процедуры создания и работы служб поиска и спасания, организации взаимодействия с аналогичными службами соседних

² Конвенция о международной гражданской авиации 1944 г. // Международное воздушное право: учебник для бакалавриата и магистратуры / под ред. А.И. Травникова, А.Х. Абашидзе. М.: Издательство Юрайт, 2018. С. 230–262.

³ Приложение 12 к Конвенции о международной гражданской авиации «Поиск и спасание». URL: http://aviadocs.com/icaodocs/Annexes/an12_cons_ru.pdf (дата обращения: 10 апреля 2018 г.).

государств, порядок и сигналы, оформление документов, права и обязанности должностных лиц при проведении поиска и спасания.

Следует отметить, что Приложение 12 касается ситуаций спасания воздушных судов и находящихся на борту лиц, терпящих бедствие, но никак не относится к ситуациям стихийных бедствий. Вместе с тем, данное Приложение следует упомянуть в контексте Международной конвенции по поиску и спасанию на море 1979 г.⁴ (далее – Конвенция САР), представляющей интерес в рамках исследуемого вопроса. В частности, Конвенция САР в ст. 3.1.2 предусматривает, что, если нет иной договорённости, государству предписывается разрешать немедленный допуск в свои территориальное море или на свою территорию, либо в воздушное пространство над ними спасательных единиц другого государства для целей поиска местоположения происшествий для спасения людей, оставшихся в живых. В таких случаях операции по поиску и спасанию координируются соответствующим спасательно-координирующим центром стороны, разрешившей допуск. Для этого сторона, желающая того, чтобы её спасательные средства были допущены на территорию другого государства, передают запрос спасательно-координирующему центру. Ответственные власти сторон, в свою очередь, немедленно подтверждают получение такого запроса и как можно скорее указывают условия, если таковые имеются, на которых может быть предпринята намеченная спасательная миссия. Обратим внимание, это касается только ситуаций морских происшествий. Также ст. 3.1.5 Конвенции устанавливает, что государствам следует вступать в соглашения с соседними государствами относительно условий допуска своих спасательных единиц в территориальное море или на территорию друг друга, либо в воздушное пространство над ними.

Нужно упомянуть и о том, что в рамках этой Конвенции говорится, что все полномочия по разрешению на допуск в территориальное море государства, получению запроса и тому подобное осуществляет спасательно-координационный центр государства. В целях ускорения получения допуска такие спасательно-

⁴ Международная конвенция по поиску и спасанию на море 1979 г. // Сборник международных договоров СССР. М., 1990. Вып. XLIV. С. 225–238.

координационные центры принимают меры совместно с органами управления воздушным движением и противовоздушной обороны, таможенными, санитарными, иммиграционными и другими службами, ставя их в известность, во избежание недопонимания и всевозможных последствий такого недопонимания.

После принятия Конвенции САР Международная морская организация (ИМО) разделила мировой океан на тринадцать поисково-спасательных зон. В каждой из зон соответствующие государства должны установить границы районов, в которых они несут ответственность за проведение поисково-спасательных операций. В 1995 году в Конвенцию САР было внесено несколько важных поправок. В частности, некоторые её положения были скорректированы с тем, чтобы соответствовать положениям о поиске и спасании, содержащимся в Приложении 12 к Чикагской конвенции.

В связи с тем, что возлагаемые по Конвенции САР на государства обязательства требуют существенных финансовых затрат (например, установление береговых сооружений), её ратифицировало незначительное число государств. Однако важно подчеркнуть позитивный опыт, выработанный в рамках Конвенции САР и Приложения 12 к Чикагской конвенции, который целесообразно использовать и в отношении ситуаций бедствий природного и техногенного характера. Этот опыт предусматривает закрепление на международно-правовом уровне положения, способствующего быстрому допуску морских судов одного государства в территориальное море, на территорию и воздушное пространство над ними спасательных единиц другого государства при соблюдении минимальных формальностей. Это, как уже было отмечено выше, значительно экономит время, что очень важно при ликвидации бедствий и для минимизации их негативных последствий.

На сегодняшний день остаётся острая необходимость в принятии международно-правового акта, упрощающего пересечение границ суверенного воздушного пространства государств с целью использования авиации при осуществлении операций по ликвидации стихийных бедствий и проведению гуманитарных операций. И Конвенция САР может послужить хорошим примером для создания аналогичного правового режима.

СЕКЦИЯ

АФРИКА И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

ЗАЩИТА ПРАВ КОРЕННЫХ НАРОДОВ В АФРИКАНСКОМ СУДЕ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА И НАРОДОВ НА ПРИМЕРЕ ДЕЛА «АФРИКАНСКАЯ КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА И НАРОДОВ ПРОТИВ РЕСПУБЛИКИ КЕНИЯ»

Аду Яо Никээ

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

Защита прав человека является достижением цивилизованного мира. Вместе с тем, защита прав и свобод определенной категории уязвимых групп людей остается настоящим вызовом для мирового сообщества. Одну из таких групп представляют собой коренные народы. Декларация ООН о правах коренных народов 2007 года¹ не дает определения того, что представляют собой коренные народы, что часто приводит к различным толкованиям понятия «коренной народ» и, соответственно, к проблемам эффективной защиты их прав. В этой связи понятие «коренные народы» в Африке долгое время было объектом разбирательства между правозащитниками и политиками, которые отрицали наличие коренных народов в пределах своей национальной юрисдикции и, соответственно, ущемляя права последних. В этой связи Решение Африканского суда по правам человека и народов (далее - Суд) по делу Африканской комиссии по права человека и народов (далее - Комиссия) против Республики Кения², квалифицировавшее народ Ожек как один из коренных народов, позволяет сделать значи-

¹ http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/indigenous_rights.shtml дата обращения [15.10.2018г.]

² <http://en.african-court.org/images/Cases/Judgment/Application%20006-2012%20-%20African%20Commission%20on%20Human%20and%20Peoples%E2%80%99%20Rights%20v.%20the%20Republic%20of%20Kenya..pdf>

тельный вклад в определение понятия коренных народов в мире в целом и частности в Африке, а также способствует дальнейшей защите их прав.

Суть дела состоит в том, что 14 ноября 2009 года в Африканскую комиссию по правам человека и народов поступила жалоба от Центра развития прав меньшинств³ (далее - ЦРПМ) совместно с Международной группой прав меньшинств⁴ (далее - МГПМ), действующих от имени сообщества народа «Ожек» (далее - Ожек) в составе около 20000 человек, из которых 15000 проживают на «территории заповедника - леса Мо» (далее - Мо) в Республике Кения. В жалобе сообщается об Ордере на принудительную высылку в течение 30 дней сообщества Ожек и проживающих с ними других народов. Данный Ордер был издан Кенийской лесной службой (далее - КЛС) и ссылался на то, что Мо, который занимает около 400000 гектаров земли, является «зоной привлечения дождей» и участком государственной земли согласно части четвертой государственного земельного Акта Республики Кения.

Таким образом, государство намерено сохранять Мо в качестве «зоны привлечения дождей», иными словами по экологической причине, по мнению заявителя.

23 ноября Комиссия ввиду политического, социального и экономического значения Мо для выживания Ожек и во избежание необратимого негативного процесса высылки приняла превентивные меры о приостановлении действия Ордера КЛС. 12 июля в связи с отсутствием ответа со стороны государства-ответчика (Республики Кения) и на основании ст. 5(1)(а) Протокола⁵ Комиссия передала дело на рассмотрение в Суд.

Заявитель (Комиссия), таким образом, считает, что ответчиком нарушены ст. 1 (обязательства государств по защите прав, обязанностей и свобод, закрепленных в Хартии), 2 (недискрими-

³Center for minority rights development

⁴Minority rights group international

⁵PROTOCOL TO THE AFRICAN CHARTER ON HUMAN AND PEOPLES' RIGHTS ON THE ESTABLISHMENT OF AN AFRICAN COURT ON HUMAN AND PEOPLES' RIGHTS:<http://en.african-court.org/images/Basic%20Documents/africancourt-humanrights.pdf>

нация), 4 (неприкосновенность личности), 8 (свобода мысли, профессии и религии), 14 (право собственности), 17 (2) и (3) (свобода участия в культурной жизни и обязательства государств по защите моральных и культурных ценностей), также 21 (право распоряжения своими ресурсами) и 22 (право на развитие) Африканской хартии по правам человека и народов (далее - Хартия). В своей жалобе Комиссия просит Суд:

1. Приостановить высылку Ожек из Мо и государству-ответчику воздержаться от угроз, запугивания или вмешательства в традиционный уклад жизни Ожек;

2. Признать историческую землю Ожек, государству-ответчику выдать право на исконную землю и провести демаркацию государственной земли от Ожевской, пересмотреть свое законодательство путём признания коллективного права собственности; и

3. Выплатить компенсацию Ожек за все понесенные убытки в связи с потерями собственности, ущемлением права на развитие, утратой природных ресурсов, а также ограничением права свободного вероисповедания и развития своей культуры.

Комиссия также просит Суд принять временные меры в связи с тем, что Министерство по земельным делам 9 ноября 2012 сняло ограничительные меры по продаже участка Мо в размере не более пяти гектаров.

Суд на своей 28 ординарной сессии принял следующие временные меры:

1. Ответчику приостановить ордер о снятии ограниченных мер по продаже участка Мо до окончательного принятия решения по делу и

2. Сообщить Суду в течение 15 суток с момента получения данного Решения о принятых мерах в этих целях.

Страна ответчика отвергла претензии Комиссии по следующим мотивам:

1. МГПМ и ЦРПМ не исчерпали внутренние правовые механизмы защиты Республики Кения;

2. Обязательства Суда провести предварительную проверку информации о компетенции Суда и приемлемости дела на основании пункта 40 его Регламента, как закреплено в статьях 50 и 56 Хартии;

3. Возможность заявителей просить обеспечительные меры на неопределенный срок. Каждый заявитель может обращаться в Верховный суд по определенной процедуре, который на основании своей конституционной юрисдикции принимает временные меры.

4. Бремя доказывания вины и определение времени судебного разбирательства лежит на заявителе по кенийскому процессуальному законодательству, следовательно, нет никаких ограничений для своевременного рассмотрения дела;

5. Процедура получения судебной защиты и конституционная процедура Верховного суда не требует устного слушания и, следовательно, является упрощенной;

6. Дело находится на рассмотрении Комиссии, которая должна принять решение о приемлемости или его отклонении, поэтому передача дела на рассмотрение Суда не приемлема и нарушает принцип комплементарности между Судом и Комиссией;

7. Страна присоединилась к Хартии в 1992 году, а предполагаемое нарушение прав Ожек имело место до указанной даты.

После исчерпывания условий приемлемости суд приступил к рассмотрению дела по существу.

По существу страна-ответчик вновь подтверждает свое заявление в Комиссию *inter alia*: ввиду значения Мо для страны и региональной экологии, биоразнообразия, ресурсов и экономики колониальных и постколониальных правительств всегда предпринимались меры по их защите. Представители Республики Кения отмечают переход Ожек с работы охотников-собирателей на скотоводство и фермерство. В этой связи в 2001 году правительство выделило 61586 гектаров земли в Мо для переселения Ожек, что способствовало посягательству других этнических групп на Мо и, соответственно, массовому обезлесению комплекса Мо. В ответ на это обезлесение правительство в 2008 году сформировало целевую группу по сохранению Мо на основании сделанных ему рекомендаций о реабилитации парка. Целевая группа была одобрена в 2009 году парламентом. Группа дала рекомендации, среди которых значилось переселение Ожек. Правительство работало в этих целях совместно с представителями Ожек, признавая, таким образом, их право на свою землю.

Несмотря на все попытки страны-ответчика отклонить выдвинутую против неё претензии, Суд пришел к выводу, что она нарушила статьи 1,2,8,14,17(2) и (3), 21 и 22 Хартии.

Данное судебное решение имеет важное значение, и заключается оно в следующем.

Во-первых, для принятия решения Суду пришлось определить статус народа Ожек, с чем связан спор, являются ли они коренными народами. Для принятия подобного решения Суд исходил из того, что Африканская хартия по правам человека и народов не дает определение, что такое коренный народ и нет универсального, общепринятого понятия данного термина в других международных инструментах по правам человека. Таким образом, Суд исходит из подхода рабочей группы Комиссии по правам человека и народов, согласно которому коренные народы определяются по следующим критериям:

- 1) самоидентификация таковым,
- 2) специальная привязанность к исконной земле или территории предков имеет существенное значение для физического и культурного существования последних,
- 3) быть жертвой рассуждения, исключения, маргинализации, дискриминации, изъятия земли и др. из-за особенностей культуры и традиционной формы жизни и производства от общенациональной и доминирующей модели жизни.

Суд также исходит из других особенностей идентификаций коренных народов, представленных специальным докладчиком ООН по делам коренных народов:

1. Коренные народы составляют племена, населяющие определенную территорию до колониального захвата, отличающиеся от основной массы населения, желающие сохранить свою территорию и традиционные формы жизни для будущих поколений, включая культуру и форму социальной организации.

2. Коренной «человек» - это лицо, принадлежащее к коренным народам через самоидентификацию как таковую и признающее себя членом данного сообщества. Коренные народы имеют право самостоятельно определять, кто является членом их сообщества без всякого вмешательства со стороны государства.

Таким образом, суд считает, что все эти критерии имеют место для признания Ожек как коренного народа.

Во-вторых, это первое признание коренных народов в Африке региональным судебным органом в лице Африканского суда по правам человека и народов. Ранее в Африке было вынесено подобное решение Африканской комиссией по правам человека по делу Центра по развитию прав меньшинств Кении и Группы по правам меньшинств (от имени Совета по благосостоянию народа Эндороис⁶) против Республики Кения⁷. Однако на практике данное решение носит лишь рекомендательный характер, несмотря на его историческое значение для коренных народов Африки, поскольку решение Комиссии не имеет обязательной юридической силы.

В-третьих, данное решение имеет большое политическое значение, так как долгое время африканские политические лидеры отвергали признание подобных народов и связанных с ними прав.

В-четвертых, данное судебное дело подчеркивает комплементарность между Африканской комиссией по правам человека и Судом по правам человека.

В-пятых, тандем между Африканской комиссией по правам человека и Судом может послужить стимулом индивидуальным лицам для обращения в Суд ввиду того, что мало стран признают юрисдикцию Суда рассматривать индивидуальные жалобы. В настоящее время только 7 стран сделали соответствующее заявление, признав компетенции Суда рассматривать индивидуальные

⁶ Ананидзе Ф.Р. Полезный казус о праве на развитие в Африке из практики Африканской комиссии по правам человека и народов // Актуальные вопросы международного права в Африке: материалы круглого стола X ежегодной Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы современного международного права», посвященной памяти профессора И.П. Блищенко. Москва, 12 октября 2012 года. Отв. ред. А.Х. Абашидзе, Е.В. Киселева, А.М. Солнцев. М. РУДН, 2012. С. 172-179.,

Ананидзе Ф.Р. Дело «Эндороис против Кении» // Евразийский юридический журнал. 2014. №6. С. 80-83.

⁷Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group (on behalf of Endorois Welfare Council) / Kenya / http://www.achpr.org/files/sessions/46th/comunications/276.03/achpr46_276_03_eng.pdf ,

жалобы от своих граждан⁸. Хотя Комиссия имеет права рассмотреть любое индивидуальное обращение от любых граждан стран-участников Африканской хартии по правам человека и народов. В настоящее время Африканская хартия по правам человека и народов ратифицирована всеми странами-членами Африканского союза (54 из 55) за исключением Марокко⁹.

В заключение хочется отметить, что Африканский суд по правам человека и народов, несмотря на все трудности, все чаще рассматривает громкие важные дела, которые укрепляют его статус на африканском континенте. Он также постепенно находит правовую базу обхода недоброжелательного отношения государств к сотрудничеству для принятия важных решений. Всё это становится возможным благодаря плодотворному взаимодействию между Судом и комиссией по правам человека и народов и может послужить основанием для укрепления доверия граждан стран Африканского союза к Африканской системе защиты прав человека.

8

[https://au.int/sites/default/files/treaties/7778-sl-
proto-
col_to_the_african_charter_on_human_and_peoplesrights_on_the_estab.pdf](https://au.int/sites/default/files/treaties/7778-sl-
proto-
col_to_the_african_charter_on_human_and_peoplesrights_on_the_estab.pdf)

9

[https://au.int/sites/default/files/treaties/7770-sl-
african_charter_on_human_and_peoples_rights_2.pdf](https://au.int/sites/default/files/treaties/7770-sl-
african_charter_on_human_and_peoples_rights_2.pdf)

ВОПРОСЫ ЮРИСДИКЦИИ СУДА ЭКОВАС ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Анна Юрьевна Арсенюк

*Аспирант кафедры международного и европейского права
Казанского (Приволжского) Федерального Университета
anna.arsenyuk@gmail.com*

Лагосское Соглашение, подписанное Экономическим Сообществом западноафриканских государств (далее – ЭКОВАС) в 1975 году, учредило Суд ЭКОВАС, основной задачей которого является решение экономических споров, возникающих между странами, а также принятие консультативных заключений на основании действующих нормативных актов Сообщества. Однако само Соглашение 1975 г. и созданный в соответствии с ним Суд, нигде не затрагивали вопросы защиты прав человека. Идея защиты прав человека появилась только после пересмотра данного Соглашения в 1993 г., когда на его основе был создан новый Суд ЕКО-ВАС. Предметом споров и противоречий вокруг суда ЭКОВАС является отсутствие четко определенных границ развивающейся юрисдикции Суда ЭКОВАС в области прав человека. Противоречия, возникшие вследствие неоднозначности юрисдикции суда, могут быть использованы как основа формирующейся юрисдикции в случае конструктивного решения проблем, либо превратятся в непреодолимые разногласия, что приведет к исключению из юрисдикции ЭКОВАС полномочий по рассмотрению нарушений в области прав человека. Признание и понимание этой проблемы имеет важное значение, поскольку определение границ юрисдикции Суда ЭКОВАС, позволит перейти к рассмотрению таких вопросов, как исполнение государствами-членами решений Суда ЭКОВАС, а также взаимоотношений национальных судов государств-участников и суда ЭКОВАС.

Как правило, международные межправительственные организации при реализации «законодательных» полномочий ограничены определенными аспектами проблемы, которые государства

добровольно делегируют, учреждая или вступая в межправительственные организации¹. Следовательно, полномочия судебного надзора судебных или квазисудебных органов таких межправительственных организаций, также обычно ограничиваются сферами, по которым межправительственной организации предоставили законодательные полномочия. Это правило, может не применяться, если полномочия в определенной сфере, сохраняются за договаривающимися государствами.

Под платформой ЭКОВАС западноафриканские главы государств и правительств сделали шаги, чтобы создать наднациональную организацию с полномочиями осуществлять прямую компетенцию (законодательную и судебную) над территориями, гражданами и учреждениями объединившихся государств.

Несмотря на определенную тенденцию преобразования ЭКОВАС в наднациональную организацию, важным представляется то, что руководящий орган, состоящий из глав государств, остается высшим органом ЭКОВАС и, таким образом, контроль и вся законодательная власть находятся в руках глав государств. Практика показала, что даже в области экономической интеграции ЭКОВАС четко не обозначил вопросы, которые находятся в компетенции Сообщества и в компетенции государств-членов.

В этой связи целесообразно провести сравнительный анализ распределения компетенции в рамках ЭКОВАС и четкого распределения компетенции между институтами Европейского Союза, поскольку при заключении Лиссабонского договора, стороны заключили Декларацию о разграничении компетенции². Проведение подобного разграничения компетенций в данной статье, актуально в той степени, как осуществление юрисдикции Суда Европейского Союза (далее - Суд ЕС) в области прав человека основано на компетенции Европейского Союза, в то время как не представляется

¹ Африканская хартия прав человека и народов [Banjul Charter] (Найроби, Кения, 27 июня 1981 года), 21 I.L.M. 59 (1981), вступила в силу 21 октября 1986 [Электронный ресурс]: «СПС «Консультант плюс»;

² Европейское право: учебник и практикум для академического бакалавриата /под ред. Абдуллина А.И. Ю.С. Безбородова – М.: издательство Юрайт, 2016г. С.66;

возможным четко определить границы юрисдикции Суда ЭКО-ВАС в области прав человека.

Анализ практики суда ЕС в сфере прав человека показывает, что определены четкие границы, вне которых суд ЕС не может осуществлять судебную юрисдикцию. Поскольку ЕС – «многослойное учреждение», состоящее из институтов Союза и институтов государств-членов, полномочия суда ЕС распространяются на внутренние акты и законодательство Европейского Союза, а также на акты и учреждения государств-членов³. Суд ЕС контролирует соблюдение прав человека, когда Европейский Союз действует в пределах своей компетенции через институты Союза⁴. Даже в юрисдикции Европейского Союза, исследование судом ЕС вопросов соблюдения прав человека государствами-членами было первоначально ограничено ситуациями, где рассматриваемое государство-член действовало в рамках исполнения законодательства ЕС, то есть, в случаях, где государство действовало как представитель Европейского Союза⁵. Впоследствии, юрисдикция суда ЕС распространилась на случаи, являющиеся результатом ситуаций, где государства-члены договорились о неприменимости законодательства Союза⁶. Таким образом, это эффективно, в той мере, насколько государства-члены затронуты в рассмотрении судом ЕС соблюдения законодательства в области прав человека и действий, где государства действуют как представители Европейского Союза в создании имплементационного законодательства в области компетенции Европейского Союза, или где государственные учреждения исполняют законодательство Европейского Союза как агенты Европейского союза, или где государства издают законы или от-

³ Besson S, *The European Union and Human Rights: Towards a Post-National Human Rights Institution?*// *Human Rights Law Review*. №6. 2006 . P. 328;

⁴ Stever TC, *Protecting Human Rights in the European Union: An Argument for Treaty Reform*// *20 Fordham International Law Journal*, 1997. P.p. 919, 941;

⁵ Besson S, *The European Union and Human Rights: Towards a Post-National Human Rights Institution?*// *Human Rights Law Review*. №6. 2006 . P. 328;

⁶ *Law, Politics, and Morality: European Perspectives II*/Jordi Ferrer Beltrán, Marisa Iglesias Vila, Maribel Narváez Mora. Duncker & Humblot, 2006. P.157;

ступают от законов Европейского Союза и в допустимых исключениях из законодательства Европейского Союза.

Соглашение Сообщества ЭКОВАС устанавливает принципы, которыми должны руководствоваться государства-члены. В соответствии со ст. 4g Соглашения, государства Сообщества провозглашают принцип признания, поощрения и защиты прав человека, закрепленный в Африканской хартии прав человека и народов, и придерживаются его⁷. Статья 15 Соглашения также предусматривает создание Суда ЭКОВАС путем принятия дополнительного Протокола, устанавливающего полномочия, статус, состав и процедуру его деятельности⁸. В соответствии со ст. 3 (4) дополнительного Протокола, Суд ЭКОВАС уполномочен рассматривать нарушения прав человека, которые происходят в государствах-членах. Однако, рассматривая юрисдикцию Суда ЭКОВАС, невозможно определить ее границы в сфере прав человека относительно национальных судов, с одной стороны, и Африканского Суда по правам человека, с другой. Как было отмечено ранее, нет никаких четко установленных границ между компетенцией Сообщества и компетенцией государства-члена. Обзор дел, рассмотренных в Суде ЭКОВАС, показывает, что Суд ЭКОВАС не ограничивает свой надзор рамками прав, установленных протоколами. Действительно, положения новых статей 9 (4) и 10 Дополнительного Протокола 2006 года не устанавливают границ для суда в отношении разделения компетенции. Таким образом, Суд ЭКОВАС вправе и действительно осуществляет свою юрисдикцию по надзору за соблюдением прав человека государствами-членами, в том случае, когда существует предполагаемое нарушение.

Для юристов, отстаивающих права человека, является преимуществом то, что у Суда ЭКОВАС нет ограничений относи-

⁷ Economic Community of West African States Treaty of 1993 [Электронный ресурс]: URL:<http://www.ecowas.int/wp-content/uploads/2015/01/Revised-treaty.pdf> (последнее обращение 25.02.2017г.);

⁸ Protocol A/P.1/7/91 on The community Court of Justice of the Treaty of the Economic Community of West African States 1991/7/06 [Электронный ресурс]: URL:http://www.courtecowas.org/site2012/pdf_files/protocol.pdf (последнее обращение 10.05.2016г.);

тельно его юрисдикции по правам человека. Особенно актуально то, что Суд ЭКОВАС появился в ситуации, когда большинство национальных судов не оправдывали ожиданий заявителей и адвокатов в равной степени. Контролирующие учреждения Африканской системы прав человека оставляют желать лучшего. Мы видим, что со времени создания Африканского Суда прошло более 10 лет, а результаты его деятельности более, чем скромны, за 2016 год было вынесено два решения, а в целом около 90 дел находятся на рассмотрении^{9,10}. В этих обстоятельствах появление суда с полномочиями принимать обязательные решения на межнациональном уровне стало будоражащей перспективой. На самом деле Суд ЭКОВАС в некотором роде даже начал оправдывать уверенность и надежды его сторонников недавними решениями, находящими нарушение прав человека в содержании под стражей без судебного разбирательства Гамбийского журналиста и за отказ государства предотвратить практику рабства^{11,12}. Однако, эти положительные аспекты не должны затмевать конструктивную оценку возможных последствий неопределенной юрисдикции Суда ЭКОВАС.

Во-первых, существует вероятность конфликта между национальными судами государств-членов и Судом ЭКОВАС, с одной стороны, и между Судом ЭКОВАС и контролирующими учреждениями всего континента, с другой стороны. Предположение, что Суд ЭКОВАС может осуществлять юрисдикцию в той же степени,

⁹ Петрова Н.А. Африканский суд по правам человека и народов: вчера, сегодня, завтра.// Материалы круглого стола X ежегодной всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы современного международного права», посвященной памяти профессора И.П. Блищенко». 2012. С. 209-212;

¹⁰ Официальный сайт Суда Экономического Сообщества стран Западной Африки [Электронный ресурс]: URL: <http://www.courtecowas.org>;

¹¹ *Kararou v Niger*, Judgment ECW/CCJ/JJD/06/08, ECOWAS Court (27 October 2008) [Электронный ресурс]// Официальный сайт Трибунала Экономического сообщества западноафриканских государств: URL : <http://www.courtecowas.org> (последнее обращение 25.02.2017г.);

¹² *Manneh v The Gambia*, Judgment ECW/CCJ/JJD/03/08, ECOWAS Court; (5 June 2008) [Электронный ресурс]// Официальный сайт Трибунала Экономического сообщества западноафриканских государств: URL : <http://www.courtecowas.org> (последнее обращение 25.02.2017г.);

как и национальные суды, приводит к тому, что выбор суда становится непосредственной опасностью, т.к. исчерпание внутренних средств защиты не является обязательным требованием для обращения в Суд ЭКОВАС. Отрицая аргумент, что Суд ЭКОВАС должен применить требование статьи 56 (5) Африканской Хартии об исчерпании внутренних средств правовой защиты, чтобы заполнить очевидный пробел в соглашении ЭКОВАС, Суд считал, что «не может наложить на людей больше обременительных условий..., чем те, которые предусмотрены текстами Сообщества, не нарушая права людей»¹³. Отсутствие условия об исчерпании внутренних средств защиты в Дополнительном протоколе, а следовательно доступность выбора между судами, которые имеют конкурирующую юрисдикцию, создает возможность для заявителей использовать наиболее благоприятный вариант. На наш взгляд, этот способ выбора суда может подорвать авторитет судов, породить противоречивые решения и создать возможности для многочисленных споров. Однако, законодательное закрепление способа выбора суда или условия об исчерпании внутренних средств правовой защиты принесет существенную пользу Африканской системе защиты прав человека в целом, поскольку переключивающееся членство африканских государств в различных субрегиональных экономических сообществах, в том числе и ЭКОВАС, может породить противоречивые решения в отношении одного и того же государства.

Во –вторых, государства-участники уклоняются от исполнения решений Суда ЭКОВАС. Неоспоримо, что процесс реализации решений Суда ЭКОВАС является хорошо продуманным. Государства должны определить «компетентный национальный орган, чтобы быть адресатом «исполнения предписания», выданного Судом ЭКОВАС. Суд обладает компетенцией «толковать значение или объем» вынесенного решения, в отношении которого впоследствии возникают сомнения, что позволяет Суду играть непосредственную роль в исполнении его решений. Так, при исполнении

¹³ KaraouyNiger, JudgmentECW/CCJ/JJD/06/08, ECOWASCourt (27 October 2008) [Электронный ресурс]// Официальный сайт Трибунала Экономического сообщества западноафриканских государств: URL : <http://www.courtecowas.org> (последнее обращение 25.02.2017г.).

решения по делу Эбримы Манеха против Гамбии, Гамбия отказалась от сотрудничества, т.к. правительство Гамбии отрицало, факт задержания Манеха¹⁴. Следует отметить, что ЭКОВАС обладает полномочиями накладывать санкции на государства, более того, к этому призывало гражданское общество, однако ЭКОВАС не предпринял никаких действий в отношении Гамбии.

Подводя итог, следует подчеркнуть, что отсутствие четко определенной компетенции Сообщества ЭКОВАС усложняет задачу определения юрисдикции Суда ЭКОВАС. Поправка 2005 года недвусмысленно расширила юрисдикцию Суда ЭКОВАС следующим условием: «Суд обладает юрисдикцией, чтобы определять случаи нарушения прав человека, которые происходят в любом государстве-члене»; и доступ к Суду открыт для «заявителей, чтобы обратиться за помощью при нарушении их прав человека»¹⁵. Поэтому неудивительно, что Суд ЭКОВАС вынес наибольшее количество решений по делам, связанным с нарушением прав человека, по сравнению с другими субрегиональными судами. Облегченные условия доступа в Суд, создают условия для прямого обращения заявителей в Суд ЭКОВАС, минуя национальные суды и избегая обращения в Африканский суд по правам человека. В совокупности эти условия создают предпосылку для преобразования Суда ЭКОВАС в суд по правам человека. Если преобразование произойдет «естественным» путем, без применения принципов международного права и права международных организаций, это вызовет недовольство среди государств-членов с одной стороны, и контролирующих органов Африканской системы защиты прав человека с другой, а также создаст риск ликвидации суда ЭКОВАС. Однако, если Суд ЭКОВАС будет откладывать или

¹⁴ Manneh v The Gambia, Judgment ECW/CCJ/JJD/03/08, ECOWAS Court; (5 June 2008) [Электронный ресурс]// Официальный сайт Трибунала Экономического сообщества западноафриканских государств: URL : <http://www.courtecowas.org> (последнее обращение 25.02.2017г.);

¹⁵ Protocol on the Community Court of Justice, amended by the Supplementary Protocol Amending the Protocol relating to the Community Court of Justice, ECOWAS Doc A/SP.1/01/05, 19 January 2005 [Электронный ресурс]:URL: http://www.courtecowas.org/site2012/pdf_files/supplementary_protocol.pdf (последнее обращение 16.05.2016г.);

медлить с рассмотрением дел, выражая уважение суверенитету государств и юрисдикции национальных судов, это подрывает уверенность граждан государств-членов ЭКОВАС. На современном этапе тенденция по усилению крена в сторону защиты прав человека может возобладать в деятельности Суда. Анализ практики Суда ЭКОВАС показывает, что он может укрепить себя в качестве субрегионального защитника прав человека и стать гарантом устойчивой среды, необходимой для экономической интеграции.

ВЗАИМООТНОШЕНИЯ МЕЖДУ МУС, СОВЕТОМ БЕЗОПАСНОСТИ ООН И АФРИКАНСКИМ СОЮЗОМ

Жан-Батист Букуру

*Аспирант кафедры международного права
Российский университет дружбы народов*

В последнее время часто обсуждаются международно-правовые вопросы взаимоотношения между Международным уголовным судом, Советом Безопасности ООН и Африканским союзом. Представляется целесообразным проанализировать международно-правовые основы роли Совета Безопасности ООН в деятельности Международного уголовного суда (далее МУС) и выявить его влияние на отношения между Африканским союзом и МУС.

МУС в определенной степени взаимодействует с Советом Безопасности ООН на основе положений Устава ООН и Римского статута МУС. Данная связь заключается в инициировании и возможности отложить расследования и преследования со стороны СБ ООН по ситуации, которая рассматривается или может быть рассмотрена МУС.

Поскольку МУС является отдельной международной организацией и одновременно международным судебным учреждением (двойственная природа МУС), созданным многосторонним договором, он не входит в систему ООН. Следовательно, необходимо отметить, что МУС обладает международной правосубъектностью¹. Отношения между ООН и МУС в основном регулируются Соглашением о взаимоотношениях между ООН и МУС, предусмотренным ст. 2 Римского статута и заключенным 04 октября

¹ Лямин Н.М. Международный уголовный суд и ответственность за преступные нарушения прав человека: дис. ... канд. юр. наук: 12.00.10 – Международное право. Европейское право/ Российский университет дружбы народов, Москва, 2017. С. 46-47

2004 г.², а вопросы о полномочиях СБ ООН по инициированию и отложению расследований в МУС регулируются статьями 13 (б) и 16 Римского статута Международного уголовного суда. Статья 13 (б) ссылается на главу VII Устава по поводу принятия Советом Безопасности ООН мер в целях поддержания международного мира и безопасности.

Правовые основы взаимоотношения между СБ ООН и МУС, как указано выше, отражены в положениях статей 13 и 16 Римского статута МУС. В соответствии с положениями статьи 13 (б) Римского статута МУС предусмотрено, что Суд может осуществлять юрисдикцию в отношении международных преступлений если: «а) ситуация, при которой, как представляется, были совершены одно или несколько таких преступлений, передается Прокурору государством-участником в соответствии со статьей 14; б) ситуация, при которой, как представляется, были совершены одно или несколько таких преступлений, передается Прокурору Советом Безопасности, действующим на основании главы VII Устава Организации Объединенных Наций; или с) Прокурор начал расследование в отношении такого преступления в соответствии со статьей 15»³.

В статье 16 предусматривается, что «никакое расследование или уголовное преследование не может начинаться либо проводиться в соответствии с настоящим Статутом в течение периода в 12 месяцев после того, как Совет Безопасности в резолюции, принятой на основании главы VII Устава Организации Объединенных Наций, обращается в Суд с просьбой на этот счет; эта просьба может быть повторена Советом Безопасности при тех же условиях»⁴.

Впервые статья 13 (б) Римского статута была реализована в отношении африканского государства, когда в 2005 году Совет

² Relationship Agreement Between the United Nations and the International Criminal Court. URL: http://legal.un.org/ola/media/UN-ICC_Cooperation/UN-ICC%20Relationship%20Agreement.pdf (дата обращения: 13.04.2018)

³ Ст. 13 Римского статута МУС. URL: [http://www.un.org/ru/law/icc/rome_statute\(r\).pdf](http://www.un.org/ru/law/icc/rome_statute(r).pdf) (дата обращения: 13.04.2018)

⁴ Ст. 13 Римского статута МУС. URL: [http://www.un.org/ru/law/icc/rome_statute\(r\).pdf](http://www.un.org/ru/law/icc/rome_statute(r).pdf) (дата обращения: 13.04.2018)

Безопасности ООН принял резолюцию 1593, в силу которой ситуация в Дарфуре (Судан) была передана Международному уголовному суду для расследования⁵. Необходимо подчеркнуть, что Совет Безопасности ООН не мог передавать в МУС ситуации в других странах, которые могли вызвать озабоченность международного сообщества. В результате было выдано два ордера на арест президента Судана Аль-Башира в связи обвинениями его в предполагаемом совершении преступления геноцида (ордер на арест 2009 г.) и преступлений против человечности (ордер на арест 2005 г.) в Дарфуре⁶.

По предложению США, в частности, в резолюцию по Дарфuru были включены некоторые исключительные условия. По мнению некоторых авторов, СБ ООН в данной резолюции применяет одновременно ст. 13 и ст. 16 Римского, поскольку исключает некоторые категории лиц из юрисдикции МУС. Пункт 6 данной резолюции исключает из юрисдикции МУС граждан государств, не являющихся участниками Римского статута МУС (за исключением Судана), участвующих в миротворческих операциях ООН или Африканского союза в Судане. Предоставление полного иммунитета от юрисдикции МУС широкому кругу лиц, граждан некоторых государств, которые могли бы охвачены юрисдикцией МУС, выходит за рамки полномочий, предоставленных Совету Безопасности ООН в статье 16 Римского статута.

В преамбуле этой резолюции даже не упоминается статья 13 (b) Римского статута, но ссылается только на ст. 16 о полномочиях СБ ООН об отсрочке расследований. Как считает один автор, хотя Совет Безопасности ООН в соответствии со Статутом МУС имеет право передавать ситуации Прокурору МУС (а не отдельные дела), в которых предположительно были совершены преступления, подпадающие под юрисдикцию Суда, он (СБ ООН) не имеет право назначать отсрочку расследования или судебного преследования

⁵ S.C. Res. 1593, 31 March 2005, 5158th mtg., U.N. Doc. S/RES/1593 (2005).

⁶ Prosecutor v. Omar Hassan Ahmed Al Bashir, first warrant of arrest issued on 4 March 2009, second warrant of arrest issued on 12 July 2010.

на избирательной и в то же время превентивной основе⁷, т.е. для этого должно быть объективное обоснование при наличии реальной угрозы международному миру и безопасности. Аналогичным образом, статья 16 не может толковаться таким образом, чтобы предоставить иммунитет от судебного преследования определенным категориям лиц⁸. Получается, что это манипулирование положениями Римского статута МУС Советом Безопасности, что является способом влияния политического органа ООН на деятельность МУС и на его отношения с Африканским союзом, в частности.

Кроме того, в пункте 7 резолюции предусматривается запрет на выплату ООН расходов МУС на расследование и судебное преследование в отношении ситуации в Дарфуре и требует, чтобы государства-участники Римского статута оплачивали эти расходы. В связи с этим, СБ ООН превысил свои полномочия, поскольку статья 17 Устава ООН четко предоставляет Генеральной Ассамблее исключительные полномочия по бюджетным вопросам ООН.

Африканский союз (АС) отреагировал на принятое решение СБ ООН передавать ситуацию в Дарфуре в МУС с учетом возможных негативных последствий преследования Аль-Башира с точки зрения обеспечения мира в регионе. АС считал, что преследование со стороны МУС президента Судана поставит под угрозу достигнутый мирный процесс, который он (АС) проводит в отношении конфликта в Дарфуре⁹. Таким образом, Африканский союз просил Совет Безопасности ООН принимать меры, чтобы приостановить преследования МУС в отношении конфликта в Дарфуре, используя свои полномочия в соответствии со статьей 16 Рим-

⁷ Köchler, Dr. Hans, "Double Standards in International Criminal Justice: The Case of Sudan," International Progress Organization, 2 April 2005, page 1, <http://i-p-o.org/Koehler-Sudan-ICC.pdf> (дата обращения: 12.04.2018).

⁸ Köchler, Dr. Hans, "Double Standards in International Criminal Justice: The Case of Sudan," International Progress Organization, 2 April 2005, page 1, <http://i-p-o.org/Koehler-Sudan-ICC.pdf> (дата обращения: 12.04.2018).

⁹ Bukuru Jean-Baptiste Africa and International criminal court // Актуальные проблемы современного международного права: материалы XV Международного конгресса «Блищенковские чтения»: в 3 ч. / отв. ред. А. Х. Абашидзе, Н. Н. Емельянова. Москва, 22 апреля 2017 г. – Москва: РУДН, 2018. Часть II, с. 280

ского Статута МУС, но СБ ООН положительно не отреагировал на обращение АС.

Кроме того, на ряду с АС другие региональные организации, такие как Лига арабских государств, Сообщество государств Сахеля-Сахары и Организация Исламской конференции подвергли критике МУС и призвали Совет Безопасности ООН отложить судебное преследование, ссылаясь на статью 16 Римского статута¹⁰.

В связи с тем, что СБ ООН не принял никаких мер по запросам АС относительно отсрочки преследования президента Судана, Африканский союз призвал африканские государства не сотрудничать с Международным уголовным судом по вопросам ареста и передачи Аль-Башира, сославшись на статью 98 Статута МУС как на правовую основу своего решения¹¹.

Впоследствии несколько африканских государств, в том числе государства-участники Римского статута Международного уголовного суда приняли на своей территории президента Судана Аль-Башира с официальным визитом, тем самым не выполнили решения МУС о его аресте и передаче. Необходимо отметить, что АС предложил внести изменения в статью 16 Римского статута, чтобы предоставлять полномочия Генеральной Ассамблее ООН принять решение по вопросу о приостановлении производства в МУС, если Совет Безопасности ООН не примет решение по этому вопросу по истечении 6 месяцев¹². При этом, данное предложение не было поддержано большинством государств.

Что касается Ливии, 15 февраля 2011 г. начались демонстрации против правительства бывшего главы Ливии Муаммара Каддафи. При попытке подавлять эти демонстрации использовались государственные силы. В связи с этим Совет Безопасности ООН ссылаясь на главу VII Устава ООН единогласно принял резолюцию 1970, в соответствии с которой ситуация в Ливии была пере-

¹⁰ https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2620242 С. 19-20

¹¹ Assembly of the African Union, Decision on the Meeting of African States Parties to the Rome Statute of the International Criminal Court (ICC), Assembly/AU/Dec.245 (XIII), Sirte, July 3, 2009, paras 9–10.

¹² Jalloh C. C., Akande D., Du Plessis M. Assessing the African Union Concerns about Article 16 of the Rome Statute of the International Criminal Court //African Journal of Legal Studies. – 2011. – Т. 4. – №. 1. – С. 9.

дана в Международный уголовный суд¹³. Тогда был выдан ордер на арест тогдашнего главы государства Каддафи¹⁴.

Африканский союз выразил глубокую обеспокоенность в связи с тем, что ордер на арест Каддафи мог подрывать его усилия по содействию переговорам, которые привели бы к мирному урегулированию конфликта. Африканский союз занял аналогичную позицию как и в отношении Аль-Башира и решил не сотрудничать с Международным уголовным судом, отметив, что ордер на арест серьезно усложняет усилия, направленные на поиск политического решения конфликта в Ливии¹⁵.

Африканский союз в своем решении также просил «Совет Безопасности ООН применять положения статьи 16 Римского статута с целью отсрочки расследований и судебного преследования МУС в отношении Ливии в интересах правосудия и мира в этом государстве. Данная просьба не была удовлетворена, и в конечном итоге режим Каддафи был свергнут. Судебный процесс в отношении Каддафи был прекращен 22 ноября 2011 г. после того, как он был убит [в результате бомбардировки Ливии силами НАТО]¹⁶.

12 октября 2013 года Африканский союз обратился к СБ ООН с запросом отложить расследования в отношении президента Кении Ухуру Кеньятты и его заместителя Уильяма Руту¹⁷. Они обвинялись в совершении преступлений против человечности, которые, как утверждалось, были совершены в Кении после проведения президентских выборов 2007 года. Основная озабоченность АС в этом случае заключалась в том, что продолжающееся преследование президента и его заместителя подрывало бы суверенитет государства, стабильность и мир Кении, и что это также стави-

¹³ S.C. Res. 1970, 26 February 2011, 6491st mtg., U.N. Doc. S/RES/1970 (2011).

¹⁴ Situation in Libya, Warrant of Arrest for Muammar Mohammed Abu Minyar Gaddafi, 27 June 2011.

¹⁵ African Union Assembly, Decision on the implementation of the assembly decisions on the International Criminal Court, Assembly/AU/Dec. 366 (XVII), Doc.EX.CL/670 (XIX), 30 June–1 July 2011, para 6.

¹⁶ The Prosecutor v. Muammar Mohammed Abuminyar Gaddafi, Saif Al-Islam Gaddafi and Abdullah Al-Senussi. URL: <https://www.icc-cpi.int/libya/gaddafi>

¹⁷ African Union Assembly, Decision on Africa's relationship with the International Criminal Court (ICC), Ext/Assembly/AU/Dec. 1, October 2013.

ло бы под угрозу усилия по борьбе с терроризмом в регионе Восточной Африки¹⁸.

Совет Безопасности ООН не принял решения отложить указанные расследования по запросу АС¹⁹. Кения ранее самостоятельно безуспешно предприняла попытки добиваться отложения преследования Судом в отношении дел, касающихся своих граждан²⁰. Тот факт, что СБ ООН не принял решение об отложении расследования ситуации в Кении вызвал резкую критику со стороны представителей африканских стран.

С учетом вышесказанного, можно выявить недовольство АС тем, как Совет Безопасности ООН (не) занимался вопросами отсрочки расследований в соответствии со ст. 16 Римского статута МУС. Африканский союз чаще всего ссылался на статью 16 Статута МУС при обращении к СБ ООН по поводу отсрочки расследования, особенно когда речь идет об укреплении процессов по достижению мира. Как было упомянуто выше, просьба АС об отложении расследования по ситуации в Судане была вызвана его опасениями того, что ордер на арест Аль-Башира отрицательно повлияет на мирный процесс в Судане. Аналогичная озабоченность была выражена Африканским союзом в связи с конфликтом в Ливии и ордером на арест, выданным против Каддафи. По ситуации в Кении озабоченность АС заключалась в том, что продолжающееся преследование главы государства и его заместителя подрывало бы способность Кении осуществлять свои суверенные права и заниматься серьезными вопросами, касающимися мира и безопасности в регионе, в частности по борьбе с терроризмом.

На 21-й очередной сессии Африканский союз утверждал, что правосудие должно осуществляться таким образом, чтобы не препятствовать или не ставить под угрозу усилия, направленные на

¹⁸ African Union Assembly, Decision on Africa's relationship with the International Criminal Court (ICC), Ext/Assembly/AU/Dec. 1, October 2013.

¹⁹ UNSC, 7060th Meeting, S/PV.7060 "Peace and security in Africa", 15 Nov 2013.

²⁰ Security Council Report, "Chronology of Events, Kenya". Other attempts had been in April 2011 and May 2013. In both instances council members had advised Kenya that its requests would be best pursued before the International Criminal Court itself.

содействие прочному миру²¹. В результате возрастающих разногласий между АС и МУС, АС разработал стратегию массового выхода африканских государств из Римского статута. Данная стратегия выхода государств-членов Африканского союза из Римского статута МУС была принята 01 февраля 2017 года на саммите Африканского союза. Следует отметить, что Южная Африка, Бурунди и Гамбия заявили о своем намерении выйти из Римского статута и направили соответствующие уведомления Генеральному секретарю ООН²². Из указанных государств только Республика Бурунди окончательно вышла из Римского статута. Уведомления Гамбии ЮАР о выходе из МУС были отозваны в связи с политическими изменениями на национальном уровне (выбор нового президента Гамбии) и решениями национальных судов (ЮАР). Исходя из установленной особой системы отношений между СБ ООН и МУС, представляется невозможным для МУС проводить расследования и судебное преследование по ситуациям в отношении 5 постоянных членов СБ ООН²³. Следовательно, влияние СБ ООН на деятельность МУС при такой системе отношений представляется неизбежным. При этом, исходя из практики СБ ООН в этом отношении, данное влияние вызвано скорее всего, но не исключительно, защитой интересов некоторых государств-членов Совета, что в конечном итоге влияет на отношения между МУС и региональными организациями, в частности Африканским союзом. Так как почти все ситуации, по которым МУС уже вынес приговоры или осуществляет расследования и судебное преследование касаются африканских стран.

²¹ African Union Assembly, Decision on International Jurisdiction, Justice and the International Criminal Court, Doc. Assembly/AU/13 (XXI), 26–27 May 2013, para 4.

²² Ssenyonjo M. State Withdrawal Notifications from the Rome Statute of the International Criminal Court: South Africa, Burundi and the Gambia //Criminal Law Forum. – Springer Netherlands, 2017. – p. 1.

²³ Schuerch R. The International Criminal Court at the Mercy of Powerful States: An Assessment of the Neo-colonialism Claim Made by African Stakeholders. – Springer, 2017. – Т. 13. P. 164

**РЕГИОН ВЕЛИКИХ АФРИКАНСКИХ ОЗЕР:
УГРОЗА «БАЛКАНИЗАЦИИ»
ДЕМОКРАТИЧЕСКОЙ РЕСПУБЛИКИ КОНГО**

Огюстин Ндайисаба

*Аспирант кафедры сравнительной политологии
Российский университет дружбы народов
andayisaba51@gmail.com*

В статье исследуются проблема балканизации Демократической Республики Конго ДРК, эпицентр конфликтов в восточной части страны и причины нестабильной ситуации. В данной работе разъясняется опасность балканизации Конго и рассматриваются проблема этничности и иностранное вмешательство в него. Делается вывод, о том, что не в балканизации ДРК, что район Великих Африканских озер (РВО) восстановит стабильность и процветание, но дефинитивным урегулированием кризиса. Кроме того решение этой проблемы остается сложным, поскольку отсутствуют политическая воля и сильная национальная армия, способная защищать страну.

Печально отметить, что с более чем 50-летней независимостью Демократической Республики Конго (ДРК) остается одной из беднейших стран Африки. Это также самая неустойчивая страна в РВО. В Конго не прекращаются вооружённые конфликты, сопровождаемые насилием, а вместе с ним – массовое перемещение населения и гуманитарные катастрофы. По данным Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев, на 31 июля 2014 г. число внутри перемещённых лиц в ДРК превысило отметку в 2,6 млн чел., а число конголезских беженцев в соседних странах составило около 432,8 тыс. чел.¹. Эпицентром конфликтов по-

¹ Refugees in the DRC as of 31 July 2014. HumanitarianResponse.info (UN OCHA). Available at: <https://rdc>.

прежнему оставалась провинция Северное Киву, где с мая 2012 г. по октябрь 2013 г. велась необъявленная война с боевиками незаконного вооружённого формирования (НВФ) «Движение 23 марта» с применением тяжелой техники и артиллерии.

Согласно Сидоровой М.Г., причин нестабильной ситуации много, включая внутренние и внешние факторы. Отсутствие политической стабильности, экономическая отсталость, хронический дефицит финансовых ресурсов, межэтнические противоречия, повсеместная коррупция, отсутствие сильной национальной армии – все эти признаки «слабого» или «несостоявшегося» государства заметно тормозят создание условий для прочного мира в стране. На территорию ДРК нередко переносятся конфликты соседних стран, в результате чего происходит наслоение собственных и чужих проблем². Так, война 1998–2003 гг., получившая название интернациональной, была одновременно продолжением 10-летней войны в Руанде, 16-летней войны в Уганде, 8-летней войны в Бурунди, а также 25-летней войны в Анголе³. Для этого автора, главная причина конфликтов – это борьба за сферы контроля над земельными ресурсами, богатыми полезными ископаемыми, включая редкоземельные металлы, медь, золото, алмазы и многое другое. В этой борьбе, явной или латентной, задействованы как сами конголезцы, так региональные и международные игроки.

В африканских государствах, в частности, в ДРК термин балканизация⁴ популярен. Он имеет резко негативный оттенок,

humanitarianre-
sponse.info/fr/system/files/documents/files/UNHCR%20DRC%20Fact%20sheet%20as%20of%2031%20July%202014.pdf (Accessed: 01.09.2014).

² Сидорова Г. М. Кто виноват в нестабильности Демократической республики Конго? //Вестник МГИМО Университета. – 2014. – №. 6 (39).

³ Sidorova G. M. Who is responsible for instability in the Democratic Republic of Congo?.

⁴ Термин «балканизация» (balkanization, англ.) является производным от названия европейского региона Балканы, существовавшего в период с 1817 по 1912 г. под властью Османской империи как единое пространство. Процесс распада Балкан на несколько небольших государств получил название «балканизация» и носит, как правило, нега-

д'Ивуаре и других странах. В связи с этим стали также популярны такие неологизмы, как сомализация, суданизация и малинизация⁶.

Выделяются две формы балканизации- геополитическая и геоэкономическая. Она геополитическая, когда часть территории или государство расчленяется из него и переходит под политический и административный контроль другого государства. Порыв руандийского населения в Северный Киву и Южный Киву является результатом желания Руанды практиковать эту форму балканизации. Балканизация является геоэкономической, когда часть территории или государства, не будучи расчленена им, экономически эксплуатируется другим государством, другими государствами, иностранным юридическим лицом или иностранными организациями. Это относится к ДРК и оправдывает дестабилизацию ее северо-восточной части некоторыми соседними государствами.

По мнению МБАЯ МУДИМБЫ, профессора факультета социальных наук при Университете Киншасы этого автора, инициаторы проекта балканизации ДРК оправдывают этот проект по двум основным причинам⁷: географической протяженности и плотности населения и двум вторичным причинам: росту этничности и обилию природных ресурсов. Они считают, что сложность управления ДРК обусловлена ее геополитическими размерами и высокой плотностью населения. Это, по их мнению, создает межэтнический конфликт и затрудняет управление природными ресурсами. Говорят, что в Африке хорошо управляются только малые государства. Кроме того, профессор Мудимба задается вопросом, хорошо ли управляются малые государства, такие как Косово, Грузия, Беларусь и Чечня? Понятно, эти причины не имеют основание.

Применяют понятие балканизация к восточным странам. В своей статье И.Х. Миняжетдинов, например, пишет о том, это понятие применительно и к иракскому конфликту для характеристики процесса распада современного национального государства.

⁶ См.: Goma sous la menace du M23. Le constat de la MONUSCO donne raison aux Congolais // Le Phare. 2012. 2 août P. 2. 51

⁷ MBAYA MUDIMBA Réflexions Sur Le Projet De Balkanisation De La RDC – Géoeconomique Et Géopolitique. URL: <https://www.lecongolais.cd/reflexions-sur-le-projet-de-balkanisation-de-la-rdc-geoeconomique-et-geopolitique/> (дата обращения: 19.03.2018).

Ученый анализирует это понятие как сложившуюся в мировой практике специфическую модель распада государственного образования, которая в основе своей «идентична процессу дефрагментации государственно-политического пространства балканского региона в период с 1990-х гг. по настоящее время»⁸. Далее автор выделяет следующие характерные черты балканизации: внешнее вмешательство от гуманитарных интервенций до регуляции конфликтов на «пост государственном пространстве»; сверхвысокое политическое насилие, когда распад единого государства протекает в форме острых вооруженных конфликтов. Это приводит к разрушению государственности и созданию новых государственных образований взамен разрушенных. По мнению автора, это не способствует разрешению конфликтов, но еще больше запутывает и усложняет политическую ситуацию⁹. Он фокусирует внимание на Соединенные Штаты Америки (США), которые осознанно проводят политику балканизации в ряде стран и делает вывод о том, что идея, лежащая в основе американской политике построения нового мира, сводится к разрушению национального государства и созданию глобальной цивилизации. Абсолютно справедливо в этой связи высказывание Ф. Фукуямы в том, что «...за последние 15 лет США либо в целях защиты прав человека, либо из соображений безопасности неоднократно осуществляли интервенции, и после окончания холодной войны в среднем примерно раз в два года предпринимали очередную попытку построить какое-то государство»¹⁰.

⁸ И. Х. Миняжетдинов «Балканизация» Ирака: факторы воспроизводства и распространения политического насилия // Конфликты и войны XXI века. Ближний Восток и Северная Африка. М.: Ин-т Востоковедения РАН, 2015. С. 249.

⁹ И. Х. Миняжетдинов «Балканизация» Ирака: факторы воспроизводства и распространения политического насилия // Конфликты и войны XXI века. Ближний Восток и Северная Африка. М.: Ин-т Востоковедения РАН, 2015. С. 134.

¹⁰ Фукуяма Ф. Строительство государств: пособие для начинающих // Россия в глобальной политике. 2004. № 3. URL: http://www.globalaffairs.ru/number/n_3233 (дата обращения: 17.03.2015 г.).

Фредерика Б.Б., исследователь из Университета Лилля 2, также утверждает, что есть возможность того, что часть территории Конго присоединена к Руанде и Уганде. Это относится к территориям Итури и Киву, утверждая, что приобретения этих новых территорий будет достаточно для обеспечения будущего их народов. Но, Устав ООН решительно осуждает такой маневр в его резолюции 1514 (хv), статья 6: «Любая попытка частично или полностью разрушать, национальное единство и целостность страны несовместима с целями и принципами Устава ООН»¹¹. «Балканизация» является одним из способов дестабилизации Конго. Это сюжет становится всё более популярным среди конголезских политиков, журналистов и учёных. Их мнения и оценки по поводу нелестной перспективы Конго различны. Ведь в стране нет сильной армии, способной защитить территорию и отстаивать национальные интересы»¹². Есть основания опасаться, что это событие будет неизбежным и не произойдет быстро с нестабильностью, сохраняющейся в восточном Конго¹³ Конголезская интеллектуальная элита серьёзно озабочена проблемой распада государства. Она считает, что уже сейчас надо бить тревогу, поскольку инициаторы балканизации не остановятся на ДРК и могут пойти дальше, «ослабляя и расщепляя» такие нефтеносные страны, как Анголу и Нигерию. Представители политической партии «Патриоты - последователи Мзее Кабилы» в документе «План по выходу из кризиса в районе Великих озёр» пишут, что сегодня международным сообществом созданы благоприятные условия для действия военных группировок, которые хозяйничают на востоке страны в провинциях Северное и Южное Киву, Восточная и на севере Катанги.

¹¹ <http://www.un.org/fr/decolonization/declaration.shtml>

¹² Ka Mana, Président de Pôle Institute. Les guerres du Kivu et leurs significations politiques pour la société congolaise et la construction de l'Etat. CongoForum. Режим доступа: <http://www.congoforum.be/fr/analyse-detail.asp?id=194546>: 21.07. 2013).

¹³ Frédéric B. B. La tentative de balkanisation de la République Démocratique du Congo:

Un révisionnisme dangereux pour l'Afrique du principe de l'uti possidetis juris.URL : <http://www.mokengeli.com/information-politique/balkanisation-de-la-republique-democratique-du-congo-un-revisionisme-dangereux-pour-l-afrique/#page-top> (дата обращения: 10.02.2018 г.).

Цель боевиков и тех, кто за ними стоит - отделение от государства его восточной части, где сосредоточены запасы ценного стратегического сырья¹⁴.

Необходимо отметить, что вопрос балканизации Конго рассматривается по этническому призму. Важнейшую роль в формировании кризиса в РВО сыграла острота этнических вопросов в ДРК.

Вся цепь кризисных событий в регионе, начиная со второй половины 1994 года, имеет ярко выраженную составляющую в виде конголезских межэтнических проблем. По мере проникновения в ДРК сотен тысяч руандийских беженцев, начинает резко ухудшаться положение конголезских тутси-баньямуленге, проживавших в провинциях Северное и Южное Киву. (Баньямуленге – потоки руандийских тутси, проживающие в ДРК, преимущественно в провинциях Северное и Южное Киву. Первые тутси появились на территории страны в 16 веке, когда часть современных провинций Киву входила в состав государства тутси¹⁵. В дальнейшем руандийские тутси селились в этих провинциях в ходе нескольких волн миграций. Наиболее значительные из которых имели место в:

1. 1880-е годы. Большая группа тутси покинула Руанду из за высоких налогов на землю, установленных монархической семьей ;
2. 1890-е годы. Беженцы тутси покинули Руанду в связи с войной, вызванной вопросами наследия трона после смерти короля Руабугири в 1895 году.
3. 1959-1960 гг. Переход власти в Руанде к хуту сопровождался кровавыми межэтническими столкновениями, заставлявшими тутси покидать страну.

Сосуществование этой этнической группы с автохтонными конголезскими народностями всегда было сложным. Но именно с момента появления в ДРК лагерей руандийских беженцев хуту эта

¹⁴ Plan des patriots kabilistes de Mzée "PK" pour sortir de la crise dans la Région de Grand Lac et particulièrement de la République Démocratique du Congo. Le Parti politique "Patriotes Kabilistes de Mzée". Fait à Lubumbashi, le 10 Novembre 2012. P. 1.

¹⁵ https://corp.dipacademy.ru/uploads/files/vkr/2016/MB_ponomarev.pdf

давняя этническая проблема трансформируется в открытое вооруженное противостояние¹⁶.

Следует также отметить, что конфронтации между хуту и тутси после геноцида или этнического расщепления в Руанде повлияли на нынешнюю ситуацию в восточной части Конго. После геноцида, «геноциды» бежали в ДРК, и их присутствие на западной границе неоднократно предоставляло Кигали под предлогом вооруженного вмешательства в ДРК. В интервью, которое дал Рейтер в 2000 году, нынешний президент Руанды Пол Кагаме подчеркивает, что они никогда не стесняются пересекать границы, чтобы предотвратить повторение того, что произошло в 1994 году. Это вызвало новую войну в Конго путем формирования мятежной группы, М23, которая уже цитируется на востоке ДРК. Это движение составлено конголезцами, которые в основном поддерживаются Руандой в соответствии с официальным докладом ООН. Эти тутси претендуют на конголезское гражданство, которое они получили под председательством Мобуту в 1972 году. Но, несмотря на это, некоторые из них остаются привязанными к их этническому происхождению и не очень ассимилируются в стране. Требования М23 были в основном связаны с этнической идентичностью. Это было возвращение беженцев тутси в Руанду и Танзанию, а также защиту народа тутси против Демократических сил за освобождение Руанды (ДСОР).

Часть конголезского населения опасалась, что мятежники М23 хотели захватить Киву и часть окружающего региона. Их целью было бы для тутси иметь от них землю. Это своего рода «Tutsiland». Это утверждение остается до тех пор в сознании сообщества Баньямуренге.

Стремясь к цели балканизации ДРК, считают аналитики, заинтересованные игроки (Бельгия, США, Франция) уже укоренились в восточных провинциях ДРК, создав там свои консульства или направив туда почётных консулов. По утверждению Ф. Мулумбы, Кигали практически легализовал продажу ценных минералов, которой занимаются руандийские предприниматели, вызывает

¹⁶ Сидорова Г.М. Вооруженные конфликты в Африке на примере Демократической Республики Конго. М.:Институт Африки РАН. – 2013., с.254.

«дикое» возмущение конголезцев, которые стремятся отстоять свой суверенитет, потому, ведь Киву считается как часть Руанды»¹⁷. «Теория» Коэна всерьёз озадачила американцев, поскольку, согласно её положениям, США попали в список тех, кто поддерживает противников ДРК по вопросам стабилизации, а их интересы якобы совпадают с интересами Руанды, которая намерена аннексировать Киву и прибрать к рукам её природные богатства.

Кроме того, Соединенные Штаты цитируются среди тех, кто поддерживает агрессоров ДРК, и что «американские интересы поддерживают предполагаемые усилия Руанды по присоединению Киву и монополизировать ресурсы региона», согласно кабелю Американское посольство в Киншасе, которая цитировал Wikileaks¹⁸.

В его статье, озаглавленной: «Кто виноват в нестабильности Демократической Республики Конго?», Сидорова М.Г. делается вывод, о том, что «балканизация» входит в планы США и является одним из элементов общей стратегии посольства США в Киншасе¹⁹. На этот раз чувствительная тема для конголезцев явно «ударила» по авторитету американцев, которые поспешили разъяснить официальную позицию своего правительства по данному вопросу. Советник посольства США М. Диллард попытался опровергнуть «теорию» Коэна, отмечая, что американское правительство желает ДРК стабильности и мира с соседними странами.

В заключение, можно сказать что, это не в балканизации ДРК, что регион Великих озер восстановит стабильность и процветание, но дефинитивным урегулированием кризиса, который повлиял на него, на более десятилетие. Но, к сожалению, решение этой проблемы остается сложным, поскольку Конго не имеет сильной армии, способной защищать страну. Кроме того, отсут-

¹⁷ Balkanisation de la RDC: la position officielle du gouvernement des Etats-Unis. Le Potentiel. 22.09.2011.

¹⁸ Congo-Kinshasa: Révélation de Wikileaks - La balkanisation de la RDC préoccupe les USA. Le Potentiel 31.08.2011. URL : <http://fr.allafrica.com/stories/201109010433.html> (дата обращения 10.04.2018 г.).

¹⁹ Сидорова, Г. М. (2014). Кто виноват в нестабильности Демократической республики Конго?. Вестник МГИМО Университета, (6 (39)). С.34

ствии политической воли также ухудшит ситуацию. Необходимо наладить военное сотрудничество между ДРК и военными державами, и особенно те, которые не участвуют в дестабилизации страны, например Россия. Это позволило бы перестроить армию и бороться с вооруженными конфликтами, которые ослабили страны и восстановить политическую стабильность. Также необходимо, чтобы Конго подписал пакт о безопасности с соседними государствами, чтобы избежать иностранного вмешательства во внутренних дел государства, а также предотвратить распространение ситуации Конго в другие страны субрегиона.

НАЦИОНАЛЬНАЯ ПРАВОВАЯ СИСТЕМА МАЛАВИ

Ариадна Петровна Позднякова

*Старший научный сотрудник, Институт Африки РАН
3443774@rambler.ru*

Малави до обретения политической независимости называлась Ньясалендом. Под этим названием с 1891 г. страна была одним из британских протекторатов в Африке. В 1953 г. Ньясаленд был включен в состав Федерации Родезии и Ньясаленда. Кроме Ньясаленда в нее входили Северная Родезия (Замбия) и Южная Родезия (Зимбабве). Коренное население Ньясаленда выступало против ее создания, а примерно с 1958 г. началась его активная борьба за упразднение Федерации, которая в результате прекратила свое существование 31 декабря 1962 г. В 1963 г. Ньясаленд получил статус самоуправяемой территории во главе с первым премьер-министром доктором Хастингсом Камузу Бандой.

6 июля 1964 г. Ньясаленд был провозглашен независимым государством Малави с британской королевой в качестве главы государства. В 1966 г. Малави обрела полноценный статус республики, а ее президентом стал Х.К. Банда. После провозглашения независимости в стране была принята конституция, в которую был включен Билль о правах граждан. Однако в 1965 г. была разработана и в 1966 г. принята новая конституция, в которой Билля о правах граждан уже не было, но наличие прав населения было в ней все же упомянуто. Согласно этой конституции и более поздних подзаконных актов страна превратилась в однопартийное авторитарное государство, где единственной политической силой стала партия Конгресс Малави (КМ). В 1971 г. при действующей в стране парламентской системе правления Х.К. Банда был провозглашен пожизненным президентом. Страна фактически стала однопартийной автократией, где отсутствовал механизм контроля за соблюдением прав человека. На протяжении почти 30 лет в Малави совершались грубейшие нарушения прав граждан.

В начале 1990-х гг. зазвучали призывы к политическим переменам. На повестку дня встал вопрос о ликвидации однопартийной автократии и установлении многопартийной демократической власти. Начало активному движению за введение многопартийной демократии положила публикация пасторского послания католических епископов «Жить с верой». Вскоре в страну вернулся из Ботсваны малавийский профсоюзный деятель Чакуфва Чихана, всегда выступавший за установление демократической власти в стране и теперь объявивший, что он намерен бросить вызов утвердившейся автократии. Сразу же по прибытии он был предан суду за антиправительственную пропаганду и приговорен к лишению свободы. Однако выступления населения с требованием политических перемен, а также приостановка финансовой помощи внешними донорами вынудили президента уступить. Он объявил о проведении референдума (1993 г.). Перед малавийцами был поставлен вопрос, хотят ли они сохранить однопартийное государство или же предпочитают политический плюрализм. Большинство в 67% страна проголосовала за политический плюрализм.

В стране был принят закон о партиях (1993 г.), в соответствии с которым были зарегистрированы партии, образовавшиеся в 1992 г. (Альянс за демократию – АД, Объединенный демократический фронт – ОДФ), стали формироваться новые. Процесс трансформации автократической политической системы в демократическую завершился проведением всеобщих выборов на многопартийной основе в 1994 г. В них приняли участие три партии: АД во главе с Ч. Чиханой, КМ во главе с тогдашним президентом Х.К. Бандой и ОДФ во главе с Э.Б. Мулузи. Б.Мулузи и ОДФ одержали победу на выборах и сформировали правительство. В дальнейшем президентские и парламентские выборы проводились регулярно каждые пять лет. Нынешний президент П. Мутарика и депутаты парламента избраны на очередных всеобщих выборах в 2014 г.

После 1994 г. в Малави увеличилось число политических партий, которые участвуют во всеобщих выборах и в общественной жизни страны в целом. В 2014 г., например, их насчитывалось 17¹.

¹ Позднякова А.П. История Малави. М., 2018. С. 159

Кроме партий, которым удавалось завоевать число мест в парламенте (Национальное собрание), в его составе постоянно присутствуют представители небольших партий, имеющих одно или два мандата. Некоторые члены парламента вошли в парламент в качестве независимых кандидатов. На выборах 2014 г. их число составило 52 депутата (из 193)².

Новая временная Конституция со сроком действия один год была принята в мае 1994 г. Она полностью изменила политическую ситуацию в стране. В ней были отражены принципы новой национальной политики и внесен Билль о правах граждан (Раздел IV «HUMAN RIGHTS»). Государственные институты были перестроены согласно концепции разделения власти между тремя ветвями – законодательной, исполнительной и судебной. Статья 5 Конституции гласит: «Любой акт правительства или любой закон, не соответствующий положениям настоящей Конституции, признается в силу наличия такого несоответствия недействительным». Конституция вступила в силу в 1995 г.³

Конституция, будучи основным законом страны, определяет общие рамки в области прав человека в разделе IV (статьи 15–46), в которых провозглашается равенство перед законом всех жителей страны независимо от пола, национальной или религиозной принадлежности, политических убеждений, социального положения. Она гарантирует их основные права – на жизнь, личную свободу, свободу совести, собраний, ассоциаций, передвижения, на образование, здравоохранение и социальную защиту. Основной закон гарантирует также неприкосновенность частной собственности. Конституцией предусмотрены и права прямого действия, представляющие собой принципы национальной политики. В статье 13 Конституции указаны некоторые права прямого («директивного») действия. Это права, связанные с равноправием мужчин и женщин, питанием, окружающей средой, образованием, мирным урегулированием споров, а также права пожилых людей. В отношении всех принципов национальной политики основным носителем обязанностей является государство.

² Позднякова А.П. Всеобщие выборы в Малави.// Ученые записки Института Африки РАН. №2, 2015. С. 85

³ “The Constitution of the Republic of Malawi”. mw030en.pdf

В период чрезвычайного положения Конституция допускает приостановление действия некоторых прав, таких, как право на свободу выражения мнения, свободу передвижения, свободу собраний. Однако такие исключения должны соответствовать обязательствам Малави по международному праву.

Малави уделяет большое внимание поощрению и защите прав человека в качестве общепринятых принципов и норм, закрепленных в Уставе Организации Объединенных Наций, Всеобщей декларации прав человека, Международном пакте о гражданских и политических правах, Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, а также Африканской хартии прав человека и народов и Протокола САДК о гендерной политике и развитии. Все международные соглашения, участником которых Малави стала до 1994 г. являются неотъемлемой частью законодательства страны. Международно-правовые акты, ратифицированные страной после 1994 г., входят в состав внутреннего законодательства только на основании законодательного акта парламента.

Общие рамки в области прав человека, определенные Конституцией, дополняются институциональными и правоприменительными учреждениями, которые являются средствами правовой защиты граждан Малави при нарушении их прав, или угрозы их нарушения. В статье 15 Конституции указано, что все три ветви власти должны обеспечивать соблюдение и защиту всех закрепленных в Конституции прав и свобод. Создан ряд независимых правозащитных учреждений, перед которыми поставлена задача поощрения, защиты и мониторинга соблюдения прав и свобод человека.

Комиссия по правам человека создана в соответствии со статьей 129 Конституции. Является независимым органом, призванным «проводить расследования и вносить рекомендации, в разумной мере необходимые для эффективного поощрения прав человека. Комиссия имеет право анализировать законы, судебные решения, административные положения, законопроекты и административные предложения на предмет их соответствия основополагающим принципам в области прав человека. В рамках своих полно-

мочий Комиссия рассматривает жалобы, проводит расследования и организует разбирательство случаев нарушения прав человека».⁴

«Управление омбудсмана учреждено в соответствии со статьей 120 Конституции. Управление является независимым органом: никто не имеет права вмешиваться в его деятельность или давать ему указания; Управление омбудсмана подотчетно парламенту. Управление омбудсмана уполномочено рассматривать любые случаи, где утверждается, что в отношении физического лица была совершена несправедливость и у этого лица, по всей видимости, нет средств правовой защиты в виде обращения в суд или обжалования решения суда, а также иных возможных средств правовой защиты. Полномочия омбудсмана не заменяют юрисдикции суда, а его решения могут быть пересмотрены Высоким судом. В 2010 г. впервые в истории страны омбудсменом была назначена женщина».⁵

В 1996 г. создана Комиссия по правовым вопросам. Комиссия рассматривает вопросы, касающиеся законов Малави и их соответствие Конституции и применяемым нормам международного права, а также вносит соответствующие рекомендации, а также любые вопросы, имеющие отношение к Конституции и вносит соответствующие рекомендации; рассматривает обращения физических лиц или органов, касающихся законов или Конституции Малави; информирует парламент через министра юстиции о своих выводах и рекомендациях.

Избирательная комиссия призвана осуществлять право граждан на выбор государственной власти, на нее возложены обязанности по проведению выборов в стране.

Статьи 163–170 Конституции посвящены функционированию Пенитенциарной системы, которую возглавляет главный комиссар. В его задачи входит обеспечение надлежащего и эффективного управления местами лишения свободы, защита прав человека, выполнение судебных решений и постановлений и соблюдение норм международного права. Пенитенциарная система Малави включает все исправительные учреждения, трудовые лагеря, спе-

⁴ ООН. Международные договоры по правам человека. Малави. <http://docstore.ohchr.jrg/SelfHandler.ashx?enc...> P. 26

⁵ Ibid. P. 26

циальные школы и школы строгого режима, а также другие учреждения, используемые для содержания и исправления лиц, приговоренных к лишению свободы в любой форме, кроме временного содержания в полицейских участках.

Полицейская служба в Малави создана в соответствии со статьями 152–158 и является независимым органом исполнительной власти. Ее обязанность – охрана общественной безопасности и прав личности в стране. Политическое руководство полицией осуществляет министр внутренней безопасности и общественного порядка, а возглавляет ее генеральный инспектор, назначаемый президентом с одобрения парламента.

Министерство гендерного равенства, по делам детей и социального обеспечения является органом правительства, которое занимается вопросами равенства мужчин и женщин и вопросами, касающимися детей. Это министерство отвечает за исполнение Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин.

Министерство юстиции и конституционных вопросов защищает права человека и обеспечивает правопорядок в стране.

Канцелярия Генерального администратора создана согласно действующему законодательству и подчиняется Министерству юстиции. Она осуществляет управление имуществом умерших в случае отсутствия завещаний.

В Малави активно действуют организации гражданского общества, количество которых в последнее время возрастает. Деятельность организаций гражданского общества, известных как неправительственные организации (НПО) регулируется законом о неправительственных организациях.

Агентство по борьбе с коррупцией создано в 1998 г., является независимым государственным органом. В его обязанности входит расследование случаев коррупции, злоупотребления служебным положением и другие преступления, связанные с коррупцией, и возбуждение уголовных дела. В 2005 г. правительство провозгласило политику абсолютной нетерпимости в отношении коррупции.

Краткий обзор состояния национальной правовой системы Республики Малави позволяет автору сделать вывод о том, что в стране формируется правовое общество открытого типа.

ОСНОВАНИЯ ПРАВОМЕРНОГО ВМЕШАТЕЛЬСТВА МЕЖДУНАРОДНОГО СООБЩЕСТВА В ГРАЖДАНСКУЮ ВОЙНУ В КОТ-Д'ИВУАРЕ

Серикпа Аттеби Рене

*Аспирант кафедры международного права
Российского университета дружбы народов
atebirene@yahoo.fr*

Международные военные или миротворческие миссии предназначены исключительно для целей поддержания, восстановления или установления мира¹. Эти военные миссии, будь то сдерживающие, могут нанести серьезный ущерб другим субъектам международных отношений. Поэтому необходимо, чтобы Организация Объединенных Наций (далее ООН) продолжала осуществлять контроль за соблюдением законности во всех международных военных операциях на местах, чтобы избежать отклонений от их цели. К сожалению, были случаи военных операций, разрешенных или проводимых ООН в Кот-д'Ивуаре весной 2011 года, когда подобное отклонение происходило. Это приводило к тому, что Кот-д'Ивуар погружался в политический кризис и после выборов военные силы Франции и ООН присвоили себе право силой вмешаться против Лорана Гбагбо, тогдашнего президента Кот-д'Ивуара, чтобы заставить последнего уступить власть Аlassан Уаттара, который был объявлен победителем независимой избирательной комиссией и представлен международному сообществу во время второго тура выборов, состоявшегося 28 ноября 2010 года. Таким образом, после 10 дней боевых действий, Лоран Гбагбо и его жена были арестованы в их резиденции французскими войсками, а затем передан сторонникам Уаттара 11 апреля 2011 года. Из-за активного участия сил ООН и Франции на стороне Уаттара, а также обстоятельств, связанных с арестом Гбагбо, вмешательство Меж-

¹ См: La France participe aux opérations de l'Onuci contre le camp Gbagbo [archive] Le Point, 4 avril 2011.

дународного сообщества в ивуарийском кризисе не перестает быть объектом интенсивной политической и правовой критики.

Рассмотрим историко-экономический контекст вмешательства:

а) исторический контекст кризиса в Кот-д'Ивуаре явление не такое новое. Упомянутый кризис связан с длительным политическим и межэтническим конфликтом, который разразился 25 лет назад после смерти президента Феликса Уфуэ-Буаьи в 1993 году. Это кризис преемственности, это борьба союзов друг с другом, политическими преследованиями, народными восстаниями, переворотами и военными действиями, а также борьба между тремя самопровозглашенными наследниками первого президента Кот-д'Ивуара (Анри Конан Бедье, Лоран Гбагбо и Алассан У., Кроме того, Анри Конан Бедье, тогдашний президент вновь обратился к концепции Ивуаритэ (Ivoirité) в 1995 году, что стало началом социально-политической поляризации. Благодаря использованию этой националистической концепции было гораздо проще вытеснить Алассана Уаттара, уроженца Буркина-Фасо и главного конкурента Бедье на следующих выборах вместо сохраняемой политики национальной идентичности в Кот-д'Ивуаре. И неудивительно, что 22 октября 1995 года Анри Конан Бедье (другие кандидаты были отклонены Верховным судом или бойкотировали выборы), избирается президентом Кот-д'Ивуара с 96,44% голосами. Затем он будет снят со своего поста 24 декабря 1999 года после мятежа в армии, который вылился в государственный переворот, что привело к власти генерала Роберта Геи. Именно в этих обстоятельствах 23 июля 2000 года на референдуме была принята новая Конституция, в которой основное внимание было уделено обсуждению вопроса о Кот-д'Ивуаре. Общие выборы организованы Робертом Геи 22 октября 2001 года. Однако четырнадцать из девятнадцати кандидатов на президентские выборы, представленные сторонами, отклоняются Верховным судом, в том числе Анри Конан Бедье, Алассан Уаттара, судимый не ивуарец и т.д. Но генерал Геи, который занял второе место по подсчету голосов теряет власть в пользу Лоран Гбагбо (несмотря на то, что он упорно этому сопротивлялся). Даже после поражения людей Бедьи, столкновения продолжались между родственниками Гбагбо и представителями Уаттара. Полное поражение правящей партии должно было стать

окончательным с политической победой партии Гбагбо на муниципальных выборах.

Возможно, это и привело к проведению организации 28 февраля 2006 года, к внеочередному саммиту в столице, в результате чего впервые президент Республики Лоран Гбагбо, лидер повстанцев Гийом Соро и лидеры двух основных оппозиционных партий, бывший премьер-министр Алассан Уаттара и бывший глава государства Анри Конан Бедье смогли встретиться. Несмотря на то, что встреча вселяла надежду², она не привела к какому-либо конкретному улучшению. Кроме того, только после подписания Уагадугского мирного соглашения 4 марта 2007 г. было предусмотрено урегулирование кризиса путем проведения переговоров. В соответствии с обязательствами, принятыми в рамках этого Соглашения, 29 марта 2007 г. президент Гбагбо назначает Гийома Соро, главой переходного правительства; он провозглашает 12 апреля всеобщую амнистию, за исключением экономических правонарушений и, наконец, снимает ограничение права на право участия в выборах что было заложено в концепции Ивуаритэ (Ivoirité). В свою очередь, восставшие соглашаются разоружиться и вновь постепенно войти в гражданскую жизнь.

б) экономический контекст: несмотря на попытку убийства Гийома Соро 29 июня 2007 года, ивуарийцы, по-видимому, были настроены дать шанс мирному разрешению ситуации. Кроме этого, они решили организовать в первый раз 30 июля 2007 г. церемонию «Пламени Мира», дата, которая стала государственным праздником в ивуарийском календаре. Таким образом, несмотря на переносы, президентские выборы в конце концов состоялись 31 октября 2010 года и по итогам первого тура Лорана Гбагбо получил почти 38%, а Алассана Уаттара 32% и 25% Бедье. В конце второго раунда, проведенного 28 ноября 2010, Независимая избирательная комиссия (МЭК) провозглашает победу Алассана Уаттары с 54,1% против 45,9% Лорана Гбагбо, в то время как Конституционный совет объявил 3 декабря 2010 году победу уходящего президента со счетом 51,45% и отменяет решение МЭК. С этого

² См: Ouest ivoirien: 152 corps à Duékoué et non des centaines [archive] sur romandie.com relayant l'avis de Sidiki Konaté, porte-parole de Guillaume Soro (mars 2007, article journal).

момента Кот-д'Ивуар снова находится в институциональном кризисе, который вылился в военный конфликт высокой интенсивности. Действительно, на следующий день после выборов, Европейский Союз и ООН заняли позицию в пользу Аlassана Уаттары, а затем объединились с Африканским союзом и западными державами³.

Борьба между силами Севера, примыкающими к Уаттара, и силами, верными президенту Гбагбо возобновилась, что привело к многим жертвам среди населения, сторонники Аlassана Уаттара, поддержанные в военном отношении войсками ООНКИ и «Единорога», остановились только 11 апреля 2011 года (ареста Лорана Гбагбо).

Политико-правовой анализ основы вмешательства:

а) законность военной операции остается под вопросом. По инициативе Франции Совет Безопасности под председательством Китая принял 30 Марта 2011 г., резолюцию 1975 по Кот-д'Ивуару⁴. Подтверждая в преамбуле, стремление к мирному разрешению кризиса после выборов и его твердую приверженность и уважению суверенитета, территориальной целостности Кот-д'Ивуара и принципа невмешательства, эта резолюция разрешает, в пункте 5 ООНКИ, использовать в рамках беспристрастного выполнения своего мандата все необходимые средства защиты гражданских лиц, которым угрожает насилие, и предотвращать применение против них тяжелого оружия⁵. За этот текст единогласно проголосовали 15 членов Совета Безопасности, тем не менее, по окончании голосования, он сопровождался некоторыми предостерегающими высказываниями некоторых представителей делегаций, в том числе представителей Китая, которые ясно дали понять, что страна по-прежнему считает, что операции ООН по поддержанию мира должны строго придерживаться принципа нейтралитета и

³ См: "Côte d'Ivoire: Laurent Gbagbo nommé à son tour son Premier ministre" [archive], AFP, 5 December 2010 (fr).

⁴ См: Résolution 1975 (2011) Adoptée par le Conseil de sécurité à sa 6508^e séance, le 30 mars 2011. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/284/77/PDF/N1128477.pdf?OpenElement>.

⁵ См: Des combattants pro-Ouattara sont entrés à Yamoussoukro [archive] par l'AFP le 30 mars 2011.

пришли к выводу, что ООН следует избегать участия в конфликте. Однако, силы ООН и подразделения французской армии, ссылаясь на возобновление использования огнестрельного тяжелого оружия, с 4 апреля 2011 г., начали военное наступление, даже вне пределов их юрисдикции развертывания, против сил, лояльных президенту Лорану Гбагбо.

Многие военные и местные участники конфликта рассматривали военное участие сил Франции и ООН в Кот-д'Ивуаре как незаконные вооруженные действия, что они отступили от мандата ООН и резолюции Совета Безопасности 1975. 5 апреля 2011 года Африканский союз, Южная Африка, Россия, Китай, Ватикан и др. операции высказали свои позиции по поводу военного варианта, который они считают, как не своевременным, так и не согласующимся с Уставом ООН. Другие французские политические деятели даже до начала военных действий, раскритиковали вмешательство Франции. Так было с бывшим социалистическим премьер-министром Лораном Фабиусом, который, опасаясь застоя, предупредил французскую исполнительную власть о превышении «интервенционизма» военных за границей или некоторых политических партиях, которые потребовали немедленного вывода французских войск, но не без осуждения, говорят они, «неоколониального военного приключения, которое не имеет ничего общего с защитой гражданских лиц Кот-д'Ивуара». Еще более серьезными были заявления политических деятелей, таких как Бенуат Харнон, представитель Французской социалистической партии, который утверждал, что Франция не должна участвовать «в военной операции вместе с актером, который совершает массовые убийства» (речь идет о геноцид Дуэкуэ, совершенный солдатами Уаттара). Те же требования предъявляются и Вашингтоном видными сенаторами США Джимом Инхофом и Джоном Керри, которые выразили сомнение в легитимности Уаттара, утверждая, что «Соединенные Штаты должны изменить свое положение в Вашингтоне Кот-д'Ивуар «и прекратить попустительство массовых убийств», совершенных силами Уаттара и их союзников. К сожалению, несмотря на критику со стороны французские силы и миротворцы

будут продолжали тактически поддерживать войска Уаттара, задерживать Лорана Гбагбо 10 апреля 2011 года в его резиденции⁶.

б) Вмешательство в Кот-д'Ивуар: естественно, падение режима Гбагбо не остановило критику, высказанную в отношении военного варианта Франции и ООН для решения кризиса после выборов в Кот-д'Ивуаре; они только за под тяжестью сокрушительной пропаганды Франции и Генерального секретаря ООН во время и после военной интервенции.

Фактически, чтобы оправдать в международном общественном мнении, особенно африканском, необходимость применения силы против Лорана Гбагбо, Пан Ги Мун неоднократно проводил медиа-мероприятия, обвиняющие лагерь Гбагбо, в обстрелах из тяжелого вооружения гражданское население и в нападениях на миротворцев. То же самое было характерно и для Николя Саркози, несмотря на то, что он заверил, что «солдаты Франции не намерены вмешиваться во внутренние дела Кот-д'Ивуара», что французские войска задерживаются, чтобы дать возможность вооруженным силам вмешаться для обеспечения защиты французских граждан и осуществления решений Организации Объединенных Наций.

В конце концов, Генеральный секретарь ООН лично распорядился 4 апреля чтобы, ООНКИ и Франция использовали силу против режима Лорана Гбагбо. Гуманитарные причины⁷, выдвинутые Пан Ги Муном, особенно касающиеся защиты гражданского населения, были оправданными. Но при этом была неправильная процедура привлечения сил Франции и ООН в Кот-д'Ивуаре, о чем с озабоченностью отмечали представители России, Китая, Южной Африки, Африканского союза и др.

Действительно, в соответствии с процедурой Устава Организации Объединенных Наций в деле поддержания мира и международной безопасности именно Совет Безопасности, а не Генеральный секретарь, имеет право санкционировать применение силы, против другого государства. Это основа порядка, характерная для Совета Безопасности, и не может быть передана другому орга-

⁶ См: Régis Soubrouillard, «Pour abattre Gbagbo, l'argent a été plus efficace que la canonnière» [archive], Marianne.fr, 2011 (consulté le 11 avril 2011).

⁷ См: Les forces de l'ONU attaquent le palais et la résidence de Gbagbo. Publié le lundi 4 avril 2011 à 21 h 22. Mis à jour le 5 avril 2011 à 5 h 52.

ну Организации Объединенных Наций. Генеральный секретарь информирует, ведет переговоры, играет роль посредника или контролирует. Это «карательная мера» против уходящего в отставку президента Кот-д'Ивуара тем более незаконна, поскольку Кассационный суд (который в соответствии с Конституцией Кот-д'Ивуара в конечном счете несет ответственность за урегулирование споров в случае при выборах) уже принял решение в пользу кандидата Лорана Гбагбо⁸. Автор считает, что международное сообщество в лице отдельных стран не поддерживает конституции или демократические институты стран третьего мира, если они противоречат их собственным интересам.

С другой стороны, солдаты ООН и Франции не только уничтожили тяжелое оружие, удерживаемое армией Гбагбо, но и открыто участвовали в военных действиях в интересах войск.

Уаттара, атакуя стратегические позиции армии Гбагбо, нарушил тем самым доктрину использования миротворческих операций, а именно принцип беспристрастности. Кроме того, войска ООН и Франции, размещенные в Кот-д'Ивуаре соответственно в 2002 и 2004 годах по самой просьбе Лорана Гбагбо, главным образом в целях защиты гражданского населения, сами в своем наступлении, принесли смерть сотням гражданских лиц. Не говоря уже о том, что они изначально закрывали глаза на массовые убийства, совершенные солдатами «Новых сил» в районах традиционно про-Гбагбо, которые они контролировали. В целом, как мы видим, кризис в Кот-д'Ивуаре связан с чередой социально-политических конфликтов, возникших почти два десятилетия, в течение которых ни один из нынешних главных действующих лиц не мог претендовать на единоличное обладание властью.

Послевыборный кризис 2010 года — это еще один эпизод в борьбе за власть, в сильно поляризованном ивуарийском обществе⁹. Иностранное вмешательство, даже вмешательство ООН, не может поэтому обеспечить прочный мир в Кот-д'Ивуаре, если оно

⁸ См: Constitution ivoirienne de 2000.www.la-constitution-en-afrique.org/article-21220503.html.

⁹ См: Debarati Roy, «Sugar Jumps to Highest Since February; Coffee Gains; Cocoa Drops» [archive], Bloomberg, 29 octobre 2010 (consulté le 4 décembre 2010).

не будет стремиться к политическому включению всех секторов посредством диалога и судебного преследования всех военных преступников или виновных в нарушении прав человека, совершенного в Кот-д'Ивуаре с 2004 года, независимо от того, от кого исходят эти преступления.

Примечания:

1) Ивуаритэ (Ivoirité) - это концепция, направленная на определение ивуарийской национальности в процессе демократизации и национального объединения общества в отсутствие воображаемого «глобально национального». Она основана на культурных концепциях и направлена на пропаганду национальных культур и производств. Понятие Ивуаритэ (Ivoirité) появилось в Дакаре в 1945 году с учениками из Кот-д'Ивуара. Она вновь появляется вместе с Анри Конаном Бедием в 1994 году в контексте экономического кризиса, пережитого Кот-д'Ивуаром с середины 1980-х годов. Действительно, эта реакция возникла, когда экономика этой страны прекратила создание массовых рабочих мест. Таким образом, цель Ивуаритэ (Ivoirité), по-видимому, заключается прежде всего в том, чтобы предотвратить миграции иностранного населения, которое может вернуться в эту страну без визы, и участвовать в выборах и получать доступ к местам государственной службы, поскольку в 1998 году на долю иностранцев приходилось 26% населения.

2) Соглашение Клебера или Маркуси

3) Отдельно от Операции Организации Объединенных Наций в Кот-д'Ивуаре (ООНКИ) операция «Единорог» является названием, данным для участия вооруженных сил. Французские вооруженные силы поддерживали мир в Кот-д'Ивуаре с сентября 2002 года (начало событий в Кот-д'Ивуаре). Эта французская военная интервенция основана на соглашениях об обороне, подписанных между двумя странами 24 августа 1961 года.

В начале конфликта Франция, а затем ЭКОВАС (Сообщество западноафриканских государств) направила крупные воинские контингенты для разделения воюющих сторон (сил вмешательства). По мнению французских властей, поддержанных резолюцией ООН, это вмешательство предотвратило бы гражданскую войну и многие массовые убийства.

4) 29 июня 2007 года премьер-министр Гийом Соро бежал во время ракетной атаки, когда его самолет приземлился в Буаке. Четыре пассажира погибли (два телохранителя Соро, два сотрудника службы протокола), а несколько человек получили серьезные ранения.

5) Согласно некоторым данным, воздушная бомбардировка вертолетов ООНКИ «Единорог» убила более 2 307 гражданских лиц, а тысячи людей получили ранения. Резолюция «Союз за мир» или резолюция «Дин Эченсон», принятая 30 ноября 1950 года, предоставила Генеральной Ассамблее право создавать миротворческие силы, если Совету Безопасности не удалось достичь выполнения своей функции в случаях, когда существует угроза миру, нарушение мира или акт агрессии; эта резолюция не упоминается с 1982 года из-за ее незаконного характера.

THE ROLE OF PHILOSOPHY AS AN AGENT OF CHANGE TOWARD HUMAN AND SOCIAL DEVELOPMENT

Chukwujekwu Ejike Sam-Festus

*PhD student, Department of History of Philosophy
RUDN University*

Philosophy- a prevailing and irresistible force toward change, civilization and development.

Who needs philosophy? The common question most people do ask.

In this work, I start by first, answer this question of who really need philosophy with the quoting from one of the intellectual, author and philosopher (name unknown).

He/Her need Philosophy; every person in critical crisis situations when the traditional principles and patterns of thinking and behavior do not work, when need for a change and new view of the world, which helps to look at the usual things in a different way, the world and its multilateral.

He/Her need Philosophy; a thinking person, of originality, creativity, who is looking for his/her own unique place, way of living, in life and in the world, and does not want to be "like everyone else".

What philosophy is all about?

Philosophy is endless searching for the truth and realities of life and world around us. It is a prevailing and irresistible force that break every barrier, get in and out of every era, embracing new ideas, information and knowledge.... for a new change, system, civilization and development in searching for the truth and realities of life in the world around us.

In our world and history of the human race, change is inevitable force that always occur in every stage, age or era, though it may appear positive or negative to different individuals, but that is what always brings human race and its society from one face of life (system, life style, knowledge, civilization, development...) into another. Every human race, individual or group of people has a tradition which they

believed or belonged (the system or tradition they were brought up with), but when this inevitable force called change that usually occur through new ideas, information or knowledge, revealed or made known to an individual, group of people or entire society, and it cut their attentions, gets to their mind, and they allowed or accepted it, then it will surely bring them to a new living style, development, system or civilization of which must surely affect both the people and their society.

In human race and its society, there are different stages of developments, ages and eras that made up the history of the human race and its society. Every age, era and society is affected or influenced by who/what they believes (the information they listen to, ideology or knowledge they allowed, accepted, permitted or submitted to). These information and knowledge penetrates, affects and influences (transforms) an individual, then to its society through his/her five senses perception: seeing, hearing, feeling, touching and smelling.

These influences (new idea, information or knowledge as we may name them) did not force themselves into individuals or society, but they themselves open up for them and willingly accepted them by their own free will, just because of their hunger for change or wants of life, by their choice embraced them, and that brought them and the society which they belonged into a new understanding and knowledge of the world around them (world view or perception), wisdom, development, system of living, civilization and change. Even though the change may have brought a positive or negative result, but all is change, change to a new system, standard or level of living, ideology(idea), development, civilization and life style.

Philosophy as the wisdom in display

You shall know the truth and the truth shall set you free (**John 8 vs 32**)

It is not enough by knowing the truth, but know and apply it.

You shall know the truth, and the truth which you know/discover, then apply it, will not only set you free, but make you free (my quoting). And this is the wisdom in display, application of the knowledge or the truth we knew or discovered in practical form. The prove of wisdom is, the practical application of the knowledge we have/acquired and its end result.

The hunger and desire to know the truth and have a deeper knowledge of the world and life, which stimulate individual through

five senses perceptions: seeing, hearing, touching, feeling, and smelling, is what we called **Philosophy (love of wisdom)- Philo(phileo)-love and Sophia(Sofia)-wisdom**. It is the prevailing and irresistible force that break in and out through all ages, eras and epochs in human race and its society toward change and development of which without it the world (human race and its society) would have been remain in bondage/dark, believing and depending on the provisions of the nature and so called traditional gods without exploring the riches of the earth. God created and made man in His image and gave him the ability to explore the earth (nature) and fill it, *see (Gen 1vs 28-30, 2 vs 4-25)*, and this mission can only be fulfilling by the help of the philosophy (the endless searching for the truth and realities of life).

With this understanding, we can boldly say that, Philosophy is the mother of all knowledge, including science and technology. It is a master key of knowledge, a prevailing and irresistible force in the human race that breaks in and out of every age, era and systems. It is the only master tool that explores the riches of the spiritual and physical worlds irrespective of limitations of the science and religion that says: believe by faith alone, no questioning or inquiry (religion), or prove it by the practical experiments, it has to be seen and properly understood (science), but philosophy breaks all these barriers between them, and marge them together, bring them to the fact that, they both are right in their positions (from their points of view), just as the two numbers/letters (**9 and 6 or W and M**), when you turn 9 upside down, it become 6, and when you turn “6” upside up, it will also become “9”, and the same result you will get if you applied it with “W” and “M”. You are right from your view does not mean that the other party is wrong, only that they both have not came to view from the other sides. And when they eventually do, which is very necessary, they both will get to understand each other view, and will eventually affect a change and the world around them.

We might say “every view has its charm,” but this would be wrong. What is true is that every view is significant for him who sees it so (but that does not mean “sees it as something other than it is”). And in this sense every view is equally significant (Logic and Sin in the Writings of Ludwig Wittgenstein, by: Philip R. Shields, p. 110, Understanding African Philosophy- A Cross-Cultural Approach to

Classical and Contemporary Issues by Richard H. Bell- New York, NY 10001- 2002, p. 1-chapter 1: Understanding Another Culture).

It is of important to understand others and ourselves, and this is the central aim of philosophy, “to see something as it is.” If this is achieved, we have a reasonable benchmark for approaching another “thing as it is.” This simple remark of Wittgenstein’s embraces a most fundamental question within philosophy. His remark, however, deflects us from thinking that philosophy is just a matter of one’s own perspective, opinion, or point of view. The philosopher cannot say “every view has its charm.” It is not that there are not different points of view. Rather the views we have are significant and meaningful in the manner we come to engage and express what is—the very being of the world and our being in it. If I come to a significant, that is, considered view of the world I inhabit, then I have a starting point for venturing to understand another’s world. In this way there is the possibility of moving toward mutual understanding. For example, when someone from North America, Europe or Asia wants to approach what something is in its significance in an African view/culture, there are obstacles of language, different customs, and perhaps some epistemological differences. Thus as an American, European or Asian in approaching Africa, if they wish to understand the ways in which its people(Africans) inhabit the world, they must work hard to determine what is significant from the point of view of its people. Understanding anything is always tied to its surroundings, which include language, customs, geography, iconic/symbols, traditions, and especially the ordinary practices of its people. This applies to understanding features of both my own view(culture) and another’s view (culture). I really agreed with Ludwig Wittgenstein according Shields and Bell review of his work, and this are the reasons we should not limit philosophy only in our own point of view or just a subject in the class room as theoretical knowledge, but beyond the class room, to out there, to the society, beyond the physical reign into the spiritual reign, and beyond the spiritual reign into the physical reign. We should not teach it just as a subject alone like other scientific subjects, but we have to study, learn and know it, having knowledge of it, and also using both the theoretical and practical applications of it in approaching the world we live in or around us. Both Knowledge and Application of it are of great important in approaching and developing the world we live in, if we are to fulfill the great com-

mission assigned by God the Almighty according to book of Genesis (Gen 1vs 28-30, 2vs 4-25), also preach and prove it to all human races, in every society as the key solution and possibility to enlighten our mind in the search/pursuit of a new and better development both for the subjective and objective world (material and spiritual world).

Descartes (1596-1650): without changing the essence of philosophy, gave it, in fact, a new sound: in the foreground it extends the human being as subject knowledge of the world - *Cogito, ergo sum. «I think; therefore, I am/exist.»* The initial start of the philosopher considers the individual thinking, which, of course, subjected to the laws of nature, itself draws a picture of the world.

But I put it this way: I think and do, therefore I am, exist and live. I thought and bring it into action, therefore I am, exist and live.

AFRICA AND THE NIGERIA'S FOREIGN POLICY – AN ANALYSIS

Gbadebo Afolabi

*PhD candidate, Department of theory and history of
international relations, RUDN University
gbadeboafolabi@gmail.com*

Introduction

Frankel (2008) defines foreign policy as a range of actions, as well as a set of principles influencing these actions, taken with reference to external situations and factors, the summation of thoughts, actions and principles on external affairs. Considering the irreducible minimum and fundamental components, foreign policy consists of two elements: national objectives to be achieved and the means for achieving them. In its process, the foreign policy of nations, great and small, is the same as it is applicable to all.

Right from the time immemorial, Nigeria's foreign policy has been guided by certain objective and principles which includes the protection of sovereignty and territorial integrity of the country. (Akindele & Ate, 2000). According to Akintola (2015), from Nigeria's independence in 1960 to date, Nigeria has maintained a relatively consistent foreign policy considering the fact that the country had experienced varied forms of government within this period. Africa has been the centerpiece of Nigeria's foreign policy with emphasis on decolonization, political and economic integration of states in the continent.

In fact, in most key aspects, Nigeria deserves to be called the "Giants of Africa" not only by virtue of its stupendous resource endowments and population but also by virtue of its inestimable contributions to Africa, the continent she belongs, its unilateral championing of African issues at no political or economic benefit to herself whatsoever, and often to the chagrin of many European nations, especially America and Europe. Since independence, Nigeria has been one of the chief architects and chief negotiators of peace throughout Africa as it has been

contributing enormous resources to peacekeeping process in the continent.

It is recalled that after gaining independence, Nigeria's foreign relationships, generally, have been characterized by a focus on Africa as a regional power which was to settle disputes and not to intervene in the internal affairs of other states. In carrying out these enlarged functions, Nigeria was a foundation member of the Organization of African Unity (OAU), established in 1963 but now transformed to African Union (AU), the Economic Community of West African States (ECOWAS) formed in 1975, the Commonwealth of Nations which the country joined after gaining independence from the British and the United Nations Organization a few days after independence. Under this framework too, Nigeria got involved deeply in the decolonization struggle in Angola, Mozambique, Namibia, and anti-apartheid struggle in South Africa and in the process earning for itself the appellation of a "frontline nation", even though she was geographically far removed from the theatre of the struggles in Southern African region (Pine, 2011). Thus, generally, Nigeria's foreign policy trends, development and formulation, since inception have consistently been the same especially the promotion of her national interest and the policy which is typically centered on Africa. While the main thrust of Nigeria's foreign policy remained permanent and largely the same, from regime to regime however, it witnessed various adjustments and modifications, depending on the orientation of the political leaderships (Iganga, 2010). This plethora of conceptual ideological transitions in the Nigeria's foreign policy machinery essentially, however, all strive towards an epistemological construction and defining the Nigeria's foreign policy. To champion the cause of Africa and in leading the process of such advocacies and agitations for African liberation, Nigeria had on several occasions incurred the wrath of some powerful nations especially, America and Britain, for daring to be so audacious and had variously attracted punitive efforts from America and Europe. Such efforts which were geared at crippling Nigeria for daring to advocate, agitate and at times, almost single-handedly leading and championing the cause of African countries liberation. Notwithstanding, Nigeria has continued steadily in line with its foreign policy principle of Africa as the centerpiece of its foreign policy, by acting and demanding that America and Europe should stop being the milk, honey and lubricant of oppression, exploita-

tion and underdevelopment in Africa. Thus from 1960 to date Nigeria's African policy continued unabated. Although against all odds, cost and expenses both in human (of the supreme sacrifices) and in billions of dollars in cash, peacekeeping and all and without any condition or benefit (political or economic), till date, Africa has remained the centerpiece of Nigerian foreign policy. This is evidence in Nigeria's numerous efforts in the past and her continuous efforts to douse every political fire ignited and intractable internecine fractiousness in Liberia, Sierra Leone, Guinea Bissau, Ivory Coast, Congo, Togo, Sao Tome and Principe in the past and more recently, Darfur in Sudan etc. in terms of proactive engagement with major socio-political and economic issues of continental importance in the last fifty eight years, Nigeria tower far above any other African country.

Concept of foreign policy

In relation to foreign policy of a state are many determinants both internal and external but what is most important in both is national interest of a state which is always protected by officials of that state. The interaction is always between one state and another called bilateral and between a state and non-state actor called multilateral. The resultant effect is to deepen relations between states for peaceful cooperation and development. However, the formulation of foreign policy of a state is carried out by the head of government and the foreign minister with the support of legislative arm of government which is applicable to most of the countries in the world. For countries to relate effectively with one another, foreign policy must be well defined, well thought out, and must possess direction. Hence, Wogu (2011) infers that foreign policy can best be understood through an explanation of its meaning which is always directed to the relation, thrust and gains. In addition, a review of Nigeria's foreign policy positions over the years comes out with a number of philosophical-conceptual building blocks which are strongly related to the state of the international environment. Within the context of decolonization, "self-determination and self-government" were core philosophical principles that informed the country's foreign policy. As Nigeria matured as an independent and sovereign nation, other philosophical principles that became part of the country's foreign policy fundamentals are enlightened national interest, African solidarity, interdependence, internationalism, asymmetric world order and supranational authority (Ogwu, 2005: p. 7).

Nigeria's foreign policy: 1960-1966

Fresh from colonial rule and basking in the euphoria of a newly independent nation, Nigeria made certain pronouncements that had stuck with her till the present, and perhaps, have been responsible for her foreign policy trends till present. Nigeria's foreign policy immediately after independence till the first military coup was predominantly pro-British and guided by British interests. Thus, while claiming non-alignment as one of her policy objectives, Nigeria was clearly pro-British and pro-West generally. Thus in 1960, when Balewa courageously and indirectly stated that his government was responsible for its action, but that it would not allow the infiltration of foreign powers into Nigeria, he was stating what later became obvious as the British government was consistently tele-guiding Nigeria's new leadership and actions towards rejecting the Soviet Union's communist ideology and even seeking or accepting any type of aid from them. This was made clear by the Institute of Army Education (1977) which asked the question that "would it be surprising therefore that when the Soviet Embassy was established in Lagos in 1961, the number of its diplomatic staff was limited to ten whereas no such restriction was placed on the diplomatic missions of West European countries or the United States of America and that the Soviet Embassy was allocated a paltry figure of five diplomatic car plates whereas Britain and the United States of America were entitled to one hundred each"? It can therefore be asserted that the opening of the Soviet Embassy in Nigeria was allowed with the disguise that Nigeria was non-aligned. During this period, Nigeria's foreign policy was conservative, reactionary, pre-Western under an uncertain and timid administration that was totally aligned to the West in every trade and diplomatic relations which was in total disagreement with Prime Minister Balewa's assertion on the eve of independence that Nigeria would not take side on western or eastern ideology (House of Representatives Debates, 20th August 1960, Lagos). This was buttressed by Idang that believes that Balewa administration always took decision by consulting Britain for advice (Idang, 1973) but it must be mentioned here that Nigeria was pro-African and pro-Commonwealth in its foreign policy which according to Egbo (2003) had shown inconsistencies and contradictions. For instance, Nigeria severed relations in 1961 with France when the country tested its atomic bomb in Sahara Desert which was in Africa, its refusal to the maiden meeting of Non-Aligned

Movement in Belgrade, delay in diplomatic ties with China and Soviet Union, acceptance of Anglo-Nigeria Defence Pact before it was abrogated due to protest by Nigerian students and Nigeria's refusal to train armed militia of Angolan national fighters waging against Portuguese colonialists were typical examples that showed contradictions and inconsistencies in the Nigeria's foreign policy.

Nigeria's foreign policy: 1966-1975

This period under General Yakubu Gowon, was turbulent as well as interesting in Nigerian history as very significant events took place between 1967 and 1973. The period ushered in Nigerian civil war and the oil boom which "provided Nigeria a new impetus to practice her non-aligned stance and position of neutrality in international events" (Egbo, 2003). But the government of the day was involved with the civil war coupled with the attitudes of the former and new entrants into the alignment scope of the Nigerian State. For instance, faced with the British initial hesitation at supplying arms to the Nigerian government in its war against secessionist Biafra, the government had to turn to the Soviet Union which supplied all the weapons needed for the onslaught. The support by the USSR to Nigeria in the ideological warfare led Britain to get involved in the war, so as to stave off the Soviet increasingly communist influence in Nigeria. Thus, the period was devoted to winning the civil war and maintaining the integrity of the Nigerian state and it was a very vibrant period of interesting in foreign policy leaning as propaganda became a major aspect of Nigeria's foreign policy by the government and secessionists. Coming out from a sapping civil war, Nigeria learnt a lot of lessons such as: (i) need to come closer to other African states on matters that could promote both political and economic freedom to the continent; and (ii) Nigeria needed not to unnecessarily reject overtures of friendship from the Soviet Union; and (iii) Nigeria could disagree with Britain on issues it felt strongly about and still retain her status. In addition, this period witnessed the birth of oil as major economic revenue for Nigeria, and with her economy developing; Nigeria began a foreign policy that involved economic expansion into neighbouring African states. The period 1970-1975 was one of 'self-confidence'; a period when Nigeria's foreign policy that was previously personalized especially by Gowon (accused by some critics of liking to play to the gallery), now turned to a low-profile policy deliberately made so for maximum effect and attention by world leaders. It was also

very vibrant in the sense that far-reaching decisions were made at this time, which have stood the test of time.

Nigeria's foreign policy: 1976-1979

This period saw a true manifestation of the foreign policy of Nigeria as the regime under Murtala Mohammed gave a well-defined, articulate, coherent and explicit policy for Africa that was not tainted with fear or deference to any bloc or nation. In his address to the OAU in Addis Ababa, Ethiopia in 1975, he gave notice of the direction that "Africa was going to take in the new era, and with Nigeria's leadership. He stated in his speech that Africa has come of age as it is no longer in the orbit of any continental power and that it would no longer take orders from any country no matter its strength. This boldness exhibited by the Nigerian leader has been given as perhaps one of the many reasons given for his untimely elimination from the political scene. There was an issue of conspiracy by the West that could not stomach a revolutionary leader, a staunch believer in Africa and a soldier who was ready to do all it took to wrest Africa from the wrenches of the capitalist West that had continued to control the continent's destiny many years after the declaration of independence. Mohammed did not help matters with his forceful sparring with the United States of America on the Angolan crisis between UNITA and MPLA, where Nigeria recognized and supported the MPLA government as against the American support for UNITA.

The short-lived leadership of Murtala Mohammed did not in any way derail Nigeria's foreign policy as his successor, General Olusegun Obasanjo, vowed to and followed the same trend. He was dedicated to the African spirit and was bold to take actions independent of Western influence. Obasanjo, to his credit, did a lot in terms of pushing Nigeria to the front-burner in international affairs by telling Britain and America some home truths despite the closeness, though without antagonizing them; and he went beyond that to the Soviet/Communist bloc to cultivate friendships that have endured till date. Although the domestic policies did not materialize to a lot of visible developmental progress, Nigeria's foreign policy under Mohammed/Obasanjo regimes is the best so far as it has received wide acceptability and respect in the global community.

Nigeria's foreign policy: 1979-1983

Apart from making the usual remarks about maintaining the African-based foreign policy of Nigeria, there was not much to be said about the foreign policy of Alhaji Shehu Shagari. He tried to keep up with the already established policy of his predecessor but could not because of series of problems that faced him and which some Nigerians believed was his incompetent to withstand. It was to his credit that he spearheaded Africa's commitment to peaceful settlement of inter-state disputes like the Somalia/Ethiopia; Morocco/Polisario Movement over Western Sahara; and the Hissene Habre/Guokoni Weddeye crises in Chad (Egbo, 2003). However, there was no major issue that the regime tackled and the lackluster approach to issues made it impossible for Nigeria to impose her will on the continent as it had already started doing. Rather, the government was known to have caused bad blood and hostility towards Nigeria by some neighbouring states in the African continent with the expulsion of illegal aliens especially from Ghana. Moreover, it was during this time that the corruption in government led to the downward spiral in the Nigerian economy. As succinctly noted by Egbo (2003), to any casual observer, the steam had gone out of Nigeria's foreign policy. The momentum and zeal which had characterized Nigeria's foreign policy in the previous five years was eventually replaced with a lack of forthrightness and excessive caution in approaching issues. The regime lacked definite focus and fundamental framework, lapsed into unenthusiastic conceptualization and incoherent policy vacuum. The innovativeness and assertiveness of the last two regimes was lost. Shagari's foreign policy became a flash-back to the conservatism and legalism of the Balewa era, such that while lots of noises were made for good measure, the reality was one of incompetence and impotence borne out of indifference, confusion and political foot-dragging.

This attitude created the opportunity for the military to come back into the political scene with the coup d'état of 31 December 1983.

Nigeria's foreign policy: 1983-1985

The General Mohammedu Buhari administration made it clear that his preoccupation was not foreign policy but to restore the tattered economy of Nigeria and put her back on the pedestal of moral rectitude. However, as no government can operate without a foreign policy objective, his foreign policy priority was to promote peace in Africa starting with her neighbours as seen in what it conceptualized as the 'concentric

circle'. As clearly adumbrated by Gambari (1989) that the pattern of concentric circle might be discernible in her attitude and response to foreign policy issues within the African continent and in the world at large. In addition, it was during this period that the Quadripartite Agreements involving Nigeria and her three neighbours to the West (Benin, Ghana and Togo) were signed. But then, the regime showed inconsistency by indefinitely closing down Nigeria's borders as a measure against smuggling and money laundering in her much-vaunted fight against corruption. Another diplomatic faux pas committed by the regime was the attempted to forcefully bring back Alhaji Umaru Dikko to Nigeria from Britain in a crate. This action caused a serious infraction in the diplomatic relations between Nigeria and Britain. Moreover, the highhandedness and unbending and unyielding resolve of the regime in some of its actions brought about his overthrow as Buhari was accused of running a two-man show of himself and Idiagbon who was his deputy.

Nigeria's foreign policy: 1985-1993

General Ibrahim Babangida saw foreign policy as an "issue-based pursuit reflecting a package of objectives and goals tied to the nation's security and the well-being of Nigerians generally" (Adeniran, 2008). This he did not only by bringing the best personnel on board viz: Bolaji Akinyemi, Ike Nwachukwu, Rilwanu Lukman, and gave them the essential latitude to implement their strategies towards achieving the said goals. Thus, the many foreign policy issues such as the Technical Aid Corps (TAC) programme, the Concert of Medium Powers initiative and Economic Diplomacy as foreign policy thrusts, and which were well-received, had the inputs of many eggheads that IBB brought into his cabinet. It was also under his leadership of ECOWAS (1986-1988), that the ECOWAS Protocol on Free Movement of Citizens was proposed.

This could be said to be the shining point of his leadership in terms of Nigeria's Africa policy, as he not only reversed Buhari's ill-conceived closure of borders to punish smaller neighbouring countries, he virtually took over ECOWAS, making Nigeria the arrowhead of the sub-regional organization. As clearly expounded by Shagaya (2003) Nigeria was not only provided the bulk of the materials and logistic supports for ECOMOG operations but also the bulk of its personnel. Apart from the first Commander who was a Ghanaian, all subsequent

Commanders were from the Nigerian military. That today Liberia is a united country owes much to the foresight and sacrifice of Nigeria. The Babangida regime gave ECOWAS institutional relevance by giving its support to the land donated by the Buhari administration for the building of the ECOWAS Secretariat and contributed 4.5 million dollars towards its construction.

Babangida also went beyond the continental level by taking bold steps such as restoring relations with Israel that had been severed since October 1973 over the Arab-Israel conflict. Thus, in all, Babangida's regime was credited with some achievements such as:

i) the revival of Nigeria's active commitment to ECOWAS by lifting boundary closures and restoring free movement within ECOWAS countries;

ii) Nigeria's active intervention in inter-African affairs and conflicts, especially in West Africa, in the border wars between Mali and Burkina Faso and in the strained relations between Sierra Leone and Liberia;

iii) the establishment and funding of Nigeria's Technical Aids Corps (TAC) which provides highly trained Nigerian personnel at little or no costs to needy African states;

iv) the formation of the Lagos Forum of Medium Powers; and

v) the use of Nigeria's foreign policy to support and promote Nigeria's domestic economic policy (Ofoegbu, 1990:213).

Moreover, it was during this era that Nigeria got the most representation in the international scene through the United Nations. It was also during this period that Obasanjo was selected as one of the three pioneer members of the International Eminent Personalities mandated to arbitrate in the South African political debacle by the Commonwealth; in 1989, Nigeria's permanent representative to the United Nations, Joe Garba, was made President of the General Assembly in its 44th session; and also in 1990, Emeka Anyaoku was elected as the Secretary-General of the Commonwealth of Nations. But despite all the above minimal successes, General Babangida administration was not perfect as there were a lot of concern in its foreign policy (Egbo, 2003).

Nigeria's foreign policy: 1993-1998

Given that Abacha took over by force unnecessarily and at a time the world was gradually tilting towards liberal democracy, and given the opposition to such obvious palace coup on the Interim National

Government of Chief Ernest Shonekan in 1993, Nigeria was generally hostile to most countries and became a pariah in the comity of nations. Thus, foreign policy during this period was “reactive and isolationist” (Akintola, 2007). For him, there was a need to fashion out a new foreign policy thrust for the country as the traditional position had become more or less in its estimation. Thus, he constituted a 50-member committee of various interest groups to examine this. The deliberate action showed his hand early enough that he did not want anything except to direct what should happen without recourse to what had been the tradition. Moreover, the regime was so brazen in disregard of diplomatic norms and showed marked disdain for finesse in relations with the diplomatic corps of other countries that left them stunned. There was controversy over the killing of human rights and Ogoni activist, Ken Saro-Wiwa and eight Ogoni leaders despite the pleas from the international community. Nigeria’s traditional allies, Britain, United States of America, France, Germany, Canada and South Africa and many others temporarily withdrew diplomatic representations and support for Nigeria; and “in response to the isolation from the West and its associates, Abacha turned to Asia” (Akintola, 2007). This further alienated Nigeria from dominant powers of the world as Asia did not really do much for the foreign policy objectives of country. This was the situation Nigeria found herself till Abacha died suddenly on 8 June 1998.

Nigeria’s foreign policy: 1998-1999

Even with General Abacha’s sudden death, Nigeria was still being isolated by the international community and the administration of General Abdulsalam Abubakar knew better than to try any form of perpetuation of itself in power. This administration quickly started the process of transition to democracy, released almost all political prisoners and generally “embarked on a foreign policy of rejuvenation and attempted to redeem Nigeria’s image, most especially on the human rights front” (Akintola, 2007). Thus Abubakar’s eleven-month regime could rightly be seen as an interregnum between military domination of Nigerian politics with its peculiar brand of foreign policy, and a democratic setting. Although he had to grapple with the issue of conflict situations in the African sub-region, he chose the path of peace enforcement in Sierra Leone and Guinea Bissau but his concentration was on domestic issues which involved how to salvage the Nigeria’s image abroad and to prepare for a democratic transition to civil rule together

with the national reconciliation, respect for the rule of law, and human rights of citizens (Badmus & Ogunmola, 2003:383). Thus, during his time, and given that it was short, the Abubakar administration recorded such little successes in the international community as the re-admission of Nigeria into the Commonwealth of Nations, the improvement in relations with the European Union and United States of America, and also Canada that had severed diplomatic relations with Nigeria, and peaceful leadership of ECOWAS.

Nigeria's foreign policy: 1999-2007

The Abubakar administration handed over power to the civilian administration of Chief Olusegun Obasanjo in 1999 with keen interest on dynamic foreign policy aimed at promoting friendly relations with all nations and to continue playing a constructive role in the United Nations and the Organization of African Unity and other international bodies (Obasanjo, Inaugural Speech, 29th May 1999). Nigeria's foreign policy after the successful transition to democratic governance was more of shuttle diplomacy beyond Africa embarked upon by President Obasanjo in order to move with the world that had overlooked Nigeria and insisted not to have anything to do with it. At the regional level, Nigeria did not move away from her traditional African-based stance of Afrocentrism. According to Obasanjo (2005), he opines "Africa should remain the centerpiece of Nigeria's foreign policy". He was quoted as saying "the renewed determination of African leaders, our strengthening of regional economic communities, the restructuring of the OAU into the AU, and a better global disposition towards Africa, the AU and the AU's programme, NEPAD, are indicators that we are indeed a new Africa. The Africa that should be united, integrated, devoid of conflicts and violence, especially in the contemporary global system where there is no chronic conflicting ideological divide".

The shuttle diplomacy of the Obasanjo government ensured that some sort of economic development came the way of Nigeria, although it is arguable whether the President's globe-trotting yielded as much foreign investments as he made Nigerians believe. However, the fact was that a greater percentage of Nigeria's foreign debts were radically reduced through outright cancellation and rescheduling, foreign investments started coming into Nigeria and jobs were created and people began to feel the impact of good foreign interactions with other states in the international system. As noted by Adeniran (2008) that under

Obasanjo, Nigerian foreign policy was made to focus on wooing Foreign Direct Investment (FDI) with the federal government's establishment of a one-stop investment agency (Nigerian Investment Promotion Commission, NIPC) and the initiative of encouraging Nigerians in the Diaspora to become involved in national development.

However, this was done through a half-hearted foreign policy that was centred on the domestic policy of core values of transparency, accountability, good governance, and the protection of fundamental human rights. Moreover, given that Obasanjo tended to overshadow his foreign affairs ministers, the progress made in foreign policy during his era was overshadowed by his attempt to stay put in office through various means which eventually did not succeed and which made him lose some of the respect the international community had for him at the inception of his administration in 1999.

Nigeria's foreign policy: 2007-2010

At the beginning of this administration, Chief Ojo Maduekwe, the Minister of Foreign Affairs, declared that the Yar'Adua administration would espouse what he called "Citizens Diplomacy". Although every diplomatic activity must necessarily be centred on the protection of the welfare and wellbeing of the citizens of the country, this administration tried to put citizens as its focus, at least at a conceptual framework. As it was new to Nigerians on foreign policy centred on the citizenry, it was initially accepted but the concept was not seen to be properly articulated, its impact was not felt and the result was not manifested (Abba, 2009).

The criticisms that had followed the introduction and articulation of this new foreign policy thrust was so much that nobody took the government seriously in terms of foreign policy as the government was seen to thrive on diplomatic gaffes. The extent of non-articulation and capacity of this newly fangled ludicrous foreign policy that was gleefully touted as the driver of Nigeria's policy was seen in the fact that it was a standard consular obligation owed Nigerians and not policy.

For over the first two years that the administration of President Yar'Adua took over the reins of governance in Nigeria from Obasanjo, it was suspected that its main priority was not on the foreign policy thrust of the country. Much as it was not clear what the foreign policy thrust was, the much-touted citizens diplomacy was not even clear what it was meant to achieve as the proponent, Ojo Maduekwe, the Foreign

Affairs Minister was not able to fully explain what he meant by that which was known to be an obligation – that when a country does not treat another country's nationals right, they could also get the same treatment for their own citizens. This means that the government did not have any foreign policy thrust apart from the traditional Africa-centeredness that did not make much meaning anymore given the fact that the commitment to the African continent was in doubt for a government that could not sustain its economy or develop nor maintain its infrastructure.

It is worthy to note that in 2007 when President Yar'Adua came into office, his health had been deteriorating. While he was trying to manage his ill-health, Yar'Adua made no provisions for the Vice President to act in his absence. Thus, the consequence was that the ship of the Nigerian state was sailing rudderless on the international waters of foreign policy. Without functional institutions and without a leader, Nigeria's foreign relations and indeed the State of Nigeria also went into coma when Yar'Adua went into coma in Saudi Arabian hospital. Nigeria failed to show up at important international meetings, lost many positions in multilateral organizations, forsook obligations, and found herself in a situation where many of her allies started wondering what had gone wrong with Nigeria. President Yar'Adua's health condition eventually led to his death on 5 May 2010 and his Vice President Goodluck Jonathan was appointed acting President of Nigeria until the 2011 election when he won the seat of the President of Nigeria.

Nigeria's foreign policy: 2010-2015

In his capacity as the acting President, Jonathan embarked on a number of diplomatic shuttles, as part of a deliberate attempt to reassure the world that Nigeria was well and secure despite the internal political challenges especially with the challenges of succession it was going through. In fact, he engineered a purposeful mobilisation and instrumentalisation of Nigerians in Diaspora for national development. Not only did the administration encourage the formation of the Nigerians in Diaspora Organisation (NIDO) in all countries where Nigerians lived, it went further to establish a Diaspora Office to take charge of the affairs of Nigerians in Diasporas and ensure their effective participation. His prompt response to the denigrating deportation of Nigerians by South Africa sent a very strong signal that Nigeria "has come of age" and that any attempt to denigrate her will have consequences. The

diplomatic way Jonathan was able to manage the said Nigeria-South Africa face-off was highly welcomed by Nigerians. He was also quick to order the evacuation of Nigerians trapped in the crisis torn countries like Libya in 2011 and Egypt in January 2012. In fact, Nigeria was the first to airlift her citizens from Egypt. In January 2012 Nigeria hosted the fifth Nigeria/EU dialogue aimed at streamlining migration in a globalizing world and in the interest of all parties. This affirmative action projected vividly the citizen centred focus of Nigeria's foreign policy.

The Jonathan administration gave special attention to the improvement and strengthening of economic ties with the country's partners in the international community as a foundation for stability and growth. For the first time, there were conscious efforts by Nigeria to ensure that her sacrifices of lives and resources towards restoring peace to many countries in Africa no longer go without commensurate national benefit. It marked a paradigm shift in Nigeria's foreign policy. However, focusing on Nigeria's domestic priorities did not mean abandonment of African issues. It was on this commitment that the regime and through its leadership in ECOWAS effectively managed the ouster of Laurent Gbagbo of Cote D'Ivoire when he refused to hand over power, after the 2010 Presidential elections in that country. Similar crisis of self-perpetuation in office in Niger was also condemned by the Jonathan administration.

After President Goodluck completed the tenure of former President Umaru Musa Yar-Adua, he (Jonathan) then contested and won the April 2011 presidential election with massive support and expectations among many Nigerians. The president's developmental programme was anchored on transformation which according to him was to totally transform every decaying sector in Nigeria. It was also the time Nigeria was witnessing high level of insecurity occasioned by the activities of Boko-Haram in the North East, corruption and youth's restiveness among other problems. All these factors contributed negatively to the global perception of Nigeria and Nigerians. In order to address these problems, President Goodluck Jonathan's foreign policy direction focused on investment and economic co-operation within the global community. This according to Obuoforibo was made known during the 29 May 2011 inaugural and acceptance speech of the President "Nigeria's new foreign policy direction is now on investment and economic

co-operation which thus ties foreign policy to the country's domestic agenda, a radical departure from the old one which has Africa as the centerpiece". He continues "the new foreign policy lay more emphasis on investment rather than political drive as it is the only avenue to deliver the dividends of democracy to the electorate. The new posture of government is that while we retain the leadership role in our sub-region, and while we play our leadership role on the continent by taking the lead in all major issues on the continent, the foreign policy direction will also be used to propel the economic and industrial development of our country".

Nigeria's foreign policy: 2015 to date

The administration of Muhammadu Buhari took over the leadership of the country in 2015 with three core programmes such as security, economy and corruption. It was the belief of this administration that the three domestic issues if properly addressed by the government would bring back the glory of the country in the comity of nations. This administration was faced with the issue of insecurity as a result of the Boko Haram insurgency in the Northeast of the country. The economy was not as good as the previous government made Nigerians to believe and the corruption was at the highest level with allegation of graft and embezzlement of public funds by those who were in the previous governments. On the issue of foreign policy, this administration has been following the footsteps of the previous governments on issue of economic diplomacy, Africa and the world.

Conclusion

This article was aimed at assessing and reviewing Nigeria's foreign policy in relation to other African countries. It was stated that although the country within the period under review witnessed varied forms of government from parliamentary to military to full-blown civilian democratic governments intermittently, it was established that the foreign policy of Afrocentrism was in place with slight adjustments in its implementation. Under the successive administrations, efforts were made to follow the guidelines and policy constructs, sometimes more faithfully, though erratically but still Africa had continuously been the centerpiece of Nigeria's foreign policy. But that is where it ends. There has however been consistency in veering off from the avowed principles and objectives over the decades as seen in the "Citizens Diplomacy" policy of the Yar'Adua administration.

Foreign policy must be defined in terms of the goals a nation needs to officially seek to attain abroad, the culture and values that bring about those objectives and the instruments necessary to pursue the goals while taking into cognisance other nation's prevailing foreign policies that may be established against the national interest of a country. Nigeria to some critics has not been following the global tenet and it is hurting the country badly among the comity of nations shown by lack of interest in the country despite its huge human and material resources; lack of development; dwindling economic fortunes as businesses are moving away from Nigeria to a more stable Ghana and Togo and other neighbouring nations that are supposed to be kowtowing to Nigeria.

**LEGAL REGULATIONS AND ACTIVITY
OF THE SUPREME COURT OF
THE REPUBLIC OF NIGERIA**

Nwanua Ngozichukwuka Flora

*Ph.D. candidate,
Department of Judiciary, Law Enforcement and Human Rights
Peoples' Friendship University of Russia
Flora4love@yahoo.com*

Introduction

The Supreme Court of the Federal Republic of Nigeria is the highest judicial body¹ for civil, criminal, administrative and other cases, which are subject to jurisdiction by the courts of general jurisdiction.

Considering the features of its legal regulation and activities of the Supreme Court of Nigeria.

The place of the judiciary in particular, the Supreme Court of Nigeria in the system of state power bodies is enshrined in the 1999 constitution of the Federal republic of Nigeria.² The judiciary is recognized as a form of state power along with the legislative and executive powers independently. The independence of judiciary protects the judicial institution from executive and from the legislature. As such as it lies at the very heart of the separation of powers. Other arms of governance are accountable to the people, but the judiciary and judiciary alone is accountable to a higher value and to a judicial rectitude.

Legal regulations and activities of the Supreme Court of the Federal Republic of Nigeria

The Supreme Court of the Federal Republic of Nigeria in accordance with the constitution of the Federal Republic of Nigeria is vested with powers and within its powers to;

¹ The Constitution of the Federal Republic of Nigeria (CFRN) 1999 (as amended), S.235

² Section 6 (1) (2) of the 1999 constitution of the Federal republic of Nigeria

➤ The judicial powers of a State shall be vested in the courts to which this section relates, being courts established, subject as provided by the constitution, for a state.

➤ The Courts to which this section relates, established by the constitution for the federation and for the State, specified in Subsection (5)(a) of this section, shall be the only superior courts of record in Nigeria; and save as otherwise prescribed by the National assembly or by the House of Assembly of a state, each court shall have all the powers of a superior court of record.....e.t.c.³

Looking into the activities for the administration of justice, the Supreme Court of Nigeria is guided by the Constitution of the Federal Republic of Nigeria, which in general recognized the principles and norms of international law and international treaties of the Federal Republic of Nigeria, federal laws, as well as the laws of the subjects of the Federal Republic of Nigeria, since it has no contradictions to the constitution and federal laws.

Under the Constitution of the Federal Republic of Nigeria, the Judiciary exercises civil and criminal and proceeding. Each of these types has its own set of procedural rules established by law, codified in codes and laws. (the Criminal Procedure, the Civil Procedure Code, etc.).⁴

The regulation and activity of the Supreme Court of the Federal Republic of Nigeria is enshrined in the 1999 Constitution of the Federal Republic of Nigeria.⁵

In the Constitution establishes the unity of Judicial system of the Federal Republic of Nigeria, which ensured by:

The Supreme Court of the Federal Republic of Nigeria is the highest and at the apex of the hierarchy of courts in Nigeria.⁶ Its decisions are final and constitutes a source of judicial precedent to all courts below it in the country. The supreme court of the Federal Republic of Nigeria under the constitution Sections 230 (1) provides that, it shall consist of the Chief Judge and such number of justice not exceeding more than 21 justices of the Supreme Court.

³ Section 6 (1) (2) of the 1999 constitution of the Federal republic of Nigeria

⁴ S.233, 1999 Constitution of the Federal Republic of Nigeria

⁵ Section 232, 1999 Constitution of the Federal Republic of Nigeria

⁶ Ibid

The Supreme Court of the Federal Republic of Nigeria in accordance with the constitution of the Federal Republic of Nigeria is vested with powers and within its powers to;

➤ Considers cases as a court of both appellate and original jurisdiction in civil litigations.

➤ The original jurisdiction exercised by the court shall only be exclusively over dispute: between the Federal and State Government, Interstate disputes involving any question of law or fact on which the existence of a legal right depends, and on any other matter conferred on it by an act of the National Assembly.....⁷

Conclusion

The main role of the Supreme Court is not adhere to the view that its main duty is to merely interpret the law rely essentially on rules already existing in the Nigerian legal System. The Nigerian Supreme Court can only serve the Nigerian Society if it succeeds in promoting economic growth and the social well-being of the people and succeeds in evolving a common law for the country out of the existing bodies of Law.

⁷ Section 232 and 233 1999 Constitution of the Federal Republic of Nigeria

INFLUENCE OF SECURITY CHALLENGES IN THE NIGERIAN BUSINESS ENVIRONMENT

Uwaila Osarobo James, Ojuka Nnamdi

*Master's student of Ecology Faculty, RUDN University,
Moscow, Russia
Jamesuwaila@yahoo.com*

Introduction

A number of factors have influence on the ease of doing business in all countries. One that is fundamental and has a big impact is security, especially in countries that are ravaged with terrorism, civil disobedience and civil wars. Security is evidently the pillar upon which every meaningful development could be achieved and sustained. The development strides in most Western Capitalist States that place premium on security lend credence to this assertion. Whilst Nigeria is endowed with abundant resources, negligence to numerous challenges of insecurity of the environment appears to have created porous security condition that engendered violence and retards development. The concept of security is not alien and has been central even in the primitive societies. The need for security necessitated the social contract in which people willingly surrendered their rights to an organ (government) who oversees the survival of all. With over (400) ethnic group, belonging to several religious sects, Nigeria since independence has remained a multi-ethnic nation state, which has been grappling and trying to cope with the problem of ethnicity and ethno-religious conflicts (Salawu, 2010). The Islamic terror group of Boko Haram which are bent on enforcing Islamic caliphate in the North Eastern part of the country is a direct out put of the cultural difference in Nigeria and the unwillingness of some of these cultural groups to respect their differences and stay together. Thus, Boko Haram can be said to be a destructive political tool with a cosmetic pretension of being religious. The bombing of Nigeria Police Force Headquarters in Abuja on June 16, 2011, the U.N house in Abuja on August 26, 2011 at the beginning of their operations and other high profile bombings attest to this assertion.

An effective management of the country's structural development predicated on national transformation is what can ensure changes in all sectors of the economy. Thus security challenges expressed in the form of insurgency, kidnappings, theft, abduction and other issues will always be a bottle neck to economic development, not only for their negative impact in preventing people to move freely but also for the diversion of government attention and resources from substances of meaningful developments to procurement of arms, ammunition and maintaining military presence in some places. The Way forward is a system that gives room for good governance, prudence in financial management, a just judiciary that is devoid of corruption and also for the operation of a system that embraces merit but exuded nepotism.

National security must include a healthy market-based economy, with a strong base of globally competitive products and services that produce jobs. This economy must include sound government policies to promote responsible choices and reduces debt, and grand strategies for energy and environmental sustainability, science and technology leadership (at least in some areas), human capital capabilities, manufacturing, and the industrial base (Ronis, 2011).

Literature review

Some scholars defines security as the act of being safe from harm or danger which comes from a system that defend, protect and preserve values such that there are no threats to acquired values. It can also be seen in the light of peaceful relationship with governing authorities in a territories which is done by upholding national laws and the defiance of internal security threats in all parts of the country. It can also be seen as the effort of the government to ensure freedom from danger or fear such that the citizens can legitimately promote their interest and their well being which comes by internal security system (Nwagboso, 1202; Adejumo, 2011; Adebakin, 202). Security can also be seen as is the absence of fear and the freedom to express oneself in such a way that threats that could arise from human activities that could be destructive to a person's occupation or activities either targeted directly or indirectly from another target.

The border of the Nigeria is loose and not adequately secured especially in the northern part of the country, the Islamic militant groups have taken advantage of this several times as they would attack communities and there after flew to neighboring countries. Porous borders

exacerbate health crises and facilitate the spread of international crime (Donohue, 2011). Almost all countries that have witnessed war or terrorism acts on international scale suffers economic consequences. The participation of Pakistan in the US-led war on terror had adverse effect on its economy, the industrial growth and export potential weaned. It's difficult for a militarized country or region to take full advantage of its industrial potentials, interms of sourcing raw materials, and developing the value value chain.

The advantage gained in improving national security or advancement in the military as response to security threats would rather negatively impact on economic growth (Hussain, 2011). There should be no excessive self interest in a country's approach to national security, there should be the need for a broader view that gives room for common interest and the linkage among national securities that should receive greater attention. Sometimes this merely involves the compilation and analysis of publicly available information, but it may also involve economic espionage (Potter, 1998).

The first approach to tackling the problem of security challenges is to identity the causes or sources of insecurity. There after a distinction should be made between different causes as the approach to solve a particular problem may be different to the approach that may be most suitable for another (Kennedy, 2003). Here are evidences of commitment by the government to address the security challenges in Nigeria including the enactment of a law to deal with terrorist- Anti-Terrorism Act in 20, the installation of Computer-based Closed Circuit Television cameras (CCTV) in Abuja though the system failed as some major components of the installations were stolen. There was more effort to equip the police especially by state governments; investigation of criminal activities has also received more attention. However, all these efforts have not improved the rating of Nigeria significantly in local and international ranking of Nigeria on Global Peace Index (Achumba, 2013; Azazi, 2011; 2012, Aluforo, 2011).

To be successful overtime, a business must be in tune with its environment. Environmental changes have significant impact on business operations and sustainability, as a result of the state of insecurity in the country. Multi-national companies and large businesses can also assist the government in sponsoring the provision of traffic lights on major streets in our cities and the electrification of towns and villages

especially where they are operating. In addition, business owners, managers and employees should be security conscious and should deliver security through their everyday actions and decisions (Oluwarotimi, 20i2; Kufour,2012, Dionco-Adetayo and Adetayo, 2003; Achumba, 203).

Due to inability of government to provide adequate security, there is need for civil society to advance the importance of security in Nigeria. Ronis (2011) gave the following as what should be done in a complex adaptive system, for future of national security system to possess certain inherent qualities that will be critical to success. It must:

- Share information and collaborate horizontally
- Accommodate unanticipated needs and partnerships
- Ensure agility in the face of uncertainty
- Incorporate ad hoc structures and processes
- Maintain a long-term view.

It is difficult to separate geopolitical, social, and economic phenomena. We tend to see all these elements in interacting as a system of systems. In fact, in most instances, we are viewing complex systems of complex systems, and that is the challenge we all face. Table 1 shows statistics of crimes committed in Nigeria between year 200 and year 2008. There is no indication that the trend of crimes in Nigeria will reduce in the distance future. The situation now is even more critical than what is recorded in year 2012.

Table 1: Statistics of Crime in Nigeria from 2000 – 2008						
	Year	Theft	Armed Robbery	Kidnapping	Assassination	Fraud
1	2000	29,127	1,877	243	1,255	7,927
2	2001	40,796	2,809	349	2,120	10,234
3	2002	35,231	3,889	337	2,117	9,134
4	2003	33,124	3,497	410	2,136	9,508
5	2004	37,289	3,142	349	2,550	9,532
6	2005	46,111	2,074	798	2,074	9,580
7	2006	41,901	2,863	372	2,000	6,395
8	2007	21,082	2,327	277	2,007	5,860
9	2008	23,927	2,340	309	1,956	5,058

Source: CLEEN, 2012

Research Methodology

The research method employs quantitative and qualitative research methods. The quantitative research involved the use of a structured 70 questionnaires given out of which 63 representing 90% were returned. The population sample was randomly selected targeting local, contractors, operators of Small and Medium size Enterprises and Managers in manufacturing companies. A total of 8 hypotheses were tested by this research, the computation of the data gathered from the field research is shown in Table 3 below. At 95% significance level and 60 degree of freedom, the result of T-test statistic is computed with SPSS. Beside deductions from literatures reviews, data from Global Peace Index and GDP data form International Monetary Fund (IMF) were also analyzed to check the influence of security challenges of nations economy globally.

Findings and discussion of findings

The following are the hypothesis tested by the research:

1. Security threats is an impediment to free movement.
2. Nigeria government bureaucratic process is inefficient.
3. There is unfair interpretation and applications of laws.
4. The Nigeria investment climate is characterized with corruption which has a negative impact.
5. Infrastructures like roads, railways, Airports and Sea-ports are inadequate.
6. The supply of electricity is poor.
7. The fear or occurrence of terrorism is high.
8. It's difficult to get credit facilities.

Table 2 below shows the characteristic of the respondent consulted for the primary data.

Table 2: Characteristics of Respondents		
	Frequency	Percent

Age group		
61-100	6	9.5
46-60	11	17.5
36-45	25	39.7
26-35	18	28.6
18-25	3	4.8
Total	63	100.0
Categories of investors		
Managers in manufacturing companies.	14	22.2
Services.	5	7.9
Contractors.	16	25.4
SMEs.	28	44.4
Total	63	100.0

Table 3: One-Sample Test

	T	Df	Sig. (2-tailed)	Mean Difference	95% Confidence Interval of the Difference	
					Lower	Upper
					Inefficient bureaucracy	35.988
Poor application of laws	32.110	62	.000	3.474	3.26	3.69
Corruption	69.783	62	.000	4.426	4.30	4.55
Infrastructure	27.411	62	.000	3.617	3.35	3.88
Poor supply of electricity	47.221	62	.000	4.331	4.15	4.51
Terrorism	35.984	62	.000	4.140	3.91	4.37
Difficulty in getting credit	30.288	62	.000	3.807	3.56	4.06

Table 4: Negative feature of business environment

	Mean	Rank
--	------	------

Corruption	4.48	1
Poor supply of electricity	4.38	2
Terrorism	4.19	3
Inefficient bureaucracy	3.86	4
Difficulty in getting credit	3.86	5
Infrastructure	3.67	6
Poor application of laws	3.52	7

Table 3 shows the T-test statistical analysis of the various negative factors subjected to respondent appraisals. Table 4 shows the ratings of these factors depending on the degree to which the respondent felt they have impact on the Nigerian business environment. Only terrorism and poor supply of electricity are rated above terrorism. The mean value of terrorism is also very high at 4.19.

Table 5: Comparison of Countries peace status with Economic status. Table 5 shows the top five and bottom five countries on the rating of Global Peace Index (GPI), including Nigeria which is the focus of this research as well as their GDP figures in 2017 and 2014. Iceland which is rated first in 2014 retained first position in 2017, not only that, its GDP increased by 45% in the period. Generally, the top five countries have their peace rating improved in the period and their economy is also relatively stable, the drop in GDP figure which could be as a result of varying global economic challenges only let to a drop of less than 10% in Austria, Portugal and Denmark. The five bottom countries all have security challenges mostly from terrorism and civil wars. Yemen, South Sudan and Iraq have their GDP went down by high margin within the period, with the figure for South Sudan as high as 81%. The degree to which the GDP of Syria went down could not be ascertained as the GDP figure for year 2014 is not available. In the case of Nigeria, even though the GPI improved from 2014 to 2017, the decline in GDP figure in the period is 31%, like in the bottom five countries, security challenges especially terrorism has been a very big challenge in the last 10 years in Nigeria, though the country's economy experienced recession in recent years.

Conclusion

Good governance will in no small measure address some of the sources of security threats and also suppressed the motivation behind

them. Good governance can be said to be the panacea for insecurity in the country. The government should be made accountable to the people, this way everybody is carried along and no set of people will feel insecure or will be motivated to go through back door to get a share of the country resources. Peace and security are direct products of good governance and necessary conditions for vibrant economy. A way to achieve good governance is to get people that are effective, visionary, transparent, credible and trustworthy into leadership position. Political leaders should see people as the ultimate beneficiary of good governance. Attention on human capital development which can come in form of employment opportunities, provision of educational infrastructures, affordable medical cares etc should be pursued. Concerted effort to tackle corruption is also seen as a great remedy for insecurity, as corruption magnifies all forms of inequalities. The fight against corruption is believed to be able to result in an egalitarian society while there is justice, fairness, and equal rights for all.

Enterprises can engage youths in the localities where they operate in providing jobs in terms of direct jobs or indirect jobs. The job of securing a peaceful business environment should not be left in the hands of government alone. All hands must be on deck.

СЕКЦИЯ

**МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ
ПРОБЛЕМЫ МИГРАЦИИ**

СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЖЕНСКОЙ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ: МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Хизр Хакимович Давлатов

*аспирант кафедры международного права
Российского университета дружбы народов
davlatov.khizr@gmail.com*

С исторической точки зрения миграционные процессы существовали практически во всех областях мира и были свойственны самым различным периодам развития человечества. Однако все они характеризовались одной существенной чертой – по половому признаку в названных процессах преобладали мужчины, женщины чаще рассматривались как иждивенцы в составе меняющей место жительства семьи.

В последнее время устойчивая мобильность трудовых ресурсов привела к установлению определенного экономического порядка, сегментирующего рынок труда, прежде всего, в развитых странах, и к выделению видов работ, которыми преимущественно заняты мигранты: непрестижные, низкооплачиваемые, не требующие высокой квалификации. Значительную часть этой почти бесправной по факту рабочей силы составляют женщины.

На пути женщин-мигрантов стоит множество препятствий и опасностей. К примеру, более чем в 20 странах женщинам не разрешается самостоятельно обращаться за получением заграничных паспортов, а другие страны, в том числе Мьянма, Саудовская Аравия и Свазиленд, ограничивают выезд женщин за границу. Если женщине все же удалось уехать, она может столкнуться с тем, что некоторые принимающие страны не обеспечивают для мигрантов-женщин стандартные условия охраны труда. Так, в странах – членах Совета сотрудничества арабских государств Персидского за-

лива незамужних женщин-мигрантов, если они забеременели, высылают на родину¹.

На сегодняшний день можно говорить об определенной феминизации миграции. Причины вовлечения женщин в миграционные потоки разные. Как отмечает Е.В. Киселева, в результате финансового кризиса, начавшегося в 2007 г., и последовавшего за ним экономического кризиса, произошел рост безработицы в глобальных масштабах, особенно в развитых странах. Автор отмечает, что показатели участия женщин-мигрантов в рабочей силе в ряде стран возросли отчасти в связи с необходимостью компенсировать потерю дохода мужчин в семьях².

Количество женщин, прибывающих в Российскую Федерацию в качестве трудящихся-мигрантов сохраняет тенденцию роста. Если сравнить показатели трудовой миграции из Таджикистана в Россию более чем за десятилетний период, то она представляется в следующем ракурсе, отраженном в Таблице 1.

Таблица 1.

Период миграции	Количество женщин – мигрантов
2003 год	18 914 человек
2006 год	30 034 человек
2008 год	41 369 человек
2012 год	124 007 человек
2016 год	156 530 человек

Источник: Курбанов С. Гендерный облик трудовой миграции в Республике Таджикистан // Агентство по статистике при Президенте Республики Таджикистан [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.stat.tj/img/ru/trudruss.pdf>– Дата обращения: 10.04.2018.

Это достаточно существенные показатели для Таджикистана, с учетом того, что рассматривается хоть и основной, но всего

¹ Клугман Дж. Женщины-мигранты: одинаковые цифры, несоизмеримые трудности. Доклад о развитии человека ПРООН [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.un.org/ru/development/hdr/2009/hdr_2009_pr5.pdf – Дата обращения: 10.04.2018.

² Киселева, Е. В. Международно-правовое регулирование миграции: учеб. пособие / Е. В. Киселева. – М.: РУДН, 2012. – 30 с.

лишь один миграционный поток в Российскую Федерацию. Немавшую роль играют и региональные особенности в менталитете, где достаточно сильны традиционалистские взгляды на роль женщины в семье и обществе. В этой связи отметим, что кризис в экономическом секторе все еще задает тон миграционным процессам.

Женская миграция, с одной стороны, снижает напряжение на внутреннем рынке труда Таджикистана, но, с другой стороны, в большинстве случаев дети, родители которых находятся в трудовой миграции, остаются без должного контроля и воспитания. Это явление представляется крайне негативным, так как создаются условия для увеличения количества необразованных и низкоквалифицированных специалистов в долгосрочной перспективе, что будет только подпитывать существующие миграционные потоки.

С сожалением приходится констатировать, что женская миграция не всегда носит сугубо добровольный характер. Например, на долю жертв торговли людьми приходится 0,3–0,4 % (от 600 до 800 тыс.) от общего количества мигрантов³. Большинство жертв торговли людьми – около 70 % – составляют женщины и девочки, которых продают для занятия проституцией⁴.

На глобальном уровне действуют международно-правовые акты универсального характера, которые в той или иной мере защищают права женщин-мигрантов. Одним из подобных соглашений является Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 г. В миграционном контексте отдельные положения конвенции содержат нормы, которые обязывают участвующих в соглашении государства предоставлять мужчинам и женщинам одинаковые права в отношении законодательства, касающегося передвижения лиц и свободы выбора места проживания и местожительства.

³ Перкинс, У.Ю. Живые голоса: роль пропаганды и оказания услуг в борьбе НПО против торговли людьми / У. Ю. Перкинс // Хроника ООН. – 2005. – № 1. – С. 18.

⁴ Банзон, М.И.Л. Борьба с торговлей людьми на основе гендерно-ориентированной стратегии // Хроника ООН. – 2005. – №1. – С.56. (Цит. по: Киселева, Е.В. Международно-правовое регулирование миграции: учеб. пособие / Е.В. Киселева. – М.: РУДН, 2012. – 398 с.).

Представляется положительным, что свобода передвижения закрепляется практически во многих универсальных и региональных актах, носящих правозащитный характер. Однако в силу того, что Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 года не предусматривает специальной нормы о миграции, проблемам женщин-мигрантов не уделяется особого внимания.

В Преамбуле Международной конвенции о защите прав трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г. отмечается, что государства – участники конвенции, принимают во внимание принципы, закрепленные в основных документах ООН по правам человека. В их числе указывается Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 года.

Конвенция ООН о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г. не делает различий между женщинами и мужчинами мигрантами, они имеют одинаковый объем прав. Однако, в общественном сознании сформировался стереотип о том, что в большинстве случаев женщины относятся к категории *«члены семьи трудящихся-мигрантов»*. Подобное представление сложилось благодаря тому, что в историческом контексте мужчины долгое время составляли основное ядро всего контингента мигрантов в мире и чаще всего женщины с детьми следовали за главой семьи. Как уже отмечалось, в настоящее время наблюдается тенденция роста женской миграции на глобальном уровне и потому в перспективе следует ожидать существенных изменений в составе миграционных потоков по половому признаку.

Достаточно большая работа по вопросам защиты прав трудящихся-мигрантов проводится в рамках Международной организации труда. Статья 6 Конвенции МОТ № 97 о трудящихся-мигрантах от 1949 г., указывает, что каждый член организации, для которого настоящая Конвенция находится в силе, обязуется предоставлять, без дискриминации по признаку национальности, расы, религии или пола, иммигрантам, законно пребывающим на его территории, условия не менее благоприятные, чем те, которыми пользуются его собственные граждане, в том числе в отношении вопросов женского труда и труда подростков.

Еще одной проблемой является адаптация женщин-мигрантов в принимающем государстве. Этот вопрос в особой

степени актуализируется в случае рождения ребенка на территории государства приема либо в случае если женщина уже прибыла в другую страну в качестве трудящегося-мигранта с детьми. По нашему мнению, члены семей мигрантов должны быть адаптированы в принимающем обществе. Неприемлема ситуация, когда дети мигрантов не интегрированы в образовательную систему принимающего государства⁵. Данная тенденция может привести к созданию миграционных анклавов со своими правилами, которые не всегда соотносятся с местными нормами поведения и законодательством.

В этом вопросе наблюдается существенный прогресс. К примеру, 31 октября 2016 г. Президент России В.В. Путин по итогам заседания Совета по межнациональным отношениям дал поручение Правительству Российской Федерации определить федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов и разработать соответствующий федеральный закон.⁶ На данный момент в качестве компетентного органа выступает Федеральное агентство по делам национальностей, которым и был разработан проект ФЗ «О социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации».

Резюмируя, нужно подчеркнуть, что международное сообщество общими усилиями создает различные механизмы для защиты прав женщин-мигрантов, но проблемы в контексте женской миграции все еще актуальны, и говорить о решении большинства из них пока еще рано.

⁵ См., например: Киселева Е.В., Осипова М.Н. Правозащитный подход к миграции на примере проблем реализации права на образование детьми-мигрантами без регистрации в РФ // Пробелы в российском законодательстве. 2016. № 8. С. 374-379.

⁶ Официальный сайт Президента Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/53173> – Дата обращения: 10.04.2018.

ПРИЗНАНИЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ КВАЛИФИКАЦИЙ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ ВНЕ АКТОВ ГАРМОНИЗАЦИИ КАК НЕЭФФЕКТИВНЫЙ МЕХАНИЗМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ

Татьяна Сергеевна Заплатаина

*аспирант кафедры Интеграционного и европейского права Московского государственного юридического университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)
tatianazaplalina@yandex.ru*

В условиях международной интеграции, также активно развивающейся в современном мире, миграционные процессы с участием квалифицированных специалистов приобретают ещё больший динамизм. Наибольших масштабов он достиг в Европейском Союзе (далее - ЕС), государства-члены которого наряду с Россией выступают сегодня основными центрами притяжения мигрантов на европейском континенте¹.

ЕС первой из всех существующих в Европе и мире интеграционных организаций осознал потребность разработки особых правовых механизмов для обеспечения трансграничной мобильности квалифицированных специалистов, без чего невозможно полноценное функционирование экономического базиса европейской интеграции – единого внутреннего рынка ЕС².

В ЕС взаимное признание является основой свободы передвижения лиц и учреждения – свобод внутреннего рынка ЕС. Свобода передвижения лиц, учреждения и свобода предоставления услуг также являются фундаментальными свободами внутреннего рынка. Они предоставляют физическим и юридическим лицам право организовывать и вести бизнес в любом месте в ЕС. Взаим-

¹Бекяшев Д.К. Международное трудовое право: публично-правовые аспекты: учебник. М.: Проспект, 2015. С. 17.

²Юмашев Ю.М., Постникова Е.В. Экономическое право Европейского Союза: монография. М.: Норма, Инфра-М, 2014. С. 24.

ное признание профессиональных квалификаций в ЕС является ключевым механизмом, облегчающим реализацию этих свобод, оно позволяет квалифицированным специалистам пересекать границы и осуществлять свою работу в другом государстве-члене. Взаимное признание профессиональных квалификаций устраняет необходимость переквалификации в другом государстве-члене. Система такого признания, постепенно сложившаяся в ЕС, является важным элементом эффективной работы основополагающих свобод внутреннего рынка ЕС. Отсутствие такой системы являлось бы препятствием реализации прав граждан ЕС на экономическую мобильность.

В праве ЕС режим взаимного признания определяется его источниками разных уровней: учредительными договорами, устанавливающими правовые базы, актами вторичного права и прецедентным правом Суда ЕС. С. Шмидт пишет, что в нормативных актах ЕС предусмотрено несколько режимов взаимного признания, отличающихся степенью гармонизации положений в регулируемой области³.

Тем не менее, наличие актов гармонизации не является обязательным условием взаимного признания. По мнению Е.В. Постниковой, если в результате гармонизации не принимается в расчет законодательство государства происхождения, то признание не может быть взаимным по определению и возникает вопрос о правильности реализации данного принципа⁴.

В данном случае речь идёт о признании вне Директивы 2005/36/ЕС Европейского парламента и Совета ЕС от 7 сентября 2005 г. о признании профессиональных квалификаций⁵ (далее – Директива 2005/36/ЕС) с поправками, внесенными Директивой

³Schmidt S. K. Mutual Recognition as a new mode of governance // Journal of European Public Policy. -2007. - Vol. 14. Issue 5. - P. 670–675.

⁴Постникова Е.В. Реализация свободы предоставления услуг: принцип взаимного признания // Право. Журнал Высшей школы экономики. - 2013. - №1.- С. 155.

⁵Directive 2005/36/EC of the European Parliament and of the Council of 7 September 2005 on the recognition of professional qualifications // OJ L 255, 30.9.2005, P. 22–142; Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales // DO L 255 de 30.9.2005. P. 22-142.

2013/55/ЕС Европейского Парламента и Совета от 20 ноября 2013⁶. Такое возможно, если разрыв в уровне между квалификацией государства происхождения и квалификацией принимающего государства слишком широк, или лицо не может предоставить подтверждение опыта в ситуации, когда квалификация является нерегулируемой в государстве происхождения, но регулируется в принимающем. Невозможность признания квалификации в рамках актов вторичного права ЕС не исключает признания на основе национальных норм. В случае признания вне Директивы 2005/36/ЕС компетентный орган сравнивает обучение с национальным обучением, чтобы проверить, имеются ли существенные различия.

Суд ЕС в решении по делу *Hocsman*⁷ указал, что в ситуации, не регулируемой Директивой о взаимном признании, принимающее государство должно оценить гражданина другого государства-члена ЕС согласно национальному законодательству. Компетентные органы соответствующего государства-члена должны принимать во внимание все дипломы, свидетельства и другие доказательства официальной квалификации заинтересованного лица и его соответствующий опыт путем сопоставления специализированных знаний, способностей и опыта, удостоверенных этими дипломами национальным знаниям и квалификациям.

⁶Directive 2013/55/EU of the European Parliament and of the Council of 20 November 2013 amending Directive 2005/36/EC on the recognition of professional qualifications and Regulation (EU) No 1024/2012 on administrative cooperation through the Internal Market Information System (the IMI Regulation) // OJ L 354, 28.12.2013. P. 132–170; Directiva 2013/55/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013, por la que se modifica la Directiva 2005/36/CE relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales y el Reglamento (UE) № °1024/2012 relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior («Reglamento IMI») // DO L 354 de 28.12.2013. P. 132-170.

⁷Judgment of the Court (Fifth Chamber) of 14 September 2000. Case C-238/98. Hugo Fernando Hocsman v Ministre de l'Emploi et de la Solidarité // ECLI:EU:C:2000:440; (исп.) Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 14 de septiembre de 2000. Asunto C-238/98. Hugo Fernando Hocsman contra Ministre de l'Emploi et de la Solidarité // ECLI:EU:C:2000:440.

Суд ЕС подчеркнул, что свобода учреждения, установленная учредительными документами ЕС, обязывает государства-члена сравнить дипломы и квалификации, требуемые национальным законодательством, с теми, которые были получены соответствующим лицом. «Принцип, который присущ основным свободам, хотя и применяется в рамках принятых в ЕС директив о взаимном признании, но не ограничивается ими. Директивы, устанавливающие общие правила и критерии взаимного признания дипломов, представляют собой систему, в которой государства-члены обязаны принимать эквивалентность определенных дипломов и не могут требовать от заинтересованных лиц соблюдения требований, отличных от установленных соответствующими директивами. Когда требования, изложенные в директивах, выполняются, это признание делает излишним признание дипломов по национальным нормам. Однако этот принцип остается актуальным в ситуациях, не охватываемых такими директивами»⁸. Аналогично вопрос был решен Судом ЕС в делах *Vlassopoulou*⁹ и *Haim*¹⁰.

В решениях по делам *Heylens*¹¹ и *VanBinsbergen*¹² Суд установил возможность признания непосредственно на основании Договора об учреждении ЕЭС (ныне Договора о функционировании

⁸Judgment of the Court (Fifth Chamber) of 14 September 2000. Case C-238/98. Hugo Fernando Hocsman v Ministre de l'Emploi et de la Solidarité // ECLI:EU:C:2000:440; (исп.) Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 14 de septiembre de 2000. Asunto C-238/98. Hugo Fernando Hocsman contra Ministre de l'Emploi et de la Solidarité // ECLI:EU:C:2000:440.

⁹Judgment of the Court of 7 May 1991. Case C-340/89. Irène Vlassopoulou v Ministerium für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten Baden-Württemberg // ECLI:EU:C:1991:193.

¹⁰Judgment of the Court of 9 February 1994. Case C-319/92. Salomone Haim v Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein // ECLI:EU:C:1994:47. Par. 16.

¹¹Judgment of the Court of 15 October 1987. Case 222/86. Union nationale des entraîneurs et cadres techniques professionnels du football (Unectef) v Georges Heylens and others // ECLI:EU:C:1987:442.

¹²Judgment of the Court of 3 December 1974. Case 33/74. Johannes Henricus Maria van Binsbergen v Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Metaalnijverheid // ECLI:EU:C:1974:131.

Европейского Союза¹³ (далее – ДФЕС)). Государства-члены должны проверять знания и квалификацию, приобретенные на территории другого государства-члена, и аргументировать причины непризнания квалификации или требования к заинтересованному лицу сдать экзамен на соответствие или требование дополнительного обучения, когда не применялись директивы общей системы¹⁴, а в настоящий момент Директива 2005/36/ЕС. Таким образом, помимо системы признания в рамках директив о признании, существует признание в рамках национальных норм государств-членов ЕС.

В решении по делу *Reyners* (голландский юрист-практик, желающий продолжить свою профессию в Бельгии), Суд ЕС также установил прямое действие положений ДФЕС в отношении свободы учреждения¹⁵. М.Н. Марченко называет такие ситуации «прямым эффектом» норм учредительных договоров ЕС¹⁶.

Итак, признание профессиональных квалификаций вне Директивы 2005/36/ЕС предусмотрено в случае невозможности признания в рамках данного акта и является субсидиарным. Однако нельзя оценить такое признание как эффективное ввиду сравнения квалификаций по нормам принимающего государства, что делает данный способ сложнореализуемыми и недостаточно чётко регламентированными. Большая роль национальных норм в процессе профессионального признания позволяет заключить, что признание вне актов гармонизации является неэффективным и в недостаточной степени обеспечивающим трудовую миграцию в рамках экономического пространства внутри ЕС.

¹³Treaty on the Functioning of the European Union (Consolidated version 2016) // OJ C 202, 7.6.2016. P. 1–388.

¹⁴Постникова Е. В. Правовое регулирование признания профессиональных квалификаций в сфере предоставления услуг в Европейском Союзе // Международное право. – 2013. - № 01. URL http://e-notabene.ru/wl/article_592.html (дата обращения 26.03.2018).

¹⁵Judgment of the Court of 21 June 1974. Case 2/74. *Jean Reyners v Belgian State* // ECLI:EU:C:1974:68.

¹⁶Марченко М.Н., Дерябина Е.М. Право Европейского союза. Вопросы истории и теории: учебное пособие. М.: Проспект, 2010 // Доступ из справ.-правовой системы Консультант Плюс.

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ВНЕДРЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ПО МИГРАЦИИ В СИСТЕМУ ООН¹

Екатерина Вячеславовна Киселева

*Доцент кафедры международного права
Российского университета дружбы народов,
кандидат юридических наук, доцент
kiseleva_ev@rudn.university*

19 сентября 2016 г. Международная организация по миграции (МОМ) вошла в систему ООН посредством подписания Генеральным секретарем ООН Пан Ги Мун и Генеральным директором МОМ Уильямом Лэйси Свингом² соглашения о взаимоотношениях между Организацией Объединенных Наций и Международной организацией по миграции³. МОМ стала «связанной с ООН организацией» наряду с МАГАТЭ, МУС и другими⁴. Хотя идея включения МОМ в состав ООН не нова⁵, основная проблема подобного углубления сотрудничества не была снята. Речь идет о

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ (РФФИ). Проект № 16-03-50188.

² 29 июня 2018 г. Генеральным директором МОМ был избран португалец Антонио Виторино (António Manuel de Carvalho Ferreira Vitorino), вступивший в должность 1 октября 2018 г. См.: António Manuel de Carvalho Ferreira Vitorino Elected as New Director General of UN Migration Agency. 06/29/2018. URL: <https://www.iom.int/news/antonio-manuel-de-carvalho-ferreira-vitorino-elected-new-director-general-un-migration-agency>.

³ Agreement concerning the Relationship between the International Organization for Migration and the United Nations // Constitution and Basic Texts. 2nd ed. IOM, Geneva, 2017. P. 61-76. URL: http://publications.iom.int/system/files/pdf/iom_constitution_en.pdf.

⁴ См.: The United Nations System, 2018. URL: https://www.iom.int/sites/default/files/about-iom/un_system_en.pdf.

⁵ См., например: Права человека мигрантов. Записка Генерального секретаря ООН от 7 августа 2013 г. A/68/283. Особенно п. 93-120.

формальном отсутствии обязательства MOM опираться в своей деятельности на правозащитный подход, утвердившийся и утвержденный в ООН⁶. Ниже приводится краткая история и характеристика правовых основ работы Международной организации по миграции и конкретные проблемы в правозащитной сфере, которые звучали и продолжают звучать в адрес данной организации.

Международная организация по миграции (МОМ) была основана в 1951 г. с целью оказания помощи европейским государствам в определении стран назначения для переселения порядка 11 миллионов человек, вырванных войной из родных мест. Первоначальное название организации – Временный межправительственный комитет по переселению мигрантов в Европе⁷. Сфера деятельности расширялась и, претерпев несколько преобразований, с 1989 г. МОМ функционирует в настоящем виде по трем основным направлениям: целевые исследования и политический диалог; поощрение миграции рабочей силы; использование потенциальных выгод, обеспечиваемых транснациональными общинами.

МОМ действует в миграционной сфере, исходя из основной посылки о том, что от гуманной и упорядоченной миграции выигрывают и мигранты, и общество. Применительно проблематике данного материала важно указать, что акцент делается организацией преимущественно на упорядоченность, а не гуманность миграции⁸.

Международная организация по миграции имеет закрепленную в Конституции МОМ⁹ классическую структуру органов: орган

⁶ См., например: Киселева Е.В., Кажеева О.С. Правозащитный подход к миграции и Цели развития тысячелетия // Российский юридический журнал. 2015. № 6. С. 131-141.

⁷ См.: IOM history. URL: <https://www.iom.int/iom-history>.

⁸ Doig C., Hirsch A. Why Indonesia Shows the IOM Isn't Necessarily Helping Migrants. Oct. 26, 2017. URL: <https://www.newsdeeply.com/refugees/community/2017/10/26/why-indonesia-shows-the-iom-isnt-necessarily-helping-migrants>.

⁹ Конституция Международной организации по миграции. URL: http://moscow.iom.int/russian/documents/IOM_Constitution_in%20Russian.pdf. На странице МОМ на русском языке до сих пор фигурирует три главных органа и старая версия Конституции. См.: URL: http://moscow.iom.int/russian/raboutus_constitution.html.

полного представительства, исполнительный орган и секретариат (Совет, Исполнительный комитет, Администрация, соответственно; ст. 5 Конституции). В результате изменений, внесенных в Конституцию в 1998 г. и вступивших в силу 21 ноября 2013 г. Исполнительный комитет был упразднен¹⁰.

Цели и функции организации перечислены в ст. 1 Конституции и заключаются в следующем:

«(а) осуществлять меры по организационному перемещению мигрантов, для которых существующие возможности являются недостаточными или которые в противном случае не смогли бы перемещаться без специальной помощи в страны, предоставляющие возможности для упорядоченной миграции;

(b) заниматься организованным перемещением беженцев, перемещенных лиц и других лиц, нуждающихся в международных миграционных услугах, в отношении которых могут быть достигнуты договоренности между Организацией и соответствующими государствами, включая государства, обязующиеся принять их,

(c) обеспечивать, по просьбе и согласованию с соответствующими государствами, миграционные услуги, такие как набор, отбор, подготовка к миграции, языковая подготовка, деятельность по информированию мигрантов, медицинское обследование, размещение, мероприятия, способствующие приему и интеграции, консультативные услуги по вопросам миграции и иная помощь, которая соответствует целям Организации;

(d) обеспечивать аналогичные услуги по просьбе государств или в сотрудничестве с другими заинтересованными международными организациями для добровольной обратной миграции, включая добровольную репатриацию;

(e) обеспечивать форум для государств, а также международных и других организаций для обмена мнениями и опытом и расширения сотрудничества и координации усилий в области международной миграции, включая исследование таких проблем в целях разработки практических решений».

¹⁰ Constitution. // Constitution and Basic Texts. 2nd ed. IOM, Geneva, 2017. P. 3-21. URL: http://publications.iom.int/system/files/pdf/iom_constitution_en.pdf.

Международная организация по миграции имеет специфическую систему финансирования. В соответствии с ч. 1 ст. 20 Конституции, бюджет МОМ состоит из двух частей: административной и оперативной. Административная часть бюджета финансируется за счет взносов государств-членов в виде денежных средств по шкале, согласованной между Советом и соответствующим государством-членом (п. а ч. 1 и ч. 2 ст. 20). Оперативная часть бюджета финансируется за счет взносов в виде денежных средств, услуг или натурой со стороны государств-членов, других государств, международных правительственных или неправительственных организаций, иных юридических или физических лиц, и эти взносы являются добровольными (п. б ч. 1 и ч. 3 ст. 20). «Любой жертвователю в оперативную часть бюджета может оговорить с Организацией сроки и условия, совместимые с целями и функциями Организации, при которых его взносы могут быть использованы» (ч. 3 ст. 20; *перевод авт. – Е.К.*).

Как указано на официальном сайте МОМ¹¹, в 2013 г. более 97% бюджета организации составляли добровольные взносы. В этом проявляется проектно-ориентированный характер МОМ: не имея своей задачей разработку целостного видения международно-правового регулирования миграции, особенно в юридически обязательной форме, МОМ выполняет колоссальное количество проектов в миграционной сфере. Число активных проектов в 2018 г. составляет 2277¹². Именно под конкретные проекты и формируется оперативная часть бюджета. МОМ закладывает в стоимость проектов лишь 7% на административную поддержку. Тематически МОМ охватывает своей деятельностью предельно широкий круг вопросов.

В 2018 г. в МОМ входило 172 государства, а также 8 – в статусе наблюдателей¹³ (на июнь 2018 г. это Бахрейн, Бутан, Индонезия, Катар, Кувейт, Россия, Сан-Марино и Саудовская Аравия)¹⁴.

¹¹ URL: <http://www.iom.int/cms/about-iom/organizational-chart>.

¹² IOM Snapshot 2018. URL: https://www.iom.int/sites/default/files/about-iom/iom_snapshot_a4_en.pdf.

¹³ Там же.

¹⁴ См.: Observer states. URL: <https://www.iom.int/observer-states>.

Несмотря на описанную относительно давнюю историю деятельности, весьма ценимой государствами, взаимоотношения МОМ и ООН были формализованы всего лишь в последние три десятилетия: в 1992 г. МОМ получила статус наблюдателя при ООН, в 1996 г. было подписано соглашение о сотрудничестве между двумя организациями и в 2016 г. это сотрудничество было углублено подписанием упомянутого в начале материала соглашения о взаимоотношениях между Организацией Объединенных Наций и Международной организацией по миграции (далее Соглашение 2016 .)¹⁵.

Как было отмечено, мандат Международной организации по миграции не включает в себя приверженности правозащитному подходу, то есть обязанности соблюдать права человека на всех стадиях и во всех процедурах, связанных с миграцией, применительно ко всем без исключения затронутым лицам. Не был такой подход включен в Конституцию МОМ и в преддверии усиления сотрудничества ООН. Наиболее близкий пассаж можно найти в ч. 5 ст. 2 («Принципы») Соглашения 2016 г.: «Международная организация по миграции обязуется осуществлять свою деятельность в соответствии с целями и принципами Устава Организации Объединенных Наций и с должным учетом политики Организации Объединенных Наций, направленной на реализацию этих целей и принципов, и других соответствующих документов в вопросах международной миграции, беженцев и прав человека»¹⁶. А проблемы в сфере прав человека имеются.

Можно выделить два основных упрека в адрес МОМ: это участие в создании и поддержании центров задержания лиц, ищущих убежище, а также деятельность на грани соблюдения или в

¹⁵ Agreement concerning the Relationship between the International Organization for Migration and the United Nations // Constitution and Basic Texts. 2nd ed. IOM, Geneva, 2017. P. 61-76. URL: http://publications.iom.int/system/files/pdf/iom_constitution_en.pdf.

¹⁶ Проект соглашения о взаимоотношениях между Организацией Объединенных Наций и Международной организацией по миграции // Приложение I к Записке Генерального секретаря «Соглашение о взаимоотношениях между Организацией Объединенных Наций и Международной организацией по миграции». Док. ООН A/70/976 от 8 июля 2016 г.

нарушение принципы невысылки беженцев при осуществлении так называемого «добровольного» возвращения¹⁷.

Предметом первого рода нареканий служили, в частности, проекты МОМ в интересах Австралии по созданию, повышению квалификации персонала и т.п. центров временного содержания беженцев и мигрантов (detention centres) на территории Индонезии, Науру, Папуа Новой Гвинеи. Аналогичная деятельность в Ливии была охарактеризована международной неправительственной организацией «Врачи без границ» как соучастие в пытках и произвольных задержаниях¹⁸.

Второго рода проблемы связаны с несоблюдением МОМ в реализации своих проектов условий добровольности возвращения, разработанных Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев¹⁹.

¹⁷ См., например: Doig C., Hirsch A. Why Indonesia Shows the IOM Isn't Necessarily Helping Migrants. Oct. 26, 2017. URL: <https://www.newsdeeply.com/refugees/community/2017/10/26/why-indonesia-shows-the-iom-isnt-necessarily-helping-migrants>.

¹⁸ Nielsen N. EU accused of complicity in Libya migrant abuse. 7. SEP 2017. URL: <https://euobserver.com/migration/138932>.

¹⁹ См. подборку материалов УВКБ ООН по вопросам добровольного возвращения: URL: <http://www.unhcr.org/voluntary-repatriation-49c3646cfe.html>. Кроме этого, УВКБ ООН готовит страновые материалы по текущим конфликтам, в которых вопросы возможности возвращения, как правило, находят особое место. См., например, в отношении Сирии: Рекомендации по вопросу международной защиты относительно лиц, покидающих Сирийскую Арабскую Республику. Редакция II. 22 октября 2013 г. П. 18-20. URL: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=526e308f4>. Cp.: Koser Kh., Kuschminder K. Comparative Research on the Assisted Voluntary Return and Reintegration of Migrants. IOM, Maastricht University, Australian Government, 2015. URL: https://www.iom.int/sites/default/files/our_work/DMM/AVRR/IOM-KoserKuschminder-Comparative-Research-on-AVRR-2015.pdf; Return Migration: Policies and Practices in Europe. Prepared by the Migration Management Services Department in collaboration with the Research and Publications Division, International Organization for Migration, Geneva, January 2004. URL: http://www.ch.iom.int/sites/default/files/fileadmin/media/pdf/publikationen/return_migration.pdf.

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ ЗАЩИТЫ ДЕТЕЙ-БЕЖЕНЦЕВ В ОРГАНИЗАЦИИ АМЕРИКАНСКИХ ГОСУДАРСТВ

Мария Николаевна Осипова

*аспирант кафедры международного права
юридического института РУДН
maria.osipova.1991@gmail.com*

Латинская Америка имеет давнюю историю работы с беженцами, которая традиционно отсчитывается с 1889 г. – года принятия Договора по международному уголовному праву (Монтевидео), положившему начало региональной защите лиц, пользующихся правом на убежище¹. В 1954 г. была принята Каракасская конвенция о территориальном убежище², которая подтвердила право государства предоставлять убежище, обязанность других государств уважать это право, а также освобождение государств от каких-либо обязательств выдавать и высылать лиц, разыскиваемых за преступления политического характера.

В соответствии с положением Каракасской конвенции о территориальном убежище во исполнение своего суверенитета государство вправе допускать на свою территорию только тех лиц, которых сочтет разумным (статья 1), что должно уважаться другими государствами. Принцип невысылки гарантируется лицам, преследуемым по политическим мотивам (статья 2). Прогрессивный характер Каракасской конвенции заключается в том, что в ней, как и в Женевской Конвенции о статусе беженцев 1951 г., нашел свое отражение принцип неотвечственности лиц, ищущих убежище, за

¹ Сало Э. Международные соглашения стран Латинской Америки. М., 1994. С. 26.

² Convention on Territorial Asylum. Organization of American States (OAS). 29 December 1954. OAS. Treaty Series. No. 19. UN Registration: 03/20/89 No. 24378. URL: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b36614.html> (Date of access: 9.03.2018).

незаконный въезд/пребывание на территории иностранного государства³ – «тот факт, что какое-либо лицо вступило под территориальную юрисдикцию государства тайно или незаконно, не влияет на положения настоящей Конвенции» (статья 5). Именно в силу незаконного пересечения государственных границ лица, ищущие убежище, часто подвергаются административному задержанию, а иногда и высылке в государство исхода, несмотря подчас на обоснованные опасения стать жертвой преследований по различным мотивам. Каракасская конвенция не умаляет право на убежище для лиц, незаконно преступивших границы государства, что делает ее положения гуманными, несмотря на более чем полувековую давность принятия.

В рамках межамериканской системы защиты прав человека существует три международно-правовых источника, имеющих отношение к защите беженцев⁴: Устав Организации американских государств (далее – ОАГ) 1948 г.⁵, Американская декларация прав и обязанностей человека 1948 г.⁶ и Американская конвенция по правам человека 1969 г.⁷ Устав ОАГ провозглашает основные права человека в качестве одного из принципов, на которых основана организация, независимо от расовой принадлежности, веры или пола (статья 3).

³ Сазон К.Д. Международно-правовые стандарты предоставления убежища: региональный подход // Международный журнал конституционного и государственного права. 2016. №2. С. 103-109.

⁴ См. Региональные системы защиты прав человека : учеб. пособие / Отв. ред. А.Х. Абашидзе. М.: РУДН, 2012. С. 276-337.

⁵ Устав Организации американских государств // Действующее международное право. Т. 2. М.: Московский независимый институт международного права, 1997. С. 305-335.

⁶ American Declaration of the Rights and Duties of Man. Inter-American Commission on Human Rights. URL: <https://www.cidh.oas.org/basicos/english/basic2.american%20declaration.htm> (Date of access: 12.03. 2018).

⁷ Американская Конвенция о Правах Человека (Пакт Сан-Хосе, Коста Рика). Организация американских государств. 22 ноября 1969. Вступила в силу 18 июля 1978 г. URL: <http://www.refworld.org.ru/docid/561292294.html> (дата обращения 12.03.2018).

Американская декларация прав и обязанностей человека, в первую очередь, примечательна тем, что была принята за полгода до Всеобщей декларации прав человека, поэтому ее можно по праву считать первым международным документом, в котором были провозглашены основные политические, гражданские, социально-экономические и культурные права. Наряду с перечнем прав и свобод Американская декларация провозгласила обязанности человека. Американская декларация отрицает всякую дискриминацию, как то на основании расы, пола, языка, вероисповедания или любого другого фактора (статья 2). Она провозглашает право ребенка на специальную защиту, заботу и помощь (статья 7). Корреспондирующей обязанностью этому праву Декларация провозглашает обязанность каждого человека помогать, поддерживать, воспитывать и защищать своего ребенка, а у ребенка существуют соответствующие обязанности по отношению к своим родителям (статья 30). Право искать и получать убежище в иностранном государстве также провозглашается Американской декларацией (статья 27), которое отсутствует, например, в Международном пакте о гражданских и политических правах, а также и в Европейской конвенции о правах человека и основных свободах.

Стоит отметить, что в течение 20 лет⁸ Американская декларация являлась правовой основой деятельности Межамериканской комиссии. С вступлением в силу Межамериканской конвенции в 1978 г. Комиссия руководствуется положениями Конвенции в отношении ее государств-участников, а в отношении государств, не ратифицировавших Конвенцию, Комиссия продолжает применять положения Американской декларации. Так, как пишет А.М. Солнцев, «создалась уникальная ситуация, когда в рамках одной региональной системы защиты прав человека действуют одновременно две подсистемы: для одной базовым документом выступает Американская декларация (документ юридически необязательный),

⁸ С 1959 г., когда было решено создать в рамках ОАГ Межамериканскую комиссию по правам человека, по 1978 г., когда вступила в силу Межамериканская конвенция по правам человека.

для другой – Американская конвенция по правам человека – договор, обязательный для государств-участников»⁹.

Американская конвенция по содержанию посвящена гражданским и политическим правам. Среди ее положений нашли свое отражение и нормы, посвященные правам детей. Конвенция провозглашает, что «каждый несовершеннолетний ребенок имеет право на меры защиты, необходимые с учетом его статуса несовершеннолетнего» (статья 19). Обязанность по защите детей Конвенция возлагает на семью несовершеннолетнего, общество и государство в целом. Согласно заключению Межамериканского суда по правам человека положение статьи 19 должно толковаться в свете Конвенции о правах ребенка 1989 г. и Конвенции о статусе беженцев 1951 г.: «следовательно, в ходе определения статуса беженца и обращения с детьми-беженцами и детьми-искателями убежища следует рассмотреть целесообразность использования средств защиты, особенно если они были отделены от своих родителей или опекунов»¹⁰. В своем Консультативном заключении Суд также подчеркивает, что государства должны принимать особые меры по защите детей-беженцев и искателей убежища, исходя из принципа наилучших интересов ребенка.

Конвенция также не обходит стороной право искать и получать убежище на иностранной территории, наделяя этим правом каждого человека (п. 7 статьи 7).

Американская конвенция не содержит социально-экономических прав, которые позднее были провозглашены Дополнительным протоколом к Американской конвенции (Протокол Сан-Сальвадор) 1988 г.¹¹. Протокол провозглашает право ребенка

⁹ Региональные системы защиты прав человека : учеб. пособие / Отв. ред. А.Х. Абашидзе. М.: РУДН, 2012. С. 280; См. также: Галарза К.П.М. Борьба с насильственными исчезновениями в рамках Межамериканской системы защиты прав человека: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. М., 2016. 198 с.

¹⁰ Advisory Opinion OC-17/2002. Inter-American Court of Human Rights. August 28, 2002. URL: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_17_ing.pdf (Date of access: 13.03.2018).

¹¹ Additional Protocol to the American Convention on Human Rights in the Area of Economic, Social and Cultural Rights. Protocol of San Salvador. Inter-

на защиту вне зависимости от его происхождения со стороны его семьи, общества и государства (статья 16), а также право не быть разлученным со своей матерью (статья 16).

Более актуальным документом, посвященным вопросу беженцев, служит Картахенская декларация о беженцах 1984 г.¹², которая была также принята в рамках латиноамериканского региона. В Декларации определен принцип невыдворения, подчеркивается важность интеграции беженцев и «необходимость ликвидировать причины массовых потоков беженцев». Определение беженца практически повторяет определение, данное в Конвенции ОАЕ 1969 г. Картахенская декларация не носит обязательного характера для государств. Несмотря на это, положения этой декларации применяются на практике рядом государств и были включены в национальное законодательство некоторых государств Латинской Америки¹³. К 20-й годовщине Декларации 12 государств региона приняли Мексиканскую декларацию и План действий¹⁴ по укреплению международной защиты беженцев в Латинской Америке¹⁵. В Плане действий говорится, что среди приоритетов для сообществ,

American Commission on Human Rights. URL: <http://www.oas.org/juridico/english/treaties/a-52.html> (Date of access: 13.03.2018).

¹² Картахенская декларация о беженцах, коллоквиум по теме «Международная защита беженцев в Центральной Америке, Мексике и Панаме». Региональное законодательство о беженцах. 22 ноября 1984. См.: Киселева Е.В. Международно-правовые вопросы миграции в Латинской Америке // Латинская Америка и международное право: монография / под ред. А.Х.Абашидзе, А.М.Солнцева. – М.: РУДН, 2017. С. 165-186.

¹³ См. также: Агрба Э.Л. Картахенская декларация: вклад в защиту беженцев в Латинской Америке // Вопросы экономики и права. 2015. №11. С. 62-66.

¹⁴ Mexico Declaration and Plan of Action to Strengthen the International Protection of Refugees in Latin America. Mexico City. 16 November 2004. OAS. URL:

https://www.oas.org/dil/mexico_declaration_plan_of_action_16nov2004.pdf (Date of access: 13.03.2018).

¹⁵ Модуль по самообучению 5: Права человека и защита беженцев (Том 1). 15 декабря 2006. Vol. I. С. 24. URL: <http://www.refworld.org/ru/docid/4714be0d2.html> (дата обращения 12.03.2018).

принимающих беженцев, значится защита, помощь и интеграция всего нуждающегося населения из сельскохозяйственных районов, большинство которого составляют женщины и дети (п. 2 главы 3).

В 2010 г. была принята Бразильская декларация о защите беженцев и лиц без гражданства в двух Америках¹⁶, которая подчеркнула особые потребности несопровождаемых и разлученных детей. Декларация провозгласила решение о необходимости способствовать оценке потребностей в защите несопровождаемых и разлученных детей, включая их потребности в международной защите в качестве беженцев и учреждение национальных механизмов для определения наилучших интересов ребенка¹⁷.

Для обеспечения защиты и поощрения права человека в соответствии с Уставом ОАГ была учреждена Межамериканская комиссия по правам человека (далее – МКПЧ). Начиная с 1990 г. Межамериканская Комиссия начала создавать тематические мандаты, чтобы уделить внимание определенным группам, сообществам и народам, которые особенно подвержены риску нарушений прав человека ввиду их уязвимости и дискриминации, с которой они сталкиваются. Цель создания тематических мандатов состоит в том, чтобы усилить, способствовать и систематизировать работу Межамериканской Комиссии над проблемой.

В настоящее время¹⁸ в Комиссии действуют 9 специальных докладчиков и один орган, среди которых специальный докладчик по правам ребенка и специальный докладчик по правам мигрантов.

Офис Специального докладчика по правам ребенка был создан в 1998 г. в целях поддержания уважения к правам детей и подростков в двух Америках. Специальный докладчик занимается анализом и оценкой ситуации с правами детей в регионе. Специальный докладчик консультирует МКПЧ во время слушаний по

¹⁶ Brasilia Declaration on the Protection of Refugees and Stateless Persons in the Americas. UNHCR. 11 November 2010. URL: <http://www.unhcr.org/protection/basic/4cdd3fac6/brasilian-declaration-protection-refugees-stateless-persons-america-brasilian.html> (Date of access: 13.03.2018).

¹⁷ См. также: Бежашев Д. К., Иванов Д. В. Международно-правовое регулирование вынужденной и трудовой миграции. С. 43-44.

¹⁸ Информация актуальна на апрель 2018 г.

индивидуальным жалобам и запросам превентивных и временных мер, которые касаются прав ребенка. Специальный докладчик организует посещения государств-членов ОАГ и готовит исследования и публикации.

В 1996 г., в ответ на серьезную ситуацию, с которой столкнулись ВПЛ, трудящиеся-мигранты и их семьи в различных государствах региона, МКПЧ решила учредить два Специальных докладчиков: по внутренне перемещенным лицам и по трудящимся-мигрантам и членам их семей. В 2012 г. два мандата Специальных докладчиков объединены и действуют в рамках Специального докладчика по правам мигрантов. Мандат Специального докладчика по правам мигрантов сосредоточен на обеспечении уважения и защиты прав мигрантов и их семей, лиц, ищущих убежища, беженцев, апатридов, жертв торговли людьми, внутренне перемещенных лиц, а также других уязвимых групп в контексте мобильности. В функции Специального докладчика входит:

- повышение осведомленности об обязательствах государств уважать и гарантировать права мигрантов и их семей, лиц, ищущих убежища, беженцев, апатридов, жертв торговли людьми, внутренне перемещенных лиц, а также других уязвимых групп в контексте мобильности;

- мониторинг ситуаций с соблюдением прав вышеперечисленных категорий лиц и выявление нарушений их прав;

- консультирование и предоставление рекомендаций государствам-членам ОАГ, а также органам ОАГ, связанных с защитой и продвижением прав вышеперечисленных категорий лиц;

- подготовка докладов и специальных исследований с рекомендациями для государств-членов ОАГ с целью защиты и продвижения прав вышеперечисленных категорий лиц;

- незамедлительное вмешательство во время слушаний по индивидуальным жалобам и запросам превентивных и временных мер Межамериканского Суда по правам человека, где предполагается, что права вышеперечисленных категорий лиц нарушены в любом из государств-членов ОАГ.

В связи с участвовавшими случаями задержания детей в ситуации вынужденной миграции на границе Мексики, США в 2011

г. МКПЧ в соответствии со своими функциями подготовила доклад¹⁹, посвященный вопросам задержания во время иммиграции в США. В своем докладе Комиссия напомнила, что в соответствии с международными стандартами несопровождаемые дети не должны подвергаться задержанию. Только в крайних случаях такая мера может быть оправданной. Однако положение Конвенции ООН о правах ребенка (статья 37 (b)), запрещающее произвольный арест детей, нельзя применить к США, так как это единственное государство мира, которое не является участником этой Конвенции ООН²⁰.

В 2015 г. был подготовлен доклад «Ситуация с соблюдением прав беженцев, семей мигрантов и несопровождаемых детей в США»²¹, в разработке которого участвовали Специальный докладчик МКПЧ по правам мигрантов и Специальный докладчик МКПЧ по правам ребенка, одобренный МКПЧ. Доклад был подготовлен в контексте гуманитарных кризисов, которые происходили в течение последних нескольких лет в странах северного треугольника Центральной Америки – в Сальвадоре, Гватемале и Гондурасе – а также в Мексике. Эти кризисы стали результатом возросшей миграции на север, преимущественно в США, и в меньшей степени – в Мексику и Канаду. Этот отчет предлагает рекомендации для помощи Соединенным Штатам в укреплении усилий защищать и гарантировать права разнообразных групп людей в смешанных миграционных движениях – мигрантов, просителей убежища и беженцев, женщин, детей, семей и других уязвимых групп населения.

¹⁹ Detention and Due Process: report on Immigration in the United States. Rapporteurship on the Rights of the Child. 2011. URL: <http://www.oas.org/en/iachr/migrants/docs/pdf/Migrants2011.pdf> (Date of access: 24.03.2018).

²⁰ США также не является участником ни Американской декларации прав и обязанностей человека 1948 г., ни Американской конвенции по правам человека 1969 г.

²¹ Human rights situation of refugee and migrant families and unaccompanied children in the United States of America. Inter-American Commission on Human Rights. OEA/Ser.L/V/II.155 Doc. 16. URL: <https://www.oas.org/en/iachr/reports/pdfs/Refugees-Migrants-US.pdf> (Date of access: 26.03.2018).

В рамках региональных консультативных процессов с 1996 г. функционирует региональная конференция по миграции – Процесс Пуэбло, представляющий собой многостороннюю платформу для обмена опытом и разработки региональной политики реагирования на смешанные перемещения²². Результатом работы региональных конференций стало: повышение уровня осведомленности о смешанных перемещениях в Северной и Центральной Америке, о важности выявления беженцев и других лиц, нуждающихся в международной защите, и проведения различия между ними и мигрантами²³.

Подводя итог, следует подчеркнуть, что основным договорным правозащитным материалом на территории ОАГ является Американская конвенция по правам человека и дополнительный протокол Сан-Сальвадор, которые определяют основные права детей, в том числе в свете вынужденной миграции. Акты, принятые на территории стран Латинской Америки и Карибского бассейна, посвященные беженцам, не носят обязательной силы и приняты в виде деклараций. Картахенская декларация в этом отношении является ориентиром, так как ее положения инкорпорированы в национальное законодательство многих стран этого региона. 3 последующие декларации (Сан-Хосе, Мексиканская и Бразильская) признают авторитетность норм Картахенской декларации о беженцах, а также особую уязвимость детей в ситуации вынужденной миграции, подтверждая применимость норм Конвенции ООН о правах ребенка к положению детей-беженцев. Однако дальнейшего развития в сторону договорных норм эти положения не получили, что говорит о недостаточном учете и нехватки правового регулирования защиты детей в ситуации вынужденной миграции в регионе, несмотря на значительное количество беженцев,

²² См.: Киселева Е.В. Международно-правовые вопросы миграции в Латинской Америке // Латинская Америка и международное право: монография / под ред. А.Х.Абашидзе, А.М.Солнцева. – М.: РУДН, 2017. С. 165-186; Защита беженцев и смешанная миграция: Десятикомпонентный план в действии. Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев. 1 февраля 2011.

²³ The Regional Conference on Migration or Puebla Process. Regional Conference on Migration. URL: <http://www.rcmvs.org/en/about-us> (Date of access: 26.03.2018).

среди которых есть дети, в странах Латинской Америки и Карибского бассейна.

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ТОЛКОВАНИЯ И ПРИМЕНЕНИЯ КОНВЕНЦИИ О ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ОСНОВНЫХ СВОБОД В СВЕТЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЛИЦ, ИЩУЩИХ УБЕЖИЩЕ

Юлия Викторовна Паукова

*кандидат юридических наук,
независимый исследователь, эксперт по вопросам миграции*

Россия с 1993 года участвует в Конвенции о статусе беженцев от 28 июля 1951 г.¹ (далее – Женевская Конвенция) и Протоколе, касающемся статуса беженцев, от 31 января 1967 г.², которые защищают права людей в случае опасности их преследования, прежде всего, со стороны государства. У данных документов отсутствует механизм контроля, в отличие от регионального международно-правового правозащитного акта – Конвенции о защите прав человека и основных свобод³ (далее Конвенция, Европейская Конвенция), в развитие которой были приняты протоколы, устанавливающие иные права и дополнительные гарантии прав человека и его свобод. Для обеспечения исполнения положений Конвенции и упомянутых протоколов функционирует Европейский Суд по правам человека (далее ЕСПЧ, Европейский суд, Суд), оказывающий существенное влияние на российское законодательство и правоприменительную практику в области убежища и высылки.

Российское законодательство предусматривает предоставление статуса беженца, политического и временного убежища. Предоставление убежища - прерогатива государства. На основании сложившейся практики в случае отказа в предоставлении убежища на территории России и впоследствии принятия решения о высылке с территории государства иностранные граждане и лица без гражданства (далее – иностранный гражданин) зачастую обра-

¹ Бюллетень международных договоров. — 1993. — № 9. — С. 6-28.

² Бюллетень международных договоров. — 1993. — № 9. — С. 28-31.

³ СЗ РФ. — 2001. — № 2. — Ст. 163.

щаются в Европейский суд по правам человека с заявлением о нарушении статьи 3 Европейской Конвенции в случае, если есть основания полагать, что в государстве назначения человеку грозит применение пыток или иного жестокого, бесчеловечного либо унижающего достоинство обращение или наказание (далее – пытки).

Согласно статье 3 Конвенции «никто не должен подвергаться ни пыткам, ни бесчеловечному или унижающему достоинство обращению или наказанию». Положения носят абсолютный характер и не содержат каких-либо исключений.

На первый взгляд, статья 3 Конвенции предписывает любому государству-участнику воздержаться от применения в отношении любого человека, находящегося на его территории, пыток и не возлагает на государство ответственность за действия других государств.

Впервые вопрос применения указанной нормы относительно экстрадиции был рассмотрен ЕСПЧ в деле «Серинг (*Soering*) против Соединенного Королевства»⁴. Суд постановил, что выдача США Серинга «означала бы для него реальный риск подвергнуться обращению, превышающему порог, установленный в статье 3». Суд указал на наличие других международных инструментов (например, Конвенции против пыток), которые регулируют вопрос высылки лиц в страну, где существует угроза применения пыток. Существование других инструментов не исключает применение Конвенции и не освобождает государства от ответственности согласно статье 3 за любые предвидимые последствия допущенной экстрадиции⁵.

⁴ Дело «Серинг (*Soering*) против Соединенного Королевства». Постановление от 7 июля 1989 г. Краткое неофициальное изложение обстоятельств дела // Европейский суд по правам человека : официальный сайт. — URL: [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"fulltext":\["Soering v."\],"documentcollectionid":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{) (дата обращения: 07.04.2018).

⁵ См. N. Mole, C. Meredith. *Asylum and the European Convention on Human Rights*. / Council of Europe : Council of European Publishing, 2010. — С. 20.

Затем Европейский суд рассмотрел дело «Круза Вараса (*Cruz Varas*) и других против Швеции»⁶, ставшее первым, касавшимся лица, которому было отказано в предоставлении убежища. ЕСПЧ установил, что статья 3 Конвенции распространяется и на лиц, в отношении которых вынесено решение о высылке.

Не смотря на то, что государство – ответчик в деле «Чахал (*Chahal*) против Соединенного Королевства»⁷ планировало выслать лицо в связи с угрозой национальной безопасности государства, Европейский суд в решении указал, что «... в статье 3 не говорится ни о каких исключениях, и никакие отступления от нее в соответствии со статьей 15 невозможны даже в случае чрезвычайного положения, угрожающего существованию нации».

В деле «Саади (*Saadi*) против Италии»⁸ Великобритания, выступившая в качестве третьей стороны, привела аргумент о том, что терроризм представляет серьезную угрозу праву на жизнь, что право на политическое убежище не гарантировано в Конвенции, а закреплено Женевской Конвенцией, четко предусматривающей, что нет права на убежище там, где существует опасность для национальной безопасности или где человек, ходатайствующий об убежище, несет ответственность за действия, противоречащие принципам ООН.

⁶ Дело «Круз Варас (*Cruz Varas*) и другие против Швеции». Постановление от 20 марта 1991 г. // Европейский суд по правам человека : официальный сайт. — URL: [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"fulltext":\["Cruz Varas"\],"itemid":\["001-57674"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{) (дата обращения: 09.04.2018).

⁷ Дело «Чахал (*Chahal*) против Соединенного Королевства». Постановление от 15 ноября 1996 г. // Европейский суд по правам человека : официальный сайт. — URL: [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"fulltext":\["chahal"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\],"itemid":\["001-58004"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{), [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"fulltext":\["chahal"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{) (дата обращения: 07.04.2018).

⁸ Дело «Саади против Италии». Постановление от 28 февраля 2008 г. // Европейский суд по правам человека : официальный сайт. — URL: [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"fulltext":\["saadi"\],"itemid":\["001-117374"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{), [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"fulltext":\["CASE OF SAADI v. ITALY"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\],"itemid":\["001-85276"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{) (дата обращения: 07.04.2018).

Суд указал, что абсолютный характер статьи 3 не должен быть поставлен под вопрос, несмотря на то, что государства сталкиваются с огромными трудностями в защите своего населения от террористического насилия, и нельзя недооценивать уровень опасности терроризма и угрозы, которую он представляет для общества.

В отношении России Европейским судом вынесен ряд решений, например, дело «Ким (*Kim*) против Российской Федерации»⁹, дело «Л.М. (*L.M.*) и другие против Российской Федерации»¹⁰, дело «С.К. (*S.K.*) против Российской Федерации»¹¹, в которых, в частности, Судом признано нарушение Россией статьи 3 Конвенции.

Решения Европейского суда, принятые в отношении России, являются обязательными для российских государственных органов. Вместе с тем, согласно Федеральному конституционному закону от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»¹² Конституционный Суд Российской Федерации (далее также - КС РФ) по запросу Минюста России решает вопрос о возможности либо о невозможности исполнения в целом или в части в соответствии с Конституцией России¹³ решения Европейского суда, принятого на основании положений международного договора Российской Федерации в их истолковании

⁹ Дело «Ким против Российской Федерации». Постановление от 17 июля 2014 г. // Европейский суд по правам человека : официальный сайт. — URL: [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-145584"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{) (дата обращения: 10.04.2018).

¹⁰ Дело «Л.М. и другие против Российской Федерации». Постановление от 15 октября 2015 г. // Европейский суд по правам человека : официальный сайт. — URL: [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"fulltext":\["l.m. v. Russia"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{) (дата обращения: 10.04.2018).

¹¹ Дело «С.К. против Российской Федерации». Постановление от 14 февраля 2017 г. // Европейский суд по правам человека : официальный сайт. — URL: [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"fulltext":\["s.k."\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\],"itemid":\["001-171101"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{) (дата обращения: 10.04.2018).

¹² СЗ РФ. — 1994. — № 13. — Ст. 1447.

¹³ СЗ РФ. — 2014. — № 31. — Ст. 4398.

ЕСПЧ, если Министерство считает, что его исполнение невозможно, поскольку оно «основано на положениях международного договора Российской Федерации в истолковании, предположительно приводящем к их расхождению с Конституцией Российской Федерации».

При принятии решения о высылке иностранца из России необходимо исследовать информацию лица о возможном применении в отношении него пыток в государстве назначения. Если в стране гражданской принадлежности существует такая угроза, следует предоставить иностранцу возможность въезда в другую страну.

Учитывая положения части 3 статьи 55 Конституции России, полагаем, что если решение ЕСПЧ о невозможности высылки иностранного гражданина ввиду риска применения к нему пыток противоречит Конституции России, в которой закреплена возможность ограничения федеральным законом прав и свобод человека и гражданина в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства, Конституционному Суду Российской Федерации следует рассмотреть вопрос о невозможности исполнения решения ЕСПЧ полностью или в части.

Положения Конвенции и протоколов к ней содержат ограничения на обеспечение права на уважение частной и семейной жизни или права на свободу передвижения, если такие ограничения «предусмотрены законом, необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, общественного порядка... в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья или нравственности, или защиты прав и свобод других лиц»¹⁴. Однако, по мнению Верховного Суда Российской Федерации, одни лишь положения Европейской Конвенции и протоколов к ней не могут служить основанием для ограничения

¹⁴ См., например, пункт 2 статьи 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, пункт 3 статьи 2 Протокола № 4 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней от 16.09.1963 г. // СЗ РФ. — 1998. — № 20. — Ст. 2143.

прав и свобод¹⁵. Ограничения должны быть закреплены в российских законах, быть необходимыми в демократическом обществе и преследовать социально значимую цель.

Пункт 1 статьи 32 Конвенции о статусе беженцев от 28 июля 1951 г. устанавливает, что государства-участники «не будут высылать законно проживающих на их территории беженцев иначе, как по соображениям государственной безопасности или общественного порядка». При этом Женевская Конвенция гласит, что высылка таких лиц возможна только «во исполнение решений, вынесенных в судебном порядке». Идет ли в названной Конвенции речь о беженцах или о лицах, ищущих убежище, – вопрос дискуссионный.

Согласно российскому законодательству в отношении иностранного гражданина, представляющего угрозу государственной безопасности или общественному порядку, принимается решение о нежелательности пребывания (проживания) данного лица в России (далее – решение о нежелательности пребывания), если пребывание (проживание) иностранного гражданина (в том числе законно находящегося в Российской Федерации) «создаёт реальную угрозу обороноспособности или безопасности государства, либо общественному порядку...». Если указанный иностранный гражданин не покинул территорию России в установленный срок, то он подлежит депортации¹⁶. Оба решения принимаются во внесудебном порядке.

Вместе с тем, решение о нежелательности пребывания носит административно-предупредительный характер, а решение о депортации является одновременно мерой административного пресечения и административно-восстановительной мерой¹⁷. Учитывая

¹⁵ См. пункт 6 и 7 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 июня 2013 г. № 21 «О применении судами общей юрисдикции Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года и Протоколов к ней» // РГ. — 2013. — 5 июля.

¹⁶ См. статью 25.10 О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию : Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ // СЗ РФ. — 1996. — № 34. — Ст. 4029.

¹⁷ Паукова Ю.В. Депортация иностранных граждан и лиц без гражданства как мера административного принуждения // Правовая культура. — 2012. — № 2. — С. 185.

посягательства иностранца на общественную и национальную безопасность, для быстрого и эффективного реагирования государству следует применять меры административного пресечения, а не административной ответственности (российское законодательство в качестве меры ответственности в случае нарушения миграционного законодательства предусматривает только административное выдворение за пределы Российской Федерации)¹⁸. Принимая во внимание, что российское законодательство предусматривает применение депортации во внесудебном порядке, необходимо рассмотреть вопрос внесения соответствующих изменений и применения депортации в судебном порядке.

Таким образом, несмотря на то, что международно-правовой акт позволяет в судебном порядке принимать решения о высылке беженцев (лиц, ищущих убежище), даже законно находящихся в России, в случае их угрозы национальной безопасности и общественному порядку, в страну, где им не грозит опасность преследования, в российском законодательстве отсутствуют соответствующие положения.

Относительно высылки лиц, которым отказано в статусе беженца или в предоставлении иного вида убежища, в российской правоприменительной практике важное значение имеет применяемое Европейским судом, так называемое «Правило 39» («*Rule 39*»). Иностранцы граждане в случае принятия решения об их высылке в связи с риском применения к ним в стране назначения пыток вправе обратиться в ЕСПЧ с заявлением о применении обеспечительной меры в соответствии со статьей 39 Регламента Суда¹⁹. При этом до подачи заявления в Европейский суд защита должна

¹⁸ См. подробнее: Паукова Ю.В. Административное выдворение, депортация и реадмиссия как механизм удаления иностранных граждан и лиц без гражданства с территории Российской Федерации // Административное право и процесс. — 2012. — № 1. — С. 55-58. Паукова Ю.В. Депортация иностранных граждан и лиц без гражданства как мера административного принуждения // Правовая культура. — 2012. — № 2. — С. 181-185.

¹⁹ Регламент Суда // European Court of Human Rights : официальный сайт. — URL: http://www.echr.coe.int/Documents/Rules_Court_rus.pdf (дата обращения: 10.04.2018).

предпринять «все действия, возможные на национальном уровне, чтобы не допустить высылки»²⁰.

Согласно вышеуказанной статье председатель секции или дежурный судья при необходимости «в интересах сторон или надлежащего проведения судебного разбирательства» могут назначить любые предварительные меры. Такими мерами является приостановление процедуры высылки, когда лицо в случае возможной высылки его из страны может быть подвергнуто пыткам в государстве назначения. Если применена статья 39 Регламента, то соответствующее государство незамедлительно уведомляется Комитетом Министров о принятых по делу предварительных мерах государство должно приостановить процедуру высылки до принятия ЕСПЧ решения по делу. Зачастую иностранному гражданину, находящемуся в России, в отношении которого Судом применено «Правило 39», предоставляется временное убежище, даже если до этого компетентным органом ему было отказано в его предоставлении. При этом Европейский суд не обязывает государство предоставить какой-либо вид убежища в России, в том числе временное убежище, а лишь обязывает воздержаться от высылки человека.

С момента принятия Федерального закона «О беженцах»²¹ прошло четверть века. Сформировалась правоприменительная практика. Однако, в течение этого времени существенно изменилась политическая обстановка, возрос уровень террористических угроз. Например, в европейских странах после резко увеличившегося наплыва иностранных граждан отмечается всплеск конфликтов и преступлений, а также террористических актов, связанных с мигрантами и их потомками. На этом фоне происходит радикализация настроений в обществе и, как следствие, активизация деятельности компетентных органов. В этой связи необходимо пересмотреть подходы и продлевать срок пребывания иностранного гражданина на территории России, а не предоставлять временное убежище.

²⁰ Защита по делам об экстрадиции: практическое пособие / Институт прав человека. — М.: Изд-во «Анкил», 2017. — С. 37.

²¹ РГ. — 1993. — 20 марта.

В случае нахождения иностранца в специальном учреждении МВД России, предназначенном для содержания иностранных граждан, подлежащих административному выдворению, депортации или реадмиссии (далее – специальное учреждение, центр), при применении к такому лицу «Правила 39» следует воздержаться от высылки в страну, где ему грозит применение пыток, и продлить срок пребывания в центре в соответствии с главой 28 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации²² или статьей 27.19 Кодекса об административных правонарушениях²³.

Если лицо не содержится в специальном учреждении и к нему применено «Правило 39», то срок его временного пребывания на территории России следует продлевать в соответствии со статьей 5 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»²⁴ на срок, необходимый для принятия Европейским судом окончательного решения по его обращению.

Таким образом, учитывая международно-правовую обстановку и возросший уровень угроз, необходимо скорректировать российскую правоприменительную практику, обратив наиболее пристальное внимание соблюдению баланса интересов личности и государства.

²² Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : Федеральный закон от 08.03.2015 № 21-ФЗ // СЗ РФ. — 2015. — № 10. — Ст. 1391.

²³ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : Федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СЗ РФ. — 2002. — № 1. — Ст. 1.

²⁴ О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации : Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ // РГ. — 2002. — 31 июля.

VISEGRAD GROUP'S DIFFERENT LEGAL AND POLITICAL APPROACH TO REGULATION OF MIGRANT PROCESSES

Diana Ivanova

*Chief assistant, PhD, Bulgaria
velevad@abv.bg*

The migration issue is one of the main challenges for the European Union in the last several years. The unprecedented refugee and migrant stream to the EU countries in 2015 and 2016, when 1 000 000 migrants reached Europe¹, requires a solution of this problem that should be formulated by the European Commission.

The common EU policy, connected to the settlement of refugees, immigration, visa and the control of external borders, is based on Title V: Area of freedom, justice and security or Treaty on the Functioning of the European Union (2007)². On the May 1, 2013, the Commission established a European migration programme, which concentrates the measures against the migration pressure in 3 different directions: 1) out of EU; 2) on the EU external borders and 3) within the EU.

The actions, which are supposed to be taken to the first direction, include support for refugees all over the world; resettlement of refugees in the EU and dealing with the reasons for illegal migration (together with the home countries and the transit crossing states).

The second direction includes increasing of the EU patrols on the sea borders what aims the rescue of migrants and the destruction of

¹ See, e.g.: Kingsley P. Over a million migrants and refugees have reached Europe this year, says IOM. 22 December 2015 // The Guardian. URL: <https://www.theguardian.com/world/2015/dec/22/one-million-migrants-and-refugees-have-reached-europe-this-year-iom>.

² Consolidated version of the Treaty on the functioning of the European Union (2007). URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>

trafficking groups; development of the external borders regulation; establishing of hot spots in Greece and Italy; identification and registration of all migrants who arrive in Europe, which requires procedures for asylum, return and readmission.

The activities to the third direction are connected to resettlement of migrants in other states within EU and simplification and harmonizing of the system for giving asylum and refugee status. What is planned is the resettlement of 160 000 asylum candidates³.

The measures, drowned in the European programme for migration, are specified in Regulation (EC) No 604/2013 (Dublin III Regulation) of the European parliament and the Council of EU (June 26, 2013) for establishing of criteria and mechanism for determining of the member state, competent on the application for international protection, deposited in one of the member states by a citizen of other country or by a person without any citizenship⁴. According to the “Dublin system”, the member states are obligated to accept the quota principle for the settlement of refugees.

The EU policy to the migration crisis is, however, declined by Hungary, Poland, the Czech Republic and Slovakia. They oppose to any changes that would lead to the introduction of any permanent and binding mechanism, redistribution or would substantially reduce Member States' competence in this area. Their efforts are primarily directed towards providing assistance to third countries and strengthening the cooperation with them to address the root causes of migration pressure. This categorical position of the four Central European countries, however, is not a result of xenophobia in Eastern Europe, which they are often blamed for⁵.

³ Европейска програма за миграцията от 13 май 2015. (Европейская миграционная программа от 13 мая 2015). URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_bg.pdf

⁴ Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013/ Official Journal of the European Union, L 180/31, 29.6.2013.

⁵ Хайнлайн, Ш. Страхът на чехите от чуждото. 19.01.2015. URL: <http://p.dw.com/p/1EHnq> (available on 10.04.2018).

Several reasons can be given regarding the refusal of the Czech Republic to let migrants enter its territory. First what stands out is the confrontation between the restrictions imposed by the common European rules and the national interests of the country.

According to the Czech Prime Minister Bohuslav Sobotka the policy on granting asylum should be authority only of the national governments. He states that historically it is practice of his country to allow refugees to enter the country voluntarily according to the rules of the Schengen Union and on the basis of the Czech national legislation and emphasizes the intention that this practice shall be maintained in the future.⁶ B. Sobotka says that the construction of refugee camps in Europe cannot be a solution to the humanitarian crisis in the war-ruined countries. In his opinion the Czech Republic cannot afford to accept more refugees both for financial reasons and for the occupancy of the limited to 700 seats capacity of the temporary refugee camps.⁷

Although the Prime Minister stresses on the financial reason to justify his government's reluctance to accept migrants, it is unlikely that a major reason for refusing is problems with accommodation and food for the refugees, as it comes to accepting relatively few people. According to the leaders of V4 countries, the obligatory quota principle for resettlement of migrants will not achieve the required results. The concentration of struggles mainly on settlement of people who need an asylum is defined as inefficient. The political solution of the conflict in Syria and the actions against Islamic State and other terroristic organizations should have a primary role in this policy, because the main part of the migration stream comes from Meddle East countries – as Syria and Iraq.

The situation is even more complicated because of the fact that – together with the refugees of the war in Syria – numerous of people from Afghanistan, Iraq, Iran and Northern Africa migrate to Europe, who are not entitles to the protection in accordance with the Geneva Convention relating to the refugee status, adopted on the July 28, 1951, but aim to benefit from the social system in West Europe. After Article

⁶ Sobotka: Česko může přijmout stovky migrantů, ale dobrovolně. Echo24.cz, 24. června 2015. URL: <http://echo24.cz/a/wPZfF/sobotka-cesko-muze-prijmout-stovky-migrantu-ale-dobrovolne> (available on 02.04.2018).

⁷ Ibid.

1(2) of the Convention, the refugee status can be applied to person who is out of the country where this person has a citizenship, because of a righteous fear of persecution on a racial, religious or national principle or because of the appurtenance to a specific social group or political conviction, or – because of these apprehensions cannot benefit from the defense of this state; or – having no citizenship and being out of the country of the previous usual place of residence as a result of such kind of events, cannot return in the home state or would not do that at will⁸.

About the accuracy of the quota principle, it should be also considered that a huge part of the migrants actually would not like to settle in the financially not so developed countries in the previous Eastern bloc.

In January 2016, the prime minister of the Czech Republic B. Sobotka stated that people who really need support should be helped, but not with the price of danger for the own security. He emphasized that people who need asylum have to consider the legislation and the regulations of the respective country⁹.

The migrant problem is described as a key priority during two consequent presidencies of the Visegrad Group – the Czech (July 1, 2015 – June 30, 2016) and the Polish (July 1, 2016 – June 30, 2017). The leaders of the Visegrad Group countries claim that their efforts should be concentrated on the destruction of organized illegal groups, participating in the trafficking in human beings, so as on the closer cooperation between the border and security services of the different states. The four Prime Ministers joined also about the viewpoint that the Republic of Greece has an essential role for the regulation of the migration streams in the Balkan region¹⁰. They determine the strength-

⁸ Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees. URL: <http://www.unhcr.org/3b66c2aa10.html> (available on 27.03.2018).

⁹ Чехия с готовност да затвори границата си за мигранти. 21.01.2016. URL: http://europe.actualno.com/chehija-s-gotovnost-da-zatvori-granicata-si-za-migranti-news_519590.html (available on 28.03.2018).

¹⁰ Joint Statement on Migration. <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2016/joint-statement-on> (available on 28.03.2017).

ening of the external borders of the European Union as a key priority¹¹. The main aspects, formulated in the Programme, were discussed on a summit of the interior ministers, held on the July 11, 2016, in Warsaw. The result was an agreement about the constrictive position of V4 to the migration issue and to the border topics, which includes:

- continuous efforts to ensure adequate protection of the external borders of the EU Member States;
- increasing of the support for third countries;;
- the lack of agreement on all mandatory and automatic mechanisms¹².

This statement of the Visegrad Group countries emphasizes their efforts to limit the problem and to solve it out of the external borders of the Old Continent. The Czech Republic, Poland, Hungary and Slovakia confirm again their position against the quota principle for resettlement of migrants on the summit of the EU leaders, held on the September 16, 2016, in Bratislava. The four states stress on the defense of the external borders not only of the Schengen Area, but also of the whole European Union. The security issue is closely attached to the migration, which is one of the main problems for five of the Member States. For that reason, the Visegrad Group aims the basing of the migration policy on the principle of “flexible solidarity”¹³.

The Hungarian Prime Minister Viktor Orbán assesses the meeting in Bratislava as unsuccessful since a change of the migration policy of Brussels has not been achieved. According to him, in the EU there continues to prevail a “self-destructive and naive immigration policy” as “on this occasion the summit had focused more on speeding

¹¹ Programme of the Polish Presidency of the Visegrad group 1 July 2016 – 30 June 2017. Ministry of Foreign Affairs, Republic of Poland, Warsaw 2016, P.8-9.

¹² Visegrad Bulletin. Review of the most important events In July and August 2016.

¹³ Вишеградската четворка постави ултиматуми на Брюксел. URL: https://www.actualno.com/europe/vishegradskata-chetvorka-postavi-ultimatumi-na-bruksel-news_563395.html (available on 26.03.2018).

up the process of distributing migrants across Europe than on stopping them at the border of the Schengen Area”¹⁴.

Because of the differences between the policy of V4 to the migration crisis and this of Brussels, in the first weeks of May 2017, Slovakia and Hungary filed a claim in the European Court of Justice in Luxembourg against the quota principle for settlement of refugees. However, the Court rejected the claim of both countries against the obligatory resettlement of migrants and people who struggle for asylum in the EU countries¹⁵.

The topic connected to the obligatory settlement of refugees, still causes different conflicts in EU. For that reason, there is no progress in the planned reform of the Dublin system since 2016. The reform failed so far because of the fact that the mechanism for limiting the crisis is not efficient enough. It considers the resettlement of migrants from the countries where the refugees first reached EU – Greece, Italy and Spain – in other Member States, when the first group of states is overloaded. Some of the countries categorically decline this resettlement mechanism – especially Poland and Hungary and also Austria, since the election of the new government.¹⁶

The disability of joining an agreement about the quota principle requires a change of the priorities. On the summit of the interior ministers and ministers of justice of EU, held in January 2018, in Sofia, the German interior minister Thomas de Mesier stated that, firstly, all questions will be discussed which can easily be arranged. It is already discussed and successfully finished with the topic about the reforms of the systems for identification of finger prints Eurodac and of an agency for asylums. There are five topics left, supposed to require modifications. Some of them are the reorganization of the border defense, the establishing of common conditions and legislations for giving an asylum and for the joining of parted families.

¹⁴ Резултати от аварийно-спасителната среща на върха на ЕС в Братислава. URL: <http://bultimes.com/rezultati-ot-avarijno-spasitelnata-sreshta-na-varha-na-es-v-bratislava/> (available on 15.03.2018)

¹⁵ Ригерт, Б. Всички са длъжни да приемат бежанци и точка. 06.09.2017. URL: <http://p.dw.com/p/2jSbX> (available on 15.03.2018).

¹⁶ Везел, Б. И в София без пробив за квотите, дебатът се отлага. URL: <http://p.dw.com/p/2raEl> (available on 20.04.2018).

The debts can continue with the main point of discussions – the obligatory refugee settlement – only after the agreement on the previous topics. De Mesier acknowledged that Germany strongly corroborates the obligatory quotas, but he stated that it is reasonable to discuss at first all of the not so important questions. The minister claimed that the final decision can also be made on a majority principle – against the opinion of Poland and Hungary – and probably of Austria. However, that would be only an extreme decision, because it can only strengthen the political difference in the European Union. In the meanwhile, the Slovak interior minister Robert Kalinak also expressed the opinion that the quota principle is not a positive decision¹⁷.

The European Commission have already started a procedure in the European Court against Hungary, Poland and the Czech Republic. What is expected is that the Court will sentence these countries to financial amercements, but will not require the settlement of migrants in these states. Practically, the quota principle is not applicable.

The only possible way to deal with this situation is the financial compensation - the states in Eastern Europe against the quotas would have to pay for every unsettled refugee a determined amount in a common bank or these countries should increase their participation in the defense of common borders. However, if the reform of the Dublin system is only partial and the question of the resettlement of migrants is finally unresolved, that will cause the negative reaction of the countries on the Sputh external borders of EU, connected to the migration crisis.

The analysis of these facts on the migrant issue allows the concluding of some inferences. Categorically, the European policy to the migration crisis, which requires the obligatory quota principle for resettlement of migrants in the EU Member States, has not positive results. For that reason, the different legislative and political approach of the countries in the Visegrad Group, opposing to the quota principle, can be described as logical. According to V4, the common European efforts can be efficient, when they are directed to the limiting of the reasons for migration in the Middle East and Northern Africa. They accept the concept of “effective solidarity”. The leaders of the Visegrad Group see the realization of this concept in two interrelated ways. The

¹⁷ Везел, Б. И в София без пробив за квотите, дебатът се отлага. URL: <http://p.dw.com/p/2raEl> (available on 20.04.2018).

first one provides for assistance in the protection of the external borders of the EU (including the Republic of Macedonia) and there ensued the second one – support to accelerate the EU accession of Western Balkan countries, which will enhance security in the region.

СЕКЦИЯ

**МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ
СНИЖЕНИЯ РИСКА БЕДСТВИЙ**

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ РЕЖИМ УПРАВЛЕНИЯ РИСКАМИ В ПРИРОДНОЙ И ТЕХНОГЕННОЙ СФЕРАХ

Юлия Сергеевна Адотына

*Советник научно-технического управления МЧС России
Julie52609@mail.ru*

Владимир Петрович Авдотын

*Канд. тех. наук, доцент,
доцент департамента Техносферной безопасности
Российский университет дружбы народов
avdotinvp@mail.ru*

В настоящее время институт правовых режимов широко используется в правовой науке¹ и практике. Существование и развитие института правовых режимов управления рисками в природной и техногенной сферах (далее по тексту - УРПТС) становится общей стратегией развития страны. Основой развития страны является идея устойчивого и инновационного развития и повышение защищенности населения от чрезвычайных ситуаций (далее по тексту – ЧС). Управление рисками становится одной из определяющих технологий развития России. Это не технический или технологический процессы, а прежде всего выбор стратегии развития страны.

¹Федеральные законы: от 12 февраля 1998г. №28-ФЗ «О гражданской обороне», от 21 декабря 1994г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», от 9 января 1996г. № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения», от 21 декабря 1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности», от 21 июля 1997г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», от 21 июля 1997г. № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» и т.д.

Становится очевидным необходимость проведения экспертизы многих системных решений с позиций стратегического управления и УРПТС.

В современных условиях административно-правовые режимы УРПТС привлекают пристальное внимание ученых и практиков². Институт административно-правовых режимов УРПТС социально обусловлен и необходим. Об этом могут свидетельствовать цифровые показатели МЧС России о ЧС в Российской Федерации за 2017 год³.

Важно отметить следующие признаки административно правового режима для УРПТС:

- правовое регулирование природным и техногенным рисками целенаправленно осуществляется в интересах определенного объекта, предмета или процесса – носителя правового режима;

- совокупность используемых правовых средств образует специальные правила поведения, деятельности, безопасной жизнедеятельности населения и территорий, которые официально установлены и обеспечены системой организационно-правовых мер;

- в правовых актах закрепляется определенное правовое состояние объекта или процесса, отличное от иных участков правовой действительности и выражающееся в устойчивых взаимосвязях носителя режима с иными социальными объектами;

- специально установленные правила УРПТС направлены на создание условий, препятствующих нарушению статуса (состояния) носителя режима, поддержание заданных параметров его функционирования;

- деятельность (действия) субъектов, реализующих режимные правила УРПТС, основана на единых правовых принципах, единых правовых формах и осуществляется в точном соответствии

² Анисимов В.Л. Участие органов внутренних дел в чрезвычайных ситуациях и обстоятельствах: теоретический и правовой аспекты: Монография. - М.: ВНИИ МВД России, 2001. С.40.

³ Государственный доклад «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2017 году». – М.: МЧС России; ФГУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2018. С.20.

с заранее установленным механизмом реализации прав и обязанностей.

Структурно правовой режим УРПТС состоит из: носителя режима, режимных правовых средств, режимных правил, правовых статусов субъектов режимного регулирования, системы организационно-юридических гарантий⁴.

Понятие административно-правового режима УРПТС определяется как совокупность правовых установлений и необходимых организационных управленческих мероприятий, обеспечивающую такой порядок реализации отдельными юридическими и физическими лицами своих соответствующих прав и обязанностей УРПТС, а также такой порядок деятельности государственных органов и общественных объединений, который наиболее адекватно отвечает интересам обеспечения безопасности жизнедеятельности населения и территорий, на данном участке государственного регулирования⁵.

Из вышеизложенного можно сделать вывод, что необходимость административно-правовых режимов УРПТС обусловлена главным образом наличием существующих опасностей.

В Российской Федерации имеется ряд законодательных актов: Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»⁶, Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении»⁷, Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»⁸, Федеральный закон от 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ "О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации", Закон Российской Федерации от 14 июля

⁴ Административное право. (Учебник) Бахрах Д.Н., Росинский Б.В., Старилов Ю.Н. 3-е изд., пересмотр. и доп. - М.: Норма, 2008. С. 457-459.

⁵ Актуальные вопросы предупреждения чрезвычайных ситуаций. Под общей редакцией В.А. Акимова/ МЧС России. –М.: ФГУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2010. С.52.

⁶ Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 23. Ст. 2277.

⁷ Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 2. Ст. 375.

⁸ Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 35. Ст. 3648.

1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании»⁹, Закон Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации»¹⁰ и так далее, регламентирующих вопросы установления административно-правовых режимов в которых имеются элементы УРПТС.

Основываясь на вышеизложенном, можно сделать вывод, что административно-правовой режим УРПТС есть установленная в законодательном порядке совокупность правил деятельности, поведения лиц или действий и порядок реализации ими своих прав и свобод в определенных ситуациях обеспечения и поддержания безопасности жизнедеятельности населения и территорий специально уполномоченными для этой цели государственными органами Российской Федерации.

Последние события в мире показали, что мировое сообщество с помощью международно-правовых режимов пытается решить наиболее глобальные проблемы безопасности (использование воздушного пространства, территориальных вод, космоса, международных проливов, эфира, отдельных территорий суши, для противодействия террористической, техногенной, военной, экологической и другим видам опасности). В связи с этим у Российской Федерации на этой общей основе возникают соответствующие обязательства и проблемы, появляется необходимость соотносить внутренние интересы с всеобщими принципами и международными договоренностями с учетом собственных национальных интересов, социальных установок и иных внутригосударственных факторов в сфере безопасности жизнедеятельности населения и территорий.

Группу внутригосударственных административно-правовых режимов УРПТС, несмотря на определенную взаимосвязь и взаимодействие с международными административно-правовыми режимами УРПТС нельзя считать их производным. Базой внутригосударственных административно-правовых режимов УРПТС является суверенная концепция безопасности жизнедеятельности населения и территорий, опирающаяся на внутренние политические, военные, экономические, социальные, техногенные и природные и

⁹ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 33. Ст. 1915.

¹⁰ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 17. Ст. 594

иные факторы и, разумеется, принимающая во внимание соответствующие международно-правовые условия сосуществования всего мирового сообщества различных государств.

Возможность подобных вынужденных исключений из общего порядка реализации конституционных прав граждан по соображениям безопасности прямо предусмотрена Международным пактом о гражданских и политических правах.

Применением международных правовых режимов УРПТС мировое сообщество пытается решить наиболее важные проблемы безопасности человечества. Они являются неотъемлемой частью различных отраслей международного права (морского, воздушного, космического и т.п.). Международно-правовые режимы УРПТС оформляются конвенциями, соглашениями и иными формами договоров и подлежат неукоснительному соблюдению со стороны договорившихся стран.

Административно-правовые режимы УРПТС в явной или в неявной формах присутствуют в законодательных системах зарубежных стран как вынужденные меры.

Современные административно-правовые режимы УРПТС должны служить и отвечать интересам общества, становиться инструментом защиты интересов личности, в том числе и в неординарных ситуациях. В законодательной практике раскрываются дополнительные позитивные возможности административно-правовых режимов УРПТС с точки зрения многофункциональности их назначения. Именно, в первую очередь, с помощью видоизменяемых институтов административно-правовых режимов УРПТС Россия стремится создать соответствующий международному стереотипу баланс между конституционными правами граждан и порядком их реализации в специально охраняемых или контрольно-надзорных сферах, чувствительных с точки зрения безопасности жизнедеятельности населения и территорий.

Детально разработанная по всем юридическим параметрам, основаниям и процедурам система административно-правовых режимов УРПТС (и в плане реализации имеющегося права, и в случаях отказа) как нельзя лучше отвечает современным требованиям ликвидации произвола и волюнтаризма в области общих мер обеспечения безопасности жизнедеятельности населения и территорий. В настоящее время административно-правовые режимы

УРПТС приобретают роль изначального гаранта законности в сфере их применения, ибо в каждом из них все большее значение получают нормы, не только предусматривающие порядок реализации прав и свобод граждан в безопасности жизнедеятельности населения и территорий в ЧС, но также и содержащие гарантии прав лиц, попавших в сферу этой деятельности. Именно в рамках административно-правовых режимов УРПТС в настоящее время создаются некоторые благоприятные условия для развития и укрепления новых экономических и политических процессов, а также для защиты этих процессов при различного рода ЧС.

Можно выделить следующие типовые элементы в содержании административно-правового режима УРПТС: его целевое назначение; правовые принципы; объект административно-правового регулирования; юридическое положение субъектов; административно-правовой инструментарий.

Не менее важным предназначением административно-правового режима УРПТС является его способность воздействовать на эффективность управленческой деятельности путем урегулирования отношений внутри аппарата управления, рациональное использование его правовых, людских, информационных и технических ресурсов.

Для административно-правового режима УРПТС характерны общеотраслевые принципы государственного управления, составляющие внутреннюю основу организации административно-правовых отношений. Они имеют универсальный характер и распространяются на все сферы административно-правового регулирования природного и техногенного рисков. Особенно важно соблюдение этих принципов в нормотворческой и правоприменительной деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации.

Таким образом, чтобы понять сущность административно-правового режима УРПТС необходимо рассматривать его как некую систему, целостный механизм, состоящий из принципов, способов и методов правового регулирования, процессуальных форм ответственности и защиты и т.д.

В содержании административно-правовых режимов УРПТС на первый план выходят: регламентация порядка деятельности в режимных сферах, система разрешений; регистрация определен-

ных видов деятельности отдельных категорий лиц, обеспечивающая необходимый учет и контроль некоторых видов деятельности, прямое запрещение отдельных действий, некоторых видов деятельности; прямое запрещение отдельных установлений и применение различных видов ответственности за нарушение действующих правил, а также административных мер воздействия для предупреждения и пресечения нарушений при строгом соблюдении при этом установленных гарантий законных прав и интересов лиц, попавших в сферу действия того или иного режима управления природным и техногенным рисками.

Действующие в российской правовой системе административно-правовые режимы УРПТС многоплановы и многоаспектны. Каждый из них представляет собой своеобразный правовой институт с организационными обеспечивающими элементами, нацеленный на установление оптимальных с точки зрения государства отношений в конкретной, сравнительно узкой сфере, обеспечивающей безопасность личности, общества и государства.

Можно выделить следующие критерии классификации административно-правовых режимов УРПТС:

- степень интенсивности воздействия угрозы безопасности;
- временный аспект протекания чрезвычайных процессов;
- масштабность, комплексность угрожающей опасности, ее влияние на различные сферы общественной жизни, цепной характер негативных последствий.

К признакам специальных административно-правовых режимов УРПТС относятся:

а) сфера их применения – устанавливаются в сфере деятельности публичной власти в связи с выполнением органами государственной власти и местного самоуправления своих обязанностей обеспечить безопасность, охрану, защиту;

б) предписания, образующие режимные правила, состоят в основном из запрещающих и обязывающих административно-правовых норм, ограничивающих общую правосубъектность физических и юридических лиц;

в) применение административно-правового метода воздействия.

Рассмотрим более подробно особенности классификации административно-правовых режимов УРПТС, так как именно не-

обычная, неординарная обстановка, складывающаяся в результате ЧС, влияет на изменение характера общественных отношений, требует изменения форм и методов государственного управления в создавшихся экстремальных условиях, и как следствие, установление специального административно-правового режима УРПТС жизнедеятельности.

В зависимости от подведомственности специальные административно-правовые режимы УРПТС могут быть разделены на три группы: федеральные режимы УРПТС, устанавливаемые и регулируемые федеральными органами государственной власти; региональные режимы УРПТС, устанавливаемые органами государственной власти субъектов Российской Федерации; местные режимы УРПТС, устанавливаемые органами местного самоуправления на территории муниципальных образований. Некоторые виды могут находиться во всех группах (режим ЧС природного и техногенного характера, режимы УРПТС особо охраняемых природных территорий и др.).

Особо необходимо отметить те режимы управления УРПТС, которые закреплены в Конституции Российской Федерации и федеральных конституционных законах. Конституция Российской Федерации в качестве специальных режимов деятельности органов государственной власти называет чрезвычайное положение и военное положение¹¹.

Конституционно-правовое регулирование этих режимов объясняется тем, что их введение влечет за собой ограничение отдельных конституционных прав и свобод граждан и организаций, а также определенные изменения системы и структуры федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Федерации.

Административно-правовой режим УРПТС может быть рассмотрен на двух уровнях: институциональном – как особое сочетание юридических средств и приемов регулирования, и государственно-управленческом – как особый порядок деятельности государственных органов, призванный обеспечить соблюдение установленных правил.

¹¹ Конституция Российской Федерации ст. 56, 87,88.

Институциональный уровень закрепляется в нормативных актах при помощи императивных, запретительных, ограничительных и обязывающих норм, способов и типов правового регулирования и характеризует юридическое положение субъектов, порядок приобретения и реализации ими своих прав, особенности юридической связи субъектов, а также юридический статус носителя режима УРПТС – территория, имущество и т.д.

Таким образом, создаются определенные правила поведения, порядок осуществления гражданами своих конституционных прав и свобод, проживания, передвижения, ведения хозяйственной деятельности, обращения с имуществом, проведения охранных, защитных и спасательных мероприятий. Кроме того, на государственно-управленческом уровне закрепляется деятельность особого субъекта – органов (должностных лиц), реализующих властные полномочия по обеспечению соблюдения «режимных правил».

Конкретные параметры функционирования административно-правовых режимов УРПТС могут существенно различаться. Это проявляется в наличии большего или меньшего количества запретов и позитивных принуждений или более развернутой сети льгот и дозволений, в количестве функциональных обязанностей, лежащих на субъекте управления. На одной и той же территории может быть установлено несколько административно-правовых режимов УРПТС.

Примером может служить режим зоны отчуждения, установленный на территориях, подвергшихся радиоактивному загрязнению вследствие катастрофы на Чернобыльской атомной электростанции, и специальный режим природопользования на этих территориях¹². Наряду с режимом закрытого административно-территориального образования действуют режимы УРПТС внутренних контролируемых запретных зон¹³.

¹² Постановление Правительства Российской Федерации от 25 декабря 1992 г. «О режиме территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению вследствие катастрофы на ЧАЭС»// Российская газета. 1993. 2 февраля.

¹³ Закон Российской Федерации от 14 июля 1992 г. «О закрытом административно-территориальном образовании» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 33. Ст. 1915.

К элементам специальных административно-правовых режимов УРПТС относятся также организационная и материально-техническая подсистемы.

Организационная обеспечивает деятельность органов исполнительной власти и выражается в создании особых правоприменительных структур и механизмов их координации, в сборе и обработке информационных данных о функционировании объекта, в разработке комплексных программ взаимодействия всех субъектов, обеспечивающих поддержание режима УРПТС.

Действие административно-правовых режимов УРПТС связано также с решением экономических, материально-технических вопросов: подготовкой сил и средств, созданием специальных фондов и источников финансирования, оказанием помощи пострадавшим, проведением аварийно-восстановительных работ.

Таким образом, режим УРПТС имеет системный характер и представляет собой систему административно-правовых режимов объектов и действий, которые могут быть классифицированы: по стадиям изучения и освоения объектов управления природным и техногенным рисками; по объектам управления природным и техногенным рисками.

Формирование административно-правовых основ режима УРПТС должно проходить в рамках единого, внутренне согласованного правового пространства Российской Федерации. Это возможно лишь при наличии двух уровней законодательства – законодательства Российской Федерации, устанавливающего общие принципы правового регулирования и законодательства субъектов Российской Федерации, определяющего особенности осуществления деятельности, связанной с управлением природным и техногенным рисками, с учетом специфики субъекта Федерации.

Необходима сбалансированность интересов и объема полномочий органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Установление административно-правовых основ режима УРПТС должно осуществляться одновременно как в интересах всех граждан Российской Федерации, так и с учетом интересов населения, проживающего на соответствующей территории.

**ВЛИЯНИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА
И ПРАКТИКИ НА ВЫСТРАИВАНИЕ И ВНЕДРЕНИЕ
МОДЕЛИ РИСК-ОРИЕНТИРОВАННОГО ПОДХОДА
ПРИ ОРГАНИЗАЦИИ И ОСУЩЕСТВЛЕНИИ
ГОСУДАРСТВЕННОГО ПОЖАРНОГО НАДЗОРА
МЧС РОССИИ**

Евгений Геннадьевич Антипов

*Старший преподаватель кафедры кадрового,
правового и психологического обеспечения
Академия Государственной противопожарной службы
МЧС России*

В течение последних нескольких лет в современном российском обществе, периодически вступая в активные фазы, оживленно ведется развернутая дискуссия о необходимости жесткого реформирования контрольно-надзорной функции государства.

В этой ситуации, с целью разрешения существующей проблемы и восполнения пробелов правового регулирования организации и осуществления контрольно-надзорной деятельности, профильными министерствами в тесном взаимодействии с Правительством Российской Федерации, общероссийской общественной организацией малого и среднего предпринимательства «Опора России» и общероссийской общественной организацией «Деловая Россия» был разработан комплекс мер, направленных на снижение административного давления на бизнес и внедрения модели дифференцированного (риск-ориентированного) подхода при организации и осуществлении органами власти контрольных (надзорных) мероприятий.

Так в соответствии с распоряжениями Правительства Российской Федерации «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по совершенствованию контрольно-надзорной

деятельности в Российской Федерации на 2016 - 2017 годы»,¹ «Основные направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года»², «О концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»,³ основное внимание со стороны государства в перспективе ближайшего времени будет уделено: реализации новых инициатив предпринимательского сообщества, практике правоприменения и доведения информации о результатах реализации «дорожных карт» до представителей бизнеса; снижению числа проверок и разработке нового закона о контрольно-надзорной деятельности, направленного на защиту прав бизнеса при организации и проведении контрольных (надзорных) мероприятий с введением риск-ориентированного подхода; введению с 1 января 2016 года трехлетних «надзорных каникул» для предприятий, не имевших серьезных нарушений установленных требований к ведению деятельности в течение трех лет; упорядочению, систематизации и размещению в открытом доступе всех требований к конкретным видам деятельности.

Однако, проанализировав доклады, подготовленные экспертами национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» «Модернизация системы контрольно-надзорных полномочий в Российской Федерации»⁴ и «Контроль-

¹ Распоряжение Правительства РФ от 01.04.2016 № 559-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016 - 2017 годы»// Собрание законодательства РФ, 11.04.2016, № 15, ст. 2118

² «Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года (новая редакция)» (утв. Правительством РФ 14.05.2015 № 2914п-П13)// [электронный ресурс] URL: <http://government.ru/> (дата обращения: 15.05.2017).

³ Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 10.02.2017) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»(вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»)// Собрание законодательства РФ, 24.11.2008, №47, ст. 5489.

⁴ Жулин А.Б, Завьялова Л.Д, Кнутов А.В, Плаксин С.М, Семенов С.В, Чаплинский А.В. Модернизация системы контрольно-надзорных полно-

но-надзорная деятельность в Российской Федерации»⁵, крайне трудно прийти к однозначному выводу, что интенсивность (формы, продолжительность, периодичность) современной контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти создает непреодолимые административные барьеры и препятствия, сдерживающие развитие субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности России.

Эксперты утверждают, что «...по официальным данным самих ведомств, доля подконтрольных субъектов, охваченных ежегодными проверками, даже у лидеров (МЧС России, Роспотребнадзор и др.) составляет 15-17 %, т.е. проверка одним ведомством одной организации проводится примерно раз в 5-6 лет, а в целом в среднем по федеральным контрольным органам этот показатель равен лишь 3-4%, т.е. одна проверка организации происходит в среднем раз в 25-30 лет. Для общества это означает, что уровень его защиты со стороны государства явно низок и недостаточен.

В свою очередь, результаты исследования, проведенного научными сотрудниками учебно-научного комплекса организации надзорной деятельности (УНК ОНД) Академии Государственной противопожарной службы МЧС России, свидетельствуют о том, что надежность работы пожарных инспекторов при проверках составляет 0,16 - 0,2, т.е. выявляется только 16-20% нарушений требований пожарной безопасности от числа имеющихся. В обоснование изложенных выводов указывается на то, что основными причинами низкой надежности работы пожарных инспекторов при проверках объектов является большой объём их работы, слож-

мочий в Российской Федерации: аналит. докл./ колл. авт.; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2014. – С.5 – 6

⁵ Плаксин С.М (рук. авт. колл.), Зуев А.Г, Кнутов А.В, Максимова С.И, Полесский Е.А, Семенов С.В, Трифонов В.А, Чаплинский А.В, Шабала Ю.И. Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации: Аналитический доклад 2015. – С.14–15 // [электронный ресурс] URL:<http://www.hse.ru/pubs/share/direct/document/179267955> (дата обращения: 12.06.2017 года).

ность и противоречивость применяемых нормативных требований, а также дефицит времени, отводимого на проверку⁶.

Этот научно обоснованный факт явился подтверждением еще одного важного вывода экспертов национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», свидетельствующего о том, что «...с точки зрения процедур контроля главной проблемой является отсутствие связи между рисками нанесения вреда в результате деятельности хозяйствующего субъекта и режимом контроля. Одинаково проверяются как ларек, так и завод. Возникает либо избыточный контроль в отношении одних субъектов, либо неполноценный – в отношении других. В результате не обеспечивается реальная защита граждан, а бюджетные средства тратятся неэффективно»⁷.

Приведенные примеры наглядно свидетельствуют о том, что существующей системе контрольно-надзорной деятельности федеральных органов исполнительной власти нужен новый импульс для развития и преобразования. Уже давно назрело решение проблемы, связанной с необходимостью выработки и установления новых, четких, ясных и не имеющих двусмысленности понятных правил, что в конечном итоге приведет к достижению стратегических целей в сфере обеспечения безопасности, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества.

В настоящее время, одним из таких технически, юридически и экономически обоснованных факторов повышения эффективности государственного управления контрольно-надзорной деятельности федеральных органов исполнительной власти и улучшения его качества, является внедрение риск-ориентированного подхода, как одного из приоритетных направлений работы Правительства

⁶ Козлачков В.И. Особенности осуществления государственного пожарного надзора в современных условиях: Учеб пособие для слушателей института повышения квалификации / Сост. В. И. Козлачков. – М.: Академия ГПС МЧС России, 2014. – С.27

⁷ Жулин А.Б., Завьялова Л.Д., Кнутов А.В., Плаксин С.М., Семенов С.В., Чаплинский А.В. Модернизация системы контрольно-надзорных полномочий в Российской Федерации: аналит. докл./ колл. авт.; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Изд. дом Высшей школы экономики. 2014. – С.5

Российской Федерации, в рамках проводимой в стране административной реформы.

Из существующих источников учебной, научной и иной специальной юридической и технической литературы следует, что внедрение в отечественную систему федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих правоприменительные функции, функции по контролю и надзору, в том числе и в сфере пожарной безопасности риск-ориентированного подхода, осуществляется на основе сложившегося мирового опыта.

Так, согласно технического отчета экспертов совместного проекта «Защита прав предпринимателей в Российской Федерации от коррупционных практик» – ПРЕКОП РФ – Европейского Союза (ЕС) и Совета Европы (СЕ) осуществляемым в сотрудничестве с аппаратом Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, внедрение риск-ориентированного подхода в пределах конкретной системы контроля на территории государств – членов Совета Европы (СЕ)⁸ признано наиболее эффективной, действенной и рациональной моделью контроля, за соблюдением нормативных требований.

Проведенный анализ позволил последним прийти к выводу, что риск-ориентированный подход придает законную силу контролирующей деятельности в глазах предприятий и ставит инспекционные мероприятия на рациональную «научную» основу. Более того, названный подход дает возможность более рационально и экономно расходовать ресурсы контролирующих органов за счет определения приоритетных отраслей или объектов проверок, в отношении которых требуется более жесткий контроль, или же менее жесткие или гибкие требования к субъектам экономической деятельности, сопряженной с низкими рисками.

Использование риск-ориентированного планирования проверок в странах ЕС осуществляется путем оценки рисков, который

⁸ В настоящем отчете представлен краткий анализ структуры органов власти, ответственных за регулирование и проведение проверок и контроля экономической деятельности на территории государств – членов Совета Европы (СЕ): Нидерланды, Великобритания, Франция, Италия, Германия, Босния и Герцеговина, Словения, Литва, Польша, Молдова, Хорватия, Румыния.

учитывает ключевую информацию о субъекте предпринимательской деятельности: размер предприятия/учреждения, результаты предыдущих проверок, географическую и геологическую зону, в которой расположен объект проверки и т.д. (табл.1).

Таблица 1.

Вероятность соблюдения нормативных требований					
Уровень опасности	Очень высокая	Высокая	Средняя	Низкая	Очень низкая
Высокий	Ниже среднего	Выше среднего	Выше среднего	Высокий	Высокий
Выше среднего	Ниже среднего	Ниже среднего	Выше среднего	Выше среднего	Высокий
Ниже среднего	Низкий	Ниже среднего	Ниже среднего	Выше среднего	Выше среднего
Низкий	Низкий	Низкий	Ниже среднего	Ниже среднего	Выше среднего

Таблица 1. Категории риска на территории государств-членов Совета Европы

Международный опыт показывает, что преимуществами использования риск-ориентированных подходов, является, помимо прочего, улучшение (и повышение устойчивости) соблюдения нормативных требований и минимизации рисков, а также экономическая эффективность. И самое важное, отмечают зарубежные эксперты: несмотря на снижение числа проверок (особенно для субъектов, представляющих низкий уровень), уровень безопасности, по-видимому, остается постоянным и даже повышается.

Таким образом, данный подход обеспечивает более высокий уровень достижения целей проверок и снижения нагрузки на си-

стему контроля и в этом отношении, можно говорить о «бесприоритетности» результатов такого подхода⁹.

С целью реализации вышеназванных инициатив Правительства Российской Федерации, был разработан и принят Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 246-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»¹⁰.

К числу долгожданных и принципиальных новелл настоящего закона следует отнести появление в нем статьи 8.1 «Применение риск-ориентированного подхода при организации государственного контроля (надзора).

Закон определил риск-ориентированный подход как метод организации и осуществления государственного контроля (надзора), при котором в предусмотренных этим законом случаях выбор интенсивности (формы, продолжительности, периодичности) проведения мероприятий по контролю определяется отнесением деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя и (или) используемых ими при осуществлении такой деятельности производственных объектов к определенной «категории риска» либо определенному «классу (категории) опасности».

Следует напомнить, что с 2018 года на новый формат организации государственного контроля перейдут все контрольно-надзорные органы, однако Правительством Российской Федерации было принято решение, что апробация и оценка эффективности, в режиме пилотных проектов, на первоначальном этапе будет осу-

⁹ Бланк Ф, Оттимофиоре Д. Регулирующие и надзорные органы государств - членов Совета Европы, ответственные за проведение проверочных и контрольных мероприятий в экономической сфере - структура, практики и примеры// [электронный ресурс] URL:<http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/Projects/PRECOPTechnical%20Papers/TP%202015/ECCU-2312-PRECOPTP6-2015RU.pdf> (дата обращения: 18.06.2017).

¹⁰ Федеральный закон РФ от 13 июля 2015 г. № 246-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: // Собрание законодательства РФ, 20.07.2015, № 29 (часть I), ст. 4372

ществлена МЧС России, Ростехнадзором, Рострудом, Роспотребнадзором и ФНС России.

В настоящее время ситуация такова, что отнесение объектов защиты к определенной «категории риска» в области пожарной безопасности осуществляется исключительно на основании установленных критериев. Происходит это согласно приложению к постановлению Правительства РФ от 17. августа 2016 г. № 806¹¹, в целях необходимости минимизации причинения вреда охраняемым законом ценностям при оптимальном использовании материальных, финансовых и кадровых ресурсов органа государственного контроля (надзора), позволяющем сократить сроки проведения проверок, изменения установленной периодичности проведения или не проведения плановых выездных проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, согласно утвержденного ежегодного плана контрольно-надзорного органа¹² (табл.2).

Таблица 2.

Наименование категории риска	Особенности осуществления мероприятий по контролю
Категория высокого риска	Плановая проверка проводится один раз в 3 года
Категория значительного риска	Плановая проверка проводится один раз в 4 года

¹¹ Постановление Правительства РФ от 17.08.2016 № 806 (ред. от 19.02.2018) «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (вместе с «Правилами отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска или определенному классу (категории) опасности»)// Собрание законодательства РФ, 29.08.2016, № 35, ст. 5326.

¹² Постановление Правительства РФ от 30 июня 2010 г. № 489 (ред. от 09.09.2016) Об утверждении Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей: //Собрание Законодательства РФ.2010. № 28.Ст. 3706.

Категория среднего риска	Не чаще чем один раз в 7 лет
Категория умеренного риска	Не чаще чем один раз в 10 лет
Категория низкого риска	В отношении объектов защиты, отнесенных к категории низкого риска, плановые проверки не проводятся.

Таблица 2. Перечень категорий риска и соответствующая им периодичность проведения плановых проверок хозяйствующих субъектов и используемых ими объектов защиты и (или) территорий (земельных участков) на предмет соответствия требованиям пожарной безопасности.

Таким образом, полагаем, что предложенный федеральным законодателем подход полностью вписывается в комплексное реформирование контрольно-надзорной функции государства, на что очередной раз 25 августа 2016 года обратил внимание председатель Правительства Российской Федерации при обсуждении вопроса о применении (умного) риск-ориентированного подхода в государственном контроле (надзоре). «Суть в том, чтобы направить основное внимание контрольно-надзорных органов туда, где риск нарушений очевидно выше. Это должно избавить добросовестных представителей бизнеса от излишней административной опеки», – отметил Д.А. Медведев¹³.

Включение в перечни объектов защиты осуществляется на основании решений вышеуказанных должностных лиц контрольно-надзорного органа об отнесении объектов защиты к соответствующим категориям риска.

На апрель 2017 года, с учетом применения названных правил, в системе органов государственного пожарного надзора МЧС России было зарегистрировано:

- 132097 объектов защиты с категорией высокого риска;
- 191768 объектов защиты с категорией значительного риска;
- 360524 объектов защиты с категорией среднего риска;

¹³ Правительство закрепило внедрение риск-ориентированного подхода в госконтроле//[электронный ресурс] URL:<http://open.gov.ru/events/5515398/> (дата обращения: 16.07.2017).

- 1265163 объектов защиты с категорией умеренного риска;
- 9634695 объектов защиты с категорией низкого риска¹⁴.

Резюмируя изложенный материал, хочется отметить, что риск-ориентированный подход в настоящее время только начинает свое активное развитие.

Полагаем, что его успешное внедрение в организацию государственного пожарного надзора МЧС России, все же заинтересует хозяйствующих субъектов, учитывая, что для них предложены условия стимулирующего характера. Федеральным законодателем выработан и предложен современный, нужный, качественный, понятный и своевременный метод взаимодействия органов власти и предпринимательского сообщества, направленный на устранение бюрократических и административных барьеров, препятствующих благоприятному развитию бизнеса и улучшению инвестиционного климата в Российской Федерации.

Сокращение проверок в отношении добросовестных хозяйствующих субъектов и усиление внимания к объектам защиты с категориями повышенного риска, по нашему мнению, действительно позволит повысить результативность и эффективность работы органов государственного пожарного надзора МЧС России и сократить государственные расходы на его содержание.

¹⁴ Общие сведения о количестве объектов защиты, расположенных на территории Российской Федерации отнесенных к определённой категории риска на 10 апреля 2017 года, предоставленные ВНИИПО МЧС России//[электронный ресурс]
https://drive.google.com/drive/folders/0Bxo9fLT_w6EjUTdMOW1OSDdUR2s/(дата обращения: 10.04.2017).

РЕАЛИЗАЦИЯ СЕНДАЙСКОЙ РАМОЧНОЙ ПРОГРАММЫ ПО СНИЖЕНИЮ РИСКА БЕДСТВИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: НАСТОЯЩЕЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Елена Валентиновна Арефьева

*главный научный сотрудник
ФГБУ ВНИИ ГОЧС МЧС России (ФЦ)
доктор технических наук, доцент*

Сендайская рамочная программа по снижению риска бедствий на 2015-2030 годы (далее – Сендайская программа) является новым глобальным инструментом по управлению рисками бедствий, принятым на Третьей Всемирной конференции ООН по снижению риска бедствий, которая состоялась в 14-18 марта 2015 г. в г. Сендай, Япония. Реализация Сендайской программы требует от государств принятия соответствующих нормативных инструментов как на национальном, так и на местном уровне. Сендайская программа базируется на Хиогской рамочной программе действий (2005-2015 гг.), а также на предыдущих документах, таких как Международная стратегия уменьшения опасности бедствий (1999), Йокогамская стратегия по обеспечению более безопасного мира (1994) и Международные рамки действий для Международного десятилетия по уменьшению опасности стихийных бедствий (1989). Сендайская программа вводит ряд новых аспектов, таких как:

- проводится сильный акцент на управление рисками бедствий с учетом «четкого перехода от готовности к стихийным бедствиям к комплексным и предупреждающим мерам по управлению рисками стихийных бедствий»¹;

¹ Сендайская рамочная программа по снижению риска бедствий на 2015-2030 гг. - www.preventionweb.net

- рассматривается риск маломасштабных и прогрессирующих бедствий, а также учитываются техногенные, экологические, биологические и технологические угрозы;

- обозначены семь «глобальных целевых задач» для оценки хода их выполнения с точки зрения ожидаемого результата;

- подразумевается принятие стратегий и планов на национальном и местном уровнях по снижению рисков бедствий (СРБ);

- сделан акцент на определение и выявление заинтересованных сторон и описание их ролей, включая совместную ответственность в разработке и осуществлении деятельности по СРБ²;

- обозначены четыре основных приоритета Сендайской программы, такие как:

а) понимание определяющих факторов риска стихийных бедствий;

б) управление риском бедствий, включая усиленные национальные и местные платформы;

в) инвестиции в экономической, социальной и культурных областях для усиления потенциала противодействия рискам;

г) готовность к восстановлению по принципу «Сделать лучше, чем было» до возникновения бедствия.

Среди глобальных семи задач выделяются задачи, касающиеся определенных результатов достижения целей Сендайской программы (задачи (а) - (d)); задачи, касающиеся ресурсов или факторов – это задачи (е) - (g):

а) к 2030 году добиться значительного снижения уровня смертности в результате бедствий, чтобы в период 2020–2030 годов среднее количество таких смертей в расчете на 100 000 человек было меньше, чем в 2005–2015 годах;

б) к 2030 году добиться значительного сокращения количества пострадавших людей в общемировом масштабе, чтобы в период 2020–2030 годов среднее общемировое число людей, пострадавших от бедствий, на 100 000 человек было меньше, чем в период 2005–2015 годов;

² Чтение Сендайской рамочной программы по снижению риска бедствий на 2015-2030 годы, - www.preventionweb.net

с) к 2030 году сократить прямые экономические потери от бедствий относительно мирового валового внутреннего продукта (ВВП);

д) к 2030 году значительно уменьшить ущерб, причиняемый бедствиями важнейшим объектам инфраструктуры, и ущерб в виде нарушения работы основных служб, включая медицинские учреждения и учебные заведения, в том числе за счет укрепления их потенциала противодействия;

е) к 2020 году значительно увеличить число стран, принявших национальные и местные стратегии снижения риска бедствий;

ф) значительно расширить международное сотрудничество с развивающимися странами посредством предоставления им достаточной и непрерывной поддержки в целях подкрепления принимаемых ими на национальном уровне мер для осуществления этой рамочной программы к 2030 году;

г) к 2030 году значительно улучшить ситуацию с наличием систем раннего оповещения, охватывающих разные виды угроз, и информации и оценок относительно риска бедствий и расширить доступ к ним людей.

Резолюцией Генеральной ассамблеи ООН от 2 февраля 2017 г. определено что, начиная с 2018 года, страны будут осуществлять двухгодичные оценки прогресса в деле выполнения семи глобальных целевых задач Сендайской программы.

В Российской Федерации мероприятия по снижению риска бедствий на основе приоритетов Сендайской программы осуществляет Национальная платформа Российской Федерации по снижению риска бедствий в рамках Единой государственной системы по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, ядром и координатором которой является МЧС России. Национальная платформа – это основной механизм реализации Сендайской программы на национальном и местном уровне.

Необходимость реализации Сендайской программы нашла отражение в Основах государственной политики Российской Федерации в области гражданской обороны на период до 2030 года, утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 20 декабря 2016 г. № 696, в Основах государственной политики Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций на период до 2030 года, утвержденных

Указом Президента Российской Федерации от 11 января 2018 г. № 12, а также в Постановлении Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации от 10.02.2016 «О состоянии защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций».

Деятельность МЧС России по реализации стратегических приоритетов Сендайской программы осуществляется в формате совершенствования функционирования РСЧС. Задачей реализации Сендайской программы в Российской Федерации является обеспечение всесторонней и многоаспектной деятельности по снижению рисков бедствий, охватывающей все ведомственные структуры, территориальные образования на национальном, субъектовом, муниципальном и локальном уровнях. Основное внимание по реализации Сендайской программы в Российской Федерации сосредоточено на следующих задачах [2]:

анализ и управление рисками чрезвычайных ситуаций на всех уровнях системы РСЧС, мониторинг и прогнозирование угроз чрезвычайных ситуаций на основе системы ЦУКС, обмен такой информацией, как по исполнительной вертикали РСЧС, так и по горизонтали с заинтересованными организациями и населением;

совершенствование управления и координации действий по повышению устойчивости городов, муниципальных образований и организаций, предпринимаемых соответствующими органами законодательной и исполнительной власти, ведомствами и организациями;

укрепление потенциала противодействия чрезвычайным ситуациям в научно-техническом, социально-экономическом, медико-санитарном, культурном и образовательном плане;

развитие систем раннего оповещения, повышение готовности и обеспечение эффективности реагирования, восстановления, реабилитации и реконструкции перед лицом различных природных и техногенных угроз;

расширение международного сотрудничества между государствами и международными организациями, развитыми и развивающимися странами.

В рамках реализации приоритетов Сендайской программы в МЧС России в 2015-2017 годах проведены следующие работы [3]:

определена организация-координатор реализации Сендайской программы на национальном уровне – Всероссийский науч-

но-исследовательский институт по проблемам гражданской обороны и чрезвычайных ситуаций МЧС России (федеральный центр науки и высоких технологий) – ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ);

ведется активная работа в Межправительственной рабочей группе МСУОБ ООН открытого состава по показателям и терминологии, касающимся снижения риска бедствий, на уровне официального представителя Российской Федерации;

ведется работа с МСУОБ ООН по разработке дорожной карты по привлечению науки и технологий для реализации Сендайской рамочной программы на всех уровнях и во всех регионах;

осуществляется подготовка специалистов-экспертов на курсах, рекомендованных МСУОБ ООН «Устойчивое будущее: наука и технологии для уменьшения опасности бедствий»;

проведены два Международных конгресса по управлению рисками катастроф и стихийных бедствий и очередная XXI Международная научно-практическая конференция по проблемам защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и другие научные мероприятия;

разработан и запущен интернет-сайт «СЕНДАЙ – РОССИЯ», интегрирующий документы, программы, методические материалы по реализации приоритетов Сендайской программы в Российской Федерации³;

развернута национальная кампания повышения устойчивости городов и муниципальных образований в рамках международной кампании МСУОБ ООН «Мой город готовится», в которую уже включились 6 городов разных регионов России: Казань, Набережные Челны, Альметьевск, Дербент, Каспийск, Буйнакс;

разработаны методики оценки ключевых показателей и критериев выполнения Сендайской программы в Российской Федерации, согласованных с международными агентствами ООН в области снижения риска бедствий и разработаны индикаторы оценки состояния города по направлениям, составляющим интегральную оценку устойчивости города к бедствиям.

Были организованы обучающие семинары силами сотрудников ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ) для администраций городов Дагестана (см. рис. 1) и Татарстана (см. рис.2). Семинары подготовили

³ www.srpsrb.org

и провели сотрудники ФГБУ ВНИИ ГОЧС – заместитель начальника ФГБУ ВНИИ ГОЧС Сосунов И.В., начальник НИЦ Олтян И.Ю., главный научный сотрудник НИЦ Арефьева Е.В., ведущий научный сотрудник НИЦ Верескун А.В.



Рис. 1. Семинар по программе повышения устойчивости городов «Мой город готовится!». в г. Махачкала, октябрь 2017 г.

В Российской Федерации вопросам повышения устойчивости городов к бедствиям всегда уделялось большое внимание. В настоящее время реализуется внедрение в российские города аппаратно-программного комплекса «Безопасный город»⁴. Одной из задач АПК «Безопасный город» является интеграция на основе данного программного комплекса всех существующих информационных систем, работающих в области повышения безопасности населения и территорий от угроз природного и техногенного ха-

⁴ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2014 года №2446 утверждена Концепция построения и развития аппаратно-программного комплекса АПК «Безопасный город»

рактера. Прежде всего, это системы оповещения и информирования населения ОКСИОН, КСЭНОН и Система - 112.



Рис. 2. Семинар по программе повышения устойчивости городов «Мой город готовится!». в г. Казань, ноябрь 2017 г.

Одним из показателей реализации Сендайской программы является участие гражданского общества, различных организаций. В этой связи начиная с 2015 года Правительство Российской Федерации осуществляет государственную поддержку некоммерческих организаций, которые работают в области защиты населения и территорий от угроз природного и техногенного характера⁵.

В заключении отметим, что Российская Федерация, имея огромный опыт в деятельности по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий, имея развитую нормативную и научно-методическую базу в этом направлении, будет успешно и дальше выполнять задачи Сендайской программы

⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 6 декабря 2014 г. №1332»Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета социально ориентированным некоммерческим организациям, осуществляющим деятельность в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах».

и реализовывать приоритеты Сендайской программы на национальном и местном уровнях⁶.

⁶ Литература: 1) Сендайская рамочная программа по снижению риска бедствий на 2015-2030. Резолюция A/CONF.224/1.2 Генеральной Ассамблеи ООН. 2) Управление рисками техногенных катастроф и стихийных бедствий. РНОАР.-М. 2016 г. 268 с (под ред. Фалеева М.И.). 3) Олтян И.Ю. Предварительные итоги реализации Сендайской рамочной программы по снижению риска бедствий на 2015-2030 годы в Российской Федерации.- материалы Международного конгресса 7 июня 2017 г., г.Ногинск, Россия. 4) «Глобальная и национальные стратегии управления рисками катастроф и стихийных бедствий», с.14-25. 5) Арефьева Е.В., Олтян И.Ю., Крапухин В.В., Ляховец Т.Л. «О реализации в Российской Федерации Сендайской рамочной программы и глобальной кампании МСУОБ ООН по повышению устойчивости городов «Мой город готовится!», Технологии гражданской безопасности, №2, 2017.

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО ПО ВОПРОСАМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ УСТОЙЧИВОСТИ ГОРОДОВ И НАСЕЛЁННЫХ ПУНКТОВ В СИТУАЦИЯХ БЕДСТВИЙ¹

Дмитрий Андреевич Круглов

*аспирант кафедры международного права
Российского университета дружбы народов*

В настоящее время более половины населения Земли проживает в городах. В связи с этим необходимо принимать меры к тому, чтобы повышать безопасность городов. Это является непростой, но вполне выполнимой задачей. Города являются двигателями развития стран и характеризуются динамичными системами управления. Стихийные бедствия могут дезорганизовать жизнь городов. Экстремальные климатические явления и процесс изменения климата, землетрясения и чрезвычайные ситуации, вызванные техногенными угрозами, оказывают все большее влияние на население и благосостояние городов.

Бедствия природного и техногенного характера относятся к категории глобальных вызовов², стоящих перед человечеством, что значительно усугубляется и идущим процессом изменения климата. Противостояние многим видам природных катаклизмов является непростой задачей, зачастую непосильной для малых и развивающихся государств, а на ликвидацию последствий крупных техногенных катастроф нередко уходят десятилетия. В Повестке дня в области устойчивого развития, в которой более частые и интенсивные бедствия причисляются к глобальным угрозам

¹ Статья публикуется в рамках гранта Российского фонда фундаментальных исследований «17-03-00427».

² См.: Абашидзе А.Х., Накашидзе Б.Д. Угрозы и вызовы глобализирующегося и изменяющегося мира // Права человека и вызовы XXI века: учебное пособие / под ред. А.Х. Абашидзе. – М.: РУДН, 2016. – С. 8–47.

современности³, проблематике снижения риска бедствий уделено существенное внимание. Новая Повестка дня подчёркивает необходимость принятия мер по снижению риска бедствий во многих областях международного сотрудничества⁴, отражает необходимость многоотраслевого подхода к решению задач, связанных с проблематикой снижения риска бедствий, преодоления их последствий, оказанием технической и гуманитарной помощи⁵. На Повестку дня в области устойчивого развития ориентирована вся деятельность Организации Объединённых Наций до 2030 г. Как отмечал бывший Генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун, «Достижение ЦУР не является вариантом, это – необходимость. ... Цели устойчивого развития – это план по созданию безопасного мира для всех»⁶. При этом объём и охват закреплённых в Повестке Целей и задач достаточно широк для того, чтобы меры по достижению каждой из них одновременно охватывали и все аспекты снижения риска бедствий.

Учитывая то, что достижение ЦУР, в особенности тех, которые прямо или косвенно связаны с осуществлением мер по снижению риска бедствий, касаются охраны окружающей среды и борьбы с изменением климата, непосредственно влияющим на частоту природных катаклизмов, не представляется возможным без эффективного международного сотрудничества, Генеральная Ассамблея

³ Док. ООН A/RES/70/1. – П. 14.

⁴ См.: *Abashidze A., Solntsev A., Kiseleva E., Koneva A., Kruglov D.* Achievement of Sustainable Development Goals (2016–2030): International Legal Dimension // *Indian Journal of Science and Technology*. – 2016. – Vol. 9 (37). – P. 1–9.

⁵ См.: *Круглов Д.А.* Предоставление гуманитарной помощи жертвам стихийных бедствий: международно-правовые аспекты // Актуальные проблемы современного международного права: материалы XI ежегодной международной научно-практической конференции, посвящённой памяти профессора И. П. Блищенко: в 2 ч. / отв. ред. А.Х. Абашидзе. – М: РУДН, 2014. – Ч. I. – С. 595–603.

⁶ См.: United Nations. Meetings Coverage & Press Releases. Sustainable Development Goals Offer Inspiration to Turn Risks into Possibilities, Profits, Secretary-General Tells Global Compact Private Sector Meeting URL: <http://www.un.org/press/en/2015/sgsm17280.doc.htm> (дата обращения: 10 апреля 2018 г.).

ООН, принимая Повестку дня в области устойчивого развития, подтвердила важную роль международного права в деле предупреждения и предотвращения бедствий и преодоления их последствий. И хотя принятие мер по оказанию помощи в случаях бедствий воспринимается государствами и международными институтами в качестве добровольных действий, принятие мировым сообществом столь широкой Повестки дня в области устойчивого развития подтверждает международно-правовое обязательство государств сотрудничать друг с другом. При этом использование международно-правовых механизмов сотрудничества в разных сферах является неотъемлемым элементом всех действий, предпринимаемых государствами и международным сообществом для снижения риска бедствий и создания потенциала для их преодоления. Более того, международное право обеспечивает основу для таких действий. Важным в этом контексте является то, что государства должны принимать меры к тому, чтобы национальные учреждения и организации, отвечающие за снижение риска бедствий и преодоление их последствий, активно использовали средства, предоставляемые международным правом. И укрепление международного сотрудничества необходимо осуществлять до, а не только после пагубного воздействия бедствий и катастроф для ликвидации их последствий, при чём в эпоху антропоцена все без исключения государства нуждаются в адаптации к условиям, при которых изменение климата повышает их уязвимость перед опасными природными явлениями⁷.

Меры по снижению риска бедствий необходимы для устойчивого развития. В Повестке дня в области устойчивого развития содержатся прямые ссылки на Сендайскую рамочную программу по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы⁸, принятую по

⁷ См.: Солнцев А.М. Борьба с изменениями климата в эпоху антропоцена: международно-правовые аспекты // Развитие российского права: новые контексты и поиски решения проблем. III Московский юридический форум. X Международная научно-практическая конференция (Кутафинские чтения): материалы конференции: в 4 ч. – Часть 2. – М.: Проспект, 2016. – С. 202–207.

⁸ См.: Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 69/283 от 3 июня 2015 г. «Сендайская рамочная программа по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы» // Док. ООН A/RES/69/283.

итогах третьей Всемирной конференции по снижению риска бедствий 2015 г., что позволяет считать закреплённые в Программе основную цель, семь целевых задач и четыре приоритетных направления действий неотъемлемой частью Повестки дня в области устойчивого развития. Достижение всех целей и решение задач этих документов взаимообусловлено и непосредственно зависит от эффективного использования международно-правовых механизмов сотрудничества. Подтверждением взаимосвязанности и взаимозависимости всех Целей является и то, что Генеральная Ассамблея ООН, провозглашая новую Повестку дня, отметила следующее: «... программа, которую мы объявляем сегодня, выходит далеко за рамки целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. ... Отражая комплексный подход, который мы решили применить, в новых целях и задачах предусмотрены тесные взаимосвязи и множество сквозных элементов»⁹.

Для снижения риска бедствий необходимо принятие усилий во многих социально-экономических сферах, что также является первостепенным условием для устойчивого развития. При учёте этой тесной взаимосвязи и эффективном международно-правовом сотрудничестве можно ожидать реального прогресса в деле достижения ЦУР и снижения риска бедствий.

Достижение ЦУР 11 «Обеспечение открытости, безопасности, жизнестойкости и экологической устойчивости городов и населённых пунктов» напрямую зависит от принятия разнообразных мер по снижению риска бедствий. Сопровождающая её задача 11.5 предусматривает «К 2030 году существенно сократить число погибших и пострадавших и значительно уменьшить прямой экономический ущерб в виде потерь мирового валового внутреннего продукта в результате бедствий, в том числе связанных с водой, уделяя особое внимание защите малоимущих и уязвимых групп населения», а задача 11.b состоит в том, чтобы «К 2020 году значительно увеличить число городов и населённых пунктов, принявших и осуществляющих комплексные стратегии и планы, направленные на ... смягчение последствий изменения климата, адаптацию к его изменению и способность противостоять стихийным бедствиям, и разработать и внедрить в соответствии с

⁹ Док. ООН A/RES/70/1. – П. 17. – С. 7.

Сендайской рамочной программой по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы меры по комплексному управлению связанными с бедствиями рисками на всех уровнях»¹⁰.

С учётом того факта, что население городов стабильно возрастает во всём мире, возрастает и плотность их заселения, что создаёт дополнительные риски в случае масштабных катастроф, особенно если процесс урбанизации идёт быстро, плохо спланирован и сопровождается высоким уровнем бедности. По оценке Всемирного Банка, к 2050 году число городского населения в регионах, наиболее часто подвергающихся воздействию циклонов, увеличится с 310 млн до 680 млн человек, а в регионах, подверженных риску землетрясений, – с 370 млн до 870 млн¹¹. Вместе с тем, рост городов предоставляет возможность их развития с учётом необходимости принятия мер по снижению риска бедствий. При этом важно проводить тщательное планирование городской застройки с привлечением надёжных архитектурных решений, с учётом прогнозируемых демографических и климатических изменений, предварительно исследовав возможные уязвимости и различные потенциальные угрозы и риски.

Говоря о безопасности городов и населённых пунктов, также следует заметить, что повышение их устойчивости напрямую зависит от определённых климатических и географических особенностей каждого региона. Так, в регионах, подверженных землетрясениям, более безопасными будут надёжные деревянные постройки, в то время как в регионах, подверженных ураганам или циклонам, – бетонные, железобетонные и постройки из металлоконструкций.

Вышеизложенное показывает сложность и многогранность деятельности по повышению безопасности и устойчивости городов и населённых пунктов к воздействию разного рода бедствий. Меры в этом отношении должны приниматься с учётом множества

¹⁰ Док. ООН A/RES/70/1. – С. 26–27.

¹¹ См.: World Bank and Global Facility for Disaster Reduction and Recovery. Building Resilience: Integrating Climate Disaster Risk Development. Washington DC, USA, 2013. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/762871468148506173/Main-report> (дата обращения: 9 апреля 2018 г.).

факторов. При этом они могут касаться, например, совершенствования методов, технологий и средств строительства зданий и сооружений, устойчивых к воздействию бедствий, застройки безопасных районов для постепенного переселения людей в случае существования потенциальных угроз, определения мест размещения объектов и предприятий, которые в случае масштабных бедствий могут представлять дополнительную опасность, и т.п.

Для достижения Цели 11 полезную роль может сыграть опыт, накопленный в рамках различных учреждений системы ООН, таких как Управление ООН по снижению риска бедствий (UNISDR), а также в рамках, например, инициативы «Миллион защищённых школ и больниц», кампании «Повышение устойчивости городов к бедствиям: мой город готовится» и Программы ООН по населённым пунктам (ООН-Хабитат).

Международному сообществу необходимо стремиться к тому, чтобы в городах и населённых пунктах риски, связанные с бедствиями, были сведены к минимуму, а все объекты жизнедеятельности – дома, школы, больницы и иные объекты городской инфраструктуры – имели необходимые инженерные коммуникации и были построены в соответствии с разумными строительными нормами, чтобы был развит потенциал для оперативного реагирования на бедствия и принятия неотложных мер по восстановлению городской среды и возобновлению нормальной обстановки для благополучной социальной, организационной и экономической составляющих жизни городов и населённых пунктов.

ЗАЩИТА ОТ БЕДСТВИЙ КАК НОВАЯ СФЕРА РЕГУЛИРОВАНИЯ СОВРЕМЕННЫМ МЕЖДУНАРОДНЫМ ПРАВОМ¹

Валентина Вlado Лисаускайте

*кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры
международного права и сравнительного правоведения
Юридического института
Иркутского государственного университета
vlado@mail.ru*

Бедствие – это событие, которое серьезно нарушает жизнь местных сообществ и общества, является причиной жертв среди населения, а также обширного материального, экономического или экологического ущерба и воздействия, которое превосходит способность сообщества или общества справиться с ним собственными силами². Именно такое определение было сформулировано экспертами ООН после долгих обсуждений при подготовке терминологического словаря Международной стратегии уменьшения опасности бедствий. Исходя из его содержания, к бедствиям относятся события и явления, как природные, так и техногенного характера.

Современные международные отношения столь активно развиваются, что с каждым годом появляются новые правовые блоки, объединяющие правила поведения для различных субъектов международного права в определенной достаточно узкой по предмету сфере отношений. Одной из таких сфер являются международные отношения в сфере бедствий. Конечно, они появились не вчера, а достаточно большое время назад. Прошли различные этапы в сво-

¹ Доклад подготовлен при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта №18-011-01091.

² Терминологический глоссарий по снижению риска бедствий. – Женева: опубликовано Международной стратегией ООН по уменьшению опасности бедствий, 2009. С. 5.

ем развитии, и в настоящее время представляют большой объем разнонаправленных отношений, регулирование которых осуществляется на различных уровнях и в разных формах.

Стихийные бедствия, техногенные катастрофы с определенной периодичностью происходят в той или иной точке нашей планеты. С развитием урбанизации увеличивается и их количество. Это происходит по разным причинам: влияние антропогенного фактора на окружающую среду, рост населения, нарушение или отсутствие норм строительной и технологической безопасности, цикличный рост и спад количества природных бедствий и т.д. Эти и многие другие причины подталкивают государства к созданию систем безопасности, систем реагирования на возможные риски различного характера. Само по себе управление территориями в случае чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера является сугубо внутригосударственной сферой деятельности. Однако появление в жизни мирового сообщества ряда факторов способствовало его переходу на международный уровень.

Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 12 декабря 1987г. природные бедствия были признаны главной угрозой человеческой жизни и развитию человечества.³ Исходя из содержания этого документа, можно выделить ряд факторов, побудивших Организацию осуществить определенные действия в отношении стихийных бедствий и защиты от них:

Во-первых, стихийные бедствия отрицательно сказались на жизни многих людей и причинили значительный ущерб инфраструктуре и имуществу во всем мире, особенно в развивающихся странах;

Во-вторых, мировым сообществом признано большое значение охраны окружающей среды для предупреждения и смягчения последствий стихийных бедствий, вследствие существования причинной связи между ущербами от бедствий и деградацией окружающей среды. Рассматриваемый фактор был специально отмечен в положениях Декларации Рио'92;

³ Резолюция ГА ООН №42/169 от 12 декабря 1987 г. // Официальный сайт ООН: URL: <http://www.un.org/documents/ga/res/42/a42r169.htm> (дата обращения 20 января 2018 г.)

В-третьих, констатируется наличие достаточных возможностей у мирового сообщества для решения проблемы уменьшения роста стихийных бедствий и их опасности;

В-четвертых, отмечается, что поддержание экономического роста и развития не может быть достигнуто в большинстве стран без соответствующих мероприятий по уменьшению ущерба от бедствий.⁴ Международный опыт показывает, что затраты на прогнозирование и обеспечение готовности к природным событиям чрезвычайного характера в 15 раз меньше по сравнению с предотвращенным ущербом⁵.

Этот документ (резолюция ГА ООН 1987 г.) возник не на пустом месте. Его принятию предшествовало постепенное увеличение интереса государств к бедствиям, их прогнозированию и эффективному реагированию на них в целях ликвидации последствий.

Следует отметить, что международные отношения в сфере природных бедствий и техногенных катастроф развивались в мировой практике по-разному. Если природная стихия всегда интересовала общество, а с развитием научно-технического прогресса появилась возможность ее изучать, то техногенные аварии стали интересовать государства с позиции повышения промышленной безопасности в большинстве своем только после серьезных катастроф. В то же время, постепенное стремление стран к формированию «подушки безопасности» в области стихийных бедствий и техногенных аварий, развитие научных возможностей по прогнозированию, мониторингу и реагированию на них, сблизило две эти сферы международных отношений.

Анализ становления и развития сотрудничества государств и международных организаций в сфере бедствий позволяет выделить несколько периодов:

1. 50-е – 60-е годы 20-го века – научное сотрудничество и период осознания потребности и возможности предупреждения и предотвращения бедствий. ЮНЕСКО объявило период с июля

⁴ Резолюция ГА ООН №42/169 от 12 декабря 1987 г. // Официальный сайт ООН: URL: <http://www.un.org/documents/ga/res/42/a42r169.htm> (дата обращения 20 января 2018 г.)

⁵ Катастрофы и общество. М., 2000. С.28.

1957 по декабрь 1958 гг. Международным Геофизическим Годом, когда были реализованы различные международные исследования опасных природных явлений и создана карта геофизических опасных процессов, которая в последующие годы активно использовалась для определения уровня риска государств в случае бедствий. Начиная с 60-х годов двадцатого века, Организация объединенных наций начинает проявлять свой интерес к различным стихийным бедствиям и их последствиям. Изначально посредством принятия резолюций ГА ООН относительно того или иного произошедшего бедствия и реакции международного сообщества на него.

2. 70 – 80-е гг.. В 70-е годы постепенно формируется новое направление деятельности ООН – оказание помощи в случае стихийного бедствия. 1971г. было создано Управление ООН по ликвидации последствий стихийных бедствий с целью привлечения и координации деятельности всех возможных сил и средств во время бедствия. В 1978 г. создана новая структура – Управление по координации чрезвычайной помощи ООН. К 80-м годам в рамках Организации уже функционировала целая система по реагированию на стихийные бедствия и другие чрезвычайные ситуации. В этот период ООН стала разрабатывать концепцию подготовки к стихийным бедствиям. В этот же период в мире произошло несколько глобальных катастроф (Севезо, Чернобыль), последствием которых стало принятие нескольких соглашений в области промышленной безопасности, а также появление региональных и национальных механизмов промышленной безопасности в зависимости от объекта.

3. Конец 80-х по 2000 гг.. Организация приняла решение о проведении Международного десятилетия по уменьшению опасности стихийных бедствий с 1990 по 2000гг. Даная структура была создана «в качестве глобальной основы для деятельности, направленной на обеспечение устойчивости всех обществ к воздействию природных опасностей и связанных с ними техногенных и экологических катастроф в целях уменьшения людских, экономических и социальных потерь».⁶ В этот период к процессу сотрудничества

⁶ Официальный сайт Международной стратегии уменьшения опасности бедствий // Официальный сайт ООН: URL: <http://www.isdr.un.org/> (дата обращения 20 января 2018 г.)

подключаются другие международные организации, развивается двустороннее и региональное сотрудничество. Ярким примером является механизм Частичного открытого соглашения Совета Европы.

4. 2000 г. по настоящее время. Придание Международному Десятилетию уменьшения опасности бедствий статуса постоянной программы ООН – Международная стратегия уменьшения опасности бедствий (далее МСУОБ), и ее активное развитие. Существование комплексного механизма разнонаправленных программ по снижению опасности бедствий. Их реализация совместно с различными международными организациями. Функционирование Глобальной платформы по уменьшению опасности бедствий, а также соответствующих региональных платформ, которые разрабатывают и реализуют мероприятия по осуществлению Хиогской, а затем и Сендайской программ действий. Интерес со стороны Комиссии международного права ООН в целях изучения правового регулирования этого механизма. Разработка и появление нескольких соглашений на универсальном уровне, определяющих основные правила сотрудничества государств и организаций в области бедствий. Обсуждение в научной среде вопроса о постепенном формировании новой отрасли международного права.

Такое интенсивное развитие, особенно в последнее десятилетие, позволяет поднять вопрос о возможности анализа данных международных отношений и механизма их правового регулирования с позиции формирования новой отрасли международного права.

Комиссия международного права ООН еще в 2006 г. отметила: «Международное сотрудничество в деле оказания помощи при бедствиях – явление не новое, но в современную эпоху оно стало более распространенным, что породило необходимость в усилении правового регулирования... Та часть международного права, которая регулирует ликвидацию бедствия, превратилась в комплексный набор правил, где прописаны инициирование экстренной по-

мощи, вопросы доступа, проблемы статуса и само оказание помощи...»⁷

Интерес со стороны Комиссии обоснован интенсивно развивающимися межгосударственными отношениями в сфере бедствий и желанием определить насколько достаточен уровень их международного-правового регулирования. Комиссия проанализировала и дала общую оценку действующим соглашениям различного уровня, которые непосредственно регламентируют отношения по защите от бедствий, и которые лишь в отдельных аспектах их затрагивают. Так же в Меморандуме Комиссии был представлен анализ документов рекомендательного характера, их значение в качестве первичного регулятора. Такой всесторонний анализ Комиссии ООН позволяет нам говорить о наличии и активном развитии определенной системы международных документов, регулирующих отношения государств и международных организаций в области защиты от бедствий.

Данная система имеет свои особенности. Так, на сегодняшний день пока отсутствует какой-либо многосторонний договор, охватывающий все основные направления сотрудничества в области бедствий, и закрепляющий общие правила поведения в этой сфере. Существующая международно-правовая база свидетельствует о наличии достаточно подробной регламентации многих вопросов по мониторингу, прогнозированию, ликвидации последствий бедствий. Ее недостатком является неоднородность по объему закрепления в зависимости от уровня международных отношений. В то же время, активное участие в правовой деятельности принимают и международные организации. Так, в рамках ООН была принята Конвенция Тампере о предоставлении телекоммуникационных ресурсов для смягчения последствий бедствий и осуществления операций по оказанию помощи 1998г.; под эгидой Международной организации гражданской обороны разработана и подписана Рамочная конвенция об оказании помощи в области гражданской обороны 2000 г..

⁷ Меморандум Секретариата Комиссии международного права ООН «Защита людей в случае бедствий» от 8.08.2006 г.// Официальный сайт ООН: URL: <http://www.un.org/> (дата обращения 20 января 2018 г.)

За достаточно солидный период осуществления международного сотрудничества в рассматриваемой сфере было предпринято несколько попыток принять кодифицирующий документ. Однако, к сожалению, они закончились провалом⁸. В то же время, Комиссия международного права ООН приняла на себя обязательство по разработке подобного Проекта и принятия его в рамках ООН. Она разработала проект статей по закреплению основных обобщенных правил оказания помощи в случае бедствий. Эта работа осуществлялась на основании проанализированных Комиссией существующих международных документов различной юридической силы и национального законодательства разных стран. В 2016 г. Проект статей по защите населения от бедствий прошел итоговое обсуждение в рамках Комиссии ООН.

Действуют и региональные многосторонние соглашения, в большинстве своем закреплённые в рамках соответствующих организаций: Открытое частичное соглашение Совета Европы по прогнозированию, предотвращению и оказанию помощи в случае природных и техногенных катастроф 1987 г.; Соглашение между Правительствами государств – участников Черноморского Экономического Сотрудничества о сотрудничестве по оказанию чрезвычайной помощи и чрезвычайном реагировании на природные и техногенные бедствия 1998 г. ; Соглашение между государствами – членами Ассоциации карибских государств и ее ассоциированными членами о региональном сотрудничестве в отношении стихийных бедствий 1999 г.; Соглашение АСЕАН о преодолении бедствий и ликвидации чрезвычайных ситуаций 2005 г. и др. Данный, далеко не полный, перечень региональных соглашений показывает, что проблема реагирования на бедствия является всеобщей, свойственной для любого региона, которую государства стремятся решать. Эти соглашения также обладают своей спецификой, связанной с проблемами региона или особенностями функционирования региональных международных организаций, в рамках которых они были приняты и реализуются.

⁸ Проект конвенции об ускорении оказания чрезвычайной помощи 1984 г., проект конвенции о поисково-спасательных операциях в городах 2002 г. и другие.

Одним из наиболее распространенных источников данной рассматриваемой сферы регулирования являются двусторонние договоры государств, регулирующие сотрудничество относительно широкого объекта – чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Они регламентируют разнонаправленные формы сотрудничества: предупреждение, реагирование, предотвращение и многие другие. Государства стремятся активно заключать подобные соглашения с различными участниками международных отношений, что позволяет сформировать определенную защитную оболочку международных обязательств в случае наступления негативных последствий какого-либо бедствия на их территории.

Еще одна группа международных документов в рассматриваемой сфере включает в себя международные соглашения, регулирующие изначально несколько иные общественные отношения, но затрагивающие в своем содержании или реализации бедствия определенного вида. Это конвенции в сфере атомной безопасности, Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 г.. Таких документов немного, однако они оказывают большое влияние на развитие сотрудничества государств в сфере защиты от чрезвычайных ситуаций различного характера, посредством реализации конкретных программ. Так в рамках указанной выше Конвенции 1992 г. и работы Европейской экономической комиссии ООН была создана целевая группа, которая разработала такие документы, как: Руководство по мерам, обеспечивающим устойчивое предупреждение наводнений 2000 г.; Типовые положения об управлении наводнениями в трансграничном контексте 2006 г.; Директива ЕС по оценке и управлению рисками наводнений 2007 г. Это наглядный пример использования неспециального соглашения в качестве правовой площадки для создания определенного механизма государств по защите от бедствий определенного вида.

Таким образом, защита от бедствий вышла из сугубо национальной проблемы на уровень международного комплексного сотрудничества и стремительно развивается. Бедствия различного характера давно уже стали объектом тесного и эффективного взаимодействия государств и международных организаций в целях их прогнозирования, защиты от них и снижения масштабов их по-

следствий. Сотрудничество имеет, как правовую, так и организационную основу. И, на сегодняшний день, сформировалась международная система защиты от бедствий. Конечно, она не совершенна, и многие вопросы, по-прежнему, остаются не разрешенными. Однако проанализированные в данном материале лишь некоторые критерии, уже позволяют говорить о выделении данной сферы международных отношений в самостоятельный блок международно-правового регулирования и наличии определенных предпосылок формирования новой отрасли международного права.

СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В РОССИИ С УЧЕТОМ МИРОВОГО ОПЫТА: ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Мария Михайловна Мухлынина

*канд. юрид. наук, заведующий кафедрой гражданско-правовых дисциплин, Академия гражданской защиты МЧС России
muhlynina@amchs.ru*

Современная экологическая обстановка в России оставляет желать лучшего. Согласно исследованиям, примерно 15 % территории России по экологическим показателям находятся в критическом или околокритическом состоянии, в городах с высоким и очень высоким уровнем загрязнения воздуха проживает 56 % городского населения.¹ Международным сообществом утвержден принцип платности за природопользование и загрязнение окружающей среды выбросами в атмосферный воздух, сбросами в водные объекты и т.д. Для его реализации необходимы экономико-экологический комплексный учет качества природной среды и оценка природных ресурсов, установление, закрепление и защита прав государственной, частной, муниципальной собственности на природные объекты в соответствии со статьей 9 Конституции Российской Федерации, использование экономических стимулов и санкций, способствующих энерго- и природосбережению, быстрому развитию хозяйственной и иной деятельности.²

В мире давно применяются новые экономические модели, и государственная экологическая политика России должна также учитывать международные тенденции развития. Принципиальные черты этих моделей и практические механизмы их реализации

¹ Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 10.02.2017) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года».

² Боголюбов С.А. Право и экономическая деятельность: современные вызовы. Монография // под ред. А.В. Габова, Москва. - 2015. - С.201.

нашли свое отражение изначально еще в фундаментальных документах Конференций ООН, одобренных всеми странами, где особое внимание уделяется так называемой «зеленой» и «низкоуглеродной» экономике, целям устойчивого развития ООН, финансовым механизмам поддержки перехода к новой модели.³

Истощение природных ресурсов, рост загрязнения окружающей среды и другие экологические проблемы превращается в фактор, угрожающий притоку зарубежных инвестиций в нашу страну, особенно в технологичные отрасли экономики, развитие которых требует высокого уровня производительности труда и чистоты окружающей среды.⁴

Задачи, которые призваны решать органы, осуществляющие государственную политику в области охраны окружающей среды, весьма разнообразны. Проанализируем еще одну функцию природоохранных органов, определенную Конституцией Российской Федерации и находящейся в тесной связи с охраной окружающей среды - это обеспечение экологической безопасности.

Согласно статье 72 п. «д» Конституции РФ⁵ в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся «природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности». Экологическая безопасность, согласно статье 1 Федерального Закона «Об охране окружающей среды», состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий.⁶

³ Бобылев С.Н., Соловьева С.В., Ховавко И.Ю. Государственная экологическая политика: идентифицируя новые экономические и правовые приоритеты // Экологическое право. – 2016. - № 4. - С. 67-71.

⁴ Рогожина Н.Г. Экологическая политика развивающихся стран / Н.Г. Рогожина. – М.: Издательство «Аспект Пресс». - 2015. – С. 24.

⁵ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ)

⁶ Российская Федерация. Законы. Об охране окружающей среды [Текст] : [федер. закон от 10 янв. 2002 № 7-ФЗ : принят Гос. Думой 20 февр. 2001

Выясним, какие органы государственной власти осуществляют обеспечение экологической безопасности.

Начиная с 1990-х гг. предложения о создании органов по экологической безопасности поступали регулярно и в Администрацию Президента РФ, и в Совет Безопасности РФ, и экологические коллегии в судах и т.д. Такие подразделения в Администрации Президента и в органах исполнительной власти существовали и эффективно функционировали в 1990-е гг., но были объединены с другими родственными подразделениями в целях оптимизации и сокращения государственных структур, но главное, их функции не упразднились.

Финансирование экологической системы происходит по остаточному принципу, так же как и инвестирование в экологическую сферу – именно такое отношение к экологии в основном реализуется в странах с развивающейся, а не развитой экономикой. Российская Федерация относит себя все же к развитым странам и потребительское отношение к природе для нас не допустимо. Охрана окружающей среды должна быть задачей не только экологического министерства, ресурсы других ведомств, таких как министерства торговли, промышленности, финансов должны быть направлены на решение экологических проблем.

Таким образом, экологическую безопасность в стране реализуют федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, но на практике лишь несколько конкретных подразделений и должностных лиц. Данную ситуацию на законодательном уровне необходимо решать, так как без сильного жизнеспособного органа власти с такой серьезной задачей не справиться.

СОТРУДНИЧЕСТВО РУДН С МЕЖДУНАРОДНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ В ОБЛАСТИ СНИЖЕНИЯ РИСКА ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ

Вадим Геннадьевич Плющиков

*Доктор с.-х. наук, профессор
Профессор департамента Техносферной безопасности
Российский университет дружбы народов
pluchikov@mail.ru*

Владимир Петрович Авдотьин

*Канд. тех. наук, доцент
Доцент департамента Техносферной безопасности
Российский университет дружбы народов
avdotinvp@mail.ru*

Введение

В РУДН участвую студенты более чем из 150 стран мира (7 тыс. человек). Реализация Сендайской рамочной программы по снижению риска бедствий (СРБ) на 2015 -2030 годы затрагивает все страны мира [1,2].

Целесообразно учесть российским технологиям снижения риска бедствий необходимо на основе создания в университете информационно-аналитического центра (ИАЦ) мониторинга и анализа рисков в сфере формирования знаний о природной, экологической, биологической, техногенной безопасности в интересах устойчивого развития для исследовательской и образовательной деятельности на базе департамента Техносферной безопасности Аграрно-технологического института РУДН. Информационные технологии обеспечения ИАЦ планируется внедрять на основе информационного взаимодействия с международными специализированными организациями в области СРБ международных центров по борьбе с катастрофами ООН, региональных и междуна-

родных организаций, специализированных учреждений, региональных организаций [3].

Подписано соглашение об информационном обмене с Всемирным институтом глобального образования и обучения в области снижения риска бедствий ООН (UNISDR ONEA-GETI). налажено взаимодействие с Международным Центром Мониторинга и Координации (МЦМК) МОГО, коммуникационно связанного с российским Национальным центром управления в кризисных ситуациях (НЦУКС). В АТИ создается «база знаний» о СРБ в экологии, сельском хозяйстве, социальной, политической и экономической сферах в РФ и старнах традиционного приема в РУДН (Африки (южнее Сахары), Азии, Ближнего Востока, Северной Африки, Европы, Латинской Америки).

Взаимодействия ИАЦ с центрами управления по борьбе с катастрофами

В международном гуманитарном сообществе уже сложился реестр современных национальных, региональных и международных центров СРБ. Сегодня эти центры можно структурировать следующим образом:

Международные организации:

1) в системе ООН: Центр по операциям и кризисным ситуациям (ЦОКС) ООН, (г. Нью-Йорк, США); Центральный координации чрезвычайной помощи УКГВ ООН (ЦКЧП УКГВ ООН), (г. Женева, Швейцария); Центр стратегических медико-санитарных операций (ЦМСО) имени Ли Чон-вука ВОЗ ООН, (г. Женева, Швейцария); Информационный центр неблагоприятной погоды (ИЦНП) Всемирной организации метеорологии, (г. Женева, Швейцария) [5].

2) в других международных организациях: Евроатлантический координационный центр реагирования на катастрофы (ЕКЦРК) НАТО, (г. Брюссель, Бельгия); Международный центр мониторинга и координации (МЦМК) Международной организации гражданской обороны (МОГО), (г. Женева, Швейцария) [6].

Региональные организации: Центр чрезвычайного реагирования (ЦЧР), (г. Брюссель, Бельгия); Центрально-азиатский центр по управлению катастрофами и снижению рисков бедствий, (г. Алматы, Казахстан); Центр по борьбе с катастрофами Совета сотрудничества арабских государств Персидского залива, (г. Кувейт,

Кувейт); Координационный центр управления катастрофами и оказания гуманитарной помощи стран АСЕАН, (г. Джакарта, Индонезия); Азиатский центр предупреждения катастроф (г. Кобе, Япония); Межправительственный центр по борьбе с засухой и развитию (МЦБЗР) стран Африки [7].

Национальные структуры: Национальный центр управления кризисными ситуациями (НЦУКС) (г. Москва, Россия); Национальные центры по борьбе с катастрофами Казахстана, Азербайджана, Саудовской Аравии, Иордании, стран ЕС и другие.

Сегодня, базовой информационной системой, применяемой в ооновских структурах, занимающихся СРБ является Глобальная система оповещения и координации при катастрофах (ДЖИ-ДАКС).

СРБ стали уделять пристальное внимание такие международные структуры, как Организация Североатлантического Договора (НАТО), Международная организация гражданской обороны (МОГО), Международный Комитет Красного Креста и Красного полумесяца (МККК), Международная Федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца (МФОККиКП) и многие другие.

Сегодня, только в двух международных организациях, НАТО и МОГО (а также в РУДН), имеются центры управления по борьбе с катастрофами, которые оснащены современными информационными технологиями и фактически используются на практике.

Взаимодействие ИАЦ с центрами управления по борьбе с катастрофами специализированных учреждений ООН

Таковыми организациями являются:

Управление по координации гуманитарных вопросов (УКГВ ООН) - *The Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA)*; Центральный фонд реагирования на чрезвычайные ситуации (СЕРФ) УКГВ ООН - *Central Emergency Response Fund (CERF)*; Всемирная продовольственная программа (ВПП ООН) - *The World Food Program (WFP)*; Программа развития ООН (ПРООН) - *The United Nations Development Program (UNDP)*; Управление Верховного комиссара по делам беженцев (УВКБ ООН) - *The United Nations High Commission for Refugees (UNHCR)*; Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ) - *The United Nations Children's Emergency Fund (UNICEF)*; Продовольственная и сельскохозяйственная орга-

низация Объединенных Наций (ФАО) - *The United Nations Food and Agricultural Organization (FAO)*; Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) - *World Health Organization (WHO)*, а также Ближневосточное агентство ООН для оказания помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР) - *United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA)*, а также. При этом четыре подразделения ООН: ПРООН, УВКБ, ЮНИСЕФ и ВПП играют ведущую роль в деле оказания чрезвычайной помощи.

Несмотря на большое количество специализированных структур ООН, которые, занимаются оказанием чрезвычайной гуманитарной помощи, центры управления катастрофами, оснащенные современными информационными технологиями имеются только в четырех структурах, таких, как: штаб-квартира ООН в г. Нью-Йорке и офисы УКГВ, ВОЗ и ВМО в г. Женева.

Главным информационно-координационным центром системы специализированных учреждений и структур ООН является Центр по операциям и кризисным ситуациям ООН (ЦОКС) - *United Nation Operations and Crisis Center (UNOCC)*. Основной задачей ЦОКС является подготовка ежедневных интегрированных докладов о ситуации в мире, проведение брифингов для руководства ООН, оповещение стран при крупных кризисах и катастрофах, а также информирование о ходе проведения миротворческих и других гуманитарных операций ООН.

Практическими вопросами по координации мероприятий по борьбе с природными и техногенными катастрофами в системе ООН занимается Центр координации чрезвычайной помощи УКГВ ООН (ЦКЧП), со штаб-квартирой в г. Женева, Швейцария.

Генеральная Ассамблея ООН приняла решение о создании Офиса координатора организации ООН по чрезвычайной помощи (ЮНДРО - *United Nations Disaster Relief Organization - UNDR0*) Женева (Швейцария).

В помощь Координатору по оказанию помощи в чрезвычайных ситуациях в рамках секретариата ООН был создан Департамент по гуманитарным вопросам (ДГВ ООН/*U.N. Department for Humanitarian Affairs - DHA*).

УКГВ ООН стала активно внедрять современные информационные технологии для принятия решений, оперативного взаи-

действия и административной деятельности. Первым шагом было создание веб-сайта УКГВ ООН, который, сегодня, объединяет информацию от 170 различных источников. Ежемесячно сайт посещают пользователи из 150 стран.

В г. Найроби (Кения) УКГВ ООН впервые создает интегрированную региональную информационную сеть (ИРИС) для анализа и систематизации информации в регионе Великих африканских озер. Сегодня эта сеть покрывает регионы Латинской Америки, Центральной Азии, Балкан и другие регионы мира. Сеть имеет более 2 тыс. подписчиков и работает более чем в 50 странах мира.

Одним из важнейших элементов деятельности УКГВ ООН является функционирование Глобальной системы оповещения о стихийных бедствиях и координации (ДЖИДАКС)/*Global Disaster Alert and Coordination System (GDACS)*. ДЖИДАКС был разработан, как интегрированная веб служба с официальным порталом www.gdacs.org, которая объединяет чрезвычайные информационные системы по борьбе с катастрофами и инструменты онлайн координации. Система была разработана в рамках программы ООН по оперативному применению спутников Институтом обучения и исследования при ООН (англ. аббр. - *UNIDIR*).

ДЖИДАКС объединяет сети информационных систем СРБ по всему миру, разрабатывает стандарты и руководства для международного обмена информацией при природных и техногенных катастрофах, а также стратегию развития самой системы; проводит интеграцию докладов сайта *ReliefWeb* УКГВ ООН в свою систему; проводит виртуальные тренировки с международными, региональными и национальными организациями, а также конференции и семинары; предоставляет платформу для обмена цифровыми картами катастроф и спутниковыми снимками.

На базе ДЖИДАКС создана и развернута система виртуальный - ОСОК, которая используется для координации международного реагирования на природные и техногенные катастрофы. В системе виртуальный - ОСОК зарегистрировано 12 тысяч подписчиков, которые являются специалистами по борьбе с катастрофами в организациях по реагированию на природные и техногенные катастрофы. ДЖИДАКС выполняет важнейшую функцию - заполняет пробелы в информационной и координационной деятельности в ходе первой фазы реагирования на катастрофы.

В УКГВ ООН, был создан Центр координации чрезвычайной помощи (ЦКЧП). В УКГВ появилось два важнейших инструмента координации мероприятий при катастрофах ДЖИДАКС и ЦКЧП.

ЦКЧП УКГВ ООН уделяет много внимания подготовке кадров и выработке стратегии развития информационного обеспечения мероприятий по борьбе с катастрофами. Государства и специализированные международные и национальные структуры по борьбе с природными и техногенными катастрофами пользуются системой предупреждения и автоматического анализа информации о катастрофах, которую, в свою очередь, использует ЦКЧП УКГВ ООН.

Правительства некоторых стран, а также национальные структуры по борьбе с катастрофами в своих национальных планах по реагированию на катастрофы указывают на официальный доступ к использованию информации ЦКЧП УКГВ ООН, в частности, к технологиям автоматического предупреждения и автоматического анализа последствия катастроф.

Центр стратегических медико-санитарных операций имени Ли Чон-вука (ЦСМСО) *Health Operations Center (SHOC)* - подразделение ВОЗ ООН. ЦСМСО ВОЗ ООН занимает важное место в реестре центров по борьбе с катастрофами УКГВ ООН и является руководящим центром, обеспечивающим единую координацию ответных действий на кризисы в области здравоохранения, включая вспышки инфекционных болезней, стихийные бедствия и чрезвычайные ситуации, связанные с химическими веществами. Центр, являясь основным оперативным инструментом ВОЗ ООН.

ЦСМСО отвечает за оповещение системы ООН и других гуманитарных партнеров, и оснащен новейшими технологиями в области информации и поддержки операций, опираясь на Глобальную сеть оповещения о вспышке болезней и реагирования (ГОАРН) - *Global Outbreak Alert and Response Network (GOARN)*. Через ЦСМСО специализированный Департамент по обеспечению готовности к чрезвычайным ситуациям и реагированию ВОЗ ООН осуществлял координацию международных медико-санитарных мероприятий.

Департамент глобальных возможностей, предупреждения и реагирования ВОЗ ООН, создал Центр чрезвычайных операций общественного здравоохранения (*Public Health Emergency*

Operations Center). ЦСМСО ВОЗ ООН занимает важное место в реестре центров УКГВ ООН и отвечает за вопросы координации действий международного сообщества в области медико-санитарных мероприятий.

Невозможно эффективно спланировать мероприятия по мониторингу, предупреждению и реагированию на природные и техногенные катастрофы без своевременной и достоверной информации о метеоусловиях. Всемирная метеорологическая организация ООН (ВМО) (*WMO*) приступила к формированию подобного центра. Вместе с тем специфика выполнения такого рода работы для нужд ООН и других организаций полностью базировалась на данных национальных метеослужб. В ходе реализации идеи по созданию центра в ВМО, пришли к выводу, что в целях своевременного оповещения о возможном стихийном бедствии эффективнее информацию о прогнозе погоды размещать на специализированном вебсайте организации.

Вебсайт ВМО управляется метеослужбой Гонконга (Китай). Вебсайт получил название Информационный центр неблагоприятной погоды (*ИЦНП/Severe Weather Information Center-(SWIC)*) ВМО со штаб-квартирой в г. Женеве (Швейцария). В работе ИЦНП участвуют 21 страна-член ВМО. ИЦНП дает в масштабе реального времени информацию о циклонах, тайфунах, буранах и т.д., а также передает официальные предупреждения о непогоде для всех регионов мира. Сегодня этой информацией пользуются как международные, региональные и национальные организации по борьбе с катастрофами, так и средства массовой информации, туристические структуры и отдельные граждане.

ВМО создало другой информационный ресурс под названием Всемирный информационный погодный сервис (*ВИПС- World Weather Information Service - WWIS*). Это проект финансируется ВМО и создан как централизованный интернет-источник для эффективного доступа различных организаций к официальной информации о погоде, выпускаемой Национальными метеорологическими и гидрологическими службами (НМГС).

Международная организация гражданской обороны - МОГО (*International Civil Defense Organization - ICDO*) г. Женева, Швейцария в настоящее время, которая всецело осуществляет деятельность в области борьбы с катастрофами, гражданской защи-

ты/обороны населения и территорий, и оказания чрезвычайной гуманитарной помощи, в ближневосточном регионе и Северной Африке, а также в Южной и Центральной Европе, в которые, в настоящее время наблюдается направление основных миграционных потоков из стран Южной Азии, Среднего и Ближнего Востока, а также Северной Африки.

Взаимодействие ИАЦ с центрами управления по борьбе с катастрофами региональных организаций

Вопросам СРБ стали уделять пристальное внимание региональные международные структуры: Европейский Союз (ЕС), Ассоциация стран Юго-Восточной Азии (АСЕАН), СНГ (страны Центральной Азии), страны Персидского залива, а также Африки.

В региональных организациях, существуют следующие центры управления по борьбе с катастрофами: Центр чрезвычайного реагирования ЕС (ЦЧР ЕС - г. Брюссель, Бельгия); Центрально-азиатский центр реагирования на чрезвычайные ситуации (г. Алматы, Казахстан); Центр по борьбе с катастрофами Совета сотрудничества арабских государств Персидского залива (г. Кувейт, Кувейт); Координационный центр управления катастрофами и оказания гуманитарной помощи стран АСЕАН (г. Джакарта, Индонезия); Азиатский центр предупреждения катастроф (г. Кобе, Япония); Африканская Межправительственная организация по развитию (МОПР - ранее называлась как Межправительственная организация по борьбе с засухой и развитию -МОБЗР - г. Джибути, Джибути).

С целью практической реализации информационно-коммуникационного обеспечения стран ЕС в области СРБ внутри Евросоюза, так и за его пределами при МГЗЕС сформирован Центр мониторинга и информации (ЦМИ) ЕС.

ЦМИ ЕС осуществляет круглосуточный текущий мониторинг природных и техногенных катастроф в ЕС и в мире. ЦМИ ЕС представляет собой информационно - координационный центр управления по борьбе с природными и техногенными катастрофами и своеобразной информационной службой, обеспечивающей доступ ко всей системе гражданской защиты ЕС.

В случае реагирования на катастрофу за пределами ЕС работает ЮНДАК (*United Nations Disaster Assessment and Coordination Team - UNDAC*) и ОСОК.

Оперативный информационный обмен в рамках МГЗЕС осуществляется через ЦМИ ЕС посредством телефонной (стационарной, сотовой, спутниковой) связи, электронной почты, а также с использованием общей чрезвычайной координационной и информационной системы (СЕСИС). СЕСИС представляет собой защищенный (доступ имеется только у оперативно-дежурных служб и центров управления по борьбе с катастрофами МГЗЕС) веб-портал, используемый для оповещения, мобилизации, сообщений о поступивших запросах о помощи, развитии ситуации и т.д.

На базе кризисного центра Министерства по чрезвычайным ситуациям Республики Казахстан было создано ЦАЦУК СРБ (Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан).

Центр по борьбе с катастрофами ССАГПЗ расположен в г. Кувейт, и предназначен для обеспечения безопасности и защиты населения стран Персидского залива, защиты материальных ценностей и природных ресурсов, а также инфраструктуры государств Персидского залива от природных и техногенных катастроф. Центр включён в реестр Центров управления по борьбе с катастрофами УКГВ ООН, и он имеет важное значение на региональном уровне.

Координационный центр управления катастрофами и оказания гуманитарной помощи (КЦУКиОГП) был создан странами АСЕАН (Бруней, Камбоджа, Индонезия, Лаосская Народно-Демократическая Республика, Малайзия, Мьянма, Филиппины, Сингапур, Таиланд и Вьетнам). Центр оснащен современной системой по управлению катастрофами и оптимизации логистики при реагировании на них.

На африканском континенте также существует свой центр управления по борьбе с катастрофами при восточно-африканской региональной организации - Межправительственной организации по развитию - МПОР/Intergovernmental Authority on Development (IGAD), который был основан такими странами Восточной Африки, как Джибути, Эфиопия, Сомали, Судан, Уганда и Кения. В настоящее время центр управления по борьбе с катастрофами, существующий при МПОР активно занимается вопросами гражданской защиты населения от последствий катастроф и стихийных бедствий и чрезвычайного реагирования.

Можно сделать следующие основные выводы про сотрудничество РУДН с международными организациями в области снижения риска чрезвычайных ситуаций:

- организация сотрудничества позволит ознакомить обучающихся в РУДН иностранных студентов, с современными инновационными технологиями спасения людей управления в кризисных ситуациях, прогнозирования (моделирования) чрезвычайных ситуаций;
- выпускники РУДН, прошедшие обучение на модуле информационно-аналитического центра (ИАЦ), будут способны внедрять новые технологии по безопасности таким образом, чтобы широкие слои населения смогли бы воспользоваться их плодами, особенно самые незащищенные - женщины и дети, инвалиды и люди преклонного возраста и т.д.;
- выпускники РУДН в случае необходимости, смогут оказать помощь службам гражданской защиты и других чрезвычайных структур в борьбе с катастрофами в своих странах;
- ведение комплексной базы данных по рискам природной, экологической, биологической, техногенной безопасности в интересах устойчивого развития во всем мире по информации от: *EMERCOM of Russia, ICIDO, AROUND THE BANK GROUP, UNEP, United Nations Environment Programme, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, IFRC, Сети знаний о климате и развитии (CDKN), Международного центра развития миграционной политики (ICMPD), Глобальный экологический фонд (GEF), Digital Soil Map of the World* и других международных организаций обеспечивает поиск, анализ и отображение на электронной

карте основных параметров рационального природопользования во всем мире.¹

¹ Литература: 1. Сендайская рамочная программа по снижению риска бедствий на 2015 - 2030 годы. UN Resolution A/69/283 as of September 8, 2014 // <http://www.un.org>. 2. Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. UN Resolution A/70/1 as of 14 September 14, 2015. <http://www.un.org>. 3. Ежегодный государственный доклад "О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. - М.: ВНИИ ГОЧС , 2017 г. 4. UN Security Council Resolution 2268 as of February 26, 2016. // <http://www.un.org/>. 5. UN OCHA Document. Crises management centers network as of August 3, 2013. // <http://www.unocha.org/>. 6. UN WHO Document. Global Oubreak Alert and Response Network (GOARN) // <http://www.who.int/csr/outbreaknetwork/>. 7. Международные программы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций: М., РУДН - 2017г. – 142с.

СНИЖЕНИЕ РИСКА БЕДСТВИЙ: РОЛЬ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ И МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Владислав Вадимович Плющиков

*Аспирант кафедры теории и истории
международных отношений
Российский университет дружбы народов
vladplushikov@gmail.com*

Стремление к обеспечению безопасности – одна из базовых потребностей человека, которая на уровне государственно-организованного общества трансформируется в категорию национальной безопасности в условиях различного рода социальных и природно-техногенных угроз¹. Понимание национальной безопасности и реализация отдельных мероприятий по ее поддержанию основываются на национальных интересах, представляющих собой существующие в национальном самосознании стремления к устойчивому развитию, повышению благосостояния, совершенствованию технологий, науки и культуры, усилению роли на международной арене, обусловленные сочетанием уровня экономического развития, военных угроз, истории и традиций, а также иных факторов². Современным фактором, который следует учитывать при осознании проблем, существующих в области обеспечения национальной безопасности, а также при понимании изменения геополитической ситуации, является изменение климата.

¹ Степанов А. В. Безопасность, национальная безопасность, миграционная безопасность, национальная миграционная политика: анализ определений, соотношение категорий // Вестник института: преступление, наказание, исправление. 2014. № 2 (26). С. 75–78.

² Очкин Р. О. Формирование национально-государственного экономического интереса в концепции национальных интересов России // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. № 6 (101). С. 83–87.

Объявление 2017 г. в России годом экологии активизировало внимание к вопросам сохранения таких природных символов страны как Байкал, Алтай и Волга, иным проблемам в области охраны природы, о чем отмечено в ежегодном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию.

Одной из наиболее значительных проблем для экологии является изменение климата. Наличие в атмосфере газов, которые выбрасываются в результате антропогенной промышленной деятельности и создают парниковый эффект, было замечено еще в XIX в., однако, настоящую озабоченность научного сообщества вызвало только в 70-е гг. XX в. В политическую повестку изменение климата входит в 80-е гг. прошлого столетия. Среди современных специалистов в области геологии признано мнение, что нынешний этап развития планеты Земля можно называть антропоценом, когда существенное влияние на ее судьбу оказывает именно активность человека, а восьмой Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций (ООН) Пан Ги Мун считает, что изменение климата – это тот вопрос, который является определяющим для нашей эпохи³.

Для противостояния изменению климата мировым сообществом создан соответствующий правовой режим в рамках ООН. Начало указанному режиму положено в 1992 г. принятием Рамочной конвенции ООН об изменении климата (РКИК)⁴. В развитие конвенции в 1997 г. был принят Киотский протокол, который закреплял юридически обязательные для государств пределы выбросов парниковых газов⁵. Сложности в реализации протокола, пик которых пришелся на переговоры в Копенгагене в 2009 г., привели к необходимости реформирования международного права о кли-

³ Freestone D. The United Nations Framework Convention on Climate Change – The Basis for the Climate Change Regime // The Oxford Handbook of International Climate Change Law / С. P. Carlarne, К. R. Gray, R. G. Tara-sofsky (eds.). Oxford : Oxford University Press, 2016. P. 97–119.

⁴ Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата, Нью-Йорк, 9 мая 1992 // Собрание законодательства РФ. 1996. № 46. Ст. 5204.

⁵ Киотский протокол к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, Киото, 11 дек. 1997 // Собрание законодательства РФ. 2005. 7 марта. – № 10. Ст. 764.

мате. Идеи реформирования материализовались в виде Парижского соглашения, подписанного в 2015 г.⁶

Признание Россией значения Парижского соглашения и необходимости международного сотрудничества по вопросам климата закреплено в п. 41 Концепции внешней политики России⁷.

Для российской юридической науки особое внимание к вопросам экологии и необходимости сохранения природного равновесия на планете для нынешнего и будущих поколений не являются новыми. Вопросы экологической культуры были актуализированы еще в советский период. Особо следует отметить роль России в формировании международно-правового режима в области изменения климата, которая признается и в зарубежной юридической литературе. Именно ратификация Российской Федерацией Киотского протокола в 2005 г., в условиях, когда администрация Дж. Буша отказалась его ратифицировать, чем будущее протокола было поставлено под угрозу, позволила запустить предусмотренный Киотским протоколом механизм в действие⁸.

Итак, стремление к безопасности, как естественное стремление каждого человека, находит на коллективном уровне воплощение в категории национальной безопасности, предполагающей безопасность государственно организованного общества как перед разного рода социальными факторами так и перед лицом природных вызовов и угроз, к которым относится, в частности, изменение климата. Позиция России в отношении изменения климата и международно-правового режима, формируемого для решения возникающих в связи с указанным фактором вопросов, строится с учетом ее национальных интересов, обусловленных, в частности, геополитическим раскладом, историческими традициями, уровнем экономического развития. Перспективными представляются такие

⁶ Парижское соглашение, Париж, 12 дек. 2015 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/rus/109r.pdf>

⁷ Концепция внешней политики России : утв. Указом Президента РФ от 30 нояб. 2016 г. № 640 // Собрание законодательства РФ. 2016. № 49. Ст. 6886.

⁸ Carlarne C. P. International Climate Change Law: Mapping the Field // The Oxford Handbook of International Climate Change Law. Oxford : Oxford University Press, 2016. P. 3–25.

направления как внесение позитивного вклада в формирование международно-правового климатического режима, занятие лидирующих позиций по ряду вопросов изменения климата, развитие адаптационных мероприятий в связи глобальным потеплением, в частности, в Арктике, совершенствование лесного хозяйства, способствующего снижению изменения климата, развитие принципов справедливости в международно-правовом климатическом режиме.

Указанное возможно, в том числе, посредством активизации научных разработок в данных направлениях. Для юридической науки представляются перспективными помимо собственно международно-правовой составляющей, также исследования в рамках общей теории и философии права (вопросы ценностей в праве, поиск оптимальных механизмов для регулирования соответствующих отношений), конституционного права (разграничение полномочий федерации и субъектов в рассматриваемых вопросах, реализация права на благоприятную окружающую среду, вопросы коллективных прав, в частности, прав климатических беженцев, прав коренных и малочисленных народов в условиях изменения климата), административного права (вопросы управления в сфере лесного хозяйства, энергетики, включая возобновляемую энергию, поиск сочетания методов воздействия государства на предпринимательскую деятельность для достижения необходимого эффекта в области защиты природы и развития экономики), муниципального права (в частности, в решении вопросов отходов, озеленения, межмуниципального сотрудничества), а также исследования междисциплинарного характера на стыке юриспруденции, философии, социологии, политологии, экономики и естественных наук.

Россия принимает активное участие в международной гуманитарной деятельности. Из новостных лент и телевизионных программ довольно часто можно узнать о новых гуманитарных операциях именно Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных

бедствий (далее - МЧС России) в иностранных государствах, действия данного органа исходят из его компетенции. Возникает необходимость именно в анализе гуманитарных операций в зарубежных государствах, которые осуществляет МЧС России. Снача-

ла необходимо дать определение ключевому понятию. Гуманитарная операция представляет собой совокупность согласованных, взаимосвязанных по цели, месту и времени безвозмездных коллективных, индивидуальных действий международных организаций, государственных и общественных организаций различных стран, конфессиональных и других структур, частных лиц и других участников действий, направленных на ликвидацию чрезвычайных ситуаций, жизнеобеспечение населения, пострадавшего в чрезвычайных ситуациях, или его эвакуацию из опасной зоны, оказание медицинской, социальной и других видов помощи. В международной практике проведения гуманитарных операций выделяется 6 основных направлений действий: поиск и спасение, обеспечение питанием, снабжение питьевой водой, предоставление убежища, медицинское и социальное обеспечение, а также защита населения от запугивания.

Таким образом, МЧС России является одной из самых сильных чрезвычайных служб в мире. Сотрудники МЧС России в рядах первых направляются в зарубежные страны для проведения разных гуманитарных операций. Интегрирование МЧС России в деятельность аналогичных структур мирового сообщества — это процесс необходимый. Ведь это позволяет находить эффективные пути решения задач защиты населения, территорий от чрезвычайных ситуаций, осваивать международный опыт предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, сводить к минимуму последствия крупных аварий и стихийных бедствий, где первостепенным является фактор профессионализма действий привлекаемых сил. Международное сотрудничество МЧС России в области гуманитарных операций с другими странами способствовало укреплению авторитета Российской Федерации как одной из ведущих стран в области гуманитарного реагирования.

В 2015 г. государства — члены Организации Объединенных Наций приняли два крупных рамочных документа, которые имеют глобальное значение:

- Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН A/RES/70/1 от 25.09. 2015 г. «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года», включающая

Декларацию целей и задач устойчивого развития» и программу их реализации⁹;

- Сендайская Рамочная программа действий ООН по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы, принятая на III Всемирной конференции ООН по уменьшению опасности бедствий (14–18 марта 2015 г. в г. Сендае, Япония)¹⁰.

В обоих рамочных документах изложены конкретные цели и задачи по стратегическим аспектам международного сотрудничества государств в сфере управления и снижения рисков бедствий в целях международной, региональной и национальной безопасности на период до 2030 г.

В III Всемирной конференции ООН по уменьшению опасности бедствий (14–18 марта 2015 г. в г. Сендае, Япония) приняла участие межведомственная российская делегация, возглавляемая Министром Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России) Владимиром Пучковым. В ходе проведения Сендайской Всемирной конференции Министр МЧС России Владимир Пучков был избран вице-президентом конференции, а также принял участие в мероприятиях межправительственного уровня.

В рамках межправительственного обсуждения проблем конференции рассматривались вопросы всестороннего жизнеобеспечения населения, восстановления объектов экономики и инфраструктуры после стихийных бедствий, сотрудничества государств в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, а также развитие международной системы снижения рисков в период после 2015–2030 гг. По итогам Сендайской Конференции 18 апреля 2015 г. на национальном и международном уровне активно принимаются меры в целях реализации ее целей.

⁹ Резолюция ГА ООН A/RES/70/1 от 25.09.2015 г. «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года». http://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/ares70d1_ru.pdf

¹⁰ Рамочная программа действий по снижению рисков бедствий, принятая на III Всемирной конференции ООН по уменьшению опасности бедствий г. Сендае Япония. 18.04.2017. <http://www.mchs.gov.ru/dop/info/smi/news/item/356810>

Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. включает 17 целей устойчивого развития, основной упор в которых сделан на интеграцию социально-экономических и экологических аспектов в работу по обеспечению устойчивого развития во всех странах. В Сендайской рамочной программе изложены конкретные цели и приоритетные направления действий с особым акцентом на управление риском бедствий, снижение риска бедствий, предотвращение возникновения риска, уменьшение существующих рисков и укрепление способности к восстановлению¹¹.

Впервые в Сендайской рамочной программе действий ООН определены проблемы международного сотрудничества по снижению рисков техногенных катастроф. Анализ конкретных элементов двух рамочных документов позволяет говорить о том, что ряд целей устойчивого развития и целевых задач, определенных в Сендайской рамочной программе действий ООН имеют непосредственное отношение к усилиям по предотвращению промышленных и химических аварий, ликвидации их последствий, тесно увязаны с ними.

В докладе, подготовленном Европейской экономической комиссией ООН (ЕЭК) о промышленных и химических авариях за 2016 г., и докладе, подготовленном Программой ООН окружающей среде (ЮНЕП) о глобальной перспективе в области химических веществ за 2016 г., отмечено, что ежегодно происходят сотни остающихся «незамеченными» химических аварий, результатом которых является причинение тяжкого вреда трудящимся, их семьям, населенным пунктам, предприятиям, природным ресурсам, качеству жизни.

Особое внимание обращено на интенсификацию процесса химизации экономики промышленно развитых стран и риск возникновения в них аварий, на которые приходится основной объем мирового производства химической промышленности. Тем не менее, в развивающихся странах и странах с переходной экономикой

¹¹ Сендайская Рамочная программа по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы (14–18 марта 2015 г.), принятая на III Всемирной конференции ООН по уменьшению опасности бедствий (14–18 марта 2015 г. в г. Сендае, Япония). http://www.unisdr.org/files/43291_russiansendaiframeworkfordisasterri.pdf

происходит неуклонное расширение производства, использования и удаления химических веществ, при этом именно они нередко подвержены особому риску неблагоприятных последствий¹².

Сендайская конференция, утвердившая Рамочную программу действий ООН по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы, дала импульс международным конгрессам и иным мероприятиям на национальном уровне. С 12 по 14 октября 2015 г. в Москве проходил Международный конгресс «Глобальная и национальные стратегии управления рисками катастроф и стихийных бедствий», организатором которого выступило МЧС России. Владимир Артамонов — статс-секретарь, заместитель Министра Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России) — в интервью газете «Комсомольская правда» прокомментировал цели и задачи этого мероприятия¹³. Он отметил, что это мероприятие, в котором участвуют более 100 делегатов из более чем 70 стран, нацелено на обмен мировым опытом и выработку консолидированных подходов к вопросам снижения последствий природных катастроф и техногенных аварий.

Международное сотрудничество в сфере прогнозирования и управления рисками являлось одним из основных вопросов московской конференции. На ней было отмечено, что консолидация международных сил поможет подготовиться и даже избежать ущерба от чрезвычайной ситуации или стихийного бедствия, причем государствам не обойтись без внедрения современных технологий, космического мониторинга, выполнения уже принятых международных соглашений и программ.

¹² Доклады о реализации Конвенции ЕЭК о трансграничном воздействии промышленных аварий 2000 г. Доклады: ЕЭК о промышленных и химических авариях за 2016 г. и ЮНЕП о глобальной перспективе в области химических веществ 2016 г. <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2016/TEIA/COP/ece.cpr.teia.2016.1.r.pdf>

¹³ О Московском Международном конгрессе «Глобальная и национальные стратегии управления рисками катастроф и стихийных бедствий» 12–14 октября 2015 г. Интервью зам. Министра МЧС России В. Артамонова газете «КП». <http://www.mchs.gov.ru/dop/info/smi/interview/item/5098782>

Взаимодействие государств на глобальном уровне необходимо с учетом повышения уровня подверженности стран и народов бедствиям в условиях продолжающегося роста концентрации частных и государственных инвестиций в районах, подверженных стихийным бедствиям, эта тенденция к повышению уровня опасности бедствий представляет угрозу для местных сообществ во всем мире. К дальнейшему повышению уровня опасности приводит возникновение экстремальных погодных и климатических явлений. Глобальная экономика продолжает страдать не только от экстремальных и внезапных бедствий, но и от последствий медленно прогрессирующих явлений и изменения климата.

Тема перспектив обеспечения устойчивого развития и международной стратегии уменьшения опасности бедствий была освящена в докладе Генерального секретаря ООН на 66 сессии ГА ООН 2014 г.¹⁴ Доклад послужил основой для выработки в рамках ГА ООН к 2015–2016 гг. комплексных мер по достижению целей устойчивого развития государств с учетом снижения рисков различного рода бедствий, включая бедствия как природного, так и техногенного характера.

В мае 2013 г. на IV сессии Глобальной платформы действий ООН по уменьшению опасности бедствий был отмечен рост заинтересованности государств в решении задачи по сокращению опасности бедствий и принятию мер в этом направлении. Глобальная платформа действий ООН внесла существенный вклад в разработку базы, которая направлена на создание потенциала противодействия бедствиям на уровне государств и народов для уменьшения опасности бедствий¹⁵.

Значительный вклад в подготовку Сендайской Всемирной конференции ООН по уменьшению опасности бедствий внесло Бюро ООН по снижению Риска Бедствий (БСРБ ООН — UNISDR), которое уполномочено ГА ООН служить основной структурой ООН в системе координации снижения риска бедствий и обеспе-

¹⁴ Резолюция от 03.09.2014 г. ГА ООН 68/211 «Устойчивое развитие. Международная стратегия уменьшения опасности бедствий». <http://www.unisdr.org/files/resolutions/N1452551.pdf>

¹⁵ Глобальная Платформа Действий ООН по уменьшению опасности бедствий. <http://www.unisdr.org/files/resolutions/N1452551.pdf>

чить четкую координацию действий по снижению риска бедствий между подразделениями ООН и региональными организациями, а также деятельности в социально-экономической и гуманитарной областях.

Бюро ООН по снижению Риска Бедствий (БСРБ ООН) возглавляет Специальный Представитель Генерального Секретаря ООН по Снижению Риска Бедствий (СРБ) и является частью Секретариата ООН. Эта организация была создана для обеспечения выполнения Международной Стратегии ООН по Снижению Риска Бедствий (МССБ ООН — ISDR), которая была утверждена Генеральной Ассамблеей ООН в 1999 г.¹⁶

Международная стратегия управления снижением рисков бедствий в международной практике пересекается с тенденциями недобросовестной инвестиционной политики ТНК развитых стран по размещению в развивающихся странах экологически грязных производств, увеличивающих риск промышленных, химических и иных техногенных бедствий. Несмотря на то, что в международном праве недопустимо применение сторонами международного инвестиционного договора силы или угрозы ее применения, зачастую развитые страны, обладающие несравнимо большим военным и политическим потенциалом, в двусторонних соглашениях «протаскивают» интересы своих крупных «налогоплательщиков», имеющих загрязняющие производства на территориях развивающихся стран.

Принцип суверенного равенства государств в их правах на защиту национальных инвестиций и самостоятельную инвестиционную политику относительно развивающихся стран «не работает». У них нет гарантий реализации их «целей устойчивого развития», сбалансированных с «обязанностями снижения риска бедствий». Получается, что в международных инвестиционных договорах стороны часто находятся в совершенно не равном положении. В частности, это имеет место в случае заключения таких договоров между государствами на разных стадиях экономического, социального и политического развития, (договора между «страной первого мира» и «страной третьего мира»). Хотя формально в

¹⁶ Бюро ООН по снижению Риска Бедствий (БСРБ ООН — UNISDR). http://www.unisdr.org/files/34330_proceedingsru.pdf

международном праве, в том числе в международном инвестиционном праве, субъекты правоотношений признаются равными друг другу.

Международно-правовые принципы тесно связаны друг с другом. Принцип обязанности государств сотрудничать друг с другом не является исключением, поскольку он вытекает из принципа суверенного равенства государств, принципа добросовестного соблюдения международных обязательств и др. Применимо к международным инвестиционным отношениям указанный принцип означает, что государства должны стремиться в максимальной степени участвовать в международных инвестиционных правоотношениях, выстраивая их на основах взаимовыгодного сотрудничества.

Посредством Сендайской Рамочной программы действий ООН по снижению рисков бедствий 2015 г. вышеуказанные многочисленные организационные структуры ООН расширяют свои функции контроля и возможность привлечения к ответственности государств и компаний за несогласованную с этой Рамочной программой действий ООН инвестиционную политику, промышленную инфраструктуру и другие направления суверенной промышленной и социальной политики государств, которые потенциально несут бедствия. При этом ничего конкретно не говорится об ответственности глобальных субъектов международного бизнеса, которые стоят вне национальных юрисдикций, но являются основными потенциальными носителями промышленных, экологических и иных бедствий для больше части населения планеты.

Важно создавать в государствах — членах ООН климат устойчивости инфраструктуры здравоохранения, культурного наследия, развития международного сотрудничества и глобального партнерства, в том числе финансовой поддержки и привлечения займов международных финансовых институтов¹⁷. То есть имеет место акцент на привлечение займов международных финансовых институтов, а не развитие для целей снижения бедствий суверен-

¹⁷ Резолюция ГА ООН А/69/364 от 03.09.2014 г., принятая по итогам обсуждения Доклада Генерального Секретаря ООН «Осуществление Международной стратегии уменьшения опасности бедствий». http://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/ares70d1_ru.pdf

ных бюджетно-финансовых фондов государств. Это еще раз говорит о необходимости осмыслить практически значимые положения Сендайской Рамочной программе действий ООН по снижению рисков бедствий до 2030 года и недоработанные рамочные подходы, не отражающие интересы экономической безопасности и развития государств.

СЕКЦИЯ

**МЕЖДУНАРОДНОЕ СПОРТИВНОЕ ПРАВО.
ОЛИМПИЙСКИЕ ИГРЫ**

РАССМОТРЕНИЕ СПОРТИВНЫХ СПОРОВ В СПОРТИВНОМ АРБИТРАЖНОМ СУДЕ И ЕВРОПЕЙСКОМ СУДЕ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Лариса Ивановна Захарова

*канд. юрид. наук, доцент
доцент кафедры международного права
Московский государственный юридический университет
имени О.Е.Кутафина (МГЮА)
lizakharova@msal.ru*

Обычно дисциплинарные споры, касающиеся применения допинга и других нарушений правил спортивных соревнований высокого уровня, сначала рассматриваются в рамках соответствующих международных федераций по олимпийским видам спорта. Так, например, в Международной федерации футбола (далее ФИФА) действуют три юрисдикционных органа, перечисленных в ст.52 ее Устава в ред. от 27 апреля 2016 г. (далее Устав)¹. Это Дисциплинарный комитет, Комитет по этике и Апелляционный комитет. Дисциплинарный комитет обеспечивает соблюдение Дисциплинарного кодекса ФИФА (ст.53 Устава) и налагает санкции в случае нарушения его требований национальными федерациями, клубами, должностными лицами, игроками и их агентами (ст.56 Устава). Комитет по этике следит за соблюдением Кодекса ФИФА по этике и определяет меру наказания в случае его нарушений (ст.54 Устава). Апелляционный комитет уполномочен пересматривать решения Дисциплинарного комитета и Комитета по этике, если соответствующие регламенты ФИФА допускают возможность их обжалования (ст.54 Устава). Решения Апелляционного комитета обязательны для выполнения, обжаловать их можно толь-

¹ Устав ФИФА от 06.06.1990 г. (в ред. от 27.04.2016 г.). Международная федерация футбольных ассоциаций: [сайт]. URL: http://resources.fifa.com/mm/document/affederation/generic/02/78/29/07/fifastatutswegen_neutral.pdf (дата обращения: 12.04.2018).

ко в случае обращения в Спортивный арбитражный суд (далее КАС), расположенный в г.Лозанна (Швейцария) (п.3 ст.55 Устава).

Решения, вынесенные по дисциплинарным спорам юрисдикционными органами иных международных спортивных федераций, также могут быть обжалованы в КАС. Он действует на основании Кодекса спортивного арбитража от 22 ноября 1994 г. (в редакции от 1 января 2017 г.)². Так, например, ФИФА в ст.57 своего Устава признает юрисдикцию КАС по рассмотрению споров между ФИФА, национальными федерациями, конфедерациями, лигами, клубами, должностными лицами игроками и их агентами. Апелляционные жалобы по окончательным решениям, принятым Дисциплинарным комитетом, Комитетом по этике, Апелляционным комитетом, а также по решениям, принятым национальными федерациями, конфедерациями, лигами должны быть направлены в КАС в течение 21 дня со дня извещения о вынесении решения (п.1 ст.58 Устава). Обращение в КАС возможно только после исчерпания внутренних средств (п.2 ст.58). При этом КАС не может рассматривать апелляционные жалобы с указанием на нарушения Правил игры, на приостановление участия в матчах, за исключением решений по допингу, на решения, в отношении которых начато апелляционное производство в независимом арбитраже, упомянутом в уставных документах национальной федерации или конфедерации (п.3 ст.58 Устава). ФИФА может направлять в КАС апелляционные жалобы на окончательные и обязательные для выполнения решения, связанные с допингом, вынесенные национальными федерациями, конфедерациями, лигами в соответствии с Регламентом ФИФА по борьбе с допингом (п.5 ст.58 Устава). Всемирное антидопинговое агентство (далее ВАДА) может направлять в КАС апелляционные жалобы на окончательные и обязательные для выполнения решения, связанные с допингом, вынесенные самой ФИФА, а также национальными федерациями, конфедерациями, лигами в соответствии с Регламентом ФИФА по борьбе с допингом (п.6 ст.58 Устава).

² Спортивный арбитражный суд: [сайт]. URL: http://www.tas-cas.org/fileadmin/user_upload/Code_2017_FINAL__en_.pdf (дата обращения: 12.04.2018).

В течение июля-августа 2016 г. КАС были вынесены несколько резонансных решений по дисциплинарным делам, которые лишили российских спортсменов права участия в летних Олимпийских и Паралимпийских играх в Рио-де-Жанейро. Так, 3 июля 2016 г. КАС отклонил исковое заявление Олимпийского комитета России (далее ОКР) и 68 российских легкоатлетов против Международной ассоциации легкоатлетических федераций (далее ИААФ), а 21 июля 2016 г. - апелляционную жалобу 67 российских легкоатлетов против решения ИААФ об их недопуске на летние Олимпийские игры в Рио. Оба этих решения были вынесены вследствие приостановления членства Всероссийской федерации легкой атлетики в ИААФ 13 ноября 2015 г., подтвержденного 26 ноября 2015 г. и 17 июня 2016 г. ОКР и российские спортсмены просили КАС оценить обоснованность вынесения решения ИААФ, ссылаясь на ст.22.1 (а) и 22.1А Правил соревнований, однако КАС согласился с позицией ИААФ³. Единственной представительницей российской легкой атлетики, которой был разрешен допуск на игры в Рио, стала Дарья Клишина, прыгунья в длину, которая длительное время сдавала допинг-пробы за пределами России, поскольку с октября 2013 г. проживала и тренировалась в США⁴.

23 августа 2016 г. КАС отклонил апелляцию Паралимпийского комитета России (далее ПКР) против решения Исполкома Международного паралимпийского комитета (далее МПК), вынесенного 7 августа 2016 г. Палата КАС пришла к выводу о том, что решение отстранить ПКР было сделано в соответствии с Правилами

³ Russian Olympic Committee, Lyukman Adams and 67 others v. International Association of Athletics Federations (IAAF). CAS 2016/ O/4684. Operative part of the award: July 21, 2016. Full award: October 10, 2016. Спортивный арбитражный суд: [сайт]. URL: http://www.tas-cas.org/fileadmin/user_upload/Award_4684_internet_pdf. См. также его пресс-релиз от 21 июля 2016 г.: http://www.tas-cas.org/fileadmin/user_upload/Media_Release_4684_210716.pdf (дата обращения: 12.04.2018).

⁴ Darya Klishina v. International Association of Athletics Federations (IAAF). Award. August 16, 2016 (Operative part of August 15, 2016). Arbitration CAS ad hoc Division (OG Rio) 16/024. Спортивный арбитражный суд: [сайт]. URL: <http://jurisprudence.tas-cas.org/Shared%20Documents/OG%2016-024.pdf> (дата обращения: 12.04.2018).

ми МПК 2011 г. и соответствовало требованию соразмерности. Палата также отметила, что ПКР не опроверг факты, на которых было основано решение МПК. При вынесении решения Палата КАС рассматривала конкретный статус ПКР как руководящего органа Паралимпийского движения, действующего на национальном уровне. Она не ставила целью определить существование прав естественной справедливости или личных прав спортсменов, вытекающих из приостановления членства ПКР⁵.

1 февраля 2018 г. предметом разбирательства в КАС стало дело о пожизненном отстранении российских спортсменов от Олимпийских игр на основании решения, вынесенного Исполкомом Международного олимпийского комитета (далее МОК) 5 декабря 2017 г. КАС удовлетворил 28 из 39 апелляций российских спортсменов. Их результаты на зимних Олимпийских играх 2014 г. в Сочи были восстановлены, и они сохранили звание олимпийских чемпионов. В отношении 11 российских спортсменов наказание было изменено с пожизненной дисквалификации только до дисквалификации на период XXIII зимних Олимпийских игр 2018 г.⁶. Однако 8-9 февраля 2018 г. четыре палаты КАС, действовавшие в формате ad hoc, не допустили никого из российских спортсменов к участию в зимних Олимпийских играх в Пхенчхане⁷.

⁵ Russian Paralympic Committee v. International Paralympic Committee. CAS 2016/ A/ 4745. Operative award: August 23, 2016. Reasoned award: August 30, 2016. Спортивный арбитражный суд: [сайт]. URL: http://www.tas-cas.org/fileadmin/user_upload/Award_4745_Final.pdf (дата обращения: 12.04.2018).

⁶ Media release. Anti-doping – Sochi 2014. Спортивный арбитражный суд: [сайт]. URL: http://www.tas-cas.org/fileadmin/user_upload/Media_Release__decision_RUS_IOC_.pdf (дата обращения: 12.04.2018).

⁷ Victor An, Vladimir Grigorev, Anton Shipulin, Evgeniy Garanichev, Ruslan Murashov, Ekaterina Shikhova, Sergei Ustyugov, Ksenia Stolbova, Ekaterina Urlova-Percht, Maksim Tsvetkov, Irina Uslugina, Yulia Shokshueva, Daria Virolainen, Dmitri Popov, Roman Koshelev, Mikhail Naumenkov, Alexei ||Beregiasov, Valeri Nichushkin, Anton Belov, Sergei Plotnikov, Evgeniya Zakharova, Ruslan Zakharov, Anna Iurakova, Alexey Esin, Yulia Skokova, Elizaveta Kizelina, Sergey Graytsov, Ivan Bukin, Denis Arapetyan, Artem Kozlov, Gleb Retivikh, Alexey Volkov v. International Olympic Committee.

Спортивные споры могут рассматриваться не только в арбитраже, но и в международных судебных учреждениях. Особый интерес в связи с неблагоприятным развитием событий после вышеупомянутых обращений российских спортсменов в КАС вызывает Европейский суд по правам человека (далее ЕСПЧ, или Суд), учрежденный в г. Страсбург (Франция) в соответствии с Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод (далее ЕКПЧ, или Конвенция) от 4 ноября 1950 г. Если спортсмен или иной участник спортивной деятельности исчерпал внутренние средства правовой защиты в национальных судах, он может направить индивидуальную жалобу в ЕСПЧ. Сразу следует оговориться, что ее предметом могут быть только нарушения конвенционных прав, допущенные государствами-членами Совета Европы. Спортивные организации международного Олимпийского или Паралимпийского движения обязательствами, вытекающими из ЕКПЧ, не связаны. Однако если спортсмен обжалует вынесенное КАС решение, обратившись в Федеральный суд Швейцарии, а тот откажет в рассмотрении жалобы, возникает предпосылка права на обращение в ЕСПЧ. Предметом жалобы может стать лишение пра-

CAS OG 18/02. Award: 9 February, 2018. Спортивный арбитражный суд: [сайт]. URL: http://www.tas-cas.org/fileadmin/user_upload/Award_OG-02.pdf (дата обращения: 27.03.2018); Alexander Legkov, Maxim Vylegzhanin, Evgeniy Belov, Alexander Bessmertnykh, Evgenia Shapovalova, Natalia Matveeva, Aleksandr Tretiakov, Elena Nikitina, Maria Orlova, Olga Fatkulina, Alexander Rumyantsev, Artem Kuznetsov, Tatyana Ivanova, Albert Demchenko, Sergei Chudinov v. International Olympic Committee. CAS OG 18/03. Award: 9 February, 2018. Спортивный арбитражный суд: [сайт]. URL: http://www.tas-cas.org/fileadmin/user_upload/Award_OG_18-03.pdf (дата обращения: 27.03.2018); Tatyana Borodulina, Pavel Kulizhnikov, Alexander Loginov, Irina Starykh, Dimitry Vassiliev, Denis Yuskov v. International Olympic Committee CAS OG 18/04. Operative award: 8 February, 2018. Спортивный арбитражный суд: [сайт]. URL: http://www.tas-cas.org/fileadmin/user_upload/Award_OG_18-04.pdf (дата обращения: 27.03.2018); CAS OG 18/05 Pavel Abratkiewicz, Victor Sivkov, Anna Vychik, Evgeny Zykov, Anatoly Chelyshev, Danil Chaban, Konstantin Poltavets v. International Olympic Committee. Operative award: 8 February, 2018. Спортивный арбитражный суд: [сайт]. URL: http://www.tas-cas.org/fileadmin/user_upload/Award_OG_18-05.pdf (дата обращения: 12.04.2018).

ва на справедливое судебное разбирательство, гарантированного ст.6 ЕКПЧ.

18 января 2018 г. Палата ЕСПЧ вынесла постановление по делу *Национальная федерация спортивных профсоюзов и другие против Франции*⁸, в котором Суд впервые коснулся вопроса о правомерности ограничений, связанных с целевым тестированием на предмет употребления допинга. На сайте Суда появился пресс-релиз, посвященный постановлению по данному делу⁹, однако пока постановление не является окончательным. В своем постановлении от 18 января 2018 г. Суд отметил, что заявители-профессиональные спортсмены, принадлежавшие к целевой группе, были обязаны сообщать публичным властям точную и детальную информацию о своем месте пребывания и ежедневных передвижениях семь дней в неделю. Иногда у них даже не было иного выбора, как оставаться дома в течение обозначенного временного промежутка. Для Суда это стало достаточным основанием для признания того, что обязательство сообщать свое местонахождение являлось вмешательством в частную жизнь заявителей. Кроме того, заявители указывали на тот факт, что решения Французского агентства по борьбе с допингом не являются правом, поскольку исходят от органа, не наделенного нормотворческими полномочиями. Однако Суд отметил, что Французское агентство по борьбе с допингом выступает в качестве независимой публичной организации, ответственной за планирование и выполнение антидопинговых программ и вследствие этого уполномоченной решать вопрос о включении профессиональных спортсменов в целевую группу¹⁰.

⁸ European Court of Human Rights. *Fédération Nationale des Syndicats Sportifs (FNASS) and Others v. France* [Chamber]. Application no. 48151/11. Judgment of 18 January 2018.

⁹ European Court of Human Rights. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf?library=ECHR&id=003-5977677-7646084&filename=Judgment%20Fédération%20nationale%20des%20associations%20et%20des%20syndicats%20sportifs%20and%20Others%20v.%20France%20-%20anti-doping.pdf> (дата обращения: 12.04.2018).

¹⁰ См. подробнее: Приказ Минспорта России от 09.08.2016 №947 (ред. от 17.10.2016) "Об утверждении Общероссийских антидопинговых правил"// СПС «КонсультантПлюс». URL:

Суд пришел к выводу о том, что вмешательство в частную жизнь заявителей осуществлялось в соответствии с законом.

Оценивая правомерность оснований для осуществления вмешательства в частную жизнь, ЕСПЧ в постановлении от 18 января 2018 г. отметил, что, во-первых, в международно-правовых и национальных нормативных правовых актах использование допинга рассматривается как угроза здоровью населения, а предотвращение его использования - как составная часть государственной политики, нацеленной на охрану здоровья не только профессиональных спортсменов, но и любителей, в особенности молодежи. Во-вторых, использование допинга нарушает честный характер спортивных соревнований. Суд предпочел использовать формулировку о необходимости «защиты прав и свобод других лиц». Действительно, применение запрещенных препаратов несправедливо лишает возможности состязаться спортсменов такого же уровня, которые не использовали допинг, поощряет любителей, в особенности молодых спортсменов следовать этой порочной практике и таким образом лишает зрителей наблюдать за справедливым соревнованием, которое они ожидали увидеть.

ЕСПЧ в своем постановлении по делу также указал на необходимость поиска баланса интересов. Суд согласился с тем, что обязанность спортсменов сообщать о своем местонахождении представляла собой ограничение степени свободы в их частной жизни и что эта обязанность была адресована только им, а не всему активному населению. Вместе с тем данный механизм способствовал созданию основ нормативно-правового регулирования в сфере борьбы с допингом и обеспечению соблюдения прав спортсменов. Кроме того, спортсмены вынуждены были согласиться с такими самоограничениями, чтобы соответствовать антидопинговым требованиям, особенно актуальным в условиях соревнований высокого уровня. В итоге Суд пришел к выводу о том, что Франция нашла справедливый баланс между интересами всех сторон и что нарушение ст. 8 Конвенции отсутствовало.

Что касается ст. 2 Протокола №4 (свобода передвижения), ЕСПЧ отметил обязанность заявителей указывать Французскому

http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_203315/ (дата обращения: 12.04.2018).

агентству по борьбе с допингом интервал в 60 минут с указанием точного местонахождения для прохождения тестирования. Местонахождение свободно определялось самими спортсменами. Суд принял во внимание практику национальных судов, в которых требование сообщать о своем местонахождении не характеризовалось как ограничение свободы передвижения. ЕСПЧ пришел к выводу о том, что эта мера не равносильна ношению электронного браслета, которое применяется как альтернатива тюремному заключению или как форма домашнего ареста. Помимо всего прочего, Суд установил, что заявители могли свободно покинуть страну своего местожительства; единственное обязательство, которое они должны были при этом соблюдать, заключалось в указании местонахождения в конкретном государстве для целей тестирования. Суд заявил о том, что ст. 2 Протокола №4 (свобода передвижения) неприменима.

Таким образом, спортивные юристы должны следить не только за деятельностью КАС, но и за практикой ЕСПЧ по рассмотрению спортивных споров, которая начала формироваться в настоящее время. В частности, ожидается, что до конца 2018 г. будут рассмотрены дела *Адриан Муту против Швейцарии* (жалоба 40575/10)¹¹ и *Клаудиа Пехштайн против Швейцарии* (жалоба 67474/10)¹², в которых заявители выразили сомнения в беспристрастности и независимости арбитров КАС. После того, как Федеральный суд Швейцарии в 2010 г. отказался принять к рассмотрению жалобы А.Муту и К.Пехштайн на решение КАС, спортсмены обратились в ЕСПЧ. Их индивидуальные жалобы против Швейцарии были коммуницированы швейцарскому правительству в 2013 г. Суд задал сторонам вопросы, связанные с возможным

¹¹ European Court of Human Rights. Adrian Mutu contre la Suisse. Requête no. 40575/10. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-117165"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{) (дата обращения: 12.04.2018).

¹² European Court of Human Rights. Claudia Pechstein contre la Suisse. Requête no. 67474/10. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-117166"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{) (дата обращения: 12.04.2018).

нарушением ст.6 ЕКПЧ, провозглашающей право на справедливое судебное разбирательство¹³.

¹³ См. подробнее: Захарова Л.И. Рассмотрение спортивных споров в Европейском Суде по правам человека: современное состояние дел и некоторые перспективы на будущее // Международное правосудие. 2018. №1 (25). С.95-96.

ОЛИМПИЙСКИЕ СПОРЫ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

Алексей Владимирович Иглин

*Канд. юрид. наук, доцент
Доцент кафедры международного права
Юридического факультета им. М.М.Сперанского,
Институт права и национальной безопасности,
Российская академия народного хозяйства и государственной
службы при Президенте Российской Федерации*

Олимпийское глобальное движение привлекает интересы людей по всему миру, причем динамика участия в нем росла в геометрической прогрессии. Так, впечатляет статистика и география летних олимпийских игр: 1-е состоялись в 1896 году в Афинах и приняли 311 спортсменов, 2-е состоялись в 1900 году в Париже и приняли 1330 спортсменов, 3-и состоялись в 1904 году в Сент-Луисе и приняли 625 спортсменов, 4-е состоялись в 1908 году в Лондоне и приняли 2034 спортсмена, 5-е состоялись в 1912 году в Стокгольме и приняли 2541 спортсмен, 7-е состоялись в 1920 году в Антверпене и приняли 2606 спортсменов, 8-е состоялись в 1924 году в Париже и приняли 3092 спортсмена, 9-е состоялись в 1928 году в Амстердаме и приняли 3014 спортсменов, 10-е состоялись в 1932 году в Лос-Анджелесе и приняли 1048 спортсменов, 11-е состоялись в 1936 году в Берлине и приняли 4066 спортсменов, 14-е состоялись в 1948 году и приняли 4099 спортсменов, 15-е состоялись в 1952 году и приняли 4925 спортсменов, 16-е состоялись в 1956 году в Мельбурне и приняли 3184 спортсмена, 17-е состоялись в 1960 году в Риме и приняли 5348 спортсменов, 18-е состоялись в 1964 году в Токио и приняли 5140 спортсменов, 19-е состоялись в 1968 году в Мехико и приняли 5531 спортсмена, 20-е состоялись в 1972 году и приняли 7147 спортсменов, 21-е состоялись в 1976 году в Монреале и приняли 6189 спортсменов, 22-е состоялись в 1980 году в Москве и приняли 5503 спортсмена, 23-и состоялись в 1984 году в Лос-Анджелесе и приняли 7078 спортсменов,

24-е состоялись в 1988 году в Сеуле и приняли 9421 спортсмена, 25-е состоялись в 1992 году в Барселоне и приняли 9366 спортсменов, 26-е состоялись в 1996 году в Атланте и приняли 10700 спортсменов, 27-е состоялись в 2000 году в Сиднее и приняли около 11000 спортсменов, 28-е состоялись в 2004 году в Афинах и приняли около 11000 спортсменов, 29-е состоялись в 2008 году в Пекине и приняли около 12000 спортсменов, 30-е состоялись в 2012 году в Лондоне и приняли 10956 спортсменов, 31-е состоялись в 2016 году в Рио и приняли 12500 спортсменов.

Статистика и география зимних олимпиад скромнее: 1-я состоялась в 1924 году в Шамони и приняла 258 спортсменов, 2-я состоялась в 1928 году в Санкт-Морице и приняла 464 спортсменов, 3-я состоялась в 1932 году в Лейк-Плэсиде и приняла 252 спортсменов, 4-я состоялась в 1936 году в Гармиш-Партенкирхене и приняла 646 спортсменов, 5-я состоялась в 1948 году в Санкт-Морице и приняла 669 спортсменов, 6-я состоялась в 1952 году в Осло и приняла 694 спортсменов, 7-я состоялась в 1956 году в Кортина д'Ампеццо и приняла 821 спортсмена, 8-я состоялась в 1960 году в Скво-Вэлли и приняла 665 спортсменов, 9-я состоялась в 1964 году в Инсбруке и приняла 1091 спортсмена, 10-я состоялась в 1968 году в Гренобле и приняла 1158 спортсменов, 11-я состоялась в 1972 году в Саппоро и приняла 1006 спортсменов, 12-я состоялась в 1976 году в Инсбруке и приняла 1123 спортсмена, 13-я состоялась в 1980 году в Лейк-Плэсиде и приняла 1072 спортсмена, 14-я состоялась в 1984 году в Сараево и приняла 1274 спортсмена, 15-я состоялась в 1988 году в Калгари и приняла 1423 спортсмена, 16-я состоялась в 1992 году в Альбервиле и приняла 1801 спортсмена, 17-я состоялась в 1994 году в Лиллехаммере и приняла 1988 спортсменов, 18-я состоялась в 1998 году в Нагано и приняла 2339 спортсменов, 19-я состоялась в 2002 году в Сол-Лейк-Сити и приняла 2399 спортсменов, 20-я состоялась в 2006 году в Турине и приняла 2633 спортсмена, 21-я состоялась в 2010 году в Ванкувере и приняла 2574 спортсмена, 22-я состоялась в 2014 году в Сочи и приняла 2800 спортсменов, 23-я состоялась в 2018 году в Пхёнчане и приняла 2593 спортсмена¹.

¹ Статистика по данным официального сайта МОК. URL: <https://www.olympic.org/> (дата обращения: 1 мая 2018 г.).

Как видим, рост популярности олимпийских игр очевиден, в чем заслуга Международного олимпийского комитета (далее МОК) и национальных олимпийских комитетов.

Конфликты государств в сфере олимпийского спорта тесно связаны с дискриминацией и сопутствующими аспектами нарушений прав участников соревнований. Так, наиболее древней и самой распространенной формой дискриминации в области спорта является дискриминация по признаку пола. Еще на античных Олимпийских играх женщинам было запрещено не только участвовать, но и появляться на соревнованиях. Впервые женщины были допущены для участия в легкоатлетической программе Олимпийских игр только в 1928 году. Однако у этого решения было немало противников. После женского забега на 800 метров в СМИ была организована шумная кампания, опиравшаяся на тот факт, что ряд участниц после забега без сил сели на дорожки. Сейчас этим никого не удивишь, но тогда этот аргумент был использован против женщин, противники их участия в Олимпийских играх доказывали, что женщинам не под силу пробежать столь большую дистанцию и это грозит им страшными последствиями для здоровья. В результате этой кампании женщины были отстранены от большинства легкоатлетических дисциплин до 1960 года. До этого времени им позволялось только бегать на 100 метров, прыгать и метать копьё и диск.

Парадоксально, но и в XXI в. можно найти примеры дискриминации женщин в спорте в некоторых странах мира. Так, в Саудовской Аравии женщинам запрещено участвовать в спортивной жизни и получать физическое образование². Только в 2012 (!) г. Саудовская Аравия впервые отправила женщину-спортсменку на Олимпийские игры.

Поэтому вполне логично, что вопросы, связанные с женской проблематикой в спорте, не остались незамеченными МОКом и мировым сообществом в целом. Первая международная конференция по вопросу «Женщины и спорт», собравшая многих руководи-

² Расширение прав и возможностей женщин посредством спорта / Управление верховного комиссара по правам человека. URL: http://www.ohchr.org/RU/NewsEvents/Stories/Pages/Empowering_womenandgirlsthroughsport.aspx (дата обращения: 1 мая 2018 г.).

телей спорта различных уровней, состоялась в Брайтоне (Великобритания) 5–8 мая 1994 г. Она была организована Британским спортивным советом и поддержана МОК³.

По ее итогам была принята Декларация, которая включала в себя принципы, обеспечивающие действенные шаги, направленные на активизацию вовлечения женщин в спортивную деятельность, обеспечивая им возможность выполнять любые функции и занимать любые должности⁴. Конференция обратила внимание на то, что все женщины должны иметь возможность заниматься безопасным спортом с учетом их физиологических особенностей, охраны их прав и достоинства как человека. Декларация установила также, что правительства и спортивные организации должны предоставить женщинам равные возможности, позволяющие достичь наивысших спортивных результатов. Спортивные функционеры и профессиональные спортсмены должны гарантировать, что соревновательные возможности, награды, первоначальное признание, спонсорство, реклама и другие формы поддержки предоставляются и женщинам и мужчинам честно и справедливо⁵.

В свою очередь в резолюции 1092 (1996) «О недопущении дискриминации в отношении женщин в спорте» Парламентская Ассамблея Совета Европы также выступила против дискриминации в спорте⁶.

Еще одной из злободневных проблем является вопрос расизма в спорте. Еще на Играх 1904 г. в Сент-Луисе организаторы отвели два дня соревнований неграм, филиппинцам, индейцам.

³ См. подробнее: Marc Keech & Barrie Houlihan. Sport and the end of apartheid // The Commonwealth Journal of International Affairs. Vol. 88, 1999 - Issue 349.

⁴ Брайтонская декларация «Женщины и спорт» // Спорт для всех. 1997. № 3-4. URL: <http://lib.sportedu.ru/press/sfa/1997N3-4/p3-4.html> (дата обращения: 1 мая 2018 г.).

⁵ Климов В. А. Гендерный аспект в спорте с позиции права и возникающие из этого споры // Спортивное право в Республике Беларусь: сб. ст. Минск: Промышленно-торговое право. 2012. С. 227.

⁶ Резолюция Генеральной Ассамблеи 1092 от 29 мая 1996 г. // Парламентская ассамблея Совета Европы. URL: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en> (дата обращения: 1 мая 2018 г.).

Основатель современного олимпизма Пьер де Кубертен (который не смог лично присутствовать на той олимпиаде) выступил с критикой такой сегрегации и добился того, чтобы подобной «Олимпиады для белых» в будущем не повторилось. Предпосылки к этому, правда, были в 1936 г., когда Игры должны были пройти в нацистской Германии, где преследование евреев и представителей любой другой «неарийской» расы было прописано законом. Только под нажимом МОК и реально создавшейся ситуации переноса Олимпиады в другую страну власти рейха перед соревнованиями вынуждены были убрать антиеврейские объявления и лозунги⁷. В результате со временем в Олимпийскую хартию был внесён пункт о строгом запрете демонстрации этнокультурных различий во время Олимпийских игр. После Олимпийских игр в фашистской Германии в психологии многих людей относительно восприятия игр произошел исторический переломный момент: победы на играх стали рассматриваться как военные победы в мирное время, доказательство силы государств, их генетической мощи, а чемпионы уже представляли не себя, а свои страны, являясь национальной гордостью и объектами пропаганды⁸. Впоследствии МОК осудил расистский дух Олимпийских игр в Германии, вывел нацистов из своего состава и даже в 1948 г. не допустил к очередным Олимпийским играм страны-агрессоры – Германию и Японию.

Интересно, что именно с тех времен спорт является одним из инструментов формирования имиджа государства, доказательством чего служит тот факт, что в 1908 году Соединенные Штаты Америки (далее США) начали вести подсчет общекомандного медального зачета на Олимпийских играх, и таким образом, стали использовать спорт для саморекламы. За ними потянулись и другие страны. В российской прессе до 1918 года писали о том, что «каждая команда - это воплощение государства, сконцентрирован-

⁷ Черным по белому // Газета. Ru. 2011. URL: http://www.gazeta.ru/sport/2011/12/a_3953057.shtml (дата обращения: 1 мая 2018 г.).

⁸ Куриной И.И. Игры, угодные богам. Древние и современные мифы олимпийских игр. Владимир, 2010. С. 271.

ная народная мощь и сила, яркая живая характеристика всей нации»⁹.

Олимпиада 1912 года получилась одной из самых скандальных в истории. Достаточно сказать, что все протесты, поданные на тех Играх, в результате были изданы книгой в 56 страниц! Однако особняком стоит скандал, связанный с американским легкоатлетом индейского происхождения Джима Торпа, который выиграл две золотые медали, в пятиборье и десятиборье. Торп стал одним из героев той Олимпиады, однако на родине, видимо, кого-то не устроил тот факт, что олимпийским чемпионом стал индеец. США сами (!) потребовали отобрать у Торпа медали, мотивировав это тем, что он является профессиональным бейсболистом и, соответственно, не может участвовать в Олимпийских играх, предназначенных для соревнований исключительно любителей. Протест был удовлетворен, медали у Торпа отобрали, и в результате карьера блистательного спортсмена была сломлена¹⁰.

Скандалы, связанные с проявлениями расизма и шовинизма в спорте, продолжали оставаться актуальными и в послевоенный период. Под давлением многих возмущенных стран МОК вынужден был отменить приглашение расистской Родезии на Олимпийские игры в Мюнхен (1972 г.). На Олимпийских играх в Монреале (1976 г.) в знак протеста против участия команды Новой Зеландии, которая поддерживала связи с расистской ЮАР, 28 команд африканских стран отказались от участия в этих Олимпийских играх¹¹.

В 1970–1980 гг. большинство стран мира не хотели допускать на Олимпийские игры и другие международные соревнования представителей ЮАР, проводившей в то время политику апартеида, несмотря даже на попытки этой страны создать смешанные команды из «черных» и «белых». В 1986 г. в Нью-Йорке была

⁹ Алексеева Д. А. Проблемы и перспективы участия России в Международном Олимпийском движении (политологический анализ). Автореферат дисс. на соискание ученой степени кандидата политических наук. - М., 2012.- Р. 6.

¹⁰ См. подробнее: 10 скандалов летних Олимпийских игр. URL: http://www.olymp.ru/history/ten_scandals (дата обращения: 1 мая 2018 г.).

¹¹ Алексеев С. В. Олимпийское право. Правовые основы олимпийского движения: учебник. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2010. С. 474.

принята Международная конвенция против апартеида в спорте¹², в соответствии с которой это явление осуждалось во всех его формах, и определялись жесткие меры по прекращению сотрудничества с командами и отдельными спортсменами, отобранными на основе апартеида либо связанными с ним.

Есть примеры дискриминации и в отношении представителей отдельных государств. Так, Олимпиада в 1920 году ознаменовалась политическим скандалом. Германия и её союзники по Первой мировой войне не участвовали в Играх из-за своего «плохого поведения». В качестве наказания страны-победительницы добились запрета на участие Германии и союзников в этих Играх, хотя это и противоречило идеалам олимпийского движения. Не пустили немцев и на следующие игры в 1924 году. В Играх также не принимала участие РСФСР. Революционное на тот момент государство не было признано ведущей державой и по этой причине не смогло принять участие в Играх. На следующие Игры уже СССР всё же пригласили, но теперь советская сторона отказалась от участия в знак протеста. Вместо этого СССР пыталась создать свой аналог пролетарской Олимпиады — Спартакиады, которые проводились до 1952 года, когда страна впервые приняла участие в Играх.

Еще один характерный пример: матч между сборными СССР и Венгрии по водному поло, состоявшийся на Олимпиаде 1956 года, вскоре после попытки антисоветского восстания в Венгрии, подавленного советскими войсками. Ещё до игры было ясно, что будет конфликт, венгры были полны решимости и настроены весьма агрессивно. Сам матч проходил с непрекращающимися стычками, провокациями и грубыми фолами и закономерно закончился дракой, беспорядками и присуждением технического поражения советской сборной (впрочем, она все равно проигрывала). После Олимпиады венгерские спортсмены практически в полном составе получили политическое убежище в западных странах.

Настоящий парад бойкотов начался с 1976 года, когда игры в Монреале демонстративно пропустили все африканские страны в знак протеста против регбийного матча Новой Зеландии с ЮАР,

¹² Действующее международное право. Т. 2.- М.: Московский независимый институт международного права, 1997. С. 84 - 90.

которая тогда была отлучена от Олимпийских игр за режим апартеида. Хотя регби не является олимпийским видом спорта, и МОК трудно было предъявить претензии, африканские страны решили воспользоваться случаем и потребовать исключения из МОК новозеландцев, на что комитет не пошёл.

Далее, 22-е и 23-е Олимпийские Игры оказались неполноценными вследствие такого бойкота. В Москву отказались приехать представители сразу нескольких десятков стран, в том числе спортсмены США, ФРГ и Японии. Таким образом, эти государства выражали свой протест против ввода советских войск в Афганистан. Но в действительности большая часть спортсменов из стран, бойкотировавших Олимпиаду, всё же выступила на соревнованиях. Их страны официально присоединились к бойкоту, однако позволили спортсменам приехать на соревнования, просто выступали они там не под национальным флагом, а под олимпийским. В результате единственными западными спортсменами, не попавшими на Олимпиаду в Москве, стали американцы, которым их Олимпийский комитет пригрозил всевозможными карами и дисквалификацией за попытку выступить на Играх в частном порядке. Спустя четыре года СССР выдал свой «ответ», отказавшись отправить своих спортсменов в Лос-Анджелес. Официальной причиной было названо опасение за безопасность спортсменов. Вместе с советской делегацией от поездки в США отказались также и восточные немцы. Правда, Румыния, присоединившаяся к бойкоту, разрешила своим спортсменам в частном порядке выступить на Играх под олимпийским флагом.

К сожалению, не менее вопиющие нарушения происходят и на соревнованиях лиц с ограниченными возможностями по здоровью. Самый возмутительный случай произошёл на Паралимпийских играх в Сиднее в 2000 году, когда испанские баскетболисты притворялись умственно отсталыми. Испанцы с огромным преимуществом разгромили всех своих соперников, а в финале обыграли Россию. Через несколько недель после соревнований один из участников команды признался, что, за исключением двух человек, все остальные испанские баскетболисты были абсолютно здоровы и изображали умственно отсталых по заданию испанской федерации. Поднялся страшный шум, испанцев лишили медалей, а результатом стала полная отмена всех соревнований с участием

лиц с расстройством интеллекта. На Паралимпиаде 2012 года эти соревнования были частично возвращены, но баскетбол по-прежнему остаётся под запретом.

Есть и другой резонансный пример. Южноафриканский легкоатлет Оскар Писториус, выступающий с протезами обеих ног, ранее участвовал только в соревнованиях параолимпийцев. Но спортсмен заявил, что хочет участвовать в Олимпийских играх наравне со здоровыми спортсменами, поскольку научился развивать «приличную» скорость. Однако Международная ассоциация легкоатлетических федераций (далее ИААФ) запретила ему это, решив, что протезы дают ему преимущество, ведь такие ноги не устают (поскольку в искусственных ногах атлета не вырабатывается молочная кислота); к тому же на официальных соревнованиях ИААФ запрещено использование любых технических средств, обеспечивающих преимущество над остальными. Инвалид подал апелляцию в Спортивный арбитражный суд в Лозанне (далее CAS). Тот принял решение: атлет может участвовать в «здоровой» Олимпиаде, на данный момент недостаточно данных для научного доказательства преимущества Писториуса. Это означает, что Оскар Писториус теперь имеет право участвовать в любых соревнованиях наравне со здоровыми спортсменами¹³.

Вместе с тем, здесь следует поднять вопрос не дискриминации, а дифференциации¹⁴. Согласно определению, данному Комитетом ООН по правам человека, под «дискриминацией» следует понимать «любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, которое основано на признаках расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства и которое имеет целью или следствием уничтожение или умаление признания, использования или осуществления всеми лицами на равных началах всех прав и

¹³ Седрединова М. Р. Принцип недискриминации спортсменов // Спортивное право: перспективы развития: материалы 4-й Междунар. науч.-практ. конф. / под ред. К. Н. Гусова, А. А. Соловьева. М., 2010. С. 151.

¹⁴ Шевченко О. А. Проблемы дискриминации в спорте // Спортивное право: перспективы развития: материалы 3-й Междунар. науч.-практ. конф. / под ред. К. Н. Гусова, А. А. Соловьева. М., 2010. С. 118–122.

свобод». Подчеркивается, что «недискриминация, наряду с равенством перед законом и правом на равную защиту закона без какой-либо дискриминации, представляет собой основополагающий и общий принцип, касающийся защиты прав человека»¹⁵.

Нормообразование в указанных сферах продолжила VII Международная конференция по спорту, образованию и культуре, которая прошла в декабре 2010 года в Дурбане (Южно-Африканская Республика). По итогам конференции был выпущена декларация¹⁶, призывающая активно привлекать молодежь к Олимпийскому движению, не допускать расовой дискриминации, бороться с допингом в спорте, продвигать Олимпийское образование.

На новый уровень разрешения олимпийских споров выходит CAS, а точнее его специальные офисы ad hoc на Олимпийских играх. Этот особый суд, называемый «Подразделение ad hoc CAS», действовал на Олимпиадах, начиная с Игр в Атланте 1996 года. Такое же подразделение создавалось на Играх Содружества, чемпионатах Европы и мира по футболу. Подразделение ad hoc CAS предоставляет всем участникам Олимпиады свободно обращаться за разрешением споров, причем эти споры будут разрешаться в строгие сроки прохождения Олимпиады. CAS – постоянно действующий арбитражный орган, основанный в 1984 году и специализирующийся на разрешении спортивных споров. Он имеет штаб-квартиру в Лозанне, Швейцария, и подразделения в Нью-Йорке и Сиднее, а также Дополнительные представительства в Абу Даби, Шанхае, Куала-Лумпуре и Каире.

Все члены основного подразделения ad hoc CAS, которые работают во время Олимпиады, являются либо юристами, либо профессорами, специализирующимися в спортивном праве и ар-

¹⁵ Жук Е. И. Проблема соблюдения прав человека при участии транссексуалов в спортивных состязаниях // Спортивное право: перспективы развития: материалы 5-й Междунар. науч.-практ. конф. / под общ. ред. К. Н. Гусова, А. А. Соловьева. М., 2011. С. 68.

¹⁶ См. подробнее: Durban Declaration. Materials of the 7th World Conference On Sport, Education And Culture // URL: http://www.olympic.org/Documents/Conferences_Forum_and_Events/2010_Durban/FinalDurbanStatement-eng.pdf/ (дата обращения: 1 мая 2018 г.).

битраже. Они работают на основе принципов внепартийности, справедливости и процессуальности. По правилам CAS, если во время Олимпиады участник или спортивная команда желает передать спор на рассмотрение подразделения ad hoc согласно нормам Правила 59 Олимпийской Хартии, он/она должен оформить запрос в офис CAS в Рио, в том числе по электронной почте info@tascas.org непосредственно генеральному секретарю CAS.

Председатель основного подразделения ad hoc может учредить коллегия из 1 или 3 арбитров и незамедлительно открыть слушание дела, во время которого стороны, свидетели и потенциальные третьи лица, получают возможность представить свои правовые доводы и доказательства. По правилам, подразделения ad hoc выносит решения в течение 24 часов. Это становится возможным ввиду специально предусмотренных и утвержденных организационных мер.

В целом, в своей практике CAS сталкивается со множеством проблем современного спорта, таких как допинг и иные медицинские средства улучшения спортивных результатов (например, смена пола спортсменом), ошибки судей-рефери на соревнованиях, влияние СМИ на спортсменов, зависимость от спонсоров, политическая конкуренция государств, проявляющаяся и в агрессии на спортивных соревнованиях, предвзятость и лояльность судейства (например, по отношению к спортсменам, представляющим страну-организатора соревнований), использование правовых инструментов (принятие в гражданство перспективного спортсмена - натурализация), тотализаторы, компьютерные и иные преступления с использованием современной аппаратуры и техники (например, для сбоя приборов, фиксирующих результат, ослепление спортсменов лазерными указками и т.п.). И как видно из приведенного обзора, он готов не только к квалифицированному рассмотрению этих споров, но и в интересах спортсменов и духа соревнований готов рассматривать их оперативно, особое внимание уделяя допинговым ситуациям как наиболее резонансным и сложным.

На наш взгляд, во избежание указанных скандальных ситуаций CAS должен стать единственным органом по наказанию спортсменов, а иные спортивные организации (МОК, Всемирное антидопинговое агенство (далее ВАДА), национальные олимпий-

ские комитеты и спортивные федерации) служить первой инстанцией по рассмотрению спортивных конфликтных ситуаций.

Представляется, что опыт организации подразделений CAS на Олимпийских играх будет востребован и эффективно разрешит все возможные конфликты на предстоящих Олимпиадах.

С теоретико-правовой точки зрения крайне важно сформулировать пути развития указанных направлений олимпийских споров и сформулировать основополагающие термины и постулаты. Итак, в классическом определении олимпийское право – система взаимосвязанных норм и правил, регулирующих общественные отношения, складывающиеся в международном олимпийском движении¹⁷. Следовательно, олимпийские споры – конфликтные ситуации в международном олимпийском движении. Олимпизм, безусловно, не свободен от общих проблем международных отношений, политики, поэтому и конфликты, как показано, выше, могут быть самыми разнообразными.

Исходя из вышерассмотренных проблем, олимпийское процессуальное право может считаться формой олимпийского права, особым конгломератом норм, которые реализуют участники международного олимпийского движения. В структуре олимпийского процессуального права: требования к обращениям в специализированные органы по олимпийским спорам, порядок рассмотрения этих обращений, правила обжалования актов и решений, принятых в связи с проведением олимпиад. Анализ природы, итогов и влияния олимпийских конфликтов позволяет сделать прогноз относительно необходимости унификации правил рассмотрения споров в связи с проведением олимпийских игр, создав единый механизм на базе CAS в Лозанне. Учитывая опыт *ad hoc* подразделений CAS на Олимпиадах, следует сформировать постоянно действующий олимпийский арбитраж с привлечением юристов МОК, судей CAS, представителей ВАДА, спортивных федераций исходя из характера рассматриваемого спора. Правовыми основами будущего олимпийского арбитража должны стать новые акты МОК на базе Олимпийской хартии, в содержание которых следует включить юридически обязательные правила организации и проведения

¹⁷ Алексеев С.В. Олимпийское право - новейшее направление спортивной юриспруденции // Спорт: экономика, право, управление. 2009. № 3. С. 3.

олимпийских игр, а также правила рассмотрения олимпийских споров. Теоретической базой для указанных процессов является зарождающееся направление юриспруденции – олимпийское процессуальное право.

ОСОБЕННОСТИ ЗАЩИТЫ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНЫХ ПРАВ В ОБЛАСТИ СПОРТА

Игорь Владиславович Понкин

*Доктор юрид. наук, профессор
Профессор кафедры спортивного права
Московский государственный юридический университет
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*

Алена Игоревна Редькина

*Канд. юрид. наук
Старший преподаватель кафедры спортивного права
Московский государственный юридический университет
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*

Проведение международных спортивных соревнований, в особенности наиболее масштабных, таких как, к примеру, Олимпийские игры, оказывает существенное влияние на развитие права интеллектуальной собственности в области спорта, и не в последнюю очередь в силу влияния процессов глобализации в этой сфере.

Высокие уровни доходов, получаемых от проведения таких мероприятий, связанные, в том числе, с их глобальной известностью и привлекательностью, способствуют развитию недобросовестного поведения, например, паразитического маркетинга, либо недобросовестного приобретения и использования конфиденциальной информации о спортивных командах для получения перед ними недобросовестного конкурентного преимущества на спортивных соревнованиях¹, и далеко не всегда такое поведение может

¹ De Werra J. How to Protect Trade Secrets in High-Tech Sports? An Intellectual Property Analysis Based on the Experiences at the America's Cup and in the Formula One Championship // European Intellectual Property Review. 2010. Vol. 32. № 4. P. 155.

быть эффективно пресечено с помощью традиционных механизмов.

Соответственно, международные спортивные организации выдвигают к национальному законодательству тех государств, на территории которых проводятся такие мероприятия, требования обеспечения более существенной правовой защиты их интеллектуальных прав. Причем такие требования являются универсальными, не учитывающими возможной специфики национального законодательства.

При этом Андре Лу отмечает, что спортивные организации сейчас зачастую предпринимают попытки завуалировать цели извлечения как можно большей прибыли заявлениями об обеспечении всеобщего блага в этой области², соответственно, задача государства здесь заключается также и в том, чтобы обеспечить надлежащее достижение этих целей.

В настоящей статье рассмотрим два основных проблемных аспекта: реализация прав на освещение таких мероприятий (которые в определенной мере могут быть отнесены к интеллектуальным) и реализация прав на спортивную символику.

Освещение спортивных мероприятий

Освещение спортивных мероприятий по телевидению обладает некоторыми определенными особенностями, среди которых Александер Шауб отмечает следующие:

- спорт является нематериальной продукцией, и зрителей главным образом интересуют именно живые трансляции спортивных мероприятий;

- затруднительной является замена одного контента на другой, поскольку зритель, который желает посмотреть конкретное спортивное мероприятие, не будет удовлетворен освещением вместо этого какого-либо другого спортивного мероприятия;

- концентрация прав в руках спортивных федераций снижает количество доступных прав в данной сфере вообще; более того, доступность прав снижается также и за счет увеличения количества договоров относительно телевизионных прав, заключаемых

² Louw A.M. *Ambush Marketing and the Mega-Event Monopoly/ How Laws are Abused to Protect Commercial Rights to Major Sporting Events*. The Hague (The Netherlands): Springer, 2012. P. 30.

на исключительной основе на долгосрочные периоды времени, либо распространяющиеся на сразу большое количество спортивных мероприятий, что укрепляет позиции на рынке наиболее крупных вещательных компаний, поскольку они являются единственными операторами, которые имеют возможность принимать участие в аукционах на приобретение телевизионных прав, реализуемых сразу крупными пакетами³.

Международные спортивные организации, как правило, стремятся коммерциализировать права на освещение международных спортивных мероприятий в как можно большей степени, что может вступать в противоречие с правом общественности на информацию, закрепленным в международных нормативно-правовых актах.

На уровне Европейского Союза действует, например, Директива Европейского Парламента и Совета от 10 марта 2010 года № 2010/13/EU «О координации некоторых законодательных, регламентарных положений или административных мер государств-членов, касающихся предоставления аудиовизуальных медиа-услуг»⁴, часть 1 статьи 14 которой устанавливает, что государства-члены ЕС вправе принимать соответствующие меры для обеспечения того, чтобы вещательные компании не освещали на исключительной основе трансляции особенно важных для общества мероприятий таким образом, чтобы общество было лишено возможности следить за такими мероприятиями в прямом эфире или в записи по телевидению. Для этого государства формируют перечни такого рода мероприятий, на которые распространяются соответствующие требования.

³ Schaub A. Sports and Competition: Broadcasting Rights of Sports Events // URL:

http://www.futbolekonomi.com/Raporlar/Ekonomi/Sports_and_competition_broadcasting_rights.pdf (дата обращения 13 апреля 2018 г.). 2002. P. 4–5.

⁴ Directive № 2010/13/EU of the European Parliament and of the Council of 10 March 2010 on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (Audiovisual Media Services Directive) // URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32010L0013> (дата обращения 13 апреля 2018 г.).

И зачастую к мероприятиям, имеющим важное значение для общества, относят спортивные мероприятия.

Спортивными организациями такие принимаемые государствами меры, ограничивающие их исключительные права на трансляции крупных мероприятий, неоднократно оспаривались, однако Европейская комиссия продолжает придерживаться на этот счет позиции, согласно которой обеспечение надлежащего доступа общественности к таким мероприятиям соответствует интересам общества (например, отметим решение Европейской комиссии от 8 мая 2017 года № 2017/C 214/04 относительно соответствия праву Сообщества мер, принятых Венгрией в соответствии со статьей 14 Директивы № 2010/13/EU «О координации некоторых законодательных, регламентарных положений или административных мер государств-членов, касающихся предоставления аудиовизуальных медиа-услуг»⁵).

В данном решении Европейская комиссия отметила, что мероприятия, такие как, в частности, зимние и летние Олимпийские игры, мероприятия в рамках чемпионата мира по футболу и чемпионата Европы по футболу (а также достаточно широкий ряд иных крупных спортивных мероприятий), вошедшие в перечень особенно важных для общества, разработанный после консультаций с общественностью, соответствуют как минимум двум из следующих критериев каждое:

– мероприятия создают в Венгрии особый общий резонанс, а не просто являются значимыми для тех, кто традиционно следит за спортом и соответствующей деятельностью;

– мероприятия имеют широко признаваемое, особое культурное значение для населения Венгрии;

⁵ Commission Decision of 8 May 2017 № 2017/C 214/04 on the compatibility with Union law of the measures taken by Hungary pursuant to Article 14 of the Directive 2010/13/EU on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (Audiovisual Media Services Directive) // URL: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32017D0704\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32017D0704(01)) (дата обращения 13 апреля 2018 г.).

– мероприятия включают участие национальной спортивной команды в соревновании или мероприятии международного уровня;

– мероприятие традиционно транслируется по бесплатному телевидению и привлекает существенную аудиторию.

Символика международных спортивных мероприятий

Наиболее часто используемым механизмом защиты прав на символику международных спортивных мероприятий является регистрация товарных знаков⁶.

При этом зачастую общий правовой режим товарных знаков, устанавливаемый законодательством об интеллектуальной собственности, не совсем эффективен для защиты интересов организаторов международных спортивных мероприятий.

Например, как отмечают исследователи, общий правовой режим защиты прав на средства индивидуализации, в частности, на товарные знаки, устанавливаемый законодательством об интеллектуальной собственности и добросовестной конкуренции, может быть не всегда достаточен для противодействия наиболее сложным видам паразитического маркетинга, с которым сталкиваются организаторы крупнейших спортивных мероприятий. В связи с этим организаторы и спонсоры мероприятий требуют от принимающих государств принятия в дополнение к основному специального законодательства, направленного на защиту прав, возникающих в связи с такими мероприятиями. Наиболее часто такое законодательство действует в отношении средств индивидуализации Олимпийских игр (в частности, на международном уровне, действует Найробский договор об охране олимпийского символа)⁷.

⁶ См.: Kalamadi S. Intellectual Property and the Business of Sports Management // Journal of Intellectual Property Rights. 2012, September. Vol. 17. P. 437–442. P. 438.; Wall A.M. Sports Marketing and the Law: Protecting Proprietary Interests in Sports Entertainment Events // Marquette Sports Law Journal. 1996, Fall. Vol. 7. № 1. P. 121.

⁷ Dannemann Lundgren F. Event Marks: A Necessary Form of Protection against Ambush Marketing? / A Thesis submitted in partial satisfaction of the requirements for the degree of Master of Laws in Intellectual Property (LLM. IP) // URL: https://euipo.europa.eu/knowledge/pluginfile.php/28196/mod_data/content/351

Законодательные акты, принимаемые государствами в этих целях, как правило, обеспечивают более широкую защиту спортивных мероприятий, которая выходит за рамки общего правового режима реализации и защиты прав на товарные знаки и обозначения, независимо от общих характеристик законодательства, даже несмотря на то, что срок их действия зачастую является ограниченным. По мнению Мартины Вивлунд, то, что такая защита является более широкой, доказывает частое отсутствие условий о том, что несанкционированное использование товарного знака обязательно должно вводить в заблуждение потребителя намеренно, чтобы оно могло рассматриваться как нарушение прав на товарные знаки мероприятия, на которое распространяется специальная правовая защита⁸.

Главным образом, меры, направленные на защиту прав организаторов международных спортивных мероприятий на отдельные элементы брендов этих мероприятий, направлены на противодействие несанкционированному использованию таких элементов без согласия правообладателей для того, чтобы последние имели возможность получать доходы или какие-либо выгоды от любой деятельности, связанной с такими мероприятиями⁹.

В общем и целом можно выделить три основных подхода к обеспечению защиты интеллектуальных и коммерческих прав и интересов организаторов крупных спортивных мероприятий (в связи с символикой таких мероприятий):

– подход, в рамках которого устанавливается специальный правовой режим в отношении конкретных наиболее значимых спортивных мероприятий (реализованный, к примеру, в России и в Австралии);

/DANNEMAN_LUNDGREN_Felipe.pdf (дата обращения 13 апреля 2018 г.). 2010. P. 54–55.

⁸ Vivlund M. The Protection of Event Marks: An analysis of the registrability of valuable trademarks associated with major sporting events (Master Thesis) / Faculty of law of Lund University // URL: <http://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordOID=3803886&fileOID=3810825> (дата обращения 13 апреля 2018 г.). 2013. P. 41.

⁹ Kavitha K., Filma V. Intellectual Property Protection and IPL // URL: <http://manupatra.com/roundup/336/Articles/Intellectual%20Property%20Protection.pdf> (дата обращения 13 апреля 2018 г.). P. 3.

– подход, в рамках которого предусматривается возможность применения специальных мер для защиты прав организаторов любых значимых мероприятий, не только спортивных, которые отвечают определенным публичным интересам (например, такой подход реализован в ЮАР);

– подход, согласно которому создаются определенные механизмы защиты интеллектуальных прав на символику организаторов любых спортивных мероприятий (частично такой подход реализован в России).

Если говорить о некоторых отдельных проблемах защиты прав на символику спортивных мероприятий, то отметим здесь проблемы, связанные с регистрацией в качестве товарных знаков обозначений международных спортивных мероприятий вида «город/страна + год», поскольку они не обладают достаточными необходимыми свойствами отличительности¹⁰.

Известным является решение Окружного суда Соединенных Штатов по округу Колумбия № 285 F.Supp.2d 64 (2003) от 2 октября 2003 года по делу «ФИФА против компании "Найк"»¹¹, в котором данный судебный орган признал право компании Найк на дизайн со словосочетанием «США 03», в то время как ФИФА ранее зарегистрировала товарный знак с данным словосочетанием в связи с проведением чемпионата мира по футболу среди женщин в 2003 году, отметив, что даже поклонники футбола автоматически не связывают словосочетание «США 03» с данным спортивным мероприятием.

Интересно, что в данном решении, обращаясь к опыту Международного олимпийского комитета, успешно создавшего у потребителей ассоциации между конкретными олимпиадами и схо-

¹⁰ См.: Vivlund M. The Protection of Event Marks: An analysis of the registrability of valuable trademarks associated with major sporting events (Master Thesis) / Faculty of law of Lund University // URL: <http://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordId=3803886&fileId=3810825> (дата обращения 13 апреля 2018 г.). 2013. P. 1–2.

¹¹ Federation Internationale de Football Association v. Nike, Inc. / Decision of the United States District Court, District of Columbia № 285 F.Supp.2d 64 (2003) of October 2, 2003 // URL: <https://www.leagle.com/decision/2003349285fsupp2d641344> (дата обращения 13 апреля 2018 г.).

жими обозначениями (также представляющими собой конструкции вида «город+год») и успешно защищающего свои коммерческие права на такие обозначения проводимых Олимпийских игр, Окружной суд Соединенных Штатов по округу Колумбия отметил, что это не означает того, что ФИФА сопоставимо успешна в отношении чемпионатов мира по футболу.

Как отмечает Фелипе Даннеманн Лундгрэн, исключительные права, предоставляемые организаторам международных спортивных мероприятий и официальным спонсорам таких мероприятий в отношении рекламы и использования слов, которые обычно входят в достояние всего общества, на время их проведения, могут также оказывать негативное влияние на свободу конкуренции¹².

Также может возникать вопрос о правомерности применения таких мер, тем более, настолько масштабных, в свете необходимости защиты некоторых отдельных прав человека, в частности, права на информацию.

При этом без финансового спонсорства и защиты интеллектуальных прав организаторов спортивных мероприятий могут стать просто неосуществимыми с финансовой точки зрения их проведение и организация, в особенности, если речь идет о крупнейших спортивных мероприятиях, таких как Олимпийские игры и чемпионат мира по футболу¹³.

Представляет интерес также следующее.

¹² Dannemann Lundgren F. Event Marks: A Necessary Form of Protection against Ambush Marketing? / A Thesis submitted in partial satisfaction of the requirements for the degree of Master of Laws in Intellectual Property (LLM. IP) // URL: https://euipo.europa.eu/knowledge/pluginfile.php/28196/mod_data/content/351/DANNEMAN_LUNDGREN_Felipe.pdf (дата обращения 13 апреля 2018 г.). 2010. P. 54–55.

¹³ Dannemann Lundgren F. Event Marks: A Necessary Form of Protection against Ambush Marketing? / A Thesis submitted in partial satisfaction of the requirements for the degree of Master of Laws in Intellectual Property (LLM. IP) // URL: https://euipo.europa.eu/knowledge/pluginfile.php/28196/mod_data/content/351/DANNEMAN_LUNDGREN_Felipe.pdf (дата обращения 13 апреля 2018 г.). 2010. P. 54–55.

Некоторое время назад Международная ассоциация по охране интеллектуальной собственности (являющаяся неправительственной некоммерческой организацией) приняла Резолюцию от 14 октября 2009 года по Вопросу Q210 «Защита важных спортивных мероприятий и связанной с ними коммерческой деятельности посредством товарных знаков и других прав интеллектуальной собственности»¹⁴.

В данной резолюции было отмечено, в частности, следующее:

– законодательство о товарных знаках и недобросовестной конкуренции не должно изменяться исключительно под крупные спортивные мероприятия;

– следует избегать специального правового режима для прав в отношении крупных спортивных мероприятий, выходящего за рамки основного правового режима, предусматриваемого законодательством о товарных знаках и недобросовестной конкуренции;

– когда однако такие специальные права предусматриваются, при наделении ими следует обеспечивать баланс между интересами всех заинтересованных сторон, включая спортивные руководящие органы, организаторов мероприятий, официальных спонсоров мероприятий, другие организации и общество.

Указанные специальные права, в частности, должны соответствовать определенным характеристикам, среди которых:

– такие права должны быть ограниченными по времени, и их действие должно начинаться и заканчиваться в разумные сроки относительно времени проведения самого спортивного мероприятия;

– такие права могут нарушаться только коммерческой деятельностью;

– должен быть обеспечен баланс между такими правами и свободой выражения мнения;

¹⁴ Resolution of the International Association for the Protection of Intellectual Property on Question Q210 «The protection of major sports events and associated commercial activities through Trade Marks and other IPR» of October 14, 2009 // URL: <http://aippi.org/wp-content/uploads/committees/210/RS210English.pdf> (дата обращения 13 апреля 2018 г.).

– должны признаваться существовавшие до возникновения указанных прав права интеллектуальной собственности.

К крупным спортивным мероприятиям в данном документе отнесены те спортивные мероприятия, которые привлекают высокий уровень интереса зрителей и интереса средств массовой информации всех видов, и проведение которых зависит от существенного вклада официальных спонсоров.

Данный документ, по сути, отражает имеющиеся место проблемы реализации требований международных спортивных организаций в связи с проведением соответствующих мероприятий.

Заключение

В заключение отметим, что ряд мер, которые международные спортивные организации требуют имплементировать в национальное законодательство для защиты своих интеллектуальных прав, могут вступать в противоречие с действующим национальным законодательством, и путей решения таких противоречий множество, в частности, государства, заинтересованные в принятии международных мероприятий на своей территории, придерживаются подхода введения временных мер.

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ПРИЗНАНИЯ КОМПЬЮТЕРНОГО СПОРТА ОЛИМПИЙСКИМ ВИДОМ СПОРТА

Альберт Маратович Хайрутдинов

*студент кафедры международного права,
Российский университет дружбы народов
khayrutdinov.albert99@gmail.com*

Компьютерный спорт является одним из самых молодых видов спорта. Первые официальные соревнования начали проходить только в 1997 году, а уже в октябре 2017 года на саммите в Лозанне Международный Олимпийский Комитет (далее МОК) «признал» эту дисциплину, отметив, что «Соревновательную часть компьютерных игр можно рассматривать как спортивную активность, а игроки, участвующие в ней, готовятся и тренируются той же интенсивностью, что и спортсмены традиционных видов спорта»¹. Таким образом, мы можем увидеть как за 20 лет новый вид спорта прошел путь от возникновения как явление до «признания» МОК.

Помимо этого, МОК поставил условия для признания этой дисциплины Олимпийской:

- Компьютерный спорт должен соответствовать Олимпийским ценностям;
- Существование организации, которая бы обеспечивала соблюдение норм и правил Олимпийского движения (анти-допинг, борьба с манипуляциями и ставками)².

Продвижением компьютерного спорта в ряды олимпийских видов спорта занимается Международная федерация компьютерного спорта (далее - IeSF (International e-Sports

¹ Communique of the olympic summit / Official International Olympic Committee website. URL: <https://www.olympic.org/news/communique-of-the-olympic-summit> (дата обращения: 12 апреля 2018 г.)

² Там же

Federation³). На сегодняшний день эта организация объединяет национальные федерации 48 стран.

На сегодняшний день перед этой организацией стоят следующие цели:

- Увеличение числа государств-членов;
- Создание правил и стандартов для международных соревнований;
- Проведение международных турниров;
- Добиться признания компьютерного спорта Олимпийским видом спорта.

Также стоит отметить, что IeSF в 2013 году получила статус участника Всемирного антидопингового агентства (далее WADA), в 2014 году вступила в Международную ассоциацию содействия развитию массового спорта (TAFISA), а также подала заявку на членство в Генеральной ассоциации международных спортивных федераций (GAISF)⁴.

Но насколько скоро можно будет увидеть кибер-атлетов на Олимпийском пьедестале? В 2016 и 2018 годах уже проходили киберспортивные соревнования во время олимпиады, а в 2018 году это мероприятие получило официальную поддержку МОК⁵. Цель этих турниров заключалась в демонстрации популярности компьютерного спорта, особенно в среде людей, не разбирающихся в этой дисциплине. В связи с тем, что программа Олимпийских игр утверждается за 7 лет до начала олимпиады, то ближайшей Олимпиадой, на которой можно будет, в теории, увидеть компьютерный спорт, как часть основных игр, являются

³ IeSF не является международной федерацией, признанной МОК, хотя она и является наиболее вероятным кандидатом. Далее в статье под “IeSF” следует понимать, как саму организацию, которая уже существует, так и ту, которая возможно будет в будущем создана и признана МОК, и а также будет отвечать за компьютерный спорт в Олимпийском движении.

⁴ Official website of the International e-Sports Federation. URL: <https://www.ie-sf.org/> (дата обращения: 12 апреля 2018 г.).

⁵ Intel brings eSports to Pyeongchang ahead of the olympic winter games / Official International Olympic Committee website. URL: <https://www.olympic.org/news/intel-brings-esports-to-pyeongchang-ahead-of-the-olympic-winter-games> (дата обращения: 12 апреля 2018 года).

Олимпийские игры 2024 года в Париже. Председатель Организационного комитета по проведению Олимпиады 2024 года Тони Эстанге заявил: «Мы должны рассмотреть это, потому что мы не можем просто сказать: «Это к нам не относится. Киберспорт это не об олимпиаде». Молодежь действительно интересуется компьютерным спортом. Давайте посмотрим на это. Давайте встретимся с ними. Давайте попробуем найти мосты. Я не хочу говорить «нет» с самого начала. Я думаю, что будет интересно взаимодействовать с МОК и с ними, с киберспортивным сообществом, чтобы понять, что это такое и почему оно такое успешное»⁶.

Нельзя исключать и тот вариант, что компьютерный спорт будет включен в программу Олимпийских игр в качестве показательного вида спорта: в этом случае признание МОК компьютерного спорта олимпийским видом спорта первого уровня будет не обязательна и это позволит на практике оценить, насколько эта дисциплина «вписывается» в программу Олимпийских игр.

Стоит также отметить, что компьютерный спорт входит в программу Азиатских игр: в 2007 году впервые состоялись соревнования по этой дисциплине в рамках Азиатских игр в помещениях. В том году соревнования проходили в трех различных дисциплинах: FIFA (футбольный симулятор), NBA (баскетбольный симулятор), Need for Speed (гоночный симулятор)⁷. В 2009 году добавилось 2 новые дисциплины: Dota Allstars (МОБА⁸) и Starcraft (Стратегия в реальном времени)⁹. В

⁶ eSports could be medal event at 2024 Olympics, Paris bid team says / The Guardian. URL: <https://www.theguardian.com/sport/2017/aug/09/esports-2024-olympics-medal-event-paris-bid-committee> (дата обращения: 12 апреля 2018 г.).

⁷ Official website of Olympic Council of Asia. Games. Asian Indoor Games. Macau 2007. Electronic Sports. URL: <http://www.ocasiasia.org/Game/GPSports.aspx?m3o2sVEZ0psOJH30IZzP9RvFPj2iDr8UdvRXh8IL5Po=> (дата обращения: 12 апреля 2018 г.).

⁸ от англ. Multiplayer Online Battle Arena, букв. «многопользовательская онлайн-боевая арена».

⁹ Official website of Olympic Council of Asia. Games. Asian Indoor Games. Vietnam 2009. Electronic Sports.

2013 году с реорганизацией этих игр (они были объединены с Азиатскими играми по боевым искусствам) немного изменился и список дисциплин. В том году было разыграно 6 комплектов медалей (FIFA, League of Legends (МОБА), Need for Speed, Special Force (FPS¹⁰), Starcraft и Tekken (файтинг¹¹))¹². В 2018 году эта дисциплина будет представлена уже на «основных» играх в Джакарте как показательный вид спорта, а с 2022 года станет полноценной дисциплиной в рамках Азиатских игр¹³. Азиатские игры - это региональные игры, признаваемые МОК и проходящие под эгидой Олимпийского совета Азии. Таким образом, мы можем увидеть, как компьютерный спорт уже «подобрался» к Олимпийскому движению.

Почему компьютерный спорт должен быть включен в программу Олимпийских игр?

1. **Привлечение молодежи.** Сам по себе компьютерный спорт популярнее некоторых олимпийских видов спорта и подавляющее большинство его поклонников - молодежь. В случае включения этой дисциплины в официальную программу Олимпийских игр новую аудиторию получают и уже включенные в олимпийскую программу дисциплины.

2. **Зрелищность.** Компьютерный спорт является одной из самых зрелищных дисциплин: действия во время матча происходят постоянно, они не позволяют зрителю заскучать.

3. **Объективные критерии определения победителя.** Большинство соревновательных игр предполагают матч «игрок vs.

URL:

<http://www.ocasia.org/Game/GPSports.aspx?VKZk7uGbk/BXZHVBfCzSYphtYA8Kc66S0pNQjIRbdsw=> (дата обращения: 12 апреля 2018 г.).

¹⁰ от англ. First-person Shooter, букв. «шутер (стрелялка) от первого лица».

¹¹ от англ. Fighting, букв. «бой (симулятор рукопашного боя)».

¹² Official website of Olympic Council of Asia. Games. Asian Indoor & Martial Arts Games. Incheon 2013. Electronic Sports. URL: <http://www.ocasia.org/Game/GPSports.aspx?9QoyD9QEWPeH6nLBrRSBtZOdJn2u220HU4AyLCxhr60=> (дата обращения: 12 апреля 2018 г.).

¹³ Киберспорт войдет в программу Азиатских игр - 2022 / Информационное агентство России «ТАСС». URL: <http://tass.ru/sport/4193094> (дата обращения: 12 апреля 2018 г.)

игрок» или «команда vs. команда» и всегда из него выходит 1 победитель - ничьи исключены.

4. Сама организация соревнований не предполагает больших финансовых затрат, не требуется специальных помещений или специального оборудования.

5. **Объективность результата.** Все игроки используют одинаковое оборудование, что не дает никому никакого преимущества.

6. Соревнования не требуют больших физических нагрузок для спортсменов, что не сопряжено с затратой большого количества времени для их восстановления и позволяет провести соревнование за время олимпиады (2 недели).

Однако есть и много причин, которые препятствуют компьютерному спорту войти в программу олимпийских видов спорта.

1. **Высокий порог вхождения.** Большинство игр, которые претендуют войти в олимпийскую программу, являются очень сложными для понимания и обычному зрителю, который старше 30-35 лет, вряд ли захочется разбираться в новой дисциплине, ведь правила здесь гораздо сложнее чем «попасть в центр мишени» или «добежать до финиша быстрее всех».

2. **Невозможность IeSF установить все правила.** Правило 26 Олимпийской хартии говорит, что одной из функций международной федерации является создание и введение в действие правил¹⁴. Однако эта дисциплина подлежит регулированию в двух измерениях: реальном и виртуальном¹⁵. Если с реальным все просто: антидопинговые правила, борьба со ставками и махинациями, то с виртуальным все гораздо сложнее, ведь правила самой «игры» устанавливаются ее разработчиками и

¹⁴ Olympic Charter // URL: https://stillmed.olympic.org/Documents/olympic_charter_en.pdf (дата обращения: 12 апреля 2018 г.).

¹⁵ Хайрутдинов А.М., Жернаков Е.Б. Правовое регулирование в сфере компьютерного спорта. В кн.: Юриспруденция 2.0 : новый взгляд на право : материалы межвузовской научно-практической конференции с международным участием. Москва, РУДН, 8 декабря 2017 г. - Москва : РУДН, 2017. С. 291 – 299.

IeSF никак не сможет их изменить и установить свои. Для разрешения этой проблемы международная федерация может включить разработчиков в свой состав. В этом случае, этот организатор будет одним из органов федерации и тогда федерация будет «полностью» устанавливать правила.

3. **Это - игра.** Множество видов спорта не входят в олимпийскую программу, поскольку МОК ссылается, что они являются играми: шахматы, боулинг или бильярд. Единственным аргументом в пользу этих самых «игр» может являться то, что изначально слово *sport* произошло от *disport* что дословно переводится как *игра, развлечение*. Однако, на сегодняшний день это не будет сильным аргументом, поскольку с тех пор, как понятия «спорта» и «игры» совпадали, прошло много времени и сейчас они уже сильно различаются.

4. **Дисциплины.** Даже в случае признания компьютерного спорта олимпийским, перед IeSF будет стоять еще одна сложная задача – определиться с дисциплинами, которые будут представлены на играх. И проблем здесь сразу несколько:

а. Количество дисциплин. У компьютерного спорта есть шанс стать видом спорта с наибольшим количеством дисциплин. На сегодняшний день таким видом спорта являются «Лыжные виды спорта» (Горнолыжный спорт, Лыжное двоеборье, Лыжные гонки, Прыжки с трамплина, Сноуборд и Фристайл). Как было сказано ранее, на Азиатских играх компьютерный спорт будет представлен в шести дисциплинах, однако это не означает, что и на основных играх будут представлены столько же дисциплин. Скорее всего, на дебютных для компьютерного спорта играх, он будет представлен одной-двумя дисциплинами, а дальше уже все будет зависеть от того, как эта дисциплина покажет себя на первых для себя играх.

б. Виды дисциплин. Еще одним дискуссионным вопросом являются сами игры, которые претендуют быть олимпийскими. Во-первых, они не должны противоречить олимпийским принципам и, во-вторых, они должны «подходить» олимпиаде. Самым очевидным вариантом являются спортивные симуляторы (FIFA, NBA, NHL и др.) или фай-

тинги¹⁶ (Tekken, Street Fighter, Mortal Kombat и др.). Далее, с развитием компьютерного спорта в Олимпийском движении могут появиться и более типичные для этой дисциплины игры (Dota, Counter-Strike, League of Legends и др.).

с. Динамичность дисциплин. Сами компьютерные игры имеют свойство устаревать. Таким образом, вполне вероятно ситуация, при которой на каждой Олимпиаде сами версии игры будут меняться, при том, что дисциплина будет оставаться той же. Некоторые игры, правда, изначально предусматривают «обновление». Это, в первую очередь, относится к спортивным симуляторам: новая игра выходит каждый год (FIFA 18, FIFA 19 и т.д.). В данном случае эти переходы проходят безболезненно, поскольку расписание турниров составляется таким образом, чтобы спортсмены могли приспособиться к новой версии игры: между моментом выхода новой версии и первыми крупными соревнованиями есть перерыв, а даты летней Олимпиады и так попадают на конец сезона. Однако бывали и случаи, когда такие переходы проходили не централизованно: в 2012 году, когда вышла новая версия Counter Strike, соревнования по предыдущей версии игры еще продолжали проходить, и на тот момент вся сцена разделилась на два лагеря, и когда соревнования по старой версии игры перестали проходить, коллективам, которые до конца оставались участвовать в них, было в дальнейшем сложно адаптироваться к новой версии, поскольку им пришлось соревноваться с командами, которые уже долгое время играли в новую версию и успели уже к ней привыкнуть.

d. Наличие насилия в играх. 19 апреля 2018 года, на встрече в Дели, президент МОК Томас Бах, отвечая на вопрос о дисциплинах, которые будут иметь шанс стать олимпийскими, заявил: «Мы должны провести четкую границу в этом направлении: и эта граница заключается в том, что киберспортивные игры, в которых есть убийства, насилие или дискриминация из-за своего содержания не могут быть при-

¹⁶ от англ. Fighting, букв. «бой» (симулятор рукопашного боя).

знаны частью Олимпийского движения»¹⁷. По факту, это означает, что не смогут быть признаны игры жанра MOBA, шутеры и даже некоторые стратегии. Однако разработчики компьютерных игр уже попадали в похожие ситуации: так, например, когда Dota 2 и CS:GO выходили на китайский рынок, разработчикам пришлось убрать из игры кровь, которой просто поменяли цвет с красного на черный, а также исключить из игры изображения черепов. Это было обязательным условием для «одобрения» игры на территории Китая из-за местных законов. В случае, если разработчики будут заинтересованы во включении своей игры в ряды Олимпийских дисциплин, то они могут изменить анимацию смерти на, например, сдачу в заложники: это будет удовлетворять требованию МОК, не сильно изменяя саму игру. Но даже несмотря на возможность «обхода» этого запрета, его можно считать абсурдным, поскольку в компьютерном спорте сам «спорт» происходит не в виртуальном измерении, а в реальном и он заключается не в убийствах и насилии, а в таких элементах, как скорость реакции, командное взаимодействие и т.д. Убийства являются частью «киберспортивного мира» в первую очередь, из-за своей зрелищности. Помимо этого, плохое влияние компьютерных игр с элементами насилия еще не было доказано, а громкие случаи о связи компьютерных игр с реальными убийствами опровергались¹⁸.

Таким образом, можно выделить ряд жанров, у которых шанс стать «Олимпийскими» выше, чем у других. В первую очередь, это спортивные симуляторы, поскольку они аналогичны Олимпийским видам спорта (футбол, баскетбол и т.д.). Также, вполне вероятно возможность появления гоночных симуляторов и

¹⁷ Esports with violent content contrary to Olympic values / SBS News. URL: <https://www.sbs.com.au/news/esports-with-violent-content-contrary-to-olympic-values-bach> (дата обращения: 22 апреля 2018 г.).

¹⁸ Do video games make children violent? Nobody knows – and this is why / The Guardian. URL: <https://www.theguardian.com/technology/2016/mar/09/do-video-games-make-children-violent-nobody-knows-and-this-is-why> (дата обращения: 22 апреля 2018 г.).

стратегий. О возможности появления файтингов нельзя говорить с полной уверенностью: с одной стороны, они имитируют дисциплины по боевым искусствам, но при этом в них также присутствует насилие.

5. Низкая роль IeSF в «киберспортивном движении».

На сегодняшний день «двигателем» компьютерного спорта являются деньги: организаторы турниров заключают наиболее выгодные для себя контракты со спонсорами, а игроки и команды участвуют в турнирах для того, чтобы побороться за призовой фонд. Таким образом, чем больше компания-организатор выделяет денег на свои турниры, тем больше у нее статусности, влияния и престижа. IeSF не имеет больших финансов в связи с чем она не может проводить крупные турниры, а крупным организаторам нет смысла сотрудничать с IeSF, поскольку им это невыгодно. Этот факт является подтверждением того, что на сегодняшний день у киберспортивного движения нет централизованной системы управления, а именно это требование поставил перед IeSF МОК, когда международная федерация направила письмо МОК о рассмотрении возможности включения компьютерного спорта в программу Олимпийских игр¹⁹. Это и является самой крупной проблемой: IeSF не является ядром киберспортивного движения, как это присуще международным спортивным федерациям.

Подводя итог, можно сказать, что компьютерный спорт имеет непризрачные шансы войти в программу Олимпийских игр, и в этом случае мы можем стать свидетелями пути данного вида спорта от момента его возникновения как явления до всеобщего признания.

¹⁹ Esports in the Olympics by 2020? It could happen / ESPN. URL: http://www.espn.com/esports/story/_/id/15232682/esports-olympics-2020-happen (дата обращения: 22 апреля 2018 г.).

СОДЕРЖАНИЕ

СЕКЦИЯ МЕЖДУНАРОДНОЕ МОРСКОЕ ПРАВО

- Абоимова М.А.* Международно-правовые вопросы реализации автономного судоходства в Мировом океане6
- Андрянов Д.В.* «Реальная связь» как условие осуществления дипломатической защиты в международном морском праве 12
- Бекашев Д.К.* Проблема «фантомного промысла» морских живых ресурсов в международном праве22
- Бекашев К.А.* Международно-правовой режим управления рыболовством в центральной части Северного Ледовитого океана в будущем31
- Гуцуляк В.Н.* Роль и место Морской спасательной службы в международно-правовом обеспечении безопасности судоходства.....39
- Зайцева Т.А.* Международно-правовые проблемы выбора места отбывания наказания и передачи осужденных за морское пиратство46
- Карбальо С.М.* Право Боливии на требование возвращения выхода к Тихому океану55
- Тимохин К.В.* Установление морских охраняемых районов в Антарктике.....61

СЕКЦИЯ МЕЖДУНАРОДНОЕ ВОЗДУШНОЕ ПРАВО

- Баутина В.С.* Вопросы обеспечения безопасности международных полетов72
- Сокова Е.А.* Совершенствование Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. в целях развития международного воздушного права80

Шамарин П.А. Международно-правовые проблемы использования авиации при возникновении бедствий и катастроф84

СЕКЦИЯ

АФРИКА И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

Аду Яо Никэз. Защита прав коренных народов в Африканском суде по правам человека и народов на примере дела «Африканская комиссия по правам человека и народов против Республики Кения».....90

Арсенюк А.Ю. Вопросы юрисдикции Суда ЭКОВАС по правам человека.....97

Букуру Жан-Батист. Взаимоотношения между МУС, Советом Безопасности ООН и Африканским союзом105

Ндайисаба Огюстин. Регион Великих Африканских Озер: угроза «балканизации» Демократической Республики Конго113

Позднякова А.П. Национальная правовая система Малави123

Серикна Аттеби Рене. Основания правомерного вмешательства международного сообщества в гражданскую войну в Кот-д'Ивуаре.....129

Chukwujekwu Ejike Sam-Festus. The role of philosophy as an agent of change toward human and social development138

Gbadebo Afolabi. Africa and the Nigeria's foreign policy - an analysis.....143

Nwanua Ngozichukwuka Flora. Legal regulations and activity of the Supreme court of the Republic of Nigeria159

Uwaila Osarobo James, Ojuka Nnamdi. Influence of security challenges in the Nigerian business environment.....162

СЕКЦИЯ

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ МИГРАЦИИ

Давлатов Х.Х. Современные проблемы женской трудовой миграции: международно-правовой аспект.....172

<i>Заплатина Т.С.</i> Признание профессиональных квалификаций в Европейском Союзе вне актов гармонизации как неэффективный механизм обеспечения трудовой миграции.....	177
<i>Киселева Е.В.</i> Некоторые вопросы внедрения Международной организации по миграции в систему ООН	182
<i>Осипова М.Н.</i> Международно-правовые вопросы защиты детей-беженцев в Организации американских государств.....	188
<i>Паукова Ю.В.</i> Некоторые вопросы толкования и применения Конвенции о защите прав человека и основных свобод в свете защиты прав лиц, ищущих убежище.....	198
<i>Diana Ivanova.</i> Visegrad group's different legal and political approach to regulation of migrant processes	207

**СЕКЦИЯ
МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ
СНИЖЕНИЯ РИСКА БЕДСТВИЙ**

<i>Адоткина Ю.С., Авдоткин В.П.</i> Административно-правовой режим управления рисками в природной и техногенной сферах	216
<i>Антипов Е.Г.</i> Влияние международного опыта и практики на выстраивание и внедрение модели риск-ориентированного подхода при организации и осуществлении государственного пожарного надзора МЧС России.....	226
<i>Арефьева Е.В.</i> Реализация Сендайской рамочной программы по снижению риска бедствий в Российской Федерации: настоящее и перспективы.....	236
<i>Круглов Д.А.</i> Международно-правовое сотрудничество по вопросам обеспечения устойчивости городов и населённых пунктов в ситуациях бедствий.....	244
<i>Лисаускайте В.В.</i> Защита от бедствий как новая сфера регулирования современным международным правом	250
<i>Мухлынина М.М.</i> Современные тенденции обеспечения экологической безопасности в России с учетом мирового опыта: правовой аспект.....	259

Плющиков В.Г., Авдоткин В.П. Сотрудничество РУДН с международными организациями в области снижения риска чрезвычайных ситуаций262

Плющиков В.В. Снижение риска бедствий: роль международных организаций и международный опыт Российской Федерации.....273

**СЕКЦИЯ
МЕЖДУНАРОДНОЕ СПОРТИВНОЕ ПРАВО.
ОЛИМПИЙСКИЕ ИГРЫ**

Захарова Л.И. Рассмотрение спортивных споров в Спортивном арбитражном суде и Европейском суде по правам человека.....286

Иглин А.В. Олимпийские споры через призму международного права295

Понкин И.В., Редькина А.И. Особенности защиты интеллектуальных прав в области спорта308

Хайрутдинов А.М. Проблемы и перспективы признания компьютерного спорта Олимпийским видом спорта318

Научное издание

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
СОВРЕМЕННОГО
МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА**

В трех частях

ЧАСТЬ II

Издание подготовлено в авторской редакции

Дизайн обложки Ю.Н. Ефремова

Подписано в печать 16.04.2019 г. Формат 60×84/16.
Бумага офсетная. Печать офсетная. Гарнитура Таймс.
Усл. печ. л. 19,30. Тираж 100 экз. Заказ 748.

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