

МОСКОВСКИЙ ЖУРНАЛ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА



- ПРЕЗИДЕНТ В. В. ПУТИН
В МЕЖДУНАРОДНОМ СУДЕ ООН
- 15-ЛЕТИЕ
«МОСКОВСКОГО ЖУРНАЛА
МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА»

Moscow Journal of International Law

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

Председатель - Член-корреспондент РАН - А.В. Торкунов (Москва)

Члены Редаксовета:

Н.И. Акуев (Астана), **К.З. Алимов** (Ташкент),
Э.Д. Бейшембиев (Бишкек), **О.И. Болан** (Кишинев),
Г.В. Игнатенко (Екатеринбург), **А.Л. Колодкин** (Москва),
Ю.М. Колосов (Москва), **В.В. Кочарян** (Ереван), **Г.И. Курдюков** (Казань),
С.А. Малинин (Санкт-Петербург), **Л.В. Павлова** (Минск),
С.А. Раджабов (Душанбе), **А.Х. Саидов** (Ташкент), **М.А. Сарсембаев** (Астана),
Н.А. Сафаров (Баку), **Л.Д. Тимченко** (Киев), **А.А. Требков** (Москва),
В.В. Устинов (Москва), **М.О. Хайтов** (Ашхабад), **Ю.Ю. Шатас** (Вильнюс)

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

Главный редактор - Ю.М. Колосов

Члены редколлегии:

А.Х. Абашидзе, **Л.Б. Архипова**, **К.А. Бекашев**, **М.М. Бирюков**,
А.Н. Борисов, **А.Н. Вылегжанин**, **А.А. Ковалев**, **А.А. Костин**,
И.И. Котляров, **Э.С. Кривчикова**,
В.Н. Кулебякин, **Е.Г. Ляхов**, **Ю.Э. Монастырский**,
А.И. Муранов, **П.В. Саваськов**, **Д.Л. Смирнов** (отв. секретарь),
Г.П. Толстопятенко, **Б.Р. Тузмухамедов** (заместитель главного редактора),
О.Н. Хлестов, **В.М. Шумилов**, **М.Л. Энтин**

СОУЧРЕДИТЕЛИ:

**Московский государственный институт международных отношений
(Университет) Министерства иностранных дел России**

**Международный союз общественных объединений юристов
"Международный союз юристов"**

НП "Содействие редакционной деятельности МЖМП"
Адрес редакции: 119454, г. Москва, пр-т Вернадского, д. 76
Телефон/факс: (095) 434 93 13
E-mail: mjil@mgimo.ru
www.mjil.ru

Свидетельство о регистрации ПИ №77-5895 от 8 декабря 2000 г

**Московский
журнал
международного
права**

**Moscow
Journal
of International
Law**

Научно-теоретический
и информационно-практический
журнал

Издается с 1991 года
на русском языке

Выходит один раз в три месяца
№1 (61) 2006 январь-март

Содержание

Раздел I

К 60-летию Международного Суда ООН

- Выступление Председателя Международного Суда ООН Судьи Ши Цзююна по случаю посещения Международного суда Президентом Российской Федерации В.В. Путиным. Гаага, 2 ноября 2005 г 4
- Выступление Президента Российской Федерации В.В. Путина на заседании Международного суда ООН. Гаага, 2 ноября 2005 г 10

Раздел II

К 15-летию «Московского журнала международного права»

- Выступление Председателя редсовета «Московского журнала международного права (МЖМП)», Ректора МГИМО (У) МИД России, члена-корреспондента РАН, Чрезвычайного и Полномочного Посла, профессора А.В. Торкунова на Международной конференции «Международное право и национальное законодательство», посвященной 15-летию «Московского журнала международного права». МГИМО (Университет) МИД России, 16 декабря 2005 г 15
- Выступление Председателя Международного союза юристов А.А. Требкова на Международной конференции «Международное право и национальное законодательство», посвященной 15-летию «Московского журнала международного права». МГИМО (Университет) МИД России, 16 декабря 2005 г .. 18
- Яковенко А.В. Право международной безопасности и ООН 21
- Мирошкин С.Ю. «Московский журнал международного права» и освоение проблемы взаимодействия международного и российского права (к 15-летию журнала) 25

<i>Сорокин А.В.</i> Московский журнал международного права способствует развитию международного права и национального законодательства	35
<i>Степанов О.А.</i> О надгосударственном праве безопасности	37
<i>Сафаров Н.А.</i> Европейская система экстрадиции: некоторые проблемы реформы	49
<i>Юмашев Ю.М.</i> Региональная интеграция и международные отношения	75
<i>Пабло Армуэлес</i> Договоры, заключенные между Республикой Панама и США	89
<i>Вылегжанин А.Н.</i> Правопритязания на природные ресурсы Арктики	102
<i>Закирходжаев Л.Д.</i> Режим трансграничных месторождений: применимость международно-правовых положений о транзите	132
<i>Смирнов Д.Л.</i> Правовая основа «общей политики» ЕС в энергетической сфере	145
<i>Саматов О.Ж.</i> Международное право – важный инструмент международного общения в странах СНГ	153
<i>Энтин М.Л.</i> Совет Европы на службе построения общих пространств в отношениях между Россией и ЕС	166
<i>Солнцев А.М.</i> Выполнение Россией обязательств по международным экологическим соглашениям	184
<i>Павлова Л.В.</i> Имплементация договорных обязательств Республики Беларусь в национальном законодательстве	201
<i>Акуев Н.И.</i> Соотношение международных договорных обязательств и национального законодательства Казахстана	208
<i>Рахманов А.Р.</i> Формирование гражданского общества в Республике Узбекистан	211
<i>Раджабов С.А.</i> Проблемы обеспечения мира, безопасности и борьбы с преступностью: соотношение международного права, международных институтов и национального законодательства	222
<i>Красов С.И.</i> Советско-американские отношения в годы Великой отечественной войны (международно-правовые аспекты – 1941 год)	232
<i>Ковалёв А.А.</i> Международные конвенции против пыток и законодательство Российской Федерации, запрещающее пытки	244
<i>Мезяев А.Б.</i> Проблемы имплементации международных норм по борьбе с пытками в правовой системе РФ	257
<i>Тигунов О.И.</i> Международные договоры межведомственного характера в свете общепризнанных принципов и норм международного права и Конституции Российской Федерации	261

<i>Глотова С.В., Трикоз Е.Н.</i> Четвертая сессия Ассамблеи государств-участников Статута Международного уголовного суда (Гаага, 28 ноября – 3 декабря 2005 г.): основные достижения и недостатки	273
<i>Волова Л.И.</i> Перспективы дальнейшего совершенствования многостороннего международно-правового регулирования иностранных инвестиций	294
<i>Дедусенко А.С.</i> Особенности применения института ответственности в современном международном торговом праве	309
<i>Ганюшкина Е.Б.</i> Кодексы поведения, оказывающие влияние на формирование международного экономического права	326
<i>Абашидзе А.Х.</i> Международно-правовые проблемы вмешательства	360
<i>Тузмухамедов Б.Р.</i> К вопросу об упреждении силой	374
<i>Соколова Н.А.</i> Международно-правовые аспекты биобезопасности	385
<i>Бекашев К.А.</i> О защите интересов российских рыбаков в водах Шпицбергена	396
<i>Шумилов В.М.</i> Краткая история международного права (в контексте цивилизационного подхода)	404

РАЗДЕЛ I К 60-ЛЕТИЮ МЕЖДУНАРОДНОГО СУДА ООН



24 октября 2005 г. исполнилось 60 лет существования Организации Объединенных Наций. В этот же день вступил в силу Статут Международного Суда ООН, который является неотъемлемой частью Устава ООН.

2 ноября 2005 г. Президент Российской Федерации В.В. Путин, находясь с государственным визитом в Королевстве Нидерланды, посетил Международный Суд ООН и выступил на его торжественном заседании с приветственным словом, которое

публикуется в этом номере журнала.

Это историческое событие проходило с участием дипломатического корпуса в Гааге и других высокопоставленных лиц.

Выступлению В.В. Путина предшествовало выступление Председателя Международного Суда ООН Ши Цзююна, которое также публикуется в этом номере.

Затем В.В. Путин был представлен генеральному секретарю Постоянной палаты третейского суда в Гааге г-ну Тьяко ван ден Хуту. Как известно, этот международный арбитражный орган был создан в 1899 г. на Первой Конференции мира, которая проходила в Гааге по инициативе России.

Выступление Председателя Международного Суда ООН Судьи Ши Цзююна по случаю посещения Международного суда Президентом Российской Федерации В.В. Путиным Гаага, 2 ноября 2005 г.

Господин Президент, уважаемые судьи, дамы и господа,

Для меня большая честь, господин Президент, приветствовать Вас сегодня от имени Международного Суда ООН. Рад оказать Вам самый теплый прием по такому торжественному случаю.

Будучи выпускником юридического факультета Ленинградского государственного университета, до начала блестящей политической карьеры, увенчавшейся избранием на пост Президента Российской Федерации в 2000 году и переизбранием в 2004 году, Вы, господин Президент, стали наследником богатых и разнообразных традиций российской школы права. Для начала следует, наверное, остановиться на фундаментальном вкладе России в развитие наиболее значительных течений мысли в международном праве, а также сказать несколько слов о выдающихся правоведах и судьях из России, благодаря которым Международный Суд приобрел свой современный облик.

В российской юридической науке международное право выделилось в качестве самостоятельной дисциплины в девятнадцатом столетии. В престижных университетах возникли кафедры международного права, а в 1880 году в Санкт-Петербурге было основано российское Общество международного права. Появление в тот период юристов мирового уровня явилось свидетельством стремительного прогресса российской международно-правовой науки. В частности, профессор Ф Ф Мартенс, светило эпохи, сыграл значительную роль в международном движении за мир. Именно его мечта о «храме мира» вдохновила создателей Дворца Мира. Приверженец идеи верховенства международного права, Ф Ф Мартенс был убежден, что грубая сила никогда не восторжествует над правом и «не задушит наши стремления к правоте и справедливости». В память о его существенном вкладе в международное право российское Правительство в 1999 году подарило Дворцу Мира бронзовый бюст Ф Ф Мартенса.

Упомянув Ф. Ф. Мартенса, нельзя не отметить роль, которую сыграла Россия в развитии международного гуманитарного права, став инициатором созыва I и II Гаагских конференций мира. На исходе XIX века император Николай II призвал государства принять участие в Международной конференции по вопросам мира и разоружения. С согласия молодой королевы Нидерландов Вильгельмины местом проведения конференции была выбрана Гаага. Председателем I конференции мира был избран барон де Стааль, глава российской делегации, а Председателем II конференции – русский посол в Париже Александр Нелидов. Профессор Ф. Ф. Мартенс, выдающийся представитель российской стороны, принял особенно активное участие в работе обеих конференций, подготовив ряд проектов международных договоров и отдельные статьи. В частности, он внес положение, известное сейчас как «оговорка Мартенса» и ставшее одним из основных принципов международного гуманитарного права. «Оговорка Мартенса» предусматривает, что при любых обстоятельствах, независимо от того, урегулирован ли этот вопрос специально, «гражданское население и комбатанты остаются под защитой принципов международного права, вытекающих из существующего обычая, представлений о гуманности и установленных в обществе норм морали». В 1996 году Международный Суд в своем Консультативном заключении о законности угрозы применения или применения ядерного оружия сослался на «оговорку Мартенса» как на один из «основополагающих принципов, определяющих структуру гуманитарного права» (§ 78), и указал на «продолжительность ее существования и использования... в подтверждение того, что принципы и нормы гуманитарного права применимы к ядерному оружию» (§ 87).

Помимо других документов на Гаагских конференциях были подписаны Конвенция о законах и обычаях ведения сухопутной войны и Конвенция о мирном разрешении международных столкновений. Другим достижением конференции явилось единодушное согласие об учреждении Постоянной Палаты Третейского суда. Непосредственным результатом инициативы Мартенса стало то, что состоятельный благотворитель Эндрю Карнеги выделил средства под строительство штаб-квартиры Дворца Мира, который сейчас является местом заседания Международного Суда, Международного бюро Постоянной Палаты Третейского суда, Гаагской Академии международного права и Фонда Карнеги.

Господин Президент, уважаемые судьи, дамы и господа, в двадцатом веке Россия также принимала непосредственное участие в образовании Организации Объединенных Наций и Международного Суда как ее основного судебного органа. Устав ООН был подписан выдающимся российским юристом Сергеем Крыловым, который впоследствии был избран членом Суда. Многие видные российские судьи, превосходно исполнявшие свои обязанности в Суде, были избраны его членами, имея опыт непосредственной работы в ООН. И в двадцать первом веке поддержка Россией целей и задач ООН остается неизменной. Недавно, выступая на международной конференции «60-я годовщина Победы, образование Организации Объединенных Наций и международное право», прошедшей в Москве в июне 2005 года, министр иностранных дел России Сергей Лавров заявил: «Россия и дальше будет придерживаться политики, направленной на укрепление роли ООН в современном мире. Мы убеждены в том, что, как и 60 лет тому назад, только совместными усилиями человечество сможет успешно противодействовать вызовам и угрозам, стоящим перед ним, если будет действовать с опорой на ООН. Несмотря на все изменения, произошедшие в последние годы, фундаментальная роль ООН в этом остается неизменной»

Господин Президент, время не позволяет мне рассказать о многих российских ученых и дипломатах, которые продолжили работу по совершенствованию норм и институтов международного права в духе своих предшественников: начиная с профессора Григория Тункина, который сыграл значительную роль в определении советской внешней политики и сформулировал советскую международно-правовую концепцию мирного сосуществования, вплоть до нынешнего поколения российских ученых-правоведов. Достаточно сказать, что российская школа международного права подарила миру множество идей, отличающихся глубокой человечностью и силой научного предвидения. Лучше всего эта глубина мудрости и знаний проявилась в том вкладе, который судьи, представлявшие Советский Союз, а сегодня – Российскую Федерацию, внесли в создание и развитие судебной практики Международного Суда.

Судья Сергей Крылов, заседавший в составе Суда с 1946 по 1952 год, был авторитетным и уважаемым представителем российской школы международного права. Заслуживает упоминания и то, что Крылов в соавторстве с Дурденевским создал первый учебник по

международному праву в Советском Союзе. Преемник судьи С.Б. Крылова судья С.А. Голунский должен был вступить в должность в 1952 году, но по состоянию здоровья так и не смог принять участие в работе Суда. Однако необходимо отметить, что, будучи членом Консультативного Комитета юристов, он активно участвовал в процессе принятия решений в важнейший момент истории образования Суда, работая, в частности, над проектом его Статута. Из-под пера судьи Кожевникова, входившего в состав Суда с 1953 по 1961 год, вышло много публикаций в сфере международно-правовой проблематики. Его сменил судья Корецкий, заседавший в Суде с 1961 по 1970 год и занимавший пост заместителя Председателя Суда с 1967 года. Ранее судья Корецкий занимал должность юрисконсульта в советской делегации при ООН и участвовал в Парижской мирной конференции 1946 года. Судья Морозов, входивший в состав Суда с 1970 по 1985 год, и его преемник судья Тарасов, заседавший в Суде с 1988 по 1994 год, представляли Советский Союз на разных должностях в различных органах ООН.

Приближаясь, таким образом, к настоящему времени, с особым удовольствием хотел бы упомянуть Вашего соотечественника судью Владлена Верещетина, вошедшего в состав Суда в 1995 году и сделавшего столь значительный вклад в коллегиальный процесс принятия решений в Суде. Его живость ума и природное любопытство всегда вносили живительную струю в заседания Суда, а его замечания, основанные на глубоком знании российской международно-правовой традиции, представляли собой ценные разъяснения для коллег. Как и многие из его предшественников до своего избрания в состав Суда судья Верещетин сделал блестящую научную карьеру, специализируясь в области космического права, принимал участие в работе многих органов ООН, в частности в Комитете по мирному использованию космического пространства, а также был членом и позже возглавил Комиссию международного права.

Господин Президент, в заключение хотелось бы отметить, что в основе всех наших усилий по обеспечению приоритетного статуса международного права лежит идеал мира. Однако мы осознаем, что установление мира как такового не следует лишь из существования права, а судьи не являются его единственными арбитрами. Однако Международный Суд, являясь главным судебным органом ООН, продолжает играть важнейшую роль в качестве форума, способствующего уста-

новлению мира. Посредством своих судебных и консультационных процедур Суд заметно способствует разрешению споров и предотвращению конфликтов, угрожающих международному сообществу. Суд продолжает вести свою активную деятельность, и в настоящее время на его рассмотрении находится 12 дел. Поступившие за последние годы на рассмотрение Суда дела свидетельствуют об его универсальном характере, причем в Суде выступают представители государств со всех континентов. Предмет судебных разбирательств остается чрезвычайно разнообразным. В настоящий момент на рассмотрении Суда находится ряд дел, затрагивающих территориальные споры между соседствующими государствами, стремящимися определить свои водные и сухопутные границы или прийти к решению вопроса, кто из них обладает суверенитетом над отдельными территориями, например, между Никарагуа и Гондурасом, Никарагуа и Колумбией, Малайзией и Сингапуром, а также между Румынией и Украиной. Суд также занимается вопросами дипломатической защиты граждан, как в случае с Ахмаду Садио Диалло в отношениях между Республикой Гвинеей и Демократической Республикой Конго. В настоящий момент Суд готовится к вынесению решения по делу о вооруженных действиях на территории Конго между Конго и Угандой, в котором были затронуты важные вопросы об использовании силы и нарушении прав человека.

Господин Президент, Ваше присутствие здесь сегодня свидетельствует о глубокой приверженности Вашей страны делу права и международной справедливости. Как недавно заметил Министр иностранных дел России, решения Суда пользуются большим авторитетом и служат важным инструментом мирного разрешения споров. Мы приветствуем такую позитивную оценку нашей деятельности и самым теплым образом благодарим Вас, господин Президент, за Ваш сегодняшний визит

Выступление Президента Российской Федерации В.В. Путина

На заседании Международного суда ООН

Гаага, 2 ноября 2005 г.

Ваша Честь, господин Председатель Международного Суда, уважаемые судьи, уважаемые дамы и господа!

Позвольте поблагодарить за радушный прием, оказанный мне здесь, в историческом здании Дворца Мира, за те теплые слова, которые прозвучали в адрес России и ее граждан, в данном случае – специалистов в области права.

Для меня как воспитанника российской школы права большая честь выступать в главном судебном органе Организации Объединенных Наций. Эта встреча весьма значима. Она имеет важное значение как для нашей страны, так и, надеюсь, для дальнейшего укрепления престижа Международного Суда.

Господин Председатель, Вы подробно осветили вклад России в деятельность Международного Суда, и перечисленные Вами имена наших соотечественников – это действительно гордость и слава российской юриспруденции.

С особым чувством хотел бы отметить подвижническую роль Федора Федоровича Мартенса, о котором Вы упомянули, господин Председатель. Во многом благодаря его настойчивости и блестящему уму была успешно осуществлена инициатива России по проведению в 1899 году I конференции мира. Она состоялась в Гааге, навсегда определив этот город как столицу международного правосудия.

Хотел бы вместе с тем подчеркнуть, что идеи Мартенса родились не сами по себе. Все это было воспитано на лучших достижениях европейской философской и юридической мысли. По сути, Мартенс развивал идеи выдающегося европейского мыслителя Иммануила Канта, других философов и юристов. Это не умаляет значения российской школы права, а только показывает, что сама по себе российская школа права – это естественная часть общемировой и европейской цивилизации и европейской системы права. Впитав лучшие традиции этой системы, наша система права сделала много выдающихся открытий и достижений, способствовала развитию справедливости в мире, установлению законности и порядка.

Тогда конференция проходила в тревожное время: над человечеством сгустились сумерки Первой мировой войны. И одним из выдающихся итогов стало тогда принятие Конвенции о мирном разрешении межгосударственных столкновений.

Огромное значение имело и учреждение Постоянной Палаты Третейского Суда. Это был первый, постоянно действующий универсальный механизм мирного разрешения межгосударственных споров.

Однако не менее важным следует считать само признание международного правосудия. Эта новаторская идея родилась в нашей стране, и ее самоотверженно отстаивали представители российской прогрессивной правовой науки.

Взгляды Мартенса и многих других его сподвижников намного опередили реалии того времени. Они справедливо полагали, что международные отношения могут быть наиболее полно реализованы именно через систему международного управления, систему, основанную на общности целей и интересов государств, универсальным средством обеспечения которых должно быть международное право.

Однако, чтобы воспринять эти миротворческие идеи и воплотить их в жизнь, человечеству пришлось пройти через ужасы двух мировых войн. Только тогда государства объединились и создали Организацию Объединенных Наций, в Уставе которой были отражены универсальные подходы, выработанные выдающимися юристами.

Они проявили великую ответственность за судьбу мира, и мы обязаны продолжать их благородное дело, развивать объединительные миротворческие процессы. История постоянно напоминает нам об этом, и потому крайне важно не забывать ее уроки.

Очевидно, что международному сообществу потребуется приложить еще немало усилий, чтобы в максимальной степени использовать потенциал ООН как уникального механизма решения актуальных международных проблем.

Вы хорошо знаете, что Россия как участница Саммита-2005 в очередной раз подтвердила свою приверженность принципу верховенства международного права. В России этот принцип является одной из основ конституционного строя. В соответствии с частью четвертой статьи 15-й Конституции Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы.

Более того, если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные российским законом, то применяются нормы международного договора. Приверженность международному праву положена и в основу концепций нашей внешней политики и национальной безопасности.

Особо подчеркну: Международный Суд, его решения и консультативные заключения играют важнейшую роль в укреплении и развитии международно-правовых принципов и норм, дают четкое понимание прав и обязанностей государств, тем самым позитивно влияя на процессы универсализации международного права.

Еще раз отмечу: сам факт существования в системе ООН Международного Суда – это важнейшее условие устойчивости и легитимности этой организации, в том числе в контексте выработки и реализации комплексной стратегии противодействия новым вызовам и новым угрозам, с которыми сталкивается человечество.

Международный Суд вносит огромный вклад в дело предотвращения международных конфликтов и мирного разрешения уже возникших споров. И в конечном счете ваша деятельность способствует утверждению международной справедливости. Это стало возможным благодаря независимости Суда, особому статусу и уникальному составу его судей.

Россия выступает за укрепление роли Международного Суда и активно поддержала включение в итоговый документ Саммита-2005 положений, подтверждающих обязательство государств-членов разрешать их споры мирными средствами, в том числе через Международный Суд.

И Вы, господин Председатель, сейчас рассказали нам о тех действительно серьезных, крупных вопросах межгосударственных отношений, которыми сейчас занимается Суд.

Господин Председатель, мы придаем большое значение представленности в Международном Суде отечественной правовой системы и считаем очень важным тот вклад, который вносит в деятельность Суда российская правовая школа.

В этой связи благодарен Вам за добрые слова в адрес судьи из России господина Верещетина и его предшественников. Надеемся, что традиция нашего участия в Суде будет продолжена.

В заключение позвольте еще раз выразить глубокое уважение к деятельности Международного Суда, поблагодарить вас и за приглашение, и за возможность выступить перед вами.

Желаю вам успехов, спасибо большое за внимание.

РАЗДЕЛ II К 15-ЛЕТИЮ «МОСКОВСКОГО ЖУРНАЛА МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА»

В 1990 г. был утвержден «Советский журнал международного права», первый номер которого был издан в 1991 г.

С 1992 г. журнал выходит под названием «Московский журнал международного права». За это время вышло 60 ежеквартальных номеров журнала, а также 3 спецвыпуска.

15-летие МЖМП отмечалось в МГИМО (У) МИД России 15-16 декабря 2005 г.

В рамках юбилейных торжеств состоялось два мероприятия – совместное заседание редсовета и редколлегии 15 декабря и международная научная конференция «Международное право и национальное законодательство» 16 декабря.

Данный очередной 61-й номер МЖМП освещает указанные мероприятия и включает все доклады, представленные на конференции.

На совместном заседании редсовета и редколлегии был утвержден план № 2 МЖМП за 2006 г.

Участники заседания отметили следующие позитивные аспекты в работе редколлегии: в журнале публикуются статьи по всем актуальным проблемам международного права; полезна практика публикаций новых международно-правовых актов; следует продолжать публикацию статей аспирантов и студентов; следует считать полезным открытие собственного сайта МЖМП в Интернете. Отмечалось также небольшое количество подписчиков из стран СНГ, что негативно отражается на тираже.

Была дана общая положительная оценка деятельности редколлегии и редакции журнала за прошедшие 15 лет.

Международная конференция началась с торжественной части.

С приветственным словом к участникам обратился ректор МГИМО (У) МИД РФ, член-корреспондент РАН, Чрезвычайный и Полномочный Посол, профессор А.В. Торкунов.

С приветствиями также выступили «отцы-основатели» журнала – Президент Международного союза юристов А.А. Требков и бывший ректор МГИМО, Чрезвычайный и Полномочный Посол А.И. Степанов.

Ректор МГИМО А.В. Торкунов вручил медали МГИМО «За заслуги» А.А. Требкову, Б.П. Лихачеву и Ю.Э. Монастырскому (Коллегия адвокатов «Монастырский, Зюба, Степанов & Партнёры оказывает на протяжении длительного времени финансовую поддержку журналу). При этом ректор отметил, что А.И. Степанову такая медаль была вручена еще в октябре 2004 г в дни празднования 60-летнего юбилея МГИМО.

Приветствия журналу были получены от Министра иностранных дел РФ С.В. Лаврова, заместителя Генерального прокурора РФ А.Г. Звягинцева, декана юридического факультета, заведующего кафедрой международного права РУДН профессора А.Я. Капустина, заведующего кафедрой международного права Дальневосточного государственного университета В.В. Гаврилова, заведующего кафедрой Казанского государственного университета Г.И. Курдюкова и др.

Затем состоялась международная научная конференция, на которой в общей сложности было представлено 30 докладов, которые составляют содержание раздела II № 1 журнала за 2006 г

**Выступление
Председателя редсовета «Московского
журнала международного права (МЖМП)»,
Ректора МГИМО (У) МИД России,
члена-корреспондента РАН, Чрезвычайного
и Полномочного Посла, профессора
А.В. Торкунова на Международной
конференции «Международное право
и национальное законодательство»,
посвященной 15-летию «Московского
журнала международного права»
МГИМО (Университет) МИД России,
16 декабря 2005 г.**

Уважаемые дамы и господа!

Соучредителями журнала в 1990 г. выступили МГИМО МИД СССР, Союз юристов во главе с его председателем Андреем Адамовичем Требковым и издательство «Международные отношения» (директор – выпускник МГИМО Борис Петрович Лихачёв).

Это был первый отечественный специализированный журнал по международному праву. В 1882-1883 гг. вышел труд известного юриста-международника, профессора Санкт-Петербургского университета Фёдора Фёдоровича Мартенса. В пятом издании курса «Современное международное право цивилизованных народов», которое вышло в 1904-1905 гг., Ф. Ф. Мартенс писал: «Русская литература очень бедна самостоятельными трудами, обнимающими всю систему международного права» (цит. по изданию 1996 г., том 1, стр. 139).

После 1917 года на развитие советской науки международного права отрицательное влияние оказал правовой нигилизм. Подлинный расцвет науки международного права в СССР начался после создания в 1945 г. ООН и победы в Великой Отечественной войне. В 1957 г. профессору Григорию Ивановичу Тункину удалось добиться учреждения Советской Ассоциации международного права. С 1959 г. стал

издаваться ежегодник этой Ассоциации, но до периодического журнала дело так и не дошло.

Журнал с самого начала учреждался в качестве всесоюзного. В состав его редакционного совета вошли известные юристы-международники республик СССР.

Развал СССР привёл к необходимости изменения названия журнала. На этот счёт было много предложений. Чаще всего звучали названия «Российский», «Журнал МГИМО» и т.п. Но перед учредителями и редакцией стояла задача сохранения журнала в качестве общей трибуны для юристов-международников всего СНГ и стран Балтии. Международно-правовая наука новых суверенных государств продолжала базироваться на общих теоретических и идейных корнях, проросших ещё в СССР.

В конечном итоге было выбрано нейтральное название по месту издания – «Московский журнал международного права». Однако по содержанию и политике редакции журнал сохранился, но уже не как всесоюзный, а как в полном смысле этого слова международный.

Юристы-международники бывшего СССР и сегодня вместе работают над проблемами укрепления роли международного права и ООН в современной системе международных отношений.

И мы рады сегодня, в юбилейный пятнадцатый год издания журнала приветствовать здесь представителей науки международного права, входящих в редакционный совет, из Азербайджана, Армении, Белоруссии, Казахстана, Киргизии, Литвы, Молдавии, Таджикистана, Туркменистана, Узбекистана, Украины и России.

Сегодня политикой нашего журнала являются исследования и научные дискуссии по проблемам обеспечения международной безопасности, укрепления роли ООН, шестидесятилетие которой мы только что отпраздновали, защита прав человека и основных свобод, сотрудничество в рамках СНГ и ОБСЕ, развитие интеграционных процессов с международными европейскими и азиатскими структурами.

Тематика публикаций на страницах журнала охватывает вопросы международного публичного, международного частного права и сравнительного правоведения.

Авторами публикаций являются не только российские юристы, но и учёные из стран СНГ, а также из так называемого дальнего зарубежья.

МЖМП поддерживает находящихся в научном поиске молодых исследователей-аспирантов и студентов. Можно без преувеличения утверждать, что десятки кандидатских диссертаций по юриспруденции за эти полтора десятка лет не могли бы быть защищены без публикаций соискателей в «Московском журнале международного права»

Журнал может гордиться тем, что он вдохновил юристов на создание целого ряда братских журналов, с которыми мы не конкурируем, а сотрудничаем. Это – журнал «Международное право» (главный редактор – профессор Капустин Анатолий Яковлевич), журнал «Юрист-международник» (главный редактор – профессор Карташкин Владимир Алексеевич), «Международное публичное и частное право» (главный редактор – профессор Лукашук Игорь Иванович), санкт-петербургский журнал «Международное частное право» (главный редактор – профессор Галенская Людмила Никифоровна).

У нашего журнала появились и зарубежные собратья. Это – «Белорусский журнал международного права», «Казахстанский журнал международного права» и «Азербайджано-российский журнал международного и сравнительного права» Это свидетельствует о том, что наука международного права в СНГ находится на подъёме, что у юристов-международников наших стран есть хорошее будущее.

Наш университет по мере возможности поддерживает регулярный выход в свет очередных номеров журнала. Сегодня в наших руках уже 60-й номер «МЖМП», в чём есть и заслуга МГИМО

В заключение разрешите выразить признательность всем, кто вместе с нами отмечает юбилей «МЖМП», и пожелать дальнейших творческих успехов на благо наших стран и в интересах развития международного сотрудничества на прочной основе современного международного права.

**Выступление
Председателя Международного союза
юристов А.А. Требкова на Международной
конференции «Международное право
и национальное законодательство»,
посвященной 15-летию «Московского
журнала международного права»
МГИМО (Университет) МИД России,
16 декабря 2005 г.**

Уважаемый г-н Председатель!

Уважаемые дамы и господа!

Вчера я не имел возможности участвовать в совместном заседании Редакционного совета и Редакционной коллегии «Московского журнала Международного права» и поздравить журнал со знаменательной датой – 15 – летием со дня основания.

Я с большим удовольствием делаю это сейчас. От имени Координационного совета Международного союза юристов и от себя лично я от всей души поздравляю Вас, уважаемый Юрий Михайлович, членов Редсовета и Редколлегии, всех, кто помогает делать этот журнал.

За 15 лет, прошедших после создания «Московского журнала Международного права» возникли и прекратили свое существование десятки изданий, сошли на нет или влачат жалкое существование некогда известные гигантскими тиражами журналы.

А наш журнал – «Московский журнал Международного права» не только выстоял, он пришел к своему 15-летию в хорошей творческой форме. Журнал все эти годы востребован. Он читаем и признан специалистами для которых и ради которых он создавался.

К числу несомненных достижений журнала следует отнести то, что сделано им на главном направлении – в развитии доктрины и практики международного права. И в этом деятельность журнала во многом совпадает с тем, над чем работает наш Союз – Международный союз юристов – правопреемник Союза юристов СССР

Здесь бы я назвал три проблемы, по которым такое совпадение является наиболее очевидным:

- приведение национального законодательства в соответствие с принятыми международными обязательствами;
- содействие укреплению связей между научными исследованиями и практикой;
- участие в разъяснение общепризнанных принципов и норм международного права.

Большинство государств мира приняло обязательства – уважать основные гражданские, политические и социально-экономические права человека. В этом контексте наш Союз вплотную занялся вопросом формирования международно-правовой культуры должностных лиц и граждан посредством информирования их о содержании основополагающих международных документов по правам человека.

Как известно, Организация Объединенных Наций неоднократно призывала государства обеспечить надлежащее разъяснение международных норм по правам человека в системе подготовки и повышения квалификации сотрудников правоохранительных учреждений, военнослужащих, дипломатов и других категорий должностных лиц, поощрять обсуждение в школах и других учебных заведениях проблемы защиты прав человека и основных свобод.

Наш Союз откликнулся на этот призыв. Только во второй половине этого года мы провели 3 крупных международных конференции в Омске, Кишиневе и Тюмени по проблемам обеспечения прав и свобод человека. Я вижу в зале тех, кто участвовал в этих конференциях.

Я бы хотел пожелать нашему журналу усилить внимание к этим вопросам.

Что касается проблем, которые вынесены на обсуждение нашей Конференции, то они представляют для нас несомненный теоретический и практический интерес. По всем этим вопросам Союз юристов провел ряд конференций и семинаров.

Среди них я бы особо выделил Московский юридический Форум «Глобализация, государство, право, XXI век». На этом Форуме были всесторонне рассмотрены вопросы международной безопасности, борьбы с преступностью, вопросы международного экономического права, экологического права.

Из того круга вопросов, который нам предстоит обсудить, наибольший интерес для нас представляет тема № 4, связанная с Содружеством Независимых Государств. Это объясняется тем, что наш Союз

объединяет юристов из государств – участников СНГ. Мы являемся правопреемником Союза юристов СССР. Все, что регулируется правом в рамках Содружества – важная составная часть нашей работы. Курс на интеграцию на постсоветском пространстве для нас не подлежит сомнению.

Потенциал, и немалый, в этом отношении, в СНГ имеется: это – общая правовая школа СССР в прошлом, общий язык, практические навыки, опыт прежней совместной международной деятельности. Немалое значение имеет и опыт, накопленный нашим Союзом, другими организациями за время, прошедшее после разрушения СССР.

Было бы очень полезно обменяться на нашей Конференции мнениями *по вопросам теории межгосударственных объединений на постсоветском пространстве, по вопросам правовой природы права Содружества Независимых Государств, о путях повышения эффективности учредительных документов, модельных законодательных актов Межпарламентской Ассамблеи СНГ*. В последнее время интенсивно развивается теория европейского права. К сожалению, этого нельзя сказать о праве СНГ.

Мы планируем рассмотреть весь комплекс указанных проблем на расширенном заседании Координационного совета Международного союза юристов, которое запланировано на вторую половину февраля 2006 года, и в этом смысле наша сегодняшняя Конференция несомненно окажет нам существенную помощь.

Желаем всем нам плодотворной работы.

Благодарю Вас.

Право международной безопасности и ООН

*Яковенко А.В **

Уважаемые коллеги,

Прежде всего, позвольте мне передать участникам конференции приветствие Министра иностранных дел России С.В. Лаврова и его пожелания успешного ее проведения.

Для меня особая честь выступать перед столь профессиональной аудиторией, собравшей заслуженно признанных не только в нашей стране, но и в мире специалистов международного права. Хотел бы выразить отдельную благодарность редакционному совету и всему коллективу “Московского журнала международного права”, который отмечает сегодня свой пятинадцатилетний юбилей.

Уверен, что было бы неверно говорить на тему международной безопасности в отрыве от ООН и Устава этой всемирной Организации. Несмотря на всю противоречивость тенденций в мировой политике, их главный вектор указывает на необходимость воплощения в жизнь целей и принципов Устава – поистине универсального документа, доказавшего за минувшие десятилетия свою жизнеспособность. Будучи универсальным международным договором, который имеет преимущественную силу над обязательствами, вытекающими из иных международных соглашений, Устав ООН является основой международного правопорядка, краеугольным камнем современной системы международного права. На его основе в рамках ООН и ее специализированных учреждений подписано более 500 универсальных договоров. Наряду с этим Устав затвердил себя в качестве критерия легитимности соглашений между отдельными странами по различным аспектам их взаимоотношений и деятельности.

На нынешнем переломном этапе международных отношений во весь рост встают задачи выработки коллективной реакции на новые вызовы и угрозы. К ним прежде всего относятся терроризм, распространение ОМУ, международная трансграничная преступность, незаконный оборот наркотиков, деградация экологии, нищета, бедность, болезни. В свою очередь, решение этих задач требует мобилизации всех ком-

* Яковенко Александр Владимирович – д.ю.н., профессор, заместитель министра иностранных дел России.

понентов системы ООН, региональных организаций, гражданского общества. Наша сегодняшняя встреча – определенный вклад в эту приоритетную миссию.

По инициативе Президента Российской Федерации еще в 1999 г Генеральная Ассамблея ООН приняла резолюцию с призывом найти коллективный ответ на упомянутые мной угрозы безопасности. В развитие этой инициативы Генеральный секретарь ООН сформировал группу высокого уровня для оценки основных направлений укрепления центральной роли ООН.

Предположу, что нынешние угрозы и вызовы безопасности существуют в силу того, что Устав ООН на протяжении существования организации не соблюдался в полной мере. Но уверен, что ситуация в мире была бы куда более угрожающей, если бы ООН и ее Совет Безопасности не предпринимали все эти 60 лет усилия к тому, чтобы обеспечивать выполнение норм этого фундаментального документа.

Признанием этого очевидного обстоятельства стал “Саммит-2005” Сам факт его созыва, прибытие в Нью-Йорк свыше 170 глав государств и правительств ознакомили общепланетарное осознание безальтернативной роли ООН. Считаем, что одним из главных итогов Саммита-2005, получившим отражение в тексте его Итогового документа, явилось подтверждение международным сообществом значения Устава ООН, его целей и принципов как нерушимой основы современного миропорядка, а также закрепленной за Советом Безопасности главной ответственности за поддержание международного мира. Это имеет особо важную роль в условиях происходящих в мире глубоких трансформаций, обусловленных процессом глобализации, и отмечаемого на этом фоне обострения противоречий между различными группами государств. В этом контексте возрастает значение Устава ООН как акта, консолидирующего международное сообщество на основе ценностей справедливости и права. С удовлетворением отмечаем, что в Итоговый документ включена отдельная глава “Верховенство права”, в которой недвусмысленно подтверждается неразрывная связь и взаимообусловленность построения справедливого миропорядка и создания эффективной системы коллективной безопасности, с одной стороны и обеспечения верховенства права, с другой.

Следует отметить, что Итоговый документ, хотя в нем и не удалось согласовать все насущные вопросы мировой политики, в частности в области разоружения, стал концентрированным воплощением воли международного сообщества в пользу дальнейшего развития ООН

на основе ценностей и принципов, закрепленных в ее Уставе, создания эффективной глобальной системы противодействия вызовам и угрозам международной безопасности.

В результате непростых переговоров были достигнуты конструктивные договоренности по консолидации международных усилий в сфере борьбы с новыми вызовами. Отдельно следует подчеркнуть вклад Саммита в разработку концепции применения силы в международных отношениях. Государства-члены подтвердили, что прибегать к силе можно только на основе Устава ООН, зафиксировав при этом, что они не намерены мириться с проявлениями геноцида, массовых и грубых нарушений прав человека, с терроризмом. Акцентируется, что террористические атаки на государство есть, по сути, вооруженные нападения, для отражения которых страны имеют право на самооборону в точном соответствии с Уставом ООН.

В Итоговом документе адекватно отражена концепция “ответственности по защите” населения от геноцида, военных преступлений, этнических чисток и т.п. Важно зафиксированное положение, согласно которому международное сообщество обязано использовать дипломатические, гуманитарные и другие мирные средства урегулирования, однако не обязано (в лице СБ ООН) автоматически принимать решения о применении силы. Необходимые коллективные меры в соответствии с главой VII Устава ООН должны применяться с учетом конкретных обстоятельств и в случае необходимости, если мирные средства окажутся недостаточными, а национальные правительства – не в состоянии предоставить соответствующую защиту своему населению. Иными словами, каждая конфликтная ситуация должна рассматриваться по существу

Бесспорно, что меняющийся мир диктует необходимость развития отраслевых, региональных и субрегиональных подсистем международного права. Вместе с тем, и Россия решительно отстаивает этот тезис, необходимо сохранять центральную роль ООН в универсальной системе международно-правового регулирования. Только через Совет Безопасности ООН мировое сообщество может с максимальной эффективностью достигать своих целей в сфере поддержания мира и стабильности.

Хотел бы еще несколько задержаться на эволюции международного права, которое развивается, отражая происходящие в мире изменения. Сегодня в свете новых вызовов и угроз третьего тысячелетия (будь то международный терроризм, транснациональная преступность, нарко-

опасность или торговля людьми) перед международным правом стоит задача адаптироваться к новым реалиям, сохраняя при этом как свою роль в мире, так и базисные общепризнанные принципы и институты.

Естественно, приоритетной задачей в нынешних условиях становится работа по укреплению международно-правовых основ противодействия новым угрозам и вызовам, инкорпорированию их в национальное законодательство. Центральная тема вашей конференции подтверждает злободневность данной проблемы.

Российская Федерация последовательно выступает за обеспечение верховенства права в своей деятельности на мировой арене. Подтверждением этого, в частности, является наша поддержка деятельности Международного Суда – главного судебного органа ООН, который органично вписывается в систему поддержания международного мира и безопасности, и вносит важный вклад в укрепление принципов и норм международного права. Россия активно выступила за включение в текст Итогового документа Саммита – 2005 положений, подтверждающих обязательство государств-членов разрешать их споры мирными средствами в соответствии с Уставом ООН, в том числе путем использования Международного Суда. Мы внимательно относимся к содержащемуся в Итоговом документе призыву рассмотреть вопрос о принятии юрисдикции Суда в соответствии со Статутом. В настоящее время в МИД России прорабатывается вопрос о возможном отзыве оговорки, ранее сделанных СССР при заключении ряда универсальных конвенций по борьбе с различными проявлениями терроризма, что рассматривается нами как возможный вклад России в укрепление международно-правовой основы антитеррористического взаимодействия.

Конституция Российской Федерации четко оговаривает, что общепризнанные принципы и нормы международного права и заключенные ею международные договоры являются составной частью правовой системы страны. В свою очередь соблюдение принципов международного права позволяет России отстаивать свои интересы. Своевременное и грамотное формулирование международно-правовой российской позиции по конкретным вопросам в сочетании с последовательностью и системностью подходов имеют существенное значение для эффективности и авторитета внешней политики нашей страны. Ваш вклад в это дело поистине незаменим.

Благодарю вас за внимание, желаю успеха в работе конференции.

«Московский журнал международного права» и освоение проблемы взаимодействия международного и российского права (к 15-летию журнала)

*Марочкин С.Ю **

В течение 15 лет своего существования «Московский журнал международного права» достаточно прочно занимает ведущее место среди отечественных журналов, в целом посвященных международному праву либо публикующих отдельные статьи. В тематике МЖМП красной нитью проходит проблема соотношения и взаимодействия международного и национального права, что достаточно ясно подтверждает и название юбилейной конференции журнала. Можно без преувеличения утверждать, что он играет видную роль в освоении проблемы, причем как в теоретическом, так и в практическом аспектах. Поэтому справедливо будет и утверждение, что на примере журнала можно проследить развитие ее исследования отечественной теорией международного права¹

Хотя рассматриваемая проблема давно в центре внимания, принятие Конституции РФ 1993 г. придало новый импульс исследованиям. Как известно, она впервые в конституционном развитии России закрепила положение об общепризнанных принципах и нормах международного права и международных договорах как составной части правовой системы страны и о приоритете применения последних в случае расхождения с законами. Причем это не «рядовая» конституционная норма, а одна из основ конституционного строя. На базе Конституции радикально переработано и обновлено текущее законодательство. В соответствии с названным конституционным принципом развивается правоприменительная, прежде всего судебная, практика. Новые реалии потребовали и новых теоретических исследований и оценок.

Марочкин Сергей Юрьевич – д.ю.н., профессор, заведующий кафедрой международного права, директор Института дополнительного профессионального образования Тюменского государственного университета.

¹ Подбор публикаций в журнале, их первоначальный анализ провели соискатели А.В. Эсауленко, К.С. Татаренко, аспиранты А.А. Кораблев, Р.Н. Вискалин.

Закономерно, что **внимание в публикациях уделено прежде всего общетеоретическим вопросам и толкованию Конституции 1993 г** Справедливо будет отметить, что первые оценки новой правовой ситуации даны известными российскими юристами-международниками.

Принятие Конституции не стало рубежным этапом в преодолении известного «водораздела» между сторонниками трансформации и непосредственного действия норм международного права в пределах государства. Каждая сторона добавляет новые аргументы, опираясь на букву и дух Конституции. О.Н. Хлестов указывает на целесообразность поддержки монистической теории (с признанием приоритета международного права над внутренним) перед дуалистической и придания ей статуса официальной, приведя в обоснование ряд доводов. Кроме того, поскольку нормы международного права стали составной частью правовой системы России и имеют прямое действие, они должны применяться на всей ее территории. В связи с этим он обозначил проблемы, возникающие в нормотворчестве и правоприменении (МЖМП. 1994. № 4). Напротив, Е.Т. Усенко верен своей позиции и настаивает, что международное право на территории государства не имеет собственной юридической силы, оно осуществляется не непосредственно, а опосредуется волей государства (трансформация). Часть 4 ст. 15 Конституции – пример генеральной трансформации. Причем ее редакция с юридической точки зрения неграмотна. Неспособность же теории «примата» международного права объясняется ее несоответствием реалиям современной международной жизни (1995. № 2).

А.Н. Талалаев наметил первые ориентиры соотношения юридической силы норм международного и российского права в свете новой Конституции, специально посвятив этому свою публикацию (1994. № 4). В частности, отметив важную роль общепризнанных принципов и норм международного права в демократизации и гуманизации правовой системы страны, он обратил внимание на сложность их применения на практике, что связано с отсутствием единого акта, содержащего их перечень. Возможное решение – толкование данной конструкции Конституционным Судом РФ. Приоритет применения договоров перед законами обосновывается им через процесс их ратификации, что придает им силу высших нормативных актов. Вместе с тем данный приоритет он распространяет и на договоры, заключаемые нижестоящими органами, которые по иерархическому уровню ниже, чем ратифицированные.

И.И. Лукашук логически как бы развивает тему Конституция имеет высшую юридическую силу, в том числе по отношению к международным нормам. Вопрос соотношения договоров и конституционных законов остается открытым. Положение ч. 4 ст. 15 – в значительной мере норма-принцип, непосредственно действующая, но нуждающаяся в конкретизации. Справедливо замечено, что порядок включения общепризнанных норм и договоров в правовую систему страны различен (1995. № 2).

Эффективную имплементацию международного права на своей территории, прежде всего в области прав человека, как элемент строительства правового государства представил в своей статье «Путь в «царство права и справедливости» Г.М. Даниленко, к сожалению, рано ушедший талантливый юрист-международник (1997. № 1).

На сегодняшний день имеется много проблем, которые возникают на практике: одна из них, в частности, – проблема самоисполнимых и несамоисполнимых норм, проявившаяся в деятельности Конституционного Суда. Другая связана с иерархией норм международного и российского права. Если с принятием специального закона ситуация с договорами прояснилась, то в отношении общепризнанных принципов и норм вопрос остается спорным. Пробелом Конституции является и вопрос в отношении актов субъектов РФ

Спектр воззрений на проблему взаимодействия показывался неоднократно в различных изданиях. Тем не менее вновь время от времени появляются публикации обзорного характера. Назовем, в частности, статьи в журнале В.А. Каланды (1994. № 3) и В.В. Гаврилова (2001. № 2). Первый еще раз отстаивает «не просто целесообразность, а объективную закономерность» трансформации. Трактовка же примата международного права, по мнению автора, должна заключаться не в признании его главенствующей роли и возможности прямого действия во внутреннем праве, а в необходимости приведения последнего в соответствие с международными соглашениями. Рассуждения сопровождаются экскурсом в историю доктрины, в законодательство иностранных государств и в советскую доктрину по затронутой проблеме. Второй автор сделал общий обзор теорий трансформации и имплементации в отечественной правовой доктрине.

К первому блоку вопросов, затронутых в журнале, непосредственно примыкает другой – **о коллизиях норм, их преодолении и о сближении правовых систем.** В нем привлекают внимание статьи пред-

ставителя «родственной» юридической науки Ю.А. Тихомирова. Одну он посвятил национальным законодательствам стран СНГ, задаче их сближения на уровне международного права (1993. № 3). Важным шагом в этом направлении стало создание Межпарламентской ассамблеи государств, намерение использовать модельные законы, взаимный обмен проектами и принятыми актами, их согласование с международным правом. Унифицированные нормы последнего становятся средством единообразных правовых решений в суверенных государствах. В другой (1996. № 2) он продолжает разговор в более широком контексте. На фоне сближения наблюдается и разрыв в цепи взаимодействия международного и российского права, что проявляется наличием устаревших и непринятием новых нормативных актов. Необходимо устранить и проблему коллизий, что позволяет сделать международное частное право, а также предусмотреть в законодательстве процедуру установления коллизий норм международного и российского права.

Заметим попутно: подобное предложение неоднократно высказывалось в печати и на научных конференциях различного уровня, но пока остается вне поля зрения законодателя.

Незаслуженно мало внимания, как представляется, уделено «стыковому» между теорией и практикой вопросу о **юридических условиях применения норм международного права в конкретных правовых ситуациях**. Подчеркнем, вопрос имеет не только конкретно прикладное, но и общее значение. Не случайно ему отводится не последнее место в известном постановлении 2003 г. Пленума Верховного Суда РФ о применении судами общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров РФ

Вопрос был поднят первоначально в № 2 журнала за 1998 год автором настоящей статьи. На примерах материалов судебной практики показано, что необходимо определить и сформулировать в едином акте юридические условия применимости норм международного права, поскольку в каждом конкретном случае суды неизбежно должны решать данный вопрос. Нарушение условий может повлечь принятие неверного решения. На основе логического и систематического толкования Конституции и действующего законодательства выявлены обязательные и дополнительные (факультативные) условия. Установление условий в каждом деле должно сопровождаться и уяснением того, является та или иная норма, подлежащая применению, самоисполнимой или несамоисполнимой.

В последнем аспекте тема продолжена А.В. Барбуком (2005. № 4). Он рассуждает о сущности концепции самоисполнимости, анализирует критерии самоисполнимости, отраженные в трудах различных авторов и содержащиеся в законодательстве и судебной практике ряда стран.

Наибольший массив публикаций посвящен **соотношению и согласованию международного и российского права применительно к отдельным отраслям и институтам**. С.М. Пунжин проанализировал требования к имплементационному законодательству в Конвенции о запрещении химического оружия и их реализацию на практике (1996 № 4; 1997 № 1). С точки зрения глубины проникновения в сферу внутренней компетенции государств, по его мнению, Конвенция не имеет прецедентов.

Освещая ход реализации международно-правовых норм по защите озонового слоя Земли в отечественном законодательстве и практике, Е.В. Левицкая заключает (1999 № 3), что в РФ не соблюдаются обязательства по соответствующим соглашениям, реальный механизм их реализации до 1996 г. практически отсутствовал.

В вопросе о соотношении российского законодательства в области защиты прав человека с основными международными стандартами государство использует прежде всего внутренние процедуры и механизмы, органы и организации, отмечает Ю.В. Самович (2000. № 3). Международное же право регулирует лишь отдельные нормативные и процессуальные вопросы деятельности судов. Оно применяется при «заполнении пробелов» в законодательстве и его толковании.

Что касается регулирования правового режима морских пространств, то законодательство РФ ориентировано на Конвенцию ООН по морскому праву. Она содержит также нормы прямого действия и подлежит непосредственному применению, поскольку есть все законодательные условия для этого (Д.А. Гаврилин. 2001. № 4).

Неизменно в центре внимания периодических изданий, в том числе и «Московского журнала международного права», тема соблюдения международных гуманитарных обязательств. В.Д. Подуфалов анализировал с этой точки зрения Закон РСФСР о чрезвычайном положении 1991 г., который на тот период стал шагом вперед в создании правового Российского государства (1992. № 2). И.И. Котляров, рассматривая историю и современность вопроса в России (2003 № 1), заключил, что в стране проводится значительная работа по имплемен-

тации норм международного гуманитарного права (МГП) в национальное законодательство, распространению знаний о нем в Вооруженных Силах и среди гражданского населения. Кроме того, МГП посвящен специальный выпуск журнала (1999, декабрь), где среди целого спектра вопросов рассматривались и актуальные проблемы имплементации норм МГП в законодательстве РФ (В.А. Батырь). В частности, отсылки в военном законодательстве к МГП не решают существующих проблем, полагает он, и необходимо использовать инкорпорацию. В равной мере и российское уголовное законодательство должно не включать договоры в качестве самостоятельных источников права, а быть приведено в соответствие с принципами и нормами международного права.

Надо сказать, к вопросам уголовного, уголовно-процессуального, пенитенциарного права, не только в связи с МГП, но и в более широком, общем плане соотношения международного и национального права, авторы обращаются достаточно часто. В частности, теоретические проблемы имплементации норм международного уголовного права в России рассмотрели А.Е. Сунцов и Ю.В. Трунцевский (1997 № 2), отметив различные ее способы (рецепцию, отсылку, адаптацию). Нормы уголовного закона, принятые во исполнение международного договора, не подменяют и не изменяют последний, а действуют дополнительно, параллельно. Вместе с тем авторы полагают, что нормы международного права являются формально-материальными источниками российского уголовного права. В другой статье Ю.В. Трунцевский и И.В. Упоров (1998. № 3) наметили основные проблемы в международном уголовном праве (определение международного преступления, кодификация международных преступлений и преступлений международного характера, виды ответственности за их совершение) и дали определение комплексной отрасли международного права по уголовным делам. М.С. Черноудова рассмотрела состав преступления геноцида в международном и внутригосударственном праве (2003. № 3).

Еще за год до принятия нового УПК РФ П.Н. Бирюков заключил (2000. № 1), что международные договоры непосредственно регулируют вопросы действия уголовно-процессуального закона в пространстве, делая изъятия из сферы действия ст. 1 существовавшего в то время УПК РСФСР; очевидно, что кодекс нуждается в совершенствовании и приведении его в соответствие с международными обязательствами России. В отношении же международных пенитенциарных норм

И.В. Упоров подчеркнул, что существуют особенности их реализации (1997 № 3). Не преломляя и не изменяя общепризнанные нормы (например, Минимальные стандартные правила обращения с заключенными), необходимо учитывать различия регионов России и применять эти нормы с учетом экономических, климатических, географических, социальных и иных условий российской действительности. А.Л. Анисимов затронул более конкретный вопрос (2005. № 4) о соотношении российского права и международных стандартов об исполнении наказания осужденных без изоляции от общества в свете задач, целей и принципов уголовно-исполнительной политики.

Периодически оказывается в поле зрения избирательное право. В 1995 г. (№ 4) А.А. Вешняков осветил его с позиции общепринятых международных стандартов. В период после второй мировой войны в целях защиты прав человека государства – члены ООН установили ряд общепризнанных принципов и стандартов при проведении выборов. Они в полной мере учтены при разработке современного российского избирательного права. Но необходимо еще провести оформление избирательной системы России, большую организаторскую работу по реализации законодательства, формированию соответствующего правосознания граждан, в том числе российских политиков. Н.М. Миронов сделал акцент на международно-правовом регулировании внутригосударственных избирательных стандартов (2004. № 2). В современном международном праве, утверждает он, сложились предпосылки для расширения области непосредственной регламентации внутригосударственных отношений по формированию и деятельности институтов представительной демократии. Однако на практике это может произойти только тогда, когда все государства будут добросовестно соблюдать свои обязательства по международному праву

Обсуждение рассматриваемой проблемы не замыкается рамками только нормативного анализа. Неотъемлемой составляющей механизма имплементации международного права является его институциональная часть. **Поэтому закономерно ряд публикаций посвящен деятельности отдельных видов органов государства.** Г.В. Дегтев коснулся института Президента РФ в конституционно-правовом механизме внешней политики страны (2005 № 2). Механизм претерпел значительные изменения со времен существования СССР. Полномочия Президента в сфере внешней политики весьма значительны, и задачи развития России в условиях глобализации требуют распространения

принципов демократии и на внешнюю политику, чтобы сделать ее эффективной. В свою очередь, МИД России, как один из центральных органов исполнительной власти, концентрирует управление в сфере внешних сношений и координирует деятельность других органов государства, а также негосударственных организаций (Е. Я. Павлов. 2003. № 1). МИД обеспечивает согласованность функционирования конституционно-правового механизма осуществления внешней политики России и обеспечивает непрерывность реализации внешнеполитических функций РФ

Деятельности органов внутренних дел уделили внимание Е. Г. Ляхов и М. Н. Кузьмина (1997 № 2). Очевидно, у авторов были веские основания утверждать, что общепризнанные принципы и нормы международного права еще слабо осознаются в науке и практике как элемент правовых основ формирования и деятельности ОВД. Они привели обширный перечень договоров, обязательных для применения органами внутренних дел. Касаясь практики имплементации норм международного права, авторы отметили наличие проблемы непосредственного применения многих норм ввиду отсутствия их четкого выражения. Б. К. Каскеев затронул практику Министерства РФ по налогам и сборам (2004. № 4). На примере налогового законодательства он показал порядок вступления международных договоров РФ в силу. При толковании договоров необходимо пользоваться терминами (которые не установлены в самих договорах) российского законодательства. Особое внимание он уделит институту временного применения договоров. Нератификация договора в течение 6 месяцев, предусмотренных для представления в Государственную Думу, не является основанием для прекращения его применения.

Обращает на себя внимание, что данный блок рассматриваемой проблемы представлен в журнале достаточно сжато: из всего организационного механизма показана роль только отдельных органов государства, вне поля зрения остались негосударственные структуры, иные субъекты права.

В качестве самостоятельного вопроса общей проблемы взаимодействия международного и российского права можно рассматривать деятельность судов по применению международного права. Представляется, это вполне закономерно, ибо от судебной системы, от судейского корпуса зависит в значительной мере выполнение на практике международных обязательств государства. Учитывая важность

вопроса, можно также сказать, что он заслуживал большего внимания, чем получил его на страницах журнала. Б.Л. Зимненко отразил практику применения норм международного права арбитражными судами РФ, сделав вывод, что они в своей деятельности исходят из понимания данных норм в качестве специальных по отношению к законодательству страны. Это позволяет им при решении конкретного дела отдавать приоритет договору, а не противоречащему ему закону (2001. № 4). Он же позднее дал оценку роли решений Европейского суда по правам человека в правовой системе РФ (2004. № 2). Решения являются результатом правоприменительной, а не правотворческой деятельности, и поэтому, по его мнению, не могут содержать каких-либо правовых норм, следовательно, говорить о существовании прецедентного права Суда необоснованно. Толкование Судом Конвенции и протоколов к ней образует его правовые позиции. Государственные и муниципальные органы РФ должны в рамках своей компетенции руководствоваться Конвенцией с учетом правовых позиций Суда.

Раскрывая вопрос о применении судами РФ общепризнанных принципов и норм международного права, Н.М. Понедельченко (2004. № 3) отметила «национальный» уклон судов при рассмотрении дел. Она полагает, что необходимо на законодательном уровне сформулировать основные признаки общепризнанных норм для эффективной их реализации в правовой системе России, ибо Конституция не определила, какие именно принципы и нормы являются общепризнанными. Неоднозначная же трактовка понятия дает возможность исключить при применении ст. 17 Конституции любые международные договоры либо нормы регионального характера, что не согласуется с ее же статьями 2 и 18.

Незавершенность реформы судебно-правовой системы, по мнению А.А. Матвеева (2004. № 2), склоняет государство к мнению о предпочтительности искать решение вопроса о признании и приведении в исполнение иностранных судебных решений в рамках двусторонних соглашений. Этому, в первую очередь, посвящены договоры о правовой помощи и правовых отношениях, включая готовящийся типовый проект международного договора РФ с иностранным государством в этой области.

Будет справедливым отметить немаловажную роль в исследовании проблемы взаимодействия международного и российского права, включающую в основном публично-правовые аспекты, и статей по международному частному праву, публикуемых в специальной рубрике

журнала. Часто они касаются применения международных конвенций в делах с иностранным элементом, и поэтому вносят дополнительные краски в общую картину. В этом же контексте полезны также публикуемые **материалы международной частноправовой практики некоторых юридических фирм и коллегий адвокатов**, поскольку дают информацию для теоретических обобщений, правовой аргументации в научных исследованиях.

Очевидно в итоге, что журнал, как один из ведущих печатных органов российских юристов-международников, будучи в целом предназначенным для освещения всего спектра вопросов международного права, вносит весьма ощутимую лепту и в разработку рассматриваемой проблемы, важной с точки зрения сегодняшнего дня и перспектив правового развития. Именно значимость журнала дает повод высказывать определенные пожелания и даже ожидания. Это прежде всего более равномерная разработка проблемы. Как уже было показано выше, не все ее аспекты представлены в достаточной степени. В этом смысле можно, видимо, говорить о целесообразности определенной политики журнала. Отслеживанию сбалансированного освоения проблемы помогло бы, как ни покажется странным на первый взгляд, формирование своеобразного «дерева исследований» (по аналогии с известным понятием «дерево целей»). Вполне возможны заказы от имени редакции статей по определенной теме конкретным авторам, ведение периодической рубрики в журнале «Приглашаем к дискуссии», проведение «круглого стола» журнала с ключевой темой и специальными докладчиками, с последующим опубликованием материалов (статей) обсуждения.

Московский журнал международного права способствует развитию международного права и национального законодательства

*Сорокин А.В.**

В связи с 15-летним юбилеем авторитетного журнала «Московский журнал международного права» хотелось бы подчеркнуть высокий профессионализм, дальновидность и энтузиазм авторов материалов журнала, спонсоров, профессоров А.И. Степанова, А.А. Требкова и др. Велика заслуга бессменного с момента основания и по сей день главного редактора журнала – профессора Ю.М. Колосова и коллектива Редсовета, понимающих необходимость существования и важность журнала для развития международного права и национального законодательства.

Необходимо отметить, что члены Редсовета журнала – ученые, дипломаты, преподаватели ряда вузов России, стран СНГ и дальнего зарубежья, являются членами Российской ассоциации международного права.

На конференции, в связи с юбилеем журнала, в Московском институте международных отношений – МГИМО (У) МИД России 16 декабря 2005 г. отмечалось, что международное право является стержнем устойчивого развития мира. Применение международно-правовых норм является основой безопасности поддержания баланса сил и интересов стран мира. Материалы журнала отражают верховенство права. Укрепление позиции верховенства права способствует развитию международного права и национального законодательства.

Отвечая на новые вызовы и угрозы в мире, на страницах журнала освещаются проблемы связанные с международно-правовой защитой окружающей среды, глобализацией, международным терроризмом, правовым режимом природных ресурсов, регулированием международных инвестиций, деятельностью транснациональных банков и др.

Журнал публикует актуальные материалы также по международному морскому праву. В эту тематику включались статьи о правовом статусе Каспийского моря, международно-правовой защите Балтийского моря и др.

* Сорокин Анатолий Васильевич – член Секретариата Ассоциации международного морского права, ведущий специалист Комитета РФ по рыболовству.

Таким образом журнал заслуженно пользуется большим успехом у ученых, практиков и дипломатов России и за ее пределами.

В связи с юбилеем журнала хотелось бы пожелать его коллективу крепкого здоровья и дальнейших творческих успехов в очень важной и необходимой работе по развитию международного права и национального законодательства.

О надгосударственном праве безопасности

*Степанов О.А.**

В условиях нарастания террористической угрозы один из важнейших теоретических вопросов заключается в установлении того, насколько предполагаемые тенденции развития права могут определяться особенностями функционирования правовых систем современности в условиях использования возможностей современных механизмов социальной коммуникации в рамках сетевого информационно-электронного пространства.

Перспективы эволюции права, вызванные необходимостью безопасного функционирования и развития общества, предполагают обретение нормами новых качеств, обеспечивающих сохранение, воспроизводство, организацию деятельности человека, регуляцию и развитие социума в целом. Исходя из этого в рамках формирования макросреды правового регулирования особое значение должно отводиться развитию процессуальных связей правовых систем современности, а также приданию новых качественных характеристик самим нормам, в которых нуждается общество в условиях использования современных механизмов социальной коммуникации.

В этой связи правовое регулирование допустимо рассматривать в качестве фактора стабильности безопасного развития общества и гарантий достижения общественно значимых целей, которые определяют характер процессов такого развития общества, методы воздействия на это развитие, а также ответственность за невыполнение установленных требований.

В настоящее время правовые установления в правовых системах современности по большей мере не только сформулированы на разных языках, но и используют разную юридическую технику и создаются для общества разными структурами. В связи с этим следует отметить, что еще в 1992 г. в предисловии к десятому французскому изданию своей книги «Основные правовые системы современности» Р. Давид написал: «Мир стал един. Мы не можем отгородиться от людей, которые живут в других государствах, других частях земного

Степанов Олег Анатольевич – доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Академии управления МВД России.

шара. Необходимое международное взаимодействие или, во всяком случае, простое сосуществование требуют, чтобы мы открыли наши окна и посмотрели на зарубежное право»¹

В данном случае представляется интересным и мнение почетного профессора Гарвардского университета г. Бермана, заявившего, что развивающееся мировое сообщество создает систему мирового права для защиты от угроз всякого рода экстремистов, которые сами являются частью транснационального заговора. Мировое право, которое включает в себя также огромную систему контрактных и обычных правовых норм, регулирующих отношения между физическими и юридическими лицами поверх национальных границ, представляет собой новое название «права народов» (*jus gentium*), которое охватывает общие черты различных правовых систем различных народов мира²

Принимая данную позицию в целом, следует, однако, заметить, что предпосылки стремления государств к сближению в законодательной и правоприменительной практике в современном обществе все в большей степени обуславливаются стремлением к обеспечению противодействия террористическим проявлениям. Только за последнее десятилетие прошлого века в мире произошло более 3800 террористических взрывов. Третья часть из них прогремела в Европе³. В последующие годы террористическая угроза продолжала нарастать – только в Москве с 1999 по 2005 г. прогремело 11 террористических взрывов, унесших жизнь более 400 человек. Весной 2004 г. и летом 2005 г. террористические взрывы в Мадриде и Лондоне унесли несколько сотен жизней мирных жителей.

Активное внедрение в общественную практику электронных коммуникаций в глобальных масштабах может способствовать дальнейшему нарастанию террористической угрозы. Принципиальная новизна использования таких коммуникаций в террористических целях заключается в том, что появляется возможность целенаправленного воздействия на расстоянии не только на функционирование потенциально опасных технологических объектов, но и на психику людей.

Шансы безнаказанного выдвигания различных ультимативных требований, блокирования работы систем безопасности и управления, а также изменения масштаба изображения, яркости, контрастности,

¹ Rene David, Camille Jauffret-Spinozi. Les grands systemes de droit contemporains. 10 edition. Paris: DALLOZ, 1992. P. 4.

² См., «Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы» 2003. № 1. С. 4.

³ См., Независимая газета. 2001. 4 авг., www.newsru.com; WWW.ESAG.INF

смены цветовой гаммы на экране монитора, которые не контролируются сознанием человека, в существенной мере возрастают.

Усиление угрозы «электронной составляющей терроризма» требует совершенствования международной системы противодействия этому явлению.

В целях формирования макросреды правового регулирования безопасного функционирования и развития информационно-электронных систем (ИЭС), на наш взгляд, более приемлемо ставить вопрос о формировании надгосударственного «права безопасности», призванного посредством использования универсальных процедурных форм определять на международном уровне характер взаимодействия в сфере безопасности.

Реализация идей, связанных с введением «единого европейского ордера на арест» и «наднационального координатора антитеррористической деятельности» европейских стран, которые призваны оказывать влияние на волю субъектов права и организовывать деятельность правоохранительных структур, может рассматриваться в качестве первого конкретного шага в направлении создания надгосударственного права безопасности. Вместе с тем существующее в настоящее время разнообразие правовых особенностей национальных законодательств порождает различную правовую оценку одних и тех же действий и событий. В одних случаях такие действия или события могут трактоваться как форма столкновения цивилизаций (особенно когда речь заходит о мусульманском и западном праве). В других – как форма, исключаящая взаимоприемлемое сотрудничество в борьбе с преступностью (например, в случаях отказа в 2001 г. выдачи французской стороной России гражданина М. Живило, который обвиняется в покушении на убийство кемеровского губернатора А. Тулеева, а в 2003 г. английской стороной – чеченского экстремиста А. Закаева). Поэтому в складывающейся ситуации все более актуальным становится вопрос развития юридических процедур и конструкций.

По мнению известного американского юриста Ф. Франкфутера, должная правовая процедура представляет собой то, что согласовывается с представлениями о добре и справедливости, и чем более основополагающими являются такие представления, тем менее вероятно, что они будут точно сформулированы, но уважение к ним является сущностью положения о должной правовой процедуре⁴

⁴ M. Ch. Bassiouni. Criminal Law and its Process. Springfield. 1969 P. 318.

«Процедурный фактор» сближения правовых систем предполагает наличие акцента на вертикальные взаимодействия, в рамках которых существенную роль приобретает преемственность в праве, которая сводится к восприятию определенных элементов и правовых сторон (ценностей) всеми субъектами права. Эти ценности связаны с условиями существования человеческого общества. Поскольку же нормооценка вообще осуществляется с позиций упорядоченности, организованности социальных отношений на основе логики долженствования, то такая преемственность может выражаться в принятии (или осуществлении через принятие) более совершенных правовых образцов функционирования правовых систем.

Если исходить из необходимости применения единообразных норм и учета судебной практики каждой страны в рамках правового регулирования использования и развития информационно-электронных коммуникаций, то преемственность в праве может выражаться в приоритетном использовании коллизионных норм и юридических фикций, регламентирующих вопросы безопасности современного общества. Именно коллизионные нормы допустимо рассматривать в качестве связующего звена между различными правовыми системами, поскольку их использование позволяет обеспечивать разрешение противоречий между различными правовыми положениями. Так, например, благодаря принципу личного закона (*lex personalis*) правовая оценка конкретного отношения привязывается к личности, определяя ее правовой статус, а благодаря принципу национального юридического лица (*lex societatis*) определяется статус юридического лица, принцип местонахождения вещи (*lex rei citae*) определяет правоотношения собственности, принцип совершения правонарушения (*lex loci delicti*) – место наступления вредоносных результатов и место обнаружения вредных последствий, принцип суда (*lex fori*) говорит о том, что суд обязан руководствоваться законом своего государства даже при наличии иностранного элемента в составе правонарушения.

Юридические фикции, связанные с применением информационно-электронных систем, допустимо рассматривать в качестве необходимой составляющей развития процедурных связей правоохранительных органов различных стран в ходе предварительного расследования уголовных дел или предварительной подготовки гражданских дел. Речь может идти прежде всего о совершении таких юридически значимых действий, как сбор и оформление доказательств, допрос, очная ставка

или исполнение решения иностранного суда посредством использования технологий телеконференции и электронно-цифровой подписи.

Поскольку право, как инструмент социального управления, способно действовать через волю и сознание людей, стимулируя их поведение в обществе, то, обращаясь к сознанию и воле человека (в т.ч. через процедурные формы), оно призвано способствовать развитию его прогрессивной социальной деятельности. Человек, по мнению И.А. Ильина, есть самостоятельный субъект права, который управляет собой, отвечает за себя. Именно в этом смысле правопорядок и государственность воплощают в себе идеи «общественного договора»⁵

Данные идеи вполне могут проявляться в конкретной управленческой деятельности государства по обеспечению функционирования гражданских ассоциаций, способных выполнять функции, на которые у государства не хватает сил (либо когда использование этих сил является малоэффективным).

Следует обратить внимание и на мнение С.С. Алексеева: «Уже сейчас, думается, вырисовывается некоторое направление того, поворота в понимании и характеристиках права, который способен преодолеть традиционные трактовки и дать ответ на требования времени»⁶ При этом в качестве одного из таких направлений С.С. Алексеев выделяет освещение права с мировоззренческой позиции, т.е. самостоятельного, самобытного, уникального звена в процессах бытия и развития человека, которое имеет свое предназначение и не сводится ни к категориям государства, ни к категориям морали.

Другое направление развития права связывается с разработкой таких научных положений, которые продолжают идеи научного поиска современной юридической науки, позволяют раскрыть свойства и возможности права как сильного и действенного фактора в жизни людей, позволяющего преодолеть негативные стороны величайшего дара человека – свободы, обращая ее в активность человека, его творчество, свершения ума полезное для общества.

В данном случае именно специфика «надгосударственного» фактора призвана наложить отпечаток унификации на правовые системы отдельных стран, процессы воздействия которых друг на друга предполагают поиск форм процедурно-правового регулирования. При этом

⁵ Ильин И.А. Наши задачи. М., 1992. С. 182-183.

⁶ Алексеев С.С. Право. Азбука. Теория. Философия. Опыт комплексного исследования. М., 1999. С. 702.

установление функциональных связей между правоохранительными структурами разных стран обуславливается информационным содержанием и значением моделей поведения личности, содержащихся в праве.

Следует отметить, что сложность отношений, в которых находится человек в современном обществе, позволяет рассматривать его как элемент разных подсистем – семьи, государства, гражданского общества, в каждой из которых он испытывает определенное регулирующее воздействие. Формирование той или иной ответной реакции на действия семьи, государства, общества связано с сознанием личности. Поэтому информационное действие права на сознание человека должно быть связано с усвоением им нормативного предписания или нормативной программы поведения.

Вместе с тем сама по себе правовая информация является инвариантной – одно и то же содержание может быть выражено разными способами: например, запрет на совершение определенных действий – словами или дорожным знаком (при условии знания символики восприятие и понимание права от этого не страдает).

Благодаря человеческой способности к абстрактному мышлению и превращению абстрактных понятий в конкретные образы нормативное программирование функционирования и развития общества вполне может выражаться и в символьно-цифровой (кодовой) системе отражения объективной реальности. Использование такой системы обеспечивает особые возможности в случаях ее передачи по каналам связи, в т.ч. в части оптимизации процессуального взаимодействия правоохранительных органов разных стран. Различают разные кодовые системы (материальные, идеальные, естественные, искусственные), основанные на речи и письменности. Их применение в общественной практике давно позволяет выражать самые сложные и многообразные по своей структуре явления с помощью достаточно простых и понятных большинству людей сочетаний вне зависимости от языка их общения (например, посредством денежных знаков, фиксирующих вещи как меру стоимости).

В рамках становления надгосударственного права безопасности вполне своевременно вести речь о возможности построения системы процедурно-правового регулирования на основе сочетания норм права с такими нормоструктурами, как нормообразы действия, которые могут быть интерпретированы как выражение функциональных внешних связей субъектов права с помощью информационного кода.

Такой код должен восприниматься в качестве алгоритма действия (стратегемы действия), указанных субъектов. Его допустимо рассматривать в качестве специфического социокультурного средства, в котором находит свое воплощение необходимая для безопасного существования человека, общества, государства особая правовая форма его деятельности.

Поскольку любая правовая форма отражает связь права с иными социальными явлениями и позволяет осуществлять их юридическое моделирование, то, выполняя функцию уведомления, подачи сигнала, нормообраз действия призван выступать в качестве важного компонента всякой нормативной ситуации, к которой причастны как правоохранительные органы различных государств, так и пользователи Интернета. Фактически подобные нормоструктуры могут формироваться без вмешательства соответствующих органов власти на основе познания связей между различными позициями пользователей сети и объективации их действий. Поэтому нормообраз действия может ассоциироваться с такой правовой формой, которая способна служить в качестве технико-правовой основы для адекватного реагирования представителей различных правовых систем современности на параметры безопасного функционирования и развития ИЭС. При этом вполне может идти речь об обеспечении информационного тождества лингвистической правовой формы (нормы права) символично-цифровой правовой форме (нормообразу действия) путем сохранения нормативного содержания событий, связанных с безопасным функционированием и развитием ИЭС. Такое тождество предполагает использование одинакового концептуального аппарата, обеспечивающего возможность однозначного толкования правовых явлений в процессе применения права. Этот аппарат должен позволять представителям различных правовых систем однозначно идентифицировать (оценивать) деятельность субъектов права. Поскольку право содержит в себе элементы, относящиеся к человеческой культуре, которой присущи процессы типизации, то в качестве исходной позиции для анализа категории «нормообраз действия» вполне допустимо рассматривать субъективную свободу личности, обеспечивающую ей возможность выбора тех или иных программ действия, заложенных в правовых нормах или в правилах саморегулирования. Данные программы могут детерминироваться с формированием в сознании человека значимых для безопасного развития общества алгоритмов поведения.

Если право интерпретировать в качестве явления, которое призвано развиваться в процессе жизнедеятельности общества, то такое явление будет иметь непреходящее значение для сохранения общества в рамках противостояния произволу и опасным амбициям отдельных его субъектов. Вместе с тем следует представлять, что само по себе кодирование нормоинформации, связанное с передачей знаков, воплощающих мыслительные образы, снижает уровень строгости юридически значимых предписаний – ведь незначительная неточность может помешать установить смысл нормативного сообщения. В этой связи важно соблюдение одного из главных требований кодирования – «требования однозначности», согласно которому необходимо обеспечить, с одной стороны, однозначное соответствие кодового образа фиксируемому образу, а с другой – возможность обратного однозначного перехода (декодирование) от кодового образа к реальным действиям. Хотя нормообраз действия лишь приблизительно может отразить действительность, в этом заключается не только его недостаток, но и его достоинство. «Абстрагируясь» от конкретного многообразия реальных отношений, он позволяет фиксировать устойчивые связи и отношения в человеческом поведении. Вместе с тем важно соблюдать меру возможного применения подобной формы достижения целей правового регулирования безопасного функционирования и развития общества, чтобы оно не оказалось в итоге вовлеченным в сферу создания «судебного компьютера» или «электронного трибунала» Введение в теорию и практику категории «нормообраз действия», связанной с передачей лишь знаков, а не мыслей и идей, не должно подвергать сомнению духовное богатство и качественную специфику правовых систем современности. К тому же принцип равенства перед законом связан с равной обязанностью людей нести ответственность, но далеко не с одинаковой ответственностью субъектов права за нарушение установленных запретов, которая определяется на основании закона с учетом судьейского усмотрения. По мнению А.Ф. Кони, «в основе приговора должна лежать не только логическая неизбежность, но и нравственная обязанность»⁷ «Нравственное измерение» права – неотъемлемое условие его дальнейшего развития и совершенствования, усиления его гуманистической ориентации. При этом речь должна идти не о переходе системы правового регулирования с одной нормоструктуры на другую, а о совершенствовании технической стороны правового регулирования, обеспечивающей отражение параметров безопас-

⁷ Кони А.Ф. Избр. произв. В 2 т. 2-е изд., доп. Т. 1. М., 1959. С. 95.

ного функционирования и развития ИЭС. Рассматривая право как явление, создаваемое людьми в условиях их совместной деятельности, допустимо отметить, что история права может восприниматься как восходящий процесс правового развития. В рамках этого развития символично-цифровой код должен ассоциироваться с интегративным результатом нормативного поведения личности (человеческой деятельности) и обеспечивать связь различных систем права. Следовательно, говоря о взаимодействии правовых систем современности, важно учитывать такие методологические проблемы, как проблема упрощения и проблема симметрии, решение которых позволяет обеспечить переход с микроуровня правового регулирования к макроуровню правового регулирования безопасного функционирования и развития ИЭС. Кодовые сочетания призваны выступать как упрощенные образы объективно-реальных явлений. При этом важно, чтобы такое упрощение не перешло в свехупрощение, приводящее к неэффективному взаимодействию правовых систем.

Симметрия в таком взаимодействии призвана отражать процесс становления тождественных моментов в различных правовых системах посредством реализации принципа инвариантности правовых установлений. Это обеспечит однородность подходов к оценке и описанию правовых ситуаций, допускающую переход от микроправового регулирования к макроправовому. Исходя из этого нормообраз действия может рассматриваться как рациональная правовая форма, вызванная к жизни функционированием и развитием информационно-электронных систем.

Разработка кодовых комбинаций до настоящего времени не связывалась с проблемами теории права. Кодирование предполагает не просто преобразование информации. Сохраняя ее количество, код меняет качественную природу сигнального сообщения. При этом код призван нести в себе нормативную информацию, отражающую подобие исходной юридически значимой ситуации. С учетом отмеченного выше допустимо представлять структуру базовой составляющей нормообраза действия на основе сочетания трех комплексных показателей (XX. X. XX.) – третий комплекс (вид криминального поведения) включает 2 знака, второй комплекс (группа действия) – 3 знака и первый комплекс (класс направленности деятельности) – 5 знаков, т.е. каждый следующий комплекс, за исключением первого, агрегируется непосредственно с предыдущим комплексом, дополняя его содержание.

При таком подходе сложные причинно-следственные связи, расчлененные на более простые, обеспечивающие объединение фактов в одной системе через общую сущность, позволяют отождествлять действия по следам, устанавливая их принадлежность к конкретной группе и классу. Например, 15 1.24. (15 – криминальная деятельность в сфере телекоммуникаций, направленная на нанесение ущерба безопасности общества и государства; 1 – действия на международном уровне; 24 – блокирование работы информационно-электронных систем, обеспечивающих жизнедеятельность объектов).

Наряду с отмеченным выше перед указанной базовой составляющей нормообраза действия через тире должны ставиться два латинских буквенных знака, которые обозначают страну-заявителя (например, RU, GB, US и др.), и одна цифра, идентифицирующая орган, который сообщает о событии (например, 1 – прокуратура, 2 – МВД, 3 – национальный орган безопасности, 4 – другой правоохранительный орган), а после базовой составляющей также через тире должна проставляться одна цифра, подтверждающая правильность буквенно-цифрового кода⁸. С учетом этого идентификатор нормообраза действия может иметь следующий вид: RU1-15 1.24-2, который отражает тот факт, что прокуратура России выступает в качестве заявителя по поводу криминальных действий связанных с нанесением ущерба безопасности обществу и государству посредством телекоммуникаций на международном уровне. Предложенная интерпретация нормообраза действия вполне допускает возможность его апробации в рамках международного взаимодействия правоохранительных органов. Однако такая апробация должна быть связана с проведением теоретико-правового исследования, направленного на изучение вопросов правосознания, поведения людей при использовании ими символично-цифровых (кодовых) сочетаний в условиях формирования макросреды правового регулирования безопасного функционирования и развития общества. При постановке задач такого исследования необходимо исходить из того, что отражающие возможности человека не безграничны, но его мышление может рассматриваться как высшая форма человеческого познания, которое связано не только с восприятием, хранением и переработкой информации. В результате практической

⁸ Алгоритм расчета знака подтверждения, инструментарий для формирования класса направленности, уровня осуществления и вида криминальной деятельности представлен в проекте руководства по присвоению идентификатора нормообразу действия, который разработан в Академии управления МВД России.

апробации предложенной модели нормообраза действия важно не только устранить избыточность информационного сигнала, но и обеспечить предпосылки для более простой (доступной) декодировки информации, в результате которой можно получать не фантастические образы, а нормообразы, соответствующие действительности. Кроме того, важно исследовать проблему пределов действия права, связанную с прогрессивным влиянием нормообразов на общественную практику. Такая проблема из абстрактной приобретает практическую направленность, связанную с расширением использования регулятивных возможностей права и распознаванием на основе нового правового инструментария различных видов социально опасной деятельности, которая предопределяется личностными характеристиками людей, их общей культурой и правовой цивилизованностью, экономическими, национальными, религиозными факторами.

Пределы действия права в связи с использованием нормообразов следует оценивать в рамках их восприятия субъектами права, исходя из того, что, как отмечает Н.И. Козюбра, «общейдеологическое воздействие права по существу не знает границ»⁹. Данная точка зрения созвучна с мнением Д. Тапа в той части, что «установление этических пределов права (как и насколько далеко право должно заходить?) жидется на вопросах о психологических пределах индивидов (как далеко могут распространяться психологические рассуждения индивидов)»¹⁰. Вместе с тем проблема пределов действия права должна быть подвергнута анализу с точки зрения прогрессивного влияния нормообразов действия на общественную практику. В данном случае речь может идти не только о предписаниях, исходящих от государства, но и о правовых положениях, характеризующих действия субъектов, которые не регулируются государственными установлениями, но связаны с государственным регулированием. В этой связи, например, необходимо принимать во внимание, что алгоритм разработки нормообразов действия позволяет реализовать субъектам социального взаимодействия свою компетенцию гораздо динамичнее по сравнению с правотворческой деятельностью государства, которая в целом ряде случаев не является совершенной.

Если пользователи Интернета действуют в рамках общедозволенного принципа и строго придерживаются необходимых ограничений,

⁹ Цит. по: Гойман В.И. Действие права. М., 1992. С. 108.

¹⁰ Цит. по: Эволюция современного буржуазного государства и права. Киев, 1991. С. 141.

то их действия не нуждаются в удостоверении государством. Исходя из этого удачной представляется конструкция указанного принципа, предложенная И. Гойманом: «разрешено все, что не запрещено законом и не противоречит нравственным нормам, международно-правовым стандартам, общечеловеческим ценностям и приоритетам»¹¹. Подобная позиция фактически предполагает, что границы действия права шире, чем правового регулирования, и ориентирует на необходимость практической апробации нормообразов действия. Лишь после этого можно будет делать окончательный вывод о необходимости доработки предложенной теоретической модели или оставлении алгоритма ее построения без изменений.

Вместе с тем сам по себе факт установления категории «нормообраз действия» допустимо рассматривать как один из ключевых компонентов развития надгосударственного права безопасности. Его практическое использование позволит повысить оперативность и результативность действий правоохранительных органов различных стран в рамках их противодействия терроризму. При этом норма права (как средство отражения структуры важных социальных связей, выработанных в ходе эволюции общественных отношений) параллельно с нормообразом действия, проявляется в индивидуальном поведении в качестве социальной программы, обеспечивающей отождествление как личностных, так и общественных ценностей на национальном уровне. Поэтому проблема соотношения юридической нормы с нормообразом действия в рамках теории права приобретает методологический характер как проблема соотношения типичного и нового.

¹¹ Гойман В.И. Указ соч. С. 113.

Европейская система экстрадиции: некоторые проблемы реформы

Сафаров Н.А.*

Механизм экстрадиции, сложившийся на европейском континенте в период после второй мировой войны, главным образом опирается на положения такого фундаментального юридического инструмента как Европейская конвенция об экстрадиции 1957 г.¹ Хотя некоторые страны региона и заключили между собой отдельные соглашения по выдаче, вместе с тем преобладающая роль принадлежала именно Конвенции 1957 г., ст. 28 (1) которой предусматривала, что она заменяет собой положения любых двусторонних договоров, конвенций или соглашений, регулирующих экстрадицию между любыми двумя Договаривающимися Сторонами. В этой связи согласно ст. 28 (2) государства – участники Конвенции могли заключить между собой двусторонние или многосторонние соглашения лишь для того, чтобы дополнить положения Конвенции 1957 г. либо облегчить применение содержащихся в ней принципов.

Кстати, прямое указание на это можно встретить в текстах некоторых международных договоров. В частности, согласно ст. 117 (1) Конвенции СНГ о правовой помощи², в отношениях между Договаривающимися Сторонами, которые являются также участниками одной или нескольких конвенций Совета Европы в криминальной сфере, содержащих положения, затрагивающие предмет настоящей Конвенции, применяются только те положения, которые дополняют указанные конвенции Совета Европы или содействуют применению изложенных в них принципов.

Таким образом, с полным основанием можно утверждать, что Конвенция 1957 г. представляет собой тот юридический фундамент,

Сафаров Низами Абдуллаевич – к.ю.н., заведующий отделом Административного и военного законодательства Аппарата Национального Собрания Азербайджанской Республики, эксперт подразделения по борьбе с терроризмом Управления ООН по наркотикам и преступности, член Редсовета Московского журнала международного права.

¹ *Stanbrook I., Stanbrook C.* Extradition Law and Practice. Oxford: Oxford University Press, 2000. P. 269-271; *Bassiouni M.C.* International Extradition: United States Law and Practice. Durham: Oceana Publications, 2002. P. 13.

² Полное название – «Конвенция об оказании правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам».

на котором в основном базируются отношения по экстрадиции государств – членов Совета Европы, хотя и непосредственная сфера применения Конвенции достаточно широка с учетом положений ст. 30 (1), согласно которой Комитет Министров Совета Европы может предложить любому государству, не являющемуся членом Совета, присоединиться к настоящей Конвенции при том условии, что резолюция, содержащая такое предложение, получит единогласное одобрение Членов Совета, ратифицировавших Конвенцию. В частности, участниками Конвенции являются также Израиль (присоединение от 27 сентября 1967 г.) и Южно-Африканская Республика (присоединение от 12 февраля 2003 г.)³

Анализ практики применения Европейской конвенции об экстрадиции позволяет сделать вывод о том, что она явилась одним из наиболее эффективных юридических инструментов в сфере международного уголовно-правового сотрудничества⁴ и длительное время адекватно отражала реалии межгосударственной кооперации в борьбы с преступностью, позволяя передавать под компетентную юрисдикцию обвиняемых для уголовного преследования либо осужденных для исполнения наказания. Вместе с тем усиление негативных тенденций в структуре и динамике международной преступности, увеличение числа особо опасных преступлений, таких как терроризм, незаконный оборот наркотических средств, отмывания доходов, нажитых преступными способами, торговля людьми и т.д., углубление информационного, тактического взаимодействия преступников, растущий доступ к новейшим технологическим разработкам, высокая вероятность использования биологического, химического оружия, взрывчатых веществ значительной разрушительной силы свидетельствуют о том, что международное сообщество сталкивается ныне с новыми угрозами, требующими принятия адекватных мер⁵ Подобные меры, на наш взгляд, должны охватывать и существующую систему международно-

³ См. *Botha N. Strange Bedfellows: South Africa and Accession to the European Convention on Extradition 1957* // *South African Yearbook of International Law*. 1998. Vol. 23. P. 247-261.

⁴ *Muther T. The Extradition of International Criminals: A Changing Perspective* // *Denver Journal of International Law and Policy*. 1995. Vol. 24. № 1. P. 221.

⁵ *Treaty Enforcement and International Cooperation in Criminal Matters / Ed. by Yepes-Enriques R. and Tabassi L.* T.M.C. Asser Press. 2002; *Zhuhua L. New Dimension of Extradition Regime in the Fight Against terrorism* // *Indian Journal of International Law*. 2002. P. 156-172; *Jovner C. International extradition and Global Terrorism: Bringing International Criminals to Justice* // *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Review*. 2003. Vol. 25. № 3. P. 493-541; *Maged A. International Legal Cooperation:*

го сотрудничества в уголовно-правовой сфере в общем, и такой ее сегмент, как выдача (экстрадиция), в частности.

Реформа европейского механизма экстрадиции является одной из наиболее злободневных проблем общеевропейской интеграции⁶, поскольку сохранение некоторых экстрадиционных ограничений (невыдача граждан, исключение т.н. «политических преступлений» и т.д.) по существу позволяют отдельным категориям преступников находить безопасное убежище на территориях европейских стран. Между тем понимание необходимости реформы существующей системы экстрадиции является фактором, получившим признание со стороны европейских государств и повлекшим за собой конкретные практические шаги в рамках некоторых региональных объединений, а также на уровне национального законодательства. В частности, для того, чтобы упростить уголовное преследование правонарушителей, страны – члены Евросоюза решили заменить экстрадицию системой передачи лиц в соответствии с Рамочным решением Европейского совета от 13 июня 2002 г. «О Европейском ордере на арест и процедурах передачи лиц между государствами-членами»⁷. Тем самым государства Союза договорились ввести в отношениях между собой новые правила относительно передачи лиц под уголовную юрисдикцию государства-члена, что влекло за собой отмену процедуры экстрадиции и замену ее системой передачи лиц между судебными органами. Как указывалось в Преамбуле Рамочного решения, введение новой упрощенной системы передачи правонарушителей для целей исполнения приговора или для уголовного преследования позволяет устранить присущие действующим процедурам экстрадиции черты, такие как сложность и опасность задержек⁸.

An Essential Tool in the War Against Terrorism, in *Terrorism and the Military: International Legal Implications* / Ed. by W.P. Heere. T.M.C. Asser Press: The Hague. 2003. P. 161-164; *Rijken C.* Trafficking in Persons: Prosecution from a European Perspective. T.M.C. Asser Press. 2003. P. 1-6; *Jovner C.* International Extradition and Global Terrorism: Bringing International Criminals to Justice // *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Review*. 2003. Vol. 25. № 3. P. 493-541; *Duffy H.* The War on Terror and the Framework of International Law. Cambridge: Cambridge University Press. 2005. P. 107-113.

⁶ *Knoops A.* International Terrorism: the Changing Face of International Extradition and European Criminal Law // *Maastricht Journal of International and Comparative Law*. 2003. Vol. 10. № 2. P. 149-167

⁷ См.. *Plachta M.* European Arrest Warrant: Revolution in Extradition? // *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*. 2003. Vol. 11. № 2. P. 178-194.

⁸ http://www.europa.eu.int/comm/justice_home/doc_center/criminal/doc_criminal_info.en.htm.

Заявленная цель в связи с применением нового ордера на арест состояла в том, чтобы исходя из взаимного признания судебных решений, вынесенных государством-участником, добиться замены сложных юридических процедур экстрадиции упрощенной процедурой передачи лиц. Именно на это и было нацелено исключение традиционных для экстрадиции оснований отказа от выдачи лица из сферы применения европейского ордера на арест. В частности, это относилось к невыдаче собственных граждан и отказу от экстрадиции за преступления политического характера, которые более не будут приниматься во внимание⁹. С другой стороны, для применения ордера на арест не предусматривается условия о том, что деяние должно рассматриваться как преступление по законодательству обоих государств (правило «двойного вменения»)¹⁰, и это является одним из наиболее принципиальных отличий передачи лиц согласно ордеру на арест от экстрадиции¹¹. Во-первых, в соответствии со ст. 2 (1) Рамочного решения Европейского Совета от 13 июня 2002 г. Европейский ордер на арест может быть выдан в отношении деяний,

⁹ Хотя текст Рамочного решения и не предусматривает фактора собственного гражданства государства, исполняющего ордер на арест, как основания для отказа от передачи разыскиваемого лица, тем не менее для указанных субъектов предусмотрены дополнительные гарантии. В частности, ст. 5 (3), которая называется «Гарантии со стороны выдавшего ордер государства-члена, подлежащие представлению в особых случаях», предусматривает, что в случае, когда лицо, ставшее объектом европейского ордера на арест, выданного для уголовного преследования, является гражданином или лицом, постоянно проживающим в исполняющем ордер государстве-члене, передача лица может быть подчинена условию о том, что после рассмотрения его дела данное лицо будет отправлено назад в исполняющее ордер государство-член с целью отбывания наказания или меры безопасности, связанных с лишением свободы, к которым оно может быть приговорено в выдавшем ордер государстве-члене.

¹⁰ О правиле «двойного вменения» см. подробнее: International Extradition: United States Law and Practice / *by Bassiouni M.C.* Oceana Publications. 1996. P. 388-442; *Plachta M.* The Role of Double Criminality in International Cooperation in Penal Matters, in *Double Criminality: Studies in International Criminal Law* / *Jareborg N.* (ed.). Iustus Furlag: Uppsala. 1989. P. 84-134. *Stanbrook I.* *Stanbrook C.* Op.cit. P. 19-46; *Минкова Ю.В.* Принципы института выдачи (экстрадиции) в международном праве. М.: Изд. РУДН, 2002. С. 2-20; *Бойиов А.И.* Выдача преступников. СПб: Юр. Центр Пресс, 2004. С. 400-450; *Сафаров Н.А.* Экстрадиция в международном уголовном праве: проблемы теории и практики. М.: Волтерс Клувер, 2005. С. 51-61.

¹¹ См. подробнее: *Сафаров Н.А.* Европейский ордер на арест: трансформация процесса экстрадиции // Московский журнал международного права. 2003. № 4. С. 196-214; *Keijzer N.* The Double Criminality Requirement in Handbook on the European Arrest Warrant. The Hague. 2004. P. 149

за совершение которых закон *выдавшего ордер государства-члена* предусматривает наказание в виде лишения свободы или меры безопасности сроком не менее двенадцати месяцев, либо в случае осуждения или применения меры безопасности сроком не менее четырех месяцев лишения свободы. Таким образом, преступность деяния, подпадающего по действие Европейского ордера на арест, так же как и соответствующие пределы его наказуемости, является предметом оценки лишь с точки зрения законодательства государства, судебный орган которого выдал ордер на арест. Во-вторых, согласно ст. 2 (2) Рамочного решения прямо предусматривается, что передача лица в соответствии с европейским ордером на арест осуществляется *без установления того, удовлетворяет ли соответствующее деяние двойному вменению* в отношении наказуемых лишением свободы либо мерой безопасности сроком не менее трех лет таких деяний, как участие в преступной организации, терроризм, торговля людьми, сексуальная эксплуатация детей и детская порнография, незаконная торговля наркотическими средствами и психотропными веществами, незаконная торговля оружием, боеприпасами и взрывчатыми веществами, коррупция, отмывание доходов, полученных преступным путем, компьютерные преступления, фальшивомонетничество, умышленное убийство, нанесение тяжких телесных повреждений, незаконная торговля человеческими органами и тканями, похищение человека, незаконное лишение свободы и захват заложников, организованный или вооруженный грабеж, угон самолета или водного судна, мошенничество, рэкет и вымогательство денег, незаконная торговля ядерными и радиоактивными материалами, изнасилование, поджог и т.д. (всего 32 преступления).

Однако следует иметь в виду, что применение ордера на арест имеет место только между странами – членами Евросоюза, в то время как в отношениях с другими государствами будут использоваться традиционные механизмы выдачи. Тем не менее в практике европейского взаимного сотрудничества в уголовно-правовой сфере и до принятия Рамочного решения о Европейском ордере на арест уже предпринимались усилия для того, чтобы упростить процедуры экстрадиции, добиться того, чтобы экстрадиционные ограничения не препятствовали бы уголовному преследованию лиц, совершающих тяжкие преступления. Подобные тенденции в развитии права и практики экстрадиции проявили себя в процессе принятия региональных документов.

и в частности Конвенции Евросоюза об упрощенной процедуре экстрадиции от 10 марта 1995 г.¹²

С другой стороны, отдельные страны европейского континента осуществили реформу системы экстрадиции, в значительной мере приспособив ее к реалиям современной ситуации в сфере борьбы с преступностью. В частности, Соединенное Королевство в 2003 г. приняло новый Закон об экстрадиции, обеспечивающий эффективную национально-правовую базу сотрудничества в вопросах доставки беглых обвиняемых или осужденных¹³

Что же касается Европейской конвенции об экстрадиции, то, на наш взгляд, ситуация, складывающаяся в сфере борьбы с международной преступностью, необходимость более тесного взаимодействия в вопросах пресечения опасных международных преступлений не в полной мере увязываются с тем режимом ограничений, который содержит Конвенция. Указанный документ предусматривает девять различных оснований, при которых может иметь место отказ от экстрадиции. Например, согласно ст. 7 запрашиваемая сторона может отказать в выдаче лица, разыскиваемого в связи с преступлением, которое в соответствии с ее законодательством считается полностью или частично совершенным на ее территории. Экстрадиции лица препятствуют также истечение сроков давности, вынесение окончательного решения компетентными органами запрашиваемой стороны в связи с преступлением, явившимся основанием для запроса об экстрадиции (*non bis in idem*)¹⁴, и т.д. Однако фактические возможности для отказа от экстрадиции не ограничиваются только теми основаниями, которые непосредственно предусматривает Конвенция.

Как известно, согласно ст. 26, любая договаривающаяся сторона может при подписании настоящей Конвенции или при передаче ратификационной грамоты или документа о присоединении сделать оговорку относительно любого положения или положений Конвенции. В этой связи государства-участники значительно расширили круг ос-

¹² См., *Plachta M.* Recent Developments in the Extradition Law Within the European Union, and the New Polish Domestic Legislation // *Yearbook of Polish European Studies*. 1998. Vol. 2. P. 93-99

¹³ *Knowles J.* Blackstone's Guide to the Extradition Act 2003. Oxford: Oxford University Press. 2004; *Sambel A., John R. W. D. Jones.* Extradition Law Handbook. Oxford: Oxford University Press. 2005.

¹⁴ См. об этом, в частности: *Conway G.* Ne Bis in Idem in International Law // *International Criminal Law Review*. 2003. Vol. 3. № 3. P. 217-244.

нований для отказа от экстрадиции. Например, отдельные страны сделали оговорку относительно невыдачи лица в силу гуманитарных соображений, и в частности возраста, состояния здоровья и т.д. (Бельгия, Дания, Финляндия, Франция, Норвегия и т.д.). Кроме того, имеют место оговорки, в силу которых в экстрадиции может быть отказано, если, по мнению запрашиваемой стороны, суд, который будет рассматривать дело, не соблюдает фундаментальных процессуальных гарантий либо права на защиту (Франция, Португалия)¹⁵ Исландия и Норвегия выступили с оговоркой о том, что резервируют за собой право отказывать в экстрадиции, если, по их мнению, доказательства совершения преступления, послужившие основанием для запроса о выдаче, являются недостаточными. Значительно расширила сферу экстрадиционных ограничений Португалия, сделавшая при ратификации Европейской конвенции оговорку о том, что не будет выдавать лиц, экстрадиция которых затребована в связи с деянием, наказуемым пожизненным лишением свободы. Хотя подобная оговорка и была связана с национальными конституционными подходами¹⁶, тем не менее, ряд государств посчитал ее не согласующейся с объектом и целью Конвенции. В частности, Правительство Германии сделало заявление о том, что оно считает указанную оговорку совместимой с объектом и целью Конвенции только в том случае, если отказ от экстрадиции за преступления, наказуемые пожизненным лишением свободы, не является абсолютным. Правительство Германии понимает оговорку таким образом, что единственным обстоятельством, при котором экстрадиция не будет осуществляться, являются случаи, когда по законодательству запрашивающего государства нет возможности для лица, приговоренного к пожизненному лишению свободы и отбывшего часть наказания, добиться судебного пересмотра приговора с той целью, чтобы заменить неотбытую часть наказания досрочным освобождением.

В своем заявлении Австрия указала, что разделяет немецкую интерпретацию. При этом было отмечено, что ст. 11 Конвенции запрещает выдачу, если экстрадиционное деяние наказуемо по законодательству запрашивающей стороны смертной казнью. Она не предусматривает

¹⁵ См.: <http://www.conventions.coe.int>.

¹⁶ Согласно ст. 30(1) Конституции Португалии, запрещены наказания и меры пресечения, лишаящие свободы или ограничивающие ее, если они носят постоянный характер либо установлены на неограниченный или неопределенный срок. См.: Конституции государств Европы. В 3 т. Т. 2 / *Под ред. Л.А. Окунькова*. М.: Изд. НОРМА, 2001. С. 756.

подобного положения относительно пожизненного заключения. Применение Конвенции в отношении Португалии без учета интерпретации германского правительства может иметь результатом ситуацию, когда в экстрадиции будет отказываться в отношении преступлений, за которые предусмотрено пожизненное лишение свободы. Это несовместимо со смыслом и целью Конвенции¹⁷

Российская Федерация выступила с заявлением, в котором указала, что разделяет мнение, выраженное в заявлениях Правительства Федеративной Республики Германии от 4 февраля 1991 г., Правительства Австрийской Республики от 4 июня 1991 г. и Правительства Швейцарской Конфедерации от 21 августа 1991 г., относительно оговорки, сделанной Португалией от 12 февраля 1990 г. к ст. 1 Конвенции. Оговорка, сделанная Португалией к ст. 1 Конвенции, совместима с объектом и целью Конвенции только в случае, если отказ в выдаче лиц, которые совершили правонарушения, наказуемые пожизненным заключением, или для которых в качестве меры пресечения было избрано содержание под стражей, не носит абсолютного характера. Это позволит трактовать указанную оговорку таким образом, что выдача не будет осуществляться только в том случае, если законодательством запрашивающего государства не предусматривается возможность судебного пересмотра дел тех лиц, которые были осуждены на пожизненное заключение и отбыли определенную часть этого срока или провели часть времени под стражей, на предмет их условно-досрочного освобождения¹⁸

Ни в коем случае не ставя под сомнение суверенное право любого государства – участника Конвенции делать ту или иную оговорку, мы не можем не отметить, что значительное расширение сферы дискреционных возможностей государств по отказу от экстрадиции, применение собственных подходов к системе осуществления правосудия в запрашивающем государстве, механизмам юридических гарантий защиты прав обвиняемых и подсудимых, различия в уголовно-правовой квалификации преступлений, послуживших основанием для запроса о выдаче, и т.д. неоднократно приводили к отказу от экстрадиции лиц, совершивших особо опасные преступления. Кстати, именно пересмотр экстрадиционных ограничений явился одним из краеугольных камней

¹⁷ См. об оговорках к Конвенции об экстрадиции: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/cadreprincipal.htm>.

¹⁸ Собрание законодательства Российской Федерации. 1999 № 43. Ст. 5129. См. об этом также: *Воляженкина В.М.* Нормы международного права в российском уголовном процессе. СПб., Изд. Юрцентр-Пресс, 2001. С. 217

всего процесса трансформации процедур экстрадиции в систему передачи лиц согласно Европейскому ордеру на арест.

Одним из тех оснований, которые препятствуют выдаче лица и которые, на наш взгляд, подлежат первоочередному пересмотру, является правило об ограничении экстрадиции за т.н. политические преступления¹⁹

Как известно, ст. 3 Конвенции предусматривает, что лицо не выдается, если совершенное им и являющееся основанием для выдачи деяние рассматривается запрашиваемой стороной как политическое преступление либо преступление, связанное с политическим преступлением. Мы не будем вдаваться в выяснение того, что следует считать политическим преступлением, поскольку, во-первых, ни международное право, ни национальное законодательство не содержит четкого ответа на то, что следует понимать в качестве политического преступления. Подобная ситуация позволила Кристин Джервазио назвать терминологические сложности «неотъемлемой проблемой доктрины политического преступления» Исключением из общего правила является лишь уголовное законодательство Италии, которое квалифицирует в качестве политического преступления деяние, посягающее на политический интерес государства или политические права гражданина. Политическим считается также общеуголовное деяние, совершенное в целом или в части по политическим мотивам²⁰, однако нетрудно заметить, что указанное определение вряд ли способно существенным образом прояснить, что следует понимать под политическим преступлением, ибо носит слишком общий характер²¹ Во-вторых, данная проблема неоднократно рассматривалась в различных исследованиях, посвященных институту выдачи²² С проблемой определения полити-

¹⁹ См.. *Olbrich V* Die Auslieferungsasnahme bei politischer Verfolgung. Hartung-Corre. 1 Aufl. 1987

²⁰ См.. Уголовное право зарубежных государств. Общая часть / Под ред. И.Д. Козочкина. М., 2001. С. 519

²¹ См.. *Cervasio C.* Extradition and the International Criminal Court: The Future of Political Offence Doctrine // *Pace International Law Review* 1999 Vol. 11. P. 426.

²² *Van den Wyngaert C.* The Political Offence Exception to Extradition: the Delicate Problem of Balancing the Rights of the Individual and the International Public Order. Kluwer International. Dordrecht. 1980; *Van der Wilt H.* The Political Offence Exception in Extradition Law: An Antidote to Prefixed Ideas About Political Integration in Europe // *Maastricht Journal of European and Comparative Law*. 1997 Vol. 4. № 1. P. 25-58; *Gilbert G.* Transnational Fugitive Offenders in International Law: Extradition and Other Mechanisms. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1998. P. 203-216.

ческого преступления сталкивались судебные инстанции Бельгии (дело *In re Abarca*²³ и др.), Германии (дела *In re Fabian*²⁴, *In re Pohle*²⁵ и др.), США (дела *Chandler vs. United States*²⁶, *In re Doherty*²⁷ и др.), Великобритании (дело *Cheng vs. Governor of Pentonville Prison*²⁸ и др.) и ряда других стран, однако единой позиции выработать так и не удалось.

Вместе с тем необходимо отметить, что определение политического характера содеянного представляет чрезвычайную важность как в плане защиты индивидов от уголовного преследования, основанного на политических соображениях, так и для обеспечения неотвратимости ответственности и наказания лиц, совершающих тяжкие преступления неполитического характера. Актуальность подобного подхода не вызывает сомнений, ибо зачастую лица, совершившие тяжкие преступления, пытаются избежать уголовной ответственности и настаивают на признании политического характера своих деяний, пытаются блокировать возможную экстрадицию и апеллируя к институту убежища. Поэтому, признавая существенную важность и роль гуманитарных институтов, нужно в то же время подчеркнуть, что ни один правовой институт, имеющий целью защиту индивидов, не может и не должен использоваться для поощрения безнаказанности уголовных преступников.

Отражением озабоченности международного сообщества возможностью предоставления убежища лицам, виновным в совершении тяжких преступлений, явилась, в частности, Декларация, дополняющая Декларацию о мерах по ликвидации международного терроризма 1994 г., утвержденная Резолюцией 51/210 Генеральной Ассамблеи ООН от 17 декабря 1996 г., которая указала, что государствам, согласно положениям национального и международного права, включая международные стандарты в области прав человека, следует, прежде чем предоставлять статус беженца, принять надлежащие меры для установления возможного участия ищущего убежище лица в совершении террористических актов; выяснения того, не находилось ли оно под следствием, не предъявлено ли ему обвинение, не осуждено ли оно за преступления, связанные с терроризмом, а после предоставления статуса беженца – создать условия, исключающие возможность исполь-

²³ 40 I.L.R. 208 (Cass. 1964) (Belg).

²⁴ 7 Ann. Dig. 360 (SuP Ct. 1933) (Germany).

²⁵ 46 BverfGE, 214.

²⁶ 171 F. 2d 921 (1st Cir. 1948).

²⁷ 599 F. SupP. 270.

²⁸ [1973] 2 All E.R. 204.

зывать этот статус в целях подготовки или организации террористических актов, направленных против других государств или их граждан²⁹ Совет Безопасности ООН в Резолюции 1566 (2004), принятой на его заседании 8 декабря 2004 г., прямо призвал государства всемерно сотрудничать в соответствии с их обязательствами по международному праву в борьбе с терроризмом и отказывать в предоставлении убежища лицам, оказывающим поддержку или содействие, участвующим либо пытающимся участвовать в финансировании, планировании, подготовке или совершении террористических актов³⁰ Напомним, что аналогичный призыв содержался и в Резолюции Совета Безопасности 1373 от 28 сентября 2001 г. Согласно пп. «с» п. 2 указанной Резолюции, Совет Безопасности постановил, что все государства должны отказывать в убежище тем, кто финансирует, планирует, поддерживает или совершает террористические акты³¹

Проблемы, связанные с использованием данного ограничения, заключаются в том, что запрашиваемое государство, исходя из того, что преследование лица, по его мнению, основывается на политических соображениях либо осуществляется в связи с политическими убеждениями лица и не носит общеуголовного характера, может отклонить экстрадицию лица. Подобный подход при его расширительном понимании и применении позволяет лицам, виновным в совершении тяжких преступлений (например, террористических актов), избегать заслуженной ответственности, приводит в возникновению напряженности в международных отношениях. В частности, в 1993 г. Испания обратилась к Бельгии с запросом об экстрадиции двух подозреваемых, являющихся членами Баскской сепаратистской организации ЭТА. Однако бельгийские власти отказали в удовлетворении запроса на том основании, что национальное уголовное законодательство не предусматривало состава такого преступления, как «участие в вооруженной группе», а само уголовное преследование осуществлялось за деяния, рассматриваемые Бельгией как «политические преступления» В результате Испания приостановила правовое сотрудничество с Бельгией и заявила, что будет блокировать реформы Европейского Союза до тех пор, пока государства-участники не пересмотрят свое законодатель-

²⁹ <<http://www.un.org/russian/document/declarat/terrdec2.htm>>

³⁰ <http://www.un.org/russian/document/scressol/res2004/res1566.htm>. Указанная Резолюция была принята по инициативе Российской Федерации.

³¹ <http://www.un.org/russian/document/scressol/res2001/res1373.htm>. См.: Law in the War on International Terrorism/ Nanda V. (Ed.). New York: Transnational Publishers, 2005.

ство об экстрадиции и праве убежища с целью не допустить членам террористических организаций находить защиту в странах Союза. Кроме того, Испания призвала отменить правило об «исключении политических преступлений», предусматриваемых большинством двусторонних и многосторонних договоров, участниками которых являлись государства Евросоюза, а также пересмотреть правило «двойного вменения» в отношении экстрадиционных деяний и способствовать выдаче собственных граждан, совершивших преступления за границей³². Однако с введением Европейского ордера на арест проблема «политического преступления» не является более препятствием для передачи лиц. Вместе с тем исключение, применяемое в отношении политических преступлений, имеет место в отношениях стран – участниц Конвенции 1957 г. При этом государства – участники Конвенции с учетом отсутствия соответствующей легальной дефиниции оставляют за собой широкие возможности для того, чтобы квалифицировать то или иное деяние в качестве политического преступления. Например, Исландия в своей оговорке по ст. 3 указала, что сохраняет за собой право в свете индивидуальных обстоятельств рассматривать указанное в ст. 3 Конвенции деяние как политическое преступление. Подобного рода оговорки были сделаны и другими участниками Конвенции.

На наш взгляд, сохранение «исключения политических преступлений» в том виде, как оно предусмотрено в Конвенции, не увязывается с целями и задачами Совета Европы и его политикой в сфере борьбы с преступностью. В этой связи представляется необходимым значительно сузить сферу применения данного ограничения, «деполитизировав» целый ряд преступных деяний и исключив возможность распространения на них защиты, связанной с преследованием лиц по политическим мотивам. Подобная деполитизация частично была проведена в Дополнительном протоколе от 15 октября 1975 г. к Европейской конвенции, согласно которой не признавались политическими преступления против человечности, указанные в Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него от 9 декабря 1948 г., нарушения Женевских конвенций 1949 г., любые сравнимые нарушения законов войны, действующих при вступлении настоящего

³² *O'Leary T. Protecting Fugitives Rights While Ensuring the Prosecution and Punishment of Criminals: An Examination of the New EU Extradition Treaty* // Boston College International and Comparative Law Review. Vol. XXI. № 1. 1998. P. 229-231.

Протокола в силу, и обычаев войны на это время, которые не были предусмотрены Женевскими конвенциями. Этот перечень, на наш взгляд, можно было заменить указанием на перечень преступлений, подпадающих под юрисдикцию Международного уголовного суда (далее – МУС). Во-первых, согласно ст. 5 Римского статута МУС, геноцид рассматривается как самостоятельное международное преступление, а не субкатегория преступлений против человечности³³. В этой связи необходимо иметь в виду, что фундаментальные юридические инструменты по экстрадиции должны исходить из современного развития международного уголовного права, учитывать новейшие тенденции его модернизации, что обуславливает внесение соответствующих коррективов в Конвенцию 1957 г. Подобные коррективы носят отнюдь не технический характер, а опираются на изменение фундаментальных юридических подходов в сфере международного уголовного права; во-вторых, в Статуте Суда содержится широкое перечисление тех действий, которые образуют составы преступлений против человечности, и военных преступлений.

Однако самое серьезное нововведение, на наш взгляд, могло бы быть связано с переводом всех вопросов, которые ныне регламентированы Европейской конвенцией о борьбе с терроризмом 1977 г., под сферу действия Конвенции об экстрадиции. Как показывает анализ Конвенции 1977 г., основу ее содержания составляет «деполитизация» террористических актов: согласно ст. 1 в редакции Протокола от 15 мая 2003 г.³⁴ для целей выдачи не рассматриваются в качестве политического преступления или преступления, связанного с политическим преступлением, или как преступление, совершенное по политическим мотивам, следующие деяния: а) преступления, относящиеся к применению Конвенции по борьбе с незаконным захватом воздушных судов, подписанной в Гааге 16 декабря 1970 г., в) преступления, относящиеся к применению Конвенции по борьбе с незаконными актами,

³³ О преступлениях против человечности и геноциде см. подробнее: *Bassiouni C. M. Crimes Against Humanity in International Criminal Law*. The Hague, 1999; *Schabas W. Genocide in International Law: The Crimes of Crimes*. Cambridge: Cambridge University press, 2002; *May L. Crimes Against Humanity: A Normative Account*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004; *Schabas W. An Introduction to the International Criminal Court*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004; *Principles of International Criminal Law / Ed. by Werle G.* The Hague, 2005.

³⁴ См., Protocol Amending the European Convention on the Suppression of Terrorism// [WWW – сайт]: URL. www.conventions.coe.int.

направленными против безопасности гражданской авиации, подписанной в Монреале 23 сентября 1971 г., с) преступления, относящиеся к применению Конвенции о предупреждении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, включая дипломатических агентов, принятой в Нью-Йорке 14 декабря 1973 г., d) преступления, относящиеся к применению Конвенции о борьбе с захватом заложников, принятой в Нью-Йорке 17 декабря 1979 г., e) преступления, относящиеся к применению Конвенции о физической защите ядерного материала, принятой в Вене 3 марта 1980 г., f) преступления, относящиеся к применению Протокола о борьбе с незаконными актами насилия в аэропортах, обслуживающих международную гражданскую авиацию, принятого в Монреале 24 февраля 1988 г., g) преступления, относящиеся к применению Конвенции о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства, принятого в Риме 10 марта 1988 г., h) преступления, относящиеся к применению Протокола о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности стационарных платформ, расположенных на континентальном шельфе, принятой в Риме 10 марта 1988 г., i) преступления, относящиеся к применению Конвенции о борьбе с бомбовым терроризмом, принятой в Нью-Йорке 15 декабря 1997 г., j) преступления, относящиеся к применению Конвенции о борьбе с финансированием терроризма, принятой в Нью-Йорке 9 декабря 1999 г. Новая редакция ст. 1 дополнена параграфом 2, который предусматривает, что для целей экстрадиции между Договаривающимися Государствами не будут рассматриваться в качестве политических преступлений также попытка совершения одного из вышеуказанных деяний, участие в качестве сообщника лица, которое совершает или пытается совершить любое из указанных преступлений, организация совершения или направление других лиц на совершение или попытки совершить любое из указанных преступлений.

Как видно из всего текста Конвенции, она, в отличие от других международных инструментов в сфере борьбы с терроризмом, имеет ограниченную сферу действия, касающуюся лишь вопросов экстрадиции, которые, по существу, относятся к предмету регулирования Конвенцией 1957 г. Как правило, содержание конвенций о борьбе с терроризмом включает широкий круг вопросов, охватывающих дефиницию соответствующих деяний (ст. 1 Конвенции о борьбе с захватом заложников от 17 декабря 1979 г., ст. 2 Конвенции о борьбе с финансирова-

нием терроризма от 9 декабря 1999 г.), вопросы установления компетентной юрисдикции (ст. 10 Конвенции о безопасности персонала ООН и связанного с ней персонала от 9 декабря 1994 г., ст. 6 Конвенции о борьбе с бомбовым терроризмом от 16 октября 1997 г.), взаимной правовой помощи (ст. 13 Конвенции о физической защите ядерного материала 3 марта 1980 г.), экстрадиции (ст. 8 Конвенции о борьбе с незаконным захватом воздушных судов от 16 декабря 1970 г., ст. 11 Конвенции о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства от 10 марта 1988 г.) и т.д. Что касается Европейской конвенции о борьбе с терроризмом, то она охватывает проблему экстрадиции лишь в той ее части, которая относится к «деполитизации» террористических актов, т.е. даже экстрадиция затронута в документе в самом усеченном виде. В принципе по-другому быть и не могло, учитывая наличие консолидированного юридического инструмента, специально посвященного вопросам экстрадиции, предусматривающего правовую регламентацию различных категорий преступников, включая и террористов. В этой связи нам представляется более логичным включить вопросы, связанные с «деполитизацией» терактов, в Конвенцию об экстрадиции. Причем это следовало бы подкрепить максимальным сужением сферы применения ограничения выдачи за т.н. преступления политического характера в целях облегчения и упрощения процесса взаимного сотрудничества в вопросах экстрадиции. При этом надо иметь в виду, что в международном праве целый ряд важнейших правовых актов уже учитывает необходимость уголовного преследования лиц, совершивших тяжкие преступления неполитического характера.

В частности, Конвенция о статусе беженцев 1951 г. предусматривает ряд исключений из сферы защиты лиц, преследуемых по политическим мотивам, и согласно ст. 1F устанавливает, что ее положения не распространяются на тех лиц, в отношении которых имеются серьезные основания предполагать, что они:

а) совершили преступление против мира, военное преступление или преступление против человечности в определении, данном этим деяниям в международных актах, составленных в целях принятия мер в отношении подобных преступлений;

б) совершили тяжкое преступление неполитического характера вне страны, давшей им убежище, и до того, как они были допущены в эту страну в качестве беженцев:

с) виновны в совершении деяний, противоречащих целям и принципам Организации Объединенных Наций³⁵

«Деполитизация» террористических актов является также правовым подходом, инкорпорированным в специализированные конвенции по борьбе с международным терроризмом. В частности, согласно ст. 11 Конвенции о борьбе с бомбовым терроризмом ни одно из преступлений, указанных в ст. 2, не рассматривается для целей выдачи или взаимной правовой помощи как политическое преступление или преступление, связанное с политическим преступлением, или преступление, вызванное политическими мотивами. Соответственно, связанная с таким преступлением просьба о выдаче или о взаимной правовой помощи не может быть отклонена лишь на том основании, что она касается политического преступления или преступления, связанного с политическим преступлением, или преступления, вызванного политическими мотивами.

Подобный подход характеризует и Международную конвенцию о борьбе с финансированием терроризма (ст. 14). Таким образом, объединение в Европейской конвенции об экстрадиции всех проблем сотрудничества в сфере выдачи, включая и исключение отдельных особо опасных преступлений из сферы «защищаемых политических преступлений», было бы более логичным.

Другой важной проблемой, которая, на наш взгляд, нуждается в определенных коррективах, является невыдача собственных граждан³⁶. Как известно, согласно ст. 6 Конвенции договаривающаяся сторона имеет право отказать в выдаче своих граждан. При этом каждое государство дает собственное определение термина «гражданство». Как показывает практика, данное определение связано с подходом национального законодательства и в некоторых случаях охватывает как собственно граждан договаривающегося государства, так и лиц, постоянно проживающих на территории запрашиваемого государства. Напри-

³⁵ См. об этом: *Pejic E.* Article 1 F (a): The Notion of International Crimes // *International Journal of Refugee Law*. 2000. Vol. 12. Special Issue. P. 12. *Kalin V., Kunzli J.* Article 1 F (b): Freedom Fighters, Terrorists, and the Notion of Serious Non-Political Crimes // *International Journal of Refugee Law*. 2000. Vol. 12. Special Supplementary Issue. P. 47.

³⁶ *Gilbert G.* Transnational Fugitive Offenders in International Law: Extradition and Other Mechanisms. P. 175-183; *Plachta M.* Non-Extradition of Nationals: A Never-ending Story? // *Emory International Law Review*. 1999. Vol. 13. № 1. P. 77-159; *Deen-Racsmány Z.* A New Passport to Impunity? Non-Extradition of Naturalized Citizens versus Criminal Justice // *Journal of International Criminal Justice*. 2004. № 3. P. 761-784; *Сафаров Н.А.* Экстрадиция в международном уголовном праве: проблемы теории и практики. С. 227-242.

мер, с подобной оговоркой выступила Норвегия. С другой стороны, Королевство Нидерландов, раскрывая дефиницию термина «гражданин», включило в него как собственных граждан, так и иностранцев интегрированных в сообщество Нидерландов. Кроме того, Дания, Норвегия, Исландия, Швеция и Финляндия согласно соответствующим оговоркам заявили об отказе от экстрадиции граждан указанных стран и лиц, постоянно проживающих на их территориях, в случае запроса о выдаче, направленного одному из них.

Надо иметь в виду, что хотя государства и придают преобладающее значение отказу от экстрадиции своих граждан, тем не менее развитие конституционных подходов к этой проблеме претерпевает в последнее время определенные изменения.

Например, национальное законодательство некоторых стран уже предусматривает определенные изъятия из рассматриваемого правила. В частности, согласно ст. 10 (1) Конституции Республики Казахстан, гражданин страны не может быть выдан иностранному государству, если иное не установлено международными договорами Республики³⁷. Конституция Грузии 13 (4) также не допускает выдачи грузинского гражданина, кроме случаев, предусмотренных международными договорами. Экстрадиция другому государству, таким образом, является возможной, если существует договор, относящийся к данному вопросу³⁸.

Существенные изменения в части экстрадиции граждан были внесены в законодательство Германии, которая Законом от 29 ноября 2000 г. об изменении ст. 16 Конституции (вступил в силу 2 декабря 2000 г.), в отступление от принципа невыдачи собственных граждан, предусмотрела возможность экстрадиции немцев в государства – члены Европейского Союза или передачи международному суду при условии соблюдения принципов верховенства права. Если учесть, кроме того, что страны Евросоюза будут разрешать передачу граждан друг другу согласно Европейскому ордеру на арест, то становится очевидным, что прежняя жесткая позиция в отношении абсолютного отказа от экстрадиции граждан претерпевает определенные коррективы.

³⁷ Конституции государств Европы. В 3 т. Т. 2. С. 168.

³⁸ Коркелія К. Ратификация Статута Международного уголовного суда Грузией: основные достижения и выявленные трудности // Международный уголовный суд: ратификация и имплементация на национальном уровне. Материалы международной конференции. М., 2001. С. 67

Думается, что Европейская конвенция об экстрадиции могла бы учесть некоторые изменения политики государств в отношении экстрадиции граждан с учетом развернувшейся борьбы с наиболее опасными видами международной преступности. Мы полагаем, что в случае, если конституционное регулирование допускает выдачу граждан согласно международным договорам либо не содержит запрета на их экстрадицию, можно было бы разрешить их выдачу для судебного разбирательства с условием, что наказание будет отбываться на территории государства гражданства. Как показывает международная договорная практика, некоторые важнейшие юридические инструменты, принятые в самое последнее время, отражают тенденцию к более либеральному толкованию правила невыдачи граждан и учитывают возможность экстрадиции граждан, о которой мы упоминали. Например, об этом говорится в ст. 16 (11) Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 г., ст. 16 (11) которой предусматривает, что во всех случаях, когда государству-участнику согласно его внутреннему законодательству разрешается выдавать или иным образом передавать одного из своих граждан только при условии, что это лицо будет возвращено в это государство для отбывания наказания, назначенного в результате судебного разбирательства или производства, в связи с которыми запрашивалась выдача или передача этого лица, и это государство-участник и государство-участник, запрашивающее выдачу этого лица, согласились с таким порядком и другими условиями, которые они могут счесть надлежащими, такая условная выдача или передача является достаточной для выполнения обязательства, установленного в п. 10 настоящей статьи. Можно также принять во внимание, что согласно ст. 10 Рамочного решения о Европейском ордере на арест, когда лицо, ставшее объектом Европейского ордера на арест, выданного для уголовного преследования, является гражданином или постоянным жителем исполняющего ордер государства-участника, передача лица может быть подчинена условию о том, что после его заслушивания данное лицо будет отправлено назад в исполняющее ордер государство-участник с целью отбывания наказания или меры безопасности, связанных с лишением свободы, к которым оно может быть приговорено в выдавшем ордер государстве-участнике. Однако при оценке нововведения надлежит учитывать, что страны Евросоюза достигли более высокой степени интеграции по сравнению с другими странами континента, и не в после-

дною очередь это было связано с формированием единого пространства свободы, безопасности и правосудия³⁹. Конечно, мы не призываем к немедленной отмене запрета на выдачу собственных граждан, поскольку большинство государств все же предусматривает абсолютный запрет на экстрадицию данной категории лиц. Однако определенная трансформация в сфере уголовного преследования граждан за преступления, совершенные за пределами национальной юрисдикции, все же происходит. При этом данный процесс имеет место в ограниченных рамках в случаях экстрадиции граждан иностранному государству, и в более широких масштабах – в отношении передачи граждан международным уголовным трибуналам. Например, каждое государство – участник Международного уголовного суда обязано передавать обвиняемых, включая собственных граждан, для уголовного преследования за такие деяния, как геноцид, преступления против человечности, военные преступления. Хотя экстрадиция иностранному государству и передача лиц МУС – существенным образом различающиеся процедуры, тем не менее даже Римский статут, проводящий их разграничение согласно ст. 102, использует в обоих случаях термин «доставка»⁴⁰. Иными словами, налицо определенные изменения политики государств в плане «доставки» граждан под компетентную уголовную юрисдикцию – будь то органы национальной уголовной юстиции либо учреждения, осуществляющие правосудие от имени международного сообщества.

Рассмотрение проблем реформы европейского механизма экстрадиции не сводится лишь к ограничению оснований отказа от экстрадиции, а затрагивает довольно значительный пласт проблем, и в том числе связанных с защитой прав лиц, подвергающихся процедуре выдачи⁴¹. В частности, это относится к возможному назначению смертной казни⁴².

³⁹ Europe's Area of Freedom, Security, and Justice / Ed. by Walker N. Oxford: Oxford University Press, 2004.

⁴⁰ См. подробнее: *Knoops A. Surrendering to International Criminal Courts: Contemporary Practice and Procedures*. New York: Transnational Publishers, 2002.

⁴¹ Об обеспечении прав человека в борьбе с преступностью см.: *Zappala S. Human Rights in International Criminal Proceedings*. Oxford: Oxford University Press, 2003; *De Than, Shorts E. International Criminal Law and Human Rights*. London: Sweet and Maxwell, 2003; *Human Rights in the War on Terror* / Ed. by R. Wilson. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

⁴² См. об этом подробнее: *Roecks C. Extradition, Human Rights and the Death Penalty: When Nations May Refuse to Extradite a Person Charged With a Capital Crime* // California

Как известно, согласно ст. 11 Конвенции 1957 г., если преступление, за которое требуется экстрадиция, наказуемо смертной казнью по законам запрашивающей Стороны и если за то же преступление по закону запрашиваемой Стороны смертная казнь не предусматривается или смертная казнь не исполняется, в экстрадиции может быть отказано, если запрашивающая Сторона не дает уверения о неприведении смертного приговора в исполнение⁴³. При этом подход указанной статьи тесно связан и учитывает подходы Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г., которая в ст. 2 предусматривает, что право каждого на жизнь защищается законом. Никто не может быть лишен жизни иначе как по исполнению приговора суда, последовавшего за его осуждением в преступлении, за которое законом предусмотрено такое наказание.

Протокол № 6 к Конвенции относительно отмены смертной казни от 28 апреля 1983 г., исходя из того, что развитие, имевшее место в государствах – членах Совета Европы, отражает общую тенденцию в пользу отмены смертной казни, в ст. 1 предусмотрел, что смертная казнь отменяется и никто не может быть приговорен к смертной казни или казнен. В соответствии со ст. 2 Протокола государство может предусмотреть в своем законодательстве смертную казнь лишь за действия, совершенные во время войны или при неизбежной угрозе войны. При чем данное положение органично связано со ст. 3, устанавливающей, что запрещение смертной казни в мирное время не подлежит ограничению⁴⁴. Вступивший в силу 1 марта 1985 г. Протокол № 6 явился первым международно-правовым документом, предусматривавшим отмену смертной казни в качестве юридического обязательства. Данное положение органично вплетено в ткань Конвенции 1950 г. и должно рассматриваться в логической взаимосвязи со ст. 2 Конвенции о защите прав человека, предусматривающей, что право каждого лица на жизнь

Western International Law Journal. 1994. Vol. 25. P. 189; *Henning M.* Extradition Controversies: How Can Prosecutions Can Led to International Incidents // *Boston College International and Comparative Law Review*. 1999. Vol. 22. P. 347; *Месяев А.Б.* Международные договоры об экстрадиции и проблема смертной казни // *Государство и право*. 2003. № 3. С. 79-87; *Clarke A.* Terrorism, Extradition and the Death Penalty // *William Mitchell Law Review*. 2003. Vol. 29. № 3. P. 783-808; *Yorke J.* Europe's Judicial Inquiry in Extradition Cases: Closing the Door on the Death Penalty // *European Law Review*. 2004. Vol. 29. № 4. P. 546-556.

⁴³ *Сафаров Н.А.* Европейская конвенция об экстрадиции: комментарий к ст. 11 – «смертная казнь» // *Уголовное право*. 2003. № 3. С. 120-122.

⁴⁴ Действующее международное право. В 3 т. Т. 3. С. 109-130.

охраняется законом⁴⁵ Указанная статья не защищает ни качество жизни, ни саму жизнь. Она защищает право на жизнь. В этом отношении ст. 2, так же как и другие статьи Конвенции, касающиеся существа вопроса, предусматривает непосредственную защиту от действий со стороны государств, а не со стороны отдельных лиц. Главный принцип ст. 2, если брать ее в целом, состоит в том, чтобы защищать индивида против любого произвольного лишения жизни государством. По мнению Европейской комиссии по правам человека, государства должны предпринимать соответствующие шаги для защиты жизни. Кроме того, она сочла, что ст. 2 действительно дает повод для позитивных обязательств со стороны государств⁴⁶

Качественно иной, по сравнению с ранее принятым, подход к смертной казни в рамках Совета Европы был связан с принятием Протокола № 13 от 5 мая 2002 г. к Конвенции о защите прав человека и основных свобод относительно отмены смертной казни во всех случаях. Согласно ст. 1 Протокола смертная казнь отменяется. Никто не может быть осужден к такому наказанию и казнен. Как указывается в Комментариях к положениям протокола, отмена смертной казни подтверждена в Протоколе как принцип, что влечет за собой отказ от смертной казни во всех случаях за любые деяния, включая действия, совершенные во время войны либо при неизбежной угрозе войны⁴⁷

Мы полагаем, что принятие Протокола № 13 к Европейской конвенции не может не повлечь за собой изменения в подходах Совета Евро-

⁴⁵ См., Комментарий к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и практике ее применения / Под ред. В.А. Туманова и Л.М. Энтина. М., 2002. С. 18-22.

⁴⁶ См. об этом: *Gommen D., Harris D., Zwaak L.* Law and Practice of the European Convention on Human Rights and the European Social Charter. Council of Europe Publishing, 1996; *P. van Dijk – G.J.H van Hoof.* Theory and Practice of the European Convention on Human Rights. Kluwer Law International, 1998. The Hague; *Harris D.J., O'Boyle M., Warbric C.* Law of the European Convention on Human Rights. Butterworths, London, 1995. См. о позитивных обязательствах в области прав человека: *Гусевтов Л.Г.* Международная ответственность государств за нарушения прав человека. Киев. 2000. С. 68-70; *Schabas W.* The Abolition of Capital Punishment from an International Law Perspective // International Law Society for the Reform of Criminal Law 17th International Conference "Convergence of Criminal Justice System – Bringing the Gaps" The Hague, 24-28 August 2003. P. 1-26.

⁴⁷ См. об этом: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Htm/187.htm>. См. подробнее о стратегии по отношению к смертной казни: Capital Punishment – Strategies for Abolition / Ed. by P. Hodgkinson and Schabas W. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

пы к такой сфере, как экстрадиция. Если запрет смертной казни носит отныне абсолютный характер, то и отказ от выдачи за преступления, караемые подобным наказанием, должен предусматриваться в качестве императивного основания для неудовлетворения запроса об экстрадиции, что актуализирует модификацию ст. 11 Европейской конвенции об экстрадиции.

Вообще надо заметить, что «правозащитная» составляющая Конвенции 1957 г. должна быть существенным образом усилена⁴⁸. Вряд ли можно признать оправданной ситуацию, когда в тексте конвенции отсутствует прямой запрет на выдачу лица при наличии достаточных оснований предполагать, что оно может подвергнуться в запрашивающем государстве пыткам или бесчеловечным либо унижающим достоинство видам обращения или наказания. Между тем запрет пыток прямо предусмотрен ст. 3 Европейской конвенции о защите прав человека и входит к тому же в число тех прав, которые согласно ст. 15 не подвергаются дерогации (т.е. ни война, ни чрезвычайное положение, угрожающее жизни нации, не могут служить основанием для отступления от запрета пыток)⁴⁹. Более того, недопущение экстрадиции в случае потенциальной угрозы пыток либо дурного обращения прямо предусмотрено в таком фундаментальном документе, как Конвенция ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания от 10 декабря 1984 г.⁵⁰ В частности, ст. 3 конвенции предусматривает, что ни одно государство-участник не должно высылать, возвращать или выдавать какое-либо лицо другому государству, если существуют серьезные основания полагать, что ему может угрожать там применение пыток⁵¹. Таким образом, сотрудничество государств в борьбе с преступностью в це-

⁴⁸ См. о взаимодействии международного уголовного права и прав человека: *De Than C.* International Criminal Law and Human Rights. London: Sweet & Maxwell. 2003.

⁴⁹ *Koji T.* Emerging Hierarchy in International Human Rights and Beyond: From the Perspective of Non-Derogable Rights // European International Law Journal. 2001. Vol. 12. № 5. P. 917-942.

⁵⁰ *Cohen W.* Implementing the U.N. Torture Convention in U.S. Extradition Cases // Denver Journal of International Law and Policy. 1998. Vol. 26. P. 517; *Nanda V.* Bases for Refusing International Extradition Requests – Capital Punishment and Torture // Fordham International Law Journal. 2000. Vol. 23. № 6. P. 1369.

⁵¹ В указанной связи государства – участники Конвенции имплементировали ее положения в национальное законодательство. Примеры подобной имплементации наблюдаются в практике принятия национальных законов об экстрадиции. Азербайджанская Республика, ратифицировавшая Конвенцию 31 мая 1996 г., в Законе от 15 мая 2001 г. «О выдаче (экстрадиции) лиц, совершивших преступления» предусмотрела (ст. 3.2.2),

лом и в такой ее области, как экстрадиция, не может осуществляться без обязательного учета такого фактора, как возможность подвергнуться пыткам лицу, являющемуся объектом запроса о выдаче⁵²

Нельзя также не принимать во внимание, что обязательства, вытекающие из запрета пыток, относятся к той категории международных обязательств, нарушение которых вызывает ответственность государства по отношению ко всему международному сообществу (*erga omnes*).

Как известно, понятие обязательств *erga omnes*, в защите которых имеют юридический интерес все государства, впервые было введено в правовой оборот Международным судом в деле *Barcelona Traction*. Рассматривая данное дело, Суд указал, что «...должно быть проведено существенное различие между обязательствами государств по отношению к международному сообществу в целом и обязательствами, которые возникают в отношении другого государства в рамках дипломатической защиты. По своей природе первые затрагивают все государства. В силу важности вытекающих из них прав все государства могут считаться имеющими юридический интерес в их защите; обязательства, о которых идет речь, представляют собой обязательства *erga omnes*. Эти обязательства вытекают в современном международном праве, например, из запрещения актов агрессии, геноцида, а также из принципов и норм, касающихся основополагающих прав человеческой личности, включая защиту от рабства и расовой дискриминации. Некоторые из соответствующих прав уже вошли в общее международное право... другие предоставляются международными актами универсального и квазиуниверсального характера...»⁵³ В связи с этим можно с уверенностью констатировать. «юридический интерес» всего сообщества государств, без сомнения, заключается в том, чтобы по-

что в выдаче может быть отказано, если имеются достаточные основания полагать, что в результате экстрадиции запрашиваемое лицо может подвергнуться в запрашивающем государстве пыткам либо жестоким, бесчеловечным или унижающим достоинство видам обращения или наказания. Аналогичный подход наблюдается и в законодательстве других государств.

⁵² *Boulexbaa A.* The UN Convention on Torture and the Prospects for Enforcement. P. Dodrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1999. P. 206-229

⁵³ *Barcelona Traction, Light and Power Co. Case (Preliminary Objection)*. ICJ Reports. 1970. P. 3; *Harris D.J.* Cases and Materials on International Law. P. 604-616. Об обязательствах *erga omnes* см. подробнее: *Annacker C.* The Legal Regime of Erga Omnes obligations in International Law // *Austrian J.P. & Int'l L.* 1994. Vol. 46. № 2. P. 131-166; *Bassiouni M.C.* International Crimes: Jus Cogens and Obligatio Erga Omnes // *Transnational Law and Contemporary Problems*. 1996. Vol. 59. № 4. P. 63-74; *Coffman P.* Obligations Erga Omnes and the Absent Third State // *Germ. Yearbook of International Law*. 1996. Vol. 39

ставить заслон пыткам либо запрещенному обращению, посягающим на фундаментальные основы человеческого достоинства, задействовав для этого национальные и международно-правовые институты.

Разработанный Американским институтом права *Restatement (Third) of Foreign Relations Law of the United States*, рассматривая вошедшие в международное обычное право права человека, нарушение которых определяет ответственность государства-правонарушителя по отношению ко всем другим государствам, к вышеуказанному перечню Международного суда добавил несколько обязательств, в том числе связанное с пытками и другими жестокими, бесчеловечными или унижающими достоинство видами обращения или наказания (п. «d» § 702)⁵⁴. Хотя, как отмечается в литературе, спустя почти 20 лет после решения Международного суда *Restatement* применил осторожный подход и ограничил статус *erga omnes* лишь несколькими обязательствами в области прав человека; весьма примечательно, что запрет пыток был введен авторами указанного документа в перечень таких обязательств⁵⁵.

Вместе с тем необходимо отметить, что Международный суд, включив в *dictum* своего решения выражение «принципы и нормы, касающиеся основополагающих прав человеческой личности», оставил перечень обязательств *erga omnes* открытым. Указанный перечень был дополнен Международным уголовным трибуналом по бывшей Югославии, который по делу *Prosecutor vs. Anto Furundzija* отметил, что «запрещение пыток налагает на государства обязательства *erga omnes*, т.е. обязательства в отношении всех членов международного сообщества, каждый из которых имеет коррелятивное право. Помимо того что нарушение такого обязательства одновременно составляет нарушение коррелятивного права всех членов международного сооб-

P. 285-333; *Ragazzi M.* The Concept of International Obligations Erga Omnes. Oxford, 1997 (рецензии на данное издание: *Lefeber R.* // *Leiden Journal of International Law*. 1998. Vol. 11. № 3. P. 685-689; *Paulus A.* // *European Journal of International Law*. 1999. Vol. 10. № 4. P. 810-813); *Hoogh A.* The Relationship Between Jus Cogens, Obligations Erga Omnes and International Crimes // *Austrian Journal of Public and International Law*. 1991. Vol. 42. № 2. P. 183-214; *Czaplinski W.* Concepts of Jus Cogens and Obligations Erga Omnes in International Law in the Light of Recent Developments // *Polish Yearbook of International Law*. 1997/1998. Vol. 23. P. 87-97; *Kolb R.* Theorie du Ius Cogens International // *Revue Belge de Droit Internationale*. 2003. Vol. 36. № 1. P. 5-55; *Tams C.* Enforcing Obligations Erga Omnes in International Law. Cambridge; Cambridge University Press, 2005. P. 99-116.

⁵⁴American Law Institute. *Restatement (Third) of the Foreign Relations Law of the United States*. 1987. § 807.

⁵⁵См.: Гусейнов А. Международные обязательства государств в области прав человека. Бак., 1998. С. 29.

щества, оно дает основание требовать соблюдения этого обязательства каждому члену, который обладает правом настаивать на этом или в любом случае требовать прекращения нарушения»⁵⁶

С учетом фундаментального характера запрета пыток и подходов страсбургского правозащитного механизма к проблеме защиты прав индивида в связи с деятельностью системы уголовной юстиции мы полагаем целесообразным включение в Европейскую конвенцию об экстрадиции запрета на выдачу в случаях, когда для индивида существует потенциальная угроза подвергнуться пыткам. Подобное основание для отказа от экстрадиции широко распространено как в международной, так и в национальной правовой практике⁵⁷

Другим правозащитным элементом, которым могла бы быть усилена Конвенция об экстрадиции, является запрет на выдачу лица в случае, когда наказание в виде пожизненного лишения свободы носит абсолютный характер и не может быть подвергнуто пересмотру. Мы уже ранее упоминали, что подобная оговорка Португалии вызвала справедливые, на наш взгляд, нарекания со стороны государств – участников Конвенции, сделавших соответствующие заявления о том, как они будут понимать и применять указанную оговорку. Однако необходимо обратить внимание на то, что проблема была вызвана прежде всего тем, что текст Конвенции 1957 г. вообще не предусматривал упоминания о пожизненном лишении свободы. Между тем возможность отказа от выдачи в случае, когда она запрашивается за преступление, наказуемое пожизненным заключением без какой-либо потенциальной юридической возможности смягчения наказания, уже является подходом, который принят в рамках европейской системы взаимного сотрудничества в уголовно-правовой сфере, и в частности по делам о преступлении терроризма. Согласно ч. 3 ст. 21 Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма от 16 мая 2003 г., ничто в данной Конвенции не должно толковаться как налагающее обязательство на экстрадицию, если лицо, являющееся субъектом экстрадиционного запроса, подвергается риску смертной казни, ни в случае, когда законодательство запрашиваемой стороны не предусматривает пожизненного заключения; ни в случае пожизненного заключения без

⁵⁶ *Prosecutor vs. Anto Furundzija*. Trial Chamber. 10 December 1998. Case № IT9517/1A. Para. 151. См. об этом: Сафаров Н.А. Экстрадиция в международном уголовном праве: проблемы теории и практики. С. 156-157

⁵⁷ См. например: Ткачевский Ю.М., Сафаров Н.А. Национальное законодательство об экстрадиции (сравнительный анализ) // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2003. № 5.

возможности досрочного освобождения, если в соответствии с применимыми экстрадиционными договорами запрашиваемая сторона не имеет обязательства выдачи, если запрашивающая сторона предоставляет достаточные по мнению запрашиваемой стороны заверения о том, что смертная казнь не будет наложена либо в случае ее наложения не будет приведена в исполнение, либо что соответствующее лицо не будет подвергнуто пожизненному заключению без возможности досрочного освобождения⁵⁸ Если указанное ограничение, связанное с пожизненным лишением свободы, применяется в отношении сотрудничества по таким серьезным преступлениям, как терроризм, не имеет смысла не использовать его в отношении иных, менее опасных и подпадающих под действие Европейской конвенции об экстрадиции, преступлений.

В числе важных проблем, которые должны быть, на наш взгляд, урегулированы в Конвенции, находится более полная регламентация коллизионных ситуаций в связи с экстрадицией. Как известно, ст. 17 Конвенции предусматривает соответствующие правила разрешения конфликта нескольких запросов иностранных государств. Однако все они относятся к случаям, когда несколько сторон претендуют на *экстрадицию* лица. Между тем не исключается ситуация, когда могут одновременно иметь место запрос об экстрадиции и просьба о передаче от Международного уголовного суда относительно одного и того же лица. Регулирование подобного рода коллизионных ситуаций предусматривает Статут МУС (ст. 90)⁵⁹, что вместе с тем не устраняет необходимости включения в Европейскую конвенцию об экстрадиции специальной нормы, посвященной рассматриваемому случаю, поскольку, во-первых, не все члены Совета Европы являются участниками Римского статута; во-вторых, даже в том случае, когда проблема решается согласно ст. 90, ссылка на порядок преодоления коллизии является обязательной.

Объем настоящей статьи не позволяет в широком плане рассмотреть все проблемы правовой регламентации выдачи, отвечающей современным потребностям борьбы с преступностью, однако необходимость реформы европейского механизма экстрадиции уже является императивом времени.

⁵⁸ См. Собрание Европейских договоров на веб-сайте Совета Европы: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/196.htm>.

⁵⁹ См. *Prost K. Article 90 – Competing Requests*, in *Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court: Observer' Notes, Article by Article* / Otto Triffterer (ed.). 1 Aufl. Baden-Baden: Nomos Verl. Ges. 1999 P 1081-1096.

Региональная интеграция и международные отношения

*Юмашев Ю.М.**

Процессы региональной интеграции стали в наши дни повседневным фактом международной жизни. Ныне они охватили все континенты планеты. Помимо Европейского Союза (ЕС) достаточно упомянуть Северо-Американскую зону свободной торговли (НАФТА), Центрально-Американский общий рынок (ЦАОР), Карибское сообщество и общий рынок (КАРИКОМ), Андское сообщество и Меркосур на Американском континенте, экономические и валютные союзы в странах Африки, а также АСЕАН и АТЭС в Азиатско-Тихоокеанском регионе, не говоря уже о региональной экономической интеграции на территории бывшего Советского Союза.

Однако при всей своей многочисленности и многообразии интеграционные объединения, независимо от того, находятся ли они на Американском континенте, в Африке или в Азиатско-Тихоокеанском регионе, следуют в том, что касается их институциональной структуры и функций, двум основным моделям: Европейского Союза и НАФТА. В Центральной и Южной Америке, а также в Африке образцом для региональных интеграционных объединений служит Европейский Союз, а в Азиатско-Тихоокеанском регионе – НАФТА. При этом в международно-правовом аспекте они создаются или в форме таможенного союза, или зоны свободной торговли в соответствии со ст. XXIV ГАТТ

Поэтому представляется целесообразным рассмотреть особенности институциональной структуры и функционирования именно этих двух интеграционных группировок.

I. Европейский Союз (ЕС)

Международно-правовой базой ЕС служат учредительные договоры с многочисленными приложениями и декларациями, а также соглашения и акты, изменяющие и/или дополняющие учредительные документы. К ним относятся прежде всего в качестве конституционной основы: Маастрихтский (1992), Амстердамский (1997), Ниццкий

* Юмашев Юрий Михайлович – д.ю.н., профессор, зав. кафедрой международного права Высшей школы экономики.

(2001) договоры о Европейском Союзе, включающие римские договоры о Европейском Сообществе и Евратоме. Соответственно эти сообщества являются неотъемлемой частью Европейского Союза. Именно они наделяются международной правосубъектностью и служат основным юридическим механизмом развития интеграционных процессов в Европе. Важнейшим последствием международной правосубъектности сообществ является наличие у них договорной правоспособности и ответственности за свои действия в международно-правовой сфере. В настоящее время в Евросоюз входят 25 государств-членов, составляющих абсолютное большинство стран Западной и Центральной Европы.

Институциональная структура ЕС состоит из следующих органов: Совет Министров, Комиссия, Европейский Парламент (ЕП), Суд и Счетная палата. В структуре ЕС есть и специальный орган – Европейский Совет, который фактически представляет собой встречу в верхах глав государств и правительств государств – членов ЕС. Однако Европейский Совет является органом Евросоюза только в политическом смысле. Он дает необходимые побудительные мотивы и определяет общие политические ориентиры интеграции. Его решения не имеют юридической силы и служат лишь директивными указаниями к исполнению и правовому оформлению вышеперечисленными органами ЕС. Кроме того, в ЕС созданы также и консультативные институты. Важнейший из них – Экономический и социальный комитет (Экосок) и Комитет регионов. В валютно-финансовой сфере во главе Европейской системы центральных банков государств-членов (ЕСЦБ) стоит Европейский центральный банк (ЕЦБ), который действует в качестве независимого специализированного учреждения (с 1998 г.), а также Европейский инвестиционный банк (ЕИБ) (с 1958 г.).

Важнейшим органом в институциональной структуре ЕС является **Совет (Совет Министров)**. Он призван адаптировать национальные интересы государств-членов для реализации интеграционных целей и задач на европейском уровне. В состав Совета входят по одному представителю от каждого из государств-членов на уровне министров. Они наделены полномочиями обязывать своими действиями собственные правительства. В рамках заседаний Совета различают «общие советы» и «секторальные». Первые занимаются рассмотрением общих проблем и координируют деятельность секторальных советов, которые решают вопросы отраслевого характера.

Задачи и функции Совета многочисленны и многообразны, в его руках сосредоточено абсолютное большинство компетенций, а именно: законодательная (иногда совместно с ЕП), исполнительная (в ряде случаев он делегирует ее Комиссии, например в сфере конкуренции), заключение международных договоров, бюджетные полномочия (также отчасти разделяемые с ЕП), назначения в ряд органов ЕС, а также ряд контрольных функций.

В состав Совета входит Генеральный секретариат. Свои решения Совет принимает единогласно, квалифицированным или простым большинством голосов в зависимости от важности проблемы. Председательство в совете носит ротационный характер.

Комиссия в составе 25 человек является вторым по важности после Совета органом ЕС, независимым от государств-членов. Прежде всего она обладает монопольным правом законодательной инициативы и контролирует должное исполнение государствами-членами права и политик ЕС, а в области конкуренции даже влияет на механизм их национального регулирования.

Европейский парламент (ЕП) в составе 732 депутатов представляет народы государств-членов и является единственным органом в структуре ЕС, члены которого с 1979 г. избираются на пятилетний срок прямым всеобщим тайным голосованием. В абсолютном большинстве остальных интеграционных группировок, где этот орган существует, его члены избираются из среды национальных парламентов стран-участниц. В ЕП в настоящее время действуют 8 фракций. Крупнейшая из них – фракция Европейской народной партии (христианские демократы).

Компетенция **Суда ЕС** (включая и суд первой инстанции) распространяется прежде всего на сферу действия права Евросоюза. Суд рассматривает споры в первую очередь между государствами-членами, между органами ЕС, а также между индивидами и ЕС как организацией. Кроме того Суд компетентен рассматривать иски граждан к государствам-членам при нарушении последними права ЕС при условии, что оно наделяет этих граждан определенными правами. Решения и мнения Суда носят обязательный характер, однако он не может отменять решения национальных судов государств-членов, а лишь констатирует несоответствие этих решений праву ЕС. Основная задача Суда – путем единообразного толкования и применения права ЕС способствовать развитию интеграционных процессов, однако выпол-

нение этой задачи возможно лишь при тесном и широком сотрудничестве с судами государств-членов.

Счетная плата осуществляет внешний финансовый контроль за использованием бюджета ЕС.

Европейский центральный банк (ЕЦБ) после введения единой европейской валюты «евро» осуществляет операции по ее эмиссии и поддержанию курса.

Консультативные институты ЕС (Экосок и Комитет регионов) играют важную роль в координировании национальных экономик государств-членов.

Органы ЕС действуют на основе так называемого принципа «приданных компетенций», согласно которому они осуществляют свои полномочия только в рамках, предписанных учредительными договорами, и под контролем Суда ЕС.

Ключевым для функционирования Евросоюза является понятие «правовое сообщество». Это понятие определяется как сообщество, обладающее собственным правопорядком, который инкорпорирован в правопорядок государств-членов. Правопорядок ЕС основан, во-первых, на принципе примата права ЕС над национальным правом государств-членов и, во-вторых, на принципе его прямого действия в национальных правопорядках.

Характерной особенностью ЕС является наличие у него собственного бюджета, собственной валюты «евро» (в зону «евро» в настоящий момент входят 12 государств-членов) и проведение общих политик за счет делегирования на интеграционный уровень государствами-членами ряда своих суверенных полномочий (в первую очередь в области сельского хозяйства, транспорта, внешнеэкономических связей). Кроме того, в учредительных договорах закреплён принцип приоритета интеграционных целей над национальными, предписывающий государствам-членам способствовать своими действиями реализации этих интеграционных целей и воздерживаться от любых мер, которые могли бы этому препятствовать. Этот принцип можно было бы назвать условно «принципом солидарности» государств-членов в достижении интеграционных целей.

Таким образом, описанная выше в общих чертах структура органов ЕС и правовой механизм его функционирования свидетельствуют о том, что данное региональное интеграционное объединение приобрело в процессе своего развития определенные черты квазигосудар-

ственного образования. И (неудавшаяся) попытка принятия Конституционного договора – прямое тому свидетельство.

Интеграционные группировки в Латинской Америке и в Африке, которые следуют модели Евросоюза, не осмеливаются идти столь далеко в своих устремлениях и, наоборот, стремятся использовать интеграционные институты и механизмы для усиления позиций своих национальных экономик часто в ущерб достижения общих целей. А это чревато конкуренцией между странами-участницами и выхолащиванием самой идеи региональной интеграции. Так, Андское сообщество, заменившее после 1997 г. Андский пакт,¹ и Меркосур² подобно ЕС функционируют на основе таможенного союза, обладают международной правосубъектностью, их институциональная система во многом аналогична институциональной системе ЕС³. Они проводят постепенное сближение макроэкономических политик и гармонизацию национальных законодательств. Не случайно ЕС заключил торгово-экономические соглашения непосредственно с этими группировками, а не с их государствами-членами, поскольку рассматривает их как интеграционные объединения, имеющие одинаковую юридическую природу с ЕС. Тем самым Евросоюз подчеркивает свое стремление формировать международное право региональных интеграционных группировок.

¹ Андский пакт, или Андская группа, был создан в 1969 г. на основе Картахенского соглашения (Колумбия) в составе Боливии, Колумбии, Перу, Чили, Эквадора с целью содействия равномерному и гармоничному развитию стран-участниц и ускорения их экономического прогресса путем интеграции. Венесуэла присоединилась к пакту в 1973 г., а Чили вышла из него при Пиночете в 1976 г.

² Меркосур – южноамериканский общий рынок, создан на основе Асуньсенского Договора (Парагвай) от 26.03.1991 г. между Аргентиной, Бразилией, Парагваем и Уругваем (вступил в силу 29.11.1991 г.). В 1996 г. Чили и Боливия, а позднее Колумбия и Эквадор стали ассоциированными членами Меркосур и образовали с ним зону свободной торговли. В 2005 г. к Меркосур присоединилась Венесуэла, правда, пока без права голоса.

³ Органы Андского сообщества: Президентский совет – Совет министров иностранных дел – секретариат – Комиссия министров торговли (обеспечивает функционирование единого внутреннего рынка) – Парламент – Консультативные советы предпринимателей и трудящихся – Корпорация развития и Латиноамериканский резервный фонд. Органы Меркосур: Совет общего рынка – группа общего рынка из представителей министров иностранных дел, экономики и центральных банков (контролирует исполнение учредительного договора) – Комиссия по торговле (контролирует должное проведение торговой политики) – Секретариат – Парламент – Консультативный экономический и социальный комитет – арбитраж ad hoc.

Однако при существенном институциональном сходстве механизмы реализации внутреннего рынка в южноамериканских интеграционных группировках в значительной мере отличаются от существующих в ЕС. В частности, отсутствует регулирование конкуренции на уровне группировки, не устранены нетарифные ограничения, нет общей региональной и сельскохозяйственной политики и т.д. В целом, хотя сотрудничество внутри группировки является лишь экономическим, оно носит исключительно межгосударственный характер, и это отрицательно сказывается на взаимопроникновении народных хозяйств стран – участниц этих группировок. Как показала практика 1990-х гг., критерий солидарности, столь важный для эффективного развития интеграционных процессов, не играл решающей роли в действиях стран – участниц Андского сообщества и Меркосур. Несмотря на то, что внутрирегиональная торговля в обеих группировках растет (а это рассматривается в качестве положительного фактора интеграционных процессов), гораздо более стремительно растет торговля с третьими странами, и в первую очередь с США⁴ и Евросоюзом.

Еще в большей степени сказанное относится к интеграционным объединениям Центральной Америки, стран Карибского бассейна и Африки. Экономическая и политическая зависимость стран – участниц этих объединений соответственно от США и Евросоюза⁵, непрекращающиеся внутринациональные и пограничные конфликты, а также (что не менее важно) коррупция (и политическая, и административная) часто служат серьезным препятствием развитию интеграционного сотрудничества и притоку иностранных капиталов.

В Африке дополнительным отрицательным фактором (помимо слабо развитой экономики) служит, во-первых, отсутствие должной трансграничной транспортной инфраструктуры и, во-вторых, как это ни банально звучит, – колониальное прошлое, особенно в юридической сфере. Во многих африканских странах продолжают действовать устаревшие законы колониальной эпохи, которые не отвечают экономическим и политическим реалиям сегодняшнего дня.

Таким образом, западноевропейская модель региональной интегра-

⁴ Например, в 1998 г. был создан совместный комитет Андское общество – США по торговле и инвестициям, а доля Соединенных Штатов в экспорте и импорте Андского сообщества составляет соответственно 45% и 35%.

⁵ Так, более 50% внешнеторговых обменов Цаор приходится на НАФТА. Доля же других латиноамериканских стран, и в частности стран Андского сообщества, составляет менее 20%.

ции при всей своей внешней привлекательности не стала эффективным инструментом экономического и социального развития стран Латинской Америки и Африки. Помимо указанных выше причин народы этих стран оказались неготовыми к столь кардинальному ускорению в общественном развитии, как в силу особенностей своих культурных традиций, так и нежелания национальных элит поступаться государственным суверенитетом в интересах достижения интеграционных целей.

Интеграционные договоры западноевропейского типа, т.е. с заложенными в них элементами наднациональных механизмов регулирования в экономической и политической сфере, служат в латиноамериканских и африканских странах пока лишь правовой базой для грядущего регионального интеграционного сотрудничества.

II. НАФТА

Страны Северной Америки под эгидой США выбрали иную модель региональной экономической интеграции. С 1 января 1994 г. вступил в силу «Североамериканский договор о свободе торговли между Правительством Соединенных Штатов Америки, Правительством Канады и Правительством Мексиканских Соединенных Штатов» или сокращенно НАФТА.

Целью НАФТА является интеграция экономик Канады, США и Мексики. Каждая из национальных экономик этих стран имеет свои особенности, но они дополняют друг друга. Бесспорный лидер в этой «тройке» – США, в которых уже сформировалось постиндустриальное высокотехнологическое и потребительское общество. Экономическое и политическое превосходство этой страны над своими партнерами совершенно очевидно. Достаточно сказать, что совокупный ВВП Канады и Мексики составляет всего 12% ВВП Соединенных Штатов Америки с их трехсотмиллионным населением⁶. Однако подавляющая экономическая мощь США делает их в значительной степени зависимыми от внешних источников сырья, и в особенности от энергоресурсов, в то время как Канада и Мексика располагают ими в избытке. Именно такое положение служит одним из решающих факторов взаимодополняемости экономик стран-участниц. И именно поэтому а также в силу того, что США являются ведущей мировой державой,

⁶ Для сравнения: в Канаде проживает 30 миллионов, а в Мексике – 100 миллионов человек.

НАФТА ограничивается лишь экономическими аспектами интеграции и направлена на создание единого внутреннего рынка и обеспечения свободы торговли и свободного движения капиталов в регионе, а не на формирование наднациональной организации по типу Европейского Союза⁷

Уже в первой статье (ст. 101) Договор провозглашает создание зоны свободной торговли в регионе в соответствии со ст. XXIV ГАТТ, а в следующей статье (ст. 102) определяет ее цели:

- устранить барьеры торговли и стимулировать трансграничное движение товаров и услуг между территориями сторон;
- способствовать созданию условий добросовестной конкуренции в зоне свободной торговли;
- обеспечить адекватную, эффективную и судебную защиту прав интеллектуальной собственности на территории каждой из сторон;
- создать должные процедуры для эффективного применения данного Договора с целью совместного управления и разрешения споров;
- создать рамки для более тесного трехстороннего, регионального и многостороннего сотрудничества в интересах расширения сферы действия преимуществ, предоставляемых Договором.

В дополнение к НАФТА были заключены также договоры о защите окружающей среды и о сотрудничестве в области трудовых отношений⁸

Как общий принцип предусматривается соответствие НАФТА Генеральному соглашению о тарифах и торговле (ГАТТ) и другим международным договорам, участниками которых являются стороны. Однако в случае несоответствия НАФТА этим другим договорам приоритет имеет НАФТА. Предусматривается и возможность выхода из НАФТА с уведомлением об этом за полгода. Толкование НАФТА должно осуществляться в соответствии с нормами международного права. Однако США, хотя и подписали 24.04.1970 г. Венскую конвенцию о праве международных договоров 1969 г., но не ратифицировали

⁷ США неоднократно заявляли, что не приемлют западноевропейскую интеграционную модель, основанную на институтах, разрабатывающих единые политики, и на собственном праве, которое обязывает государства-члены. Другими словами, США отвергли политическую составляющую региональной интеграции.

⁸ Эти договоры были подписаны во исполнение обещаний Б. Клинтона, данного им в период предвыборной президентской кампании 1992 г. Он поддержал идею североамериканской зоны свободной торговли при условии, что ее создание будет способствовать более эффективной защите прав трудящихся и окружающей среды. Правда, договор был подписан от имени США Дж. Бушем старшим в период передачи им президентских полномочий Б. Клинтону, которому он президентские выборы проиграл.

ее. Поэтому ссылка на международное право может пониматься более широко, как включающая общие принципы международного права, признанные международным сообществом.

Институциональная структура НАФТА следует традиционной структуре международных договоров. Основной орган – Комиссия по свободной торговле на уровне министров и заместителей министров торговли. Она заседает раз в год (или по мере необходимости). В ее состав входит более 30 рабочих групп и комитетов по основным вопросам торговли товарами и услугами, экспорту и импорту инвестиций и т.д., а также Секретариат с тремя национальными секциями (по числу стран-участниц). Основная задача комиссии – контролировать должное исполнение договора, деятельность рабочих групп и комитетов и решать споры между сторонами. В случае невозможности решить спор путем переговоров или примирительных процедур предусмотрен механизм арбитража, а не судебных разбирательств, как то имеет место в Евросоюзе.

Договоры об окружающей среде и сотрудничестве в области трудовых отношений также имеют каждый свою комиссию на уровне федеральных министров по окружающей среде и труду, секретариат и консультативные органы, а также специальные арбитражи для решения споров между правительствами стран-участниц. В рамках институциональной структуры договора об окружающей среде действуют также комиссия по приграничному сотрудничеству в области окружающей среды и Банк регионального развития Северной Америки⁹

Особого внимания в институциональной структуре НАФТА заслуживает механизм разрешения споров. Во-первых, для различных секторов экономики предусмотрены различные процедуры, а во-вторых, оговаривается возможность выбора участниками тяжбы между механизмом разрешения споров НАФТА и ГАТТ. Уникальным в своем роде является механизм разрешения споров в области инвестиций, позволяющий физическим лицам и корпорациям предъявлять иски государству и государственным предприятиям. Это, в частности, заставило Мексику отказаться от применения в рамках НАФТА доктрины Кальво, согласно которой иностранные инвестиции рассматривались

⁹ Комиссия по приграничному сотрудничеству в области окружающей среды осуществляет совместные природоохранные мероприятия в 100 километрах от границ каждой из стран-участниц, в первую очередь в отношении водных ресурсов и переработки отходов. Она также разрабатывает проекты, которые финансирует Банк регионального развития Северной Америки.

в качестве местных, и соответственно их иностранные владельцы в случае возникновения конфликта могли обращаться с исками только в суды страны приема, т.е. в мексиканские суды.

В целом создание североамериканской зоны свободной торговли привело к определенным экономическим, политическим, юридическим и социальным последствиям в странах – участницах данной региональной интеграционной группировки. Это коснулось прежде всего Мексики. В экономическом плане страна полностью переориентировалась на внутри региональную торговлю и торговлю с внешним миром. С момента вступления в силу НАФТА внешняя торговля страны увеличилась в 10 раз и составляет 60% ее ВВП. Причем на 80% она реализуется в двухсторонней торговле с США¹⁰. Столь же впечатляюща картина и с капиталовложениями. С 1994 г. объем прямых иностранных инвестиций в Мексику вырос к 2001 г. до 50 млрд. долларов, в первую очередь за счет их экспорта из США. Благодаря НАФТА Мексика постепенно превращается в одну из ведущих индустриальных стран континента. Однако одновременно происходит постепенная деградация сельского хозяйства страны, не выдерживающего конкуренции с более мощными соседями.

В *юридическом плане* следует прежде всего отметить, что все три страны-участницы являются федеративными государствами, однако мексиканская федеративная система жестко централизована, штаты не имеют полномочий во внешней сфере, и НАФТА применяется только на федеральном уровне. В Канаде и особенно в США компетенции разделены между федеральными правительствами и соответственно между провинциями и штатами. Так что в США, например, штаты хотя и не могут изменять Договор, который их обязывает, но обладают существенными процедурными полномочиями для защиты своих законов, применению которых НАФТА в противном случае могла бы воспрепятствовать.

В Мексике, наоборот, под влиянием экономического либерализма, провозглашенного Договором, были вынуждены изменить Конституцию в том, что касается упомянутой выше доктрины Кальво. Были также отменены конституционные положения о системе коллективной собственности на землю (так называемая система – ejido). Одновременно усилилась роль многопартийности и началась борьба с коррупцией, которая процветала в условиях авторитарности на всех уровнях государственной власти.

¹⁰ Торговля с Канадой составляет лишь 2% объема мексиканской внешней торговли.

Косвенно НАФТА затронула и сферу частного права. В США и Канаде действует общее право, т.е. по преимуществу право судебных прецедентов, а в Мексике – гражданское право. И потому мексиканские судьи более склонны точно следовать Договору, в то время как американские судьи, несмотря на трансформационный акт о применении НАФТА, включивший этот Договор в правовую систему США, при каждом удобном случае опираются на национальные доктрины регулирования в области международной торговли. И не случайно разрешение споров в НАФТА подлежит арбитражу, а не судебному рассмотрению.

В свете вышесказанного следует констатировать следующее. Во-первых, в североамериканской зоне свободной торговли акцент делается на развитие региональной и мировой торговли в рамках ГАТТ/ВТО, а также на стимулирование взаимных капиталовложений. Свободное же движение лиц, за исключением предпринимателей, ограничено. Сотрудничество осуществляется в полном соответствии с общепринятыми методами традиционных международных организаций, то есть носит межгосударственный характер. Во-вторых, функционирование североамериканской зоны свободной торговли осуществляется в условиях ярко выраженного экономического и политического неравенства партнеров.

Превосходство США столь значительно, что Мексика и Канада вольно или невольно вынуждены следовать в фарватере своего великого соседа, и, как следствие этого, интеграция носит асимметричный характер. И, наконец, в-третьих, североамериканская зона свободной торговли создавалась не в последнюю очередь для поддержания эффективного функционирования экономики США, которая переросла собственные границы, стала глобальной и нуждается в большом притоке сырьевых ресурсов извне и в емких рынках сбыта для своих товаров, услуг и капиталов. Той же цели призвана служить попытка, принятая руководством США, для создания панамериканской зоны свободной торговли. Эта идея была выдвинута Дж. Бушем старшим в 1990 г. и начала реализовываться в 1994 г. Б. Клинтон на первой встрече глав демократических американских государств в Майами¹¹

¹¹ Население американского континента составляет 800 млн. человек. На страны Америки приходится 40% мирового ВВП. США значительно превосходят всех своих партнеров и производят 3/4 ВВП континента. Для сравнения: доля крупнейшей страны Южной Америки – Бразилии – составляет 7% ВВП США.

В марте 1998 г. в Декларации Сан-Хосе (Коста-Рика) был согласован график переговоров о поэтапном создании панамериканской зоны свободной торговли. Однако эта идея встречает активное сопротивление со стороны ряда латиноамериканских стран, таких как Венесуэла, Аргентина и Бразилия, не говоря уже о Кубе. Тем не менее США прилагают все усилия, чтобы провести ее в жизнь и тем самым объединить сферу своего торгового и политического влияния на американском континенте со сферой своего влияния в Азиатско-Тихоокеанском регионе, где интеграционные процессы также развиваются по модели межгосударственного сотрудничества, воспринятого НАФТА.

Так, Ассоциация государств юго-восточной Азии (АСЕАН), создававшаяся первоначально (1967 г.) с ярко выраженной политической целью – укрепление мира и стабильности в регионе, а также содействия экономическому, социальному и культурному прогрессу, – изменила в начале 1990-х гг. свои приоритеты на экономические и наметила создание зоны свободной торговли к 2008 г. Методы интеграции этой организации, как отмечалось выше, основаны на межгосударственном сотрудничестве, а институциональная структура в организационном плане и по задачам близка к институциональной структуре НАФТА¹². Еще в большей степени это относится к «АТЭС» (форум стран Азиатско-Тихоокеанского региона по экономическому сотрудничеству). А если учесть, что США начиная с 1980-х гг. рассматривают Азиатско-Тихоокеанский регион, как центр своих стратегических интересов и энергично стимулируют его экономическое развитие, то не трудно убедиться в стремлении этой страны использовать региональную интеграцию в качестве инструмента своих геополитических целей.

¹²Руководящим органом АСЕАН являются ежегодные встречи в верхах государств и правительств стран-участниц. На сессиях министров иностранных дел координируется деятельность организаций при участии постоянного исполнительного комитета, практикуются регулярные ежегодные встречи министров, возглавляющих различные отрасли экономики. Все заседания министров готовят рабочие группы и комитеты. Секретариат АСЕАН возглавляет генеральный секретарь в ранге министра. Решения принимаются консенсусом, как в классических международных организациях. АСЕАН отказался от европейской модели институциональной структуры, сочтя ее бюрократической и угрожающей государственному суверенитету.

III. ВЫВОДЫ

Таким образом, вышесказанное позволяет прийти к следующим выводам.

1. Обе рассмотренные модели региональной интеграции – Евросоюз и НАФТА – стремятся максимально расширить сферу своего влияния. Однако они используют для этого различные стратегии.

ЕС избрал метод политического объединения государств-членов с помощью правовых средств. Этот метод характеризуется созданием таможенного союза, частичным ограничением суверенитета государств-членов в пользу реализации интеграционных целей. формированием наднациональных органов и собственного правопорядка, а также проведением общих секторальных политик. В настоящее время Европейский союз объединил под своей эгидой практически всю Западную и Центральную Европу. А его интеграционную модель формально пытаются копировать, правда, не очень эффективно с экономической точки зрения большинство стран Латинской Америки и Африки.

США же отказались от наднациональных экспериментов и, создав североамериканскую зону свободной торговли в соответствии с правилами ГАТТ/ВТО (кстати, по своей структуре НАФТА во многом схожа с договорами ВТО), пошли, как и страны Азиатско-Тихоокеанского региона, по пути традиционных международных организаций, в основе функционирования которых лежит принцип суверенного равенства стран-участниц и межгосударственного сотрудничества.

2. Какая из этих моделей предпочтительней, сказать невозможно. Но, как показывает практика, решающую роль для эффективной реализации интеграционных процессов играют следующие факторы: мощный экономический потенциал и большое политическое влияние (по крайней мере, одного из партнеров), наличие развитой правовой культуры и стремление стран-участниц к тесному сотрудничеству для достижения интеграционных целей, иногда даже в ущерб целям национальным. Одновременно не следует забывать, что хотя в основе обеих моделей и лежат международные договоры, реализация интеграционных процессов осуществляется преимущественно путем обращения к национальному праву стран-участниц.

3. Поэтому с точки зрения права залог успешного функционирования любой интеграционной модели заключается в том, чтобы международно-правовые механизмы способствовали сближению законода-

тельств стран-участниц, так как интеграционные процессы реализуются прежде всего на национальном уровне.

4. И в этом плане региональная интеграция служит инструментом глобализации: создавая общее экономическое пространство, интеграционная группировка бросает вызов территориальной ограниченности своих участников и заставляет политические институты государств-членов адаптироваться к новым трансграничным реалиям, что в свою очередь создает предпосылки для постепенной эволюции в правовом мышлении правящих элит.

Договоры, заключенные между Республикой Панама и США

*Пабло Армуэлес**

В 1977 г. Панама и Соединенные Штаты Америки заключили два договора: а) Договор о Панамском канале и б) Договор о постоянном нейтралитете Канала и его функционировании. Эти международные договоры устанавливали по существу следующее:

1. Отмена Соглашения 1903 г., которое служило основанием для Соединенных Штатов Америки содержать колонию в самом сердце Республики Панама.

2. Предоставление Соединенным Штатам Америки необходимых прав для регулирования транзита судов через Панамский канал, а также для управления, содержания, операций, улучшений и защиты Канала до полудня, по панамскому времени, 31 декабря 1999 г.

Эти права, предоставляющиеся Соединенным Штатам, не должны были пониматься как создающие статическую ситуацию на время действия Договора. Напротив, сразу же после подписания Договора предусматривалось, что Панама будет иметь растущее участие в работе администрации и защите Канала согласно установленному в Договоре. В заключение говорилось, что Соединенные Штаты Америки и Республика Панама будут сотрудничать для гарантии непрерывного и эффективного функционирования Панамского канала.

3. Предоставление полномочий Соединенным Штатам для осуществления ответственности, которую они принимали на себя по управлению, содержанию и операциям Панамского канала и относящихся к нему сооружений, установок и вспомогательного оборудования и осуществлению необходимого непрерывного транзита судов по Панамскому каналу, использовать различные зоны, воды и установки, включая и Панамский канал. Также Соединенные Штаты могли принимать необходимые меры для гарантирования оздоровления указанных зон (ст. III, п. 20).

4. Предоставление полномочий Соединенным Штатам производить улучшения и изменения, которые они считают необходимыми, в зонах, предоставленных в их распоряжение, а также в сооружениях, предоставленных Соединенным Штатам согласно Договору

* Пабло Армуэлес – Ph.D., Professor in International Law, University of Panama.

5. Предоставление полномочий Соединенным Штатам публиковать и принимать к исполнению правила относительно транзита судов по Каналу, навигации и других морских дел в соответствии с Договором и сопутствующими Соглашениями (ст. III, п. 20, буква с).

6. Создание согласно законам Соединенных Штатов правительственного агентства – Комиссии Панамского канала – для осуществления ими своей ответственности.

7. Договоренность Панамы и Соединенных Штатов защищать Канал, а также суда, проходящие по Каналу. Ответственность за указанную защиту ложилась в первую очередь на Соединенные Штаты.

8. Предоставление Соединенным Штатам права содержать, подготавливать и передислоцировать свои вооруженные силы в Республике Панама.

9. Обязательство Панамы и Соединенных Штатов совместно изучить возможность построения канала в Республике Панама на уровне моря. Если решение о необходимости постройки такого Канала будет положительным, то обе стороны будут договариваться о терминах участия каждой стороны в его сооружении (ст. XII, параграф 10).

10. Предоставление полномочий Соединенным Штатам для сооружения третьих шлюзов на существующем Канале.

11. Получение Панамой платы за использование ее естественных ресурсов для функционирования, управления, содержания и защиты Канала. Эта оплата слагалась из годовой суммы, получаемой от дохода за функционирование Канала, рассчитываемой из 0,30 цента за каждую тонну нетто или ее эквивалента, взимаемых с каждого судна, обязанного оплатить проход по Каналу. Кроме того, годовая сумма, выплачиваемая из доходов по эксплуатации Канала, составляет 10 миллионов долларов. И последнее – дополнительная годовая сумма в 10 миллионов долларов, по мере того как доходы превысят расходы Комиссии Панамского канала. Эта последняя выплата может и должна быть покрыта за счет излишка от будущих операций в случае, если в какой-то год положительное сальдо недостаточно для указанной выплаты (ст. XII, параграф 4 (буквы а, b и с)).

12. Что касается очень трудно достижимого стремления к нейтралитету Канала, Панама заявляет, что Канал будет постоянно нейтрален согласно режиму, установленному в Договоре. Такой же режим нейтралитета будет принят и на всякой другой водной международной дороге, которая может быть построена на территории Панамы.

13. Характер и смысл этого нейтралитета поясняются следующим: как во времена мира, так и во время войн Канал продолжает оставаться надежным и открытым для мирного транзита судов всех национальностей при условии абсолютного равенства, под которым понимается отсутствие дискриминации в отношении условий или стоимости оплаты транзита или же по другим вопросам в отношении каких-либо отдельных государств, их граждан и подданных. Панамский перешеек не может быть объектом репрессалий во время какого-либо вооруженного конфликта между другими странами.

14. Как в ст. II Договора о нейтралитете, так и в предисловии к Протоколу этого Договора утверждается, что нейтралитет базируется на принципах абсолютного равенства всех наций и их граждан и недискриминации в отношении условий транзита и его оплаты. Гарантируется доступ в Канал судов всех государств на базе абсолютного равенства.

15. Соединенные Штаты будут поддерживать совместно с Республикой Панама режим нейтралитета и после окончания срока действия Договора о Панамском канале 31 декабря 1999 г

На некоторых аспектах Договора следует остановиться отдельно.

1. Отмена Договора 1903 г. и значение этой отмены.

Панама становилась хозяйкой и получала возможность пользоваться для своего блага естественными преимуществами, состоящими в ее географическом положении. Переставала существовать колония, организованная Соединенными Штатами на территории Панамы и называемая Зоной канала.

2. Вопросы нейтралитета Канала.

Поскольку нейтралитет Канала, провозглашенный Панамой и записанный в Договоре о нейтралитете, приводился в действие с момента ратификации Договора о нейтралитете, т.е. ранее 2000 г., с этим пунктом было связано присутствие вооруженных сил Соединенных Штатов в Республике Панама.

3. Компромисс Панамы и Соединенных Штатов по вопросу об осуществлении прокладки канала по горизонтальному уровню и сооружении любого другого международного канала на территории Панамы.

Отмена Договора 1903 г.

Отмена Договора 1903 г. сама по себе не восстанавливала права Панамы, ущемляемые Соединенными Штатами Америки, поскольку речь не шла об абсолютной отмене таким образом, чтобы Соединенные Штаты сразу же и полностью ушли с территории Панамы. Таким

образом, отмену Договора 1903 г. надо оценивать в свете отношений, установившихся между Панамой и Соединенными Штатами Америки, по которым Соединенным Штатам давались полномочия по управлению и охране Канала до окончания XX века.

В этом отношении ясно просматривались противоположные интересы: с одной стороны, Панамы, которая хотела защитить свои природные ресурсы и использовать их для своего блага, а также защитить национальное единство, суверенитет и право на самоопределение, а с другой стороны – Соединенных Штатов, которым было выгодно существующее положение дел, что использовалось в ущерб интересам Республики Панама.

В соответствии с каждой из этих позиций возникали попытки дать различную интерпретацию Договора. Любая критика или анализ Договора в тот момент, когда его ратификация еще не состоялась, таили в себе опасность различной интерпретации некоторых клаузул или придания им негативного характера и должны были квалифицироваться как противоречащие национальным интересам. На этапе, предваряющем ратификацию Договора, задача юриста – указать на возможность любого невыгодного толкования. Но он также должен иметь в виду, что толкование должно соответствовать нормам международного права.

Так происходит, например, с толкованием, которое можно дать ст. IV Договора о нейтралитете, в которой указывается, что Соединенные Штаты имеют право поддерживать совместно с Панамой режим нейтралитета, установленный для существующего Канала, так же как и для любого другого канала, который был бы сооружен на нашей территории. Опыт Панамы и история американского империализма справедливо внушают беспокойство, что эта клаузула дает возможность Соединенным Штатам Америки вмешиваться в дела Панамы. В таких откровенных выражениях, с желанием получить это право были сделаны заявления отдельных сенаторов Соединенных Штатов.

Это опасение является справедливым, и мы считаем, что желание США вмешательства в дела другой страны противоречит международному праву.

Еще в 1857 г. относительно мирного договора, заключенного между Персией и Великобританией, подписанного в Париже 4 марта этого же года, клаузулы которого предоставляли этой последней возможность вмешиваться в дела другой стороны, известный философ и политик

заявлял: «...если Шах встретится в Тегеранском Суде, например, с Гуго Гроцием, то тот ему объяснит, что всякое утверждение, по которому независимое государство предоставляет иностранному правительству право вмешиваться в его международные отношения, является недействительным и не имеющим законной силы»

В одностороннем порядке Панама не приняла бы такую клаузулу, как в ст IV Договора о нейтралитете в отношении предоставления Соединенным Штатам возможности поддерживать режим нейтралитета до и после 2000 г. Но так же верно и то, что лучшая интерпретация этой клаузулы – не та, которая утверждает, что Соединенным Штатам предоставляется право вмешиваться в дела Панамы.

Фактом наибольшей значимости в Договоре явилось то обстоятельство, что Панама, наконец, получала возможность пользоваться своими правами на природные ресурсы начиная с 31 декабря 1999 г. Определенно устанавливалось, что ровно в полдень по панамскому времени 31 декабря 1999 г. заканчивался срок Договора, предоставляющего Соединенным Штатам право управления и охраны Панамского канала. Именно так заявляется в ст XIII Договора о канале Панамы: «По истечении действия Договора Республика Панама принимает полную ответственность по администрированию, функционированию и содержанию Панамского канала, который ей будет передан в действующем состоянии, свободном от обязательств и долгов, за исключением условий обговоренных между сторонами»

В отношении присутствия вооруженных сил Соединенных Штатов на территории Панамы устанавливалось, что их присутствие разрешается единственно на время действия Договора о канале.

Кроме того, в ст V Договора о нейтралитете в категорической форме устанавливалось, что по окончании срока действия Договора о канале только Республика Панама будет управлять Каналом и содержать военную силу зоны охраны и военные сооружения на национальной территории.

Таким образом, устанавливалось, что по окончании XX столетия заканчивается ситуация по присутствию Соединенных Штатов в Панаме. Панама возвращает, согласно Договору, природные ресурсы, которые по международному праву должна использовать для собственного блага.

Другим важным аспектом отмены Договора 1903 г. явилось закрытие колонии, организованной Соединенными Штатами на панамской территории, известной под названием Зона канала. Этот факт беспо-

койл панамцев, которые осознавали реальность существования иностранного политического влияния в своей национальной политике. Зона канала – полицейские силы, трибуналы, законы, гражданские власти – представляла собой, с точки зрения социальной организации нечто абсолютно чужое для панамцев.

С самого начала, и это важно, устанавливалось в Договоре (ст. XI Договора о канале), что «Республика Панама принимает на себя всю полноту власти над территорией, которую представляла собой Зона канала, в соответствии с датой, устанавливаемой в этом Договоре, и согласно с его договоренностями»

Статья III в пункте 6 также устанавливала, что «Республика Панама берет на себя ответственность по введению на всей территории, где существовала Зона канала, услуг общей юридической природы, таких как таможенные услуги, миграционные, судебной администрации, по выдаче лицензий, почтовые услуги, в соответствии с Договором и дополнительными соглашениями» Эта диспозиция имела отношение к функционированию Комиссии канала Панамы – американского правительственного агентства, уполномоченного со стороны Соединенных Штатов осуществлять права, данные этой стране по управлению и содержанию Панамского канала. Присутствие этой Комиссии означало то же самое, что присутствие Соединенных Штатов, а значит, по принципиальному вопросу она не исключалась из панамской юрисдикции.

Пункт 6, который мы цитировали, устанавливал, что Панама будет ответственна за установление на всей территории, называемой Зоной канала, услуг общей юридической природы.

В ст. IX того же Договора о канале также устанавливалось, что «в соответствии с соглашениями этого Договора и его дополнительными договоренностями законы Республики Панама будут действовать на всех территориях, предоставленных Соединенным Штатам Америки для своего использования согласно этому Договору»

Указанные положения вместе с тем обстоятельством, что присутствие Соединенных Штатов на панамском перешейке заканчивалось в полдень 31 декабря 1999 г. и что права, данные Республикой Панама Соединенным Штатам, имеют только специфическую цель по управлению, операциям и содержанию Канала, расценивались панамской стороной как принципиальное подтверждение того, что Панама имеет юрисдикцию и реальный суверенитет над территорией Республики, которую составляла Зона канала. Однако полное действие панамской

юрисдикции являлось ограниченным во многих важных аспектах в течение 23 лет, которые оставались до конца столетия.

В действительности само присутствие Соединенных Штатов Америки на территории Панама в виде Комиссии канала и вооруженных сил США создавало ситуацию, которая делала невозможным неограниченное действие юрисдикции Панама из-за присутствия чужого суверенного политического организма на ее территории. Это подтверждается тем, что установлено в ст. VIII Договора о канале: «Будут неприкосновенны сооружения, принадлежащие органам и департаментам Соединенных Штатов Америки, которые действуют в Республике Панама в соответствии с этим Договором и соответствующим соглашением... Обе стороны согласуют процедуру, которой должна следовать Республика Панама в отношении уголовного дел, связанных с указанными объектами».

Это установление ограничивает действие ст. 320 Закона № 61 1946 г., по которому панамские власти признаются наделенными полномочиями заниматься уголовным преследованием.

Статья X Договора о канале также определяет, что «Соединенные Штаты Америки во исполнение своих прав и обязанностей как нанимателя устанавливают правила найма и режим работы персонала» Это положение, без сомнения, также ограничивало возможности юрисдикции Республики Панама.

В ст. IX п. 8 Договора о канале устанавливалось, что «Республика Панама не провозгласит, не примет и не будет применять какой-либо закон, декрет, правило или международное соглашение или действие, которое могло бы ограничить или каким-либо образом помешать осуществлению Соединенными Штатами Америки своих прав, содержащихся в этом Договоре и дополнительных соглашениях» Это также ограничивало юрисдикцию Республики Панама и было связано с фактом присутствия Соединенных Штатов на территории Республики и фактом предоставления им права управления Каналом. Это присутствие Соединенных Штатов на национальной территории являлось временным и согласно Договору заканчивалось через 23 года.

Полное действие панамской юрисдикции ограничивалось также в следующих случаях:

а) рассмотрение уголовных преступлений в соответствии не с панамскими законами, а с американскими (ст. XIX Соглашения об Исполнении, ст. III п. 3 Договора о канале);

б) предоставление американским властям права содержания задержанных американских граждан, служащих Комиссии канала или других департаментов, когда речь идет о других преступлениях, кроме убийств, изнасилования, кражи, наркотрафика или преступлений, связанных с безопасностью Государства Панама (ст. XIX Соглашения об Исполнении, ст. III Договора о канале, п. 40, буква b, абзац i);

в) благожелательное рассмотрение запросов американских властей для передачи им задержанных американских граждан, служащих Комиссии канала и ее департаментов, когда речь идет о преступлениях, исключенных из предыдущего пункта (ст. XIX Соглашения об Исполнении и ст. II Договора о канале, п. 40, буква b, абзац i);

г) положение ст. IX Договора о канале Панама, п. 11, о том, что стороны заключают соглашение, посредством которого житель одного штата, будучи осужден трибуналом другого штата и не имея там места жительства, может выбрать место отбывания наказания в его родном штате. Это положение противоречит принципам уголовного права;

д) использование выражения «сервитут» в дополнительных актах к Соглашению об Исполнении, как в ст. III, так и в ст. IV Договора о канале. Там говорится, что Панама может строить дороги на сервитутах, которые будут обговорены между сторонами, когда Республика Панама будет готова начать строительство, потому что зоны, предоставленные в распоряжение Соединенных Штатов посредством Договора, не находятся в ее власти таким образом, чтобы она могла иметь реальное право на их использование. Речь шла о праве строительства дорог, которое принадлежит Панаме. Поэтому термин «сервитут» здесь неуместен;

е) положения ст. XIV Соглашения об Исполнении и ст. III Договора о канале Панама, п. 1, часть а, относительно судов и самолетов, управляемых Комиссией канала или для нее, которые могут свободно и беспрепятственно перемещаться по воздушному и водному пространству на территории Панама. Похоже, что речь шла обо всей территории Панама, невзирая на то, что функция Комиссии канала Панама имела отношение исключительно к управлению и содержанию Канала;

ж) права, которые предоставлялись вооруженным силам Соединенных Штатов в соответствии со ст. IV Соглашения об Исполнении, ст. XV Договора о канале Панама и по которой суда и самолеты вооруженных сил Соединенных Штатов осуществляли свободный и беспрепятственный транзит в воздушном и водном пространстве Панама;

з) существование институтов военного обучения Соединенных Штатов, направленного на латиноамериканский персонал;

и) тот факт, что в ст. III Соглашения об Исполнении и ст. IX Договора о канале Панамы неоднократно использовалось выражение «власти Соединенных Штатов». Как уже было сказано, кроме вооруженных сил Соединенных Штатов, присутствие на территории Панамы было связано с Комиссией Панамского канала. Обращаться к другим властям, кроме властей Комиссии канала, неоправданно. К тому же надо иметь в виду, что в той же ст. III Соглашения об Исполнении использовалось выражение «компетентные власти Комиссии».

Хотя в вышеперечисленных пунктах приводятся примеры тех ситуаций, когда панамская юрисдикция ограничивается на основании Договора о Панамском канале, но они должны пониматься в контексте достигнутой договоренности с США о дате, после которой исчезало всякое американское присутствие в зоне Панамского канала.

Договоры, которые посвящены нейтралитету Панамского канала

Первый договор, устанавливающий общий принцип нейтралитета возможного Канала через Панамский перешеек, – договор Клайтон – Булвер, заключенный между Великобританией и Соединенными Штатами Америки в 1850 г., на полстолетия раньше, чем Соединенные Штаты начали строительство Панамского канала. Указанный договор был частично изменен договором Хай – Понсефоте, заключенным между теми же странами в 1901 г. Изменение касалось в основном содержащегося в первом Договоре запрещения строительства Соединенными Штатами межokeанского канала через Панамский перешеек. А что касается общих принципов нейтралитета, предусмотренных в договоре Клайтон – Булвер 1850 г., то они были не только не ущемлены договором Хай – Понсефоте 1901 г., но и расширены.

Надо подчеркнуть, что в договоре Хай – Понсефоте не говорится о нейтралитете, но ясно и конкретно о нейтрализации. И в ст. 111 перечисляются основания указанной нейтрализации: «В сущности, это те же основания, как и в Пакте Константинополя, подписанном 28 октября 1888 г. о свободной навигации по Суэцкому каналу»

Положения о нейтралитете в Договоре относительно постоянного нейтралитета Канала и его функционирования¹

В ст. I Договора о нейтралитете Канала и его функционировании, Республика Панама заявляет, что водная дорога для международного

¹ Так называемый нейтралитет Панамского канала. Сесар Кинтеро. Ежегодник факультета права, VIII. 1968-1969

транзита будет постоянно нейтральной. Этот режим нейтралитета будет применен ко всякой другой международной водной дороге, которая может быть построена на территории Панама.

В ст. II этого Договора говорится, что «Панама провозглашает нейтралитет Канала, чтобы как во времена мира, так и во время войн Канал продолжал быть безопасным и открытым для мирного транзита судов всех национальностей при полном равноправии, так, чтобы никакая нация, ни ее граждане или подданные были бы дискриминированы в отношении условий или оплаты транзита, ни по какому другому поводу, так, чтобы Канал и соответственно Панамский перешеек не могли бы стать объектом репрессалий в любом вооруженном конфликте в следующих случаях:

а) в отношении оплаты прохода и других сборов за право транзита и предоставляемые услуги, всегда, когда они соответствуют установленному в ст. III, п. с;

б) в отношении выполнения всех предусмотренных правил, которые соответствуют установленному в ст. III;

в) если судно, совершающее транзит, не совершает актов агрессии во время нахождения в Канале;

г) исполнения всех других условий и предписаний, установленных в этом Договоре.

Вышеупомянутые условия ясны сами по себе, отражают суть нейтралитета и правила, которые должны соблюдать суда, проходящие по Каналу

Статья III этого Договора требует более детального анализа, не столько из-за ее содержания, сколько из-за того, что американский Сенат в момент апробации упомянутого Договора ввел так называемое *понятие*, что равносильно оговорке в отношении этой статьи. Текст ст. III, так же как и оговорка, приводятся ниже:

Статья III

В целях безопасности, эффективности и должного содержания Канала предусматриваются следующие правила:

а) Канал будет эффективно управляться в соответствии с условиями транзита через Канал и согласно правилам, которые будут справедливыми, беспристрастными, обоснованными и ограниченными необходимыми для надежной навигации и эффективного и санитарного функционирования Канала;

б) будут предоставлены необходимые сопутствующие услуги для обеспечения транзита через Канал;

в) взимаемые пошлины и другие сборы за услуги транзита и сопутствующие услуги будут справедливыми, обоснованными, беспристрастными и соответствующими принципам международного права;

г) может быть потребовано от судов в качестве предварительного условия для транзита, чтобы была установлена ясная финансовая ответственность и гарантии об уплате разумного и соответствующего возмещения, согласно нормам и международным практикам, за возможный причиненный ущерб от действий или невыполнения правил транзита судами во время прохода по Каналу

В случае принадлежности судна к государственной собственности или его управления государством или тем, за кого государство приняло на себя ответственность, будет достаточно для гарантирования указанной финансовой ответственности сертификата данного государства, где будет указано, что государство выполнит все свои обязательства по оплате, согласно международному праву, возможного ущерба от действий или невыполнения правил его судном во время транзита по Каналу

В отношении военных и прочих судов указывается: военные и вспомогательные суда всех национальностей будут иметь во всякое время право транзита по Каналу, независимо от их внутренних функций, средств навигации, пунктов назначения или вооружения, без обязанности в качестве условия транзита быть подверженным инспекции, обследованию или наблюдению. Однако эти суда будут обязаны подчиняться правилам относительно здоровых и санитарных условий и карантина. Кроме того, указанные суда будут иметь право отказаться выдавать свое внутреннее функционирование, происхождение, вооружение, груз и место назначения. Однако возможно будет потребовать у вспомогательного судна представления письменной гарантии, сертифицированной функционером высокой должности в правительстве данного государства, о том, что данное судно принадлежит к собственности государства или управляется по уполномочиванию государства и что в данном случае служит только для официальной, а не для коммерческой цели.

Для целей этого Договора такие термины, как Канал, военные суда, вспомогательные суда, внутреннее функционирование, вооружение и инспекция, будут иметь значение, которое придается им в Дополнении А этого Договора.

Пояснение отредактировано следующим образом:

Параграф 1-с ст. III Договора будет интерпретирован в том смысле, что до того, как будут сделаны расчеты пошлины за пользование Каналом, требуется полностью рассмотреть эффекты любого урегулирования указанных пошлин в отношении транзита по Каналу в обе стороны, включая следующие факторы в соответствии с режимом нейтралитета:

- а) стоимость операций и содержания Панамского канала;
- б) конкурентная позиция использования Канала по сравнению с другими средствами транспорта;
- в) интересы обеих сторон в поддержании своего национального флота;
- г) эффект данного урегулирования в различных географических зонах каждой из сторон;
- д) интересы обеих сторон в максимальном увеличении международной коммерции.

Республика Панама и Соединенные Штаты Америки будут сотрудничать в обмене необходимой информацией для рассмотрения указанных факторов.

В этой статье указывается, что Канал будет управляться эффективно, в соответствии с условиями транзита по нему. В этом утверждении подразумевается, что обязанностью Панамы являются необходимые улучшения для сокращения времени задержки судов в ожидании транзита и времени, занимаемого собственно проходом по Каналу.

После пяти лет, прошедших с тех пор, как Канал перешел в руки панамцев, можно сказать, что панамцы с честью справились с задачами, стоящими перед ними, и даже превзошли во много раз ожидания государств, которые доверяли Панаме.

Статья VII Договора о нейтралитете устанавливает следующее:

«Республика Панама и Соединенные Штаты Америки будут совместно содействовать принятию в Организации американских государств резолюции, в которой призываются все государства мира присоединиться к Протоколу этого Договора, в результате подписания которого государства принимают цели этого Договора и соглашаются уважать режим нейтралитета, ~~в нем~~ установленный»

Организация американских государств будет служить хранительницей этого Договора и сопутствующих ему документов.

Хочу напомнить, что военная интервенция Соединенных Штатов против Панамы в декабре 1989 г. кроме всего прочего явилась наруше-

нием нейтралитета Канала, поддержание которого являлось также ответственностью Соединенных Штатов Америки, поскольку п. 4 ст. 1 Договора о канале указывал, что: «вооруженные силы США должны сотрудничать с Республикой Панама для обеспечения непрерывного и эффективного функционирования Канала» Как следствие этого, транзит по Каналу был временно прерван по причине закрытия Канала, приказ о котором был отдан в одностороннем порядке правительством Соединенных Штатов. Это был чрезвычайно серьезный факт, который открыто нарушал договор Торрихос – Картер. Даже во время двух мировых войн Канал не был закрыт. Соединенные Штаты всегда нарушают нормы, ратифицированные ими самими. Похоже, что они не придают большого значения этим нормам, если они мешают им добиться своих целей.

Существуют различные позиции в интерпретировании положения о нейтралитете Канала. Одна из них основана на том, что Договор о нейтралитете дает право Соединенным Штатам на интервенцию. Другие считают, что такое право не существует, и поэтому мы не обязаны это позволять. Поэтому предпочтительно обратиться к терминам Договора о перманентном нейтралитете и функционировании Панамского канала, известного как Договор о нейтралитете. Этот Договор отходит от концептов о нейтралитете, установленных в Пакте Константинополя, по которым был установлен режим нейтралитета для Панамского канала до 1 октября 1979 г. Этот договор не имеет преамбулы, а его цели мы находим в ст. II. Утверждалось, что Соединенные Штаты настояли на данном Договоре, далеком от обычного нейтралитета, установленного ранее, с целью гарантировать свое постоянное военное присутствие на берегах Канала, на что не согласились панамцы.

Правопритязания на природные ресурсы Арктики

Вылегжанин А.Н.*

Научных трудов, посвященных правовому режиму *пространств Арктики*, в том числе и весьма основательных, много, только перечисление их названий займет несколько страниц – а это непозволительная роскошь для журнальной статьи. Тем более если статья посвящена не пространствам, а именно природным ресурсам Арктики в контексте притязаний на них государств, прежде всего арктических.

Напомним, что содержание самого понятия «*арктические государства*» вызывает дискуссию: являются ли таковыми все государства, территория которых пересекается Северным полярным кругом? Или все государства – члены Арктического совета? Или же только те из них, побережье которых выходит к Северному Ледовитому океану? В последнем случае кроме России и Канады, имеющих самое протяженное такое побережье, к арктическим государствам надо отнести еще Данию (из-за о. Гренландия), Норвегию и США (из-за полуострова Аляска, в 1867 г. проданного Россией США)¹

В конце 2005 г. газеты «Нью-Йорк Таймс» и «Российская газета» обменялись, похоже, популярными версиями правопритязаний на Арктику и ее природные ресурсы². «Нью-Йорк Таймс» заинтриговала читателей данными о стоимостных оценках нефтегазовых месторождений шельфовых районов у арктических побережий России и Норвегии, о грядущем, якобы, заявлении Дании о том, что «Северный полюс принадлежит датчанам», о пожеланиях Индии и Китая принять участие в освоении нефтегазовых месторождений в Баренцевом море и о том, что «именно в Арктике эксперты ожидают самые напряжен-

Вылегжанин Александр Николаевич – д.ю.н., профессор кафедры международного права МГИМО (У) МИД России, член Научно-экспертного совета Морской коллегии при Правительстве России, член Редколлегии Московского журнала международного права.

¹ Подробнее см.: Oppenheim L. International Law. A Treatise. Six edition. London. New York. Toronto. Ed. H. Lauterpacht, 1947. P. 486-538. Вылегжанин А.Н., Гуреев С.А., Иванов Г.Г. Международное морское право. М., 2003. С. 210-212.

² - A Gold Rush at the Top of the World. – World Trends. The New York Times, October 17 2005. P. 1, 4-5; Кому достанется Севморпуть // Российская газета. 22 декабря 2005 г.

ные конфликты» между государствами. Для наглядности в газете представлены карты возможных международно-правовых сценариев раздела прав на природные ресурсы Арктики: во-первых, по секторальному принципу (имеется в виду – по секторам, образованным выходящим к Северному Ледовитому океану побережьем соответствующего арктического государства и сходящимися в Северном полюсе меридианами, проведенными от западной и восточной оконечностей такого побережья); во-вторых, без учета секторального принципа.

В «Российской газете» заместитель председателя Государственной Думы страны А.Н. Чилингаров и академик РАН А.Г. Гранберг акцент сделали прежде всего на значимость Северного морского пути как регулируемой Россией транспортной коммуникации, открытой для грузов не только из России, но и из Японии, Китая, других стран Азии в Западную Европу, а также для грузопотоков в обратном направлении. Показан потенциальный рост значения Севморпути по мере освоения масштабных месторождений шельфовых районов России в Баренцевом море – Штокмановского, Тимано-Печерской нефтегазоносной провинции, прежде всего с Приразломным месторождением. Как сказано, утомительно перечислять все разведанные здесь минеральные ресурсы, это – «миллиарды тонн нефти, триллионы – газа и угля, миллионы тонн металлических концентратов» Кроме того, корреспондент «Российской газеты» напомнил о призыве «Нью-Йорк Таймс» проводить «жесткую линию в вопросе пересмотра секторального принципа», на что заместитель председателя Государственной Думы России резонно заметил, что «никому не запрещается мечтать и хотеть»

Для международно-правовой оценки притязаний арктических государств на природные ресурсы Арктики необходимо напомнить и об устоявшемся понятийно-терминологическом аппарате, присущем правовому режиму Арктики, и о несомненно дискуссионных вопросах (в т.ч. о юридическом содержании термина «полярный сектор арктического государства»), которые поставлены жизнью и «над поиском верного международно-правового ответа» на которые, выражаясь словами министра иностранных дел России, «надо работать»³ Начать же надо, видимо, с «цены вопроса» о режиме арктических природных ресурсов.

Морские минеральные и биологические ресурсы в Арктике – дорогостоящие объекты правоотношений. По экспертным оценкам, «в Арк-

³ «Российская газета». 11 ноября 2005 г

тике сосредоточены самые большие из имеющихся в Мировом океане углеводородные ресурсы... – порядка 180 миллиардов метрических тонн.. Большая их часть – 66 миллиардов метрических тонн (37%) находится в азиатской части Арктики. .., 54 миллиарда метрических тонн (30%) углеводородов – в районах между полюсом и Северной Америкой»⁴ Кроме углеводородных ресурсов (не только нефтегазовых, но и таких, как гидраты), арктический шельф богат и залежами твердых минералов, в т.ч. руд ценных металлов⁵ Экспертное обобщение оценки запасов нефти и газа в морских районах, прилегающих к побережью арктических государств, выглядят так: Россия: 20–46 млрд. тонн нефти и 0,5-1,5 трлн. кубометров газа; Норвегия: соответственно 5-8,5 млрд. тонн и 3-4 трлн. кубометров; Канада: 3,5-9,5 млрд. тонн и 6,5-18,5 трлн. кбометров; США (к северу от Аляски): 1-3 млрд. тонн и 1-2 трлн. кубометров⁶

Что касается морских живых ресурсов Арктики, то, за исключением биоресурсов Баренцева и Норвежского морей, они не являются объектом конфликтных правопритязаний разных государств: лов рыбы и охота на морского зверя в арктических морях в пределах юрисдикции конкретного государства являются по большей части традиционными элементами жизнеобеспечения прибрежных общин коренного населения, а не масштабным коммерческим промыслом. Здесь, как отмечают специалисты, нет эндемических видов: рыборесурсная компонента ихтиофауны Арктики – примерно 150 видов – представлена «пришельцами» из средних широт (сельдь, треска, палтус, лосось и др.)⁷ Охота за морскими млекопитающими (их порядка 20 видов) или ограничена, или запрещена⁸ При этом «восточные моря Арктики – «самый бедный животными ресурсами и, соответственно, наименее освоенный район»⁹

Напротив, ресурсы Баренцева моря, традиционно значимые для России, существенные по объему биомассы запасов – это объект *многих договорно-урегулированных межгосударственных отношений, возник-*

⁴ The Oceans: Key Issues in Marine Affairs. Ed. H.D.Smith. Dordrecht/Boston/London, 2004. P. 283.

⁵ Ibid. P. 284.

⁶ Барсегов Ю.Г., Корзун В.А., Могилевкин И.М. и др. Арктика: интересы России и международные условия их реализации. М., 2002. С. 112.

⁷ Там же. С. 149

⁸ Там же. С. 152.

⁹ Там же. С. 153.

ших в связи с промышленным рыболовством, сложных по структуре и содержанию; с учетом этого правопритязания Норвегии на эти ресурсы будут детальнее рассмотрены ниже.

В общем плане действующий международно-правовой режим природных ресурсов Мирового океана в юридической литературе исследован¹⁰, но без выявления *правовых особенностей режима арктических биологических и минеральных ресурсов*. Они определяются как обитающие или залегающие в пределах наземных, подземных, водных, подводных пространств Арктики, в том числе в недрах суши, морского дна, а также во льдах¹¹. Правовой режим таких природных ресурсов зависит прежде всего от международно-правового статуса того пространства Арктики, где эти ресурсы залегают или обитают.

Пространственные пределы природоресурсных правопритязаний государств в Арктике.

Пять упомянутых государств, побережье которых выходит к Северному Ледовитому океану, бесспорно осуществляют в соответствии с международным правом и в порядке *lex generales*: суверенитет над *внутренними морскими водами*, их дном и недрами дна, а также над природными ресурсами в пределах внутренних морских вод; суверенитет над территориальным морем, дном и его недрами, а также над природными ресурсами в пределах территориального моря; суверенные права над *континентальным шельфом*, включая недра континентального шельфа, в целях разведки и разработки его естественных богатств. Эти права арктических государств существуют, выражаясь терминами Международного Суда ООН, *ipso facto* (в силу факта) и *ab initio* (изначально), независимо, например, от того, провозгласило арктическое государство или нет национальным законом прилегающие к его государственной территории конкретные районы дна Арктики своим континентальным шельфом¹². Однако для установления – в рамках международно-правовых возможностей – исходных

¹⁰ См., например: Rights to Oceanic Resources. Ed. by D.G. Dalmeyer and L. De Vorsey, Jr. Dordrecht/Boston/London, 1989. 208 pp., Jones E.S. Law of the Sea. Oceanic Resources. Dallas, 1972, XIV. 162 pp., Вылегжанин А.Н. Морские природные ресурсы. М., 2001. 298 с. Об экономико-географическом обзоре состояния минеральных морских ресурсов см.: Дж. Метро. Минеральные богатства океана: Пер. с англ. И.М. Варенцова. М., 1969. 440 с.

¹¹ См., например: Правовой режим минеральных ресурсов: Словарь / Под ред. А.А. Арбатова, В.Ж. Аренса, А.Н. Вылегжанина, Л.А. Тропко. М., 2002. С. 27

¹² Подробнее об этом см.: Вылегжанин А.Н. Морские природные ресурсы. С. 137 и сл.

линий, ширины территориального моря, внешней границы континентального шельфа национальный закон значение имеет.

В отличие от этих морских пространств, у арктического государства нет «в силу факта и изначально» прав на 200-мильную (считая от исходных линий) исключительную экономическую или рыболовную зону, простирающуюся в Северном Ледовитом океане. Если арктическое государство посредством национального законодательства такую зону не установило, то ее нет и по международному праву. Надо отметить, что четыре из пяти арктических государств (т.е. все, кроме США) в своем национальном законодательстве не только распространили на арктические районы свое законодательство о 200-мильных исключительных экономических, рыболовных зонах, но и последовательно применяют его¹³ – без увязки с концепцией арктических секторов (Норвегия) или в сочетании с секторальным принципом (Канада). Пятое арктическое государство – США – непоследовательно в своем отношении к секторальному принципу и на деле не применяет свой закон Магнусона-Стивенса – «Закон о сохранении рыбных ресурсов и управлении ими» – именно к вышеупомянутым ледовым районам к северу от Аляски (хотя Арктика отнесена к компетенции Совета по управлению рыбными ресурсами в северной части Тихого океана)¹⁴. Но это еще не означает, что данный закон не будет применим к циркумполярным районам в случае практической востребованности.

Ясность относительно наличия природоресурсных прав Канады, России, Норвегии, США и Дании во внутренних морских водах, территориальном море и на континентальном шельфе в Арктике не означает, что ясен вопрос о пространственных пределах таких прав.

Прежде всего, *установление исходных линий* (от которых отмеряется ширина территориального моря) у арктического побережья – вопрос не однозначный. И не только потому, что прибрежное государство вправе применить метод *прямых исходных линий* – эту позицию Норвегии в ее споре с Великобританией поддержал Международный Суд ООН в известном деле, решенном в 1951 г.¹⁵ Сложность этого вопроса обусловлена в еще большей степени *правом прибрежного государства*

¹³The Law of the Sea. National Legislation on the Exclusive Economic Zone. United Nations. New York, 1993. P. 392, etc.

¹⁴ Magnuson Fisherv Conservation and Management Act. Public Law 94-265. – US Department of Commerce. National Oceanic and Atmospheric Administration, Washington. 1990. P. 30.

¹⁵I.C.J. Reports 1951. P. 131.

квалифицировать тот или иной морской район, омывающий его берега, как исторические воды. А как отметил еще французский правовед Жидель, «исторические воды есть внутренние воды»¹⁶, и это мнение поддерживается доктриной международного права¹⁷, в том числе при отнесении государствами арктических пространств к историческим водам¹⁸. Например, английские правоведы отмечают, что «в силу исторических или освященных давностью оснований прибрежное государство вправе притязать на более широкий пояс береговых вод при условии, что оно должно положительно доказать, что такое притязание прямо или молчаливо признано подавляющим большинством других государств»¹⁹. В 1984 г. мне довелось, исключительно по данным отечественной и зарубежной международно-правовой литературы, составить некий сводный перечень морских районов, в отношении которых на тот период было выражено намерение квалифицировать их в качестве исторических вод. В их числе – находящиеся в Арктике Гудзонов пролив и Гудзонов залив (заявленные Канадой ее исторические воды); моря Карское, Лаптевых, Восточно-Сибирское, Белое, Кольский залив, Чешская и Печерская губы, проливы Лаптева, Дмитрия Санникова, Вилькицкого (заявленные Советским Союзом исторические воды в Арктике)²⁰. В современной научной литературе отечественным юристом-международником отмечено: «Арктические моря, образующие систему Северного морского пути, представляют собой узкие и неглубокие ледовые моря заливного типа. С особыми природными условиями этих морей, а именно с тем, что они покрыты льдом, образующим ледовый припай, связаны экологическая и военная безопасность ее (России. – Примеч. ред.) арктического побережья. Само освоение этих морей потребовало вековых усилий русского народа.

¹⁶ Gidel G. Le Droit International Public De La Mer, Vol. III. Paris, 1934. P. 626.

¹⁷ Нечаев Б.Н. Статус исторических вод (доктрина и практика) // Океан, техника, право. М., 1972. С. 45 и сл., Вылегжанин А.Н. Исторические воды: проблема обоснования статуса // Актуальные проблемы современного международного права. Международно-правовые проблемы территории. М., 1980. С. 90-102; Саваськов П.В. Исторические воды в международном морском праве // Морское право и международное торговое мореплавание. М., 1987. С. 29-42.

¹⁸ D. Pharaud. Historic Waters in International Law with Special Reference to the Arctic. – University of Toronto, 1971, vol. XXI. № 1.

¹⁹ Хиггинс и Коломбос. Международное морское право: Пер. с англ. / Под ред. С.Б. Крылова. М., 1953. С. 126-127.

²⁰ Вылегжанин А.Н. Теория и практика использования особых обстоятельств в решении проблем международного морского права. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1984. С. 164.

В связи с этим правительство Российской империи и преемник, к которому перешли ее территориальные права. – СССР заявляли в свое время об исторических правах на отдельные акватории. В частности, особый режим Карского моря официально устанавливался правительством России в течение трех столетий. Исторические права в этих акваториях молчаливо или прямо признавались другими государствами»²¹

На пространственных пределах природоресурсных прав конкретного арктического государства сказывается, как следует из цитированных доктринальных источников, убеждение в международной правомерности его природоресурсной деятельности, ее национально-законодательного регулирования, последовательность и непротиворечивость такой законодательной практики, отсутствие противодействия такой практике со стороны других заинтересованных государств и иных субъектов международного права²² В Арктике этот процесс взаимодействия правопритязаний одних государств и ответных юридических шагов других имеет в настоящее время сущностное значение для определения прежде всего внешних пределов природоресурсной юрисдикции государств. При анализе позиций арктических государств в отношении таких пределов очевидно различие между позициями 1) государств, имеющих *наиболее протяженное побережье в Северном Ледовитом океане* (Россия и Канада); 2) и государств с относительно *небольшими* такими побережьями (Дания, Норвегия, США). Первые в числе оснований своих природоресурсных прав в Арктике опираются на те пространственные пределы, которые обозначены *их национальным законодательством об арктических секторах*. Вторые такого законодательства не имеют.

Правопритязания Канады и России на природные ресурсы в Северном Ледовитом океане.

Международно-правовые позиции этих двух государств в отношении рассматриваемого вопроса совпадают прежде всего в следующем:

²¹ Барсегов Ю.Г., Корзун В.А., Могилевкин И.М. и др. Указ. соч. С. 27-28.

²² Как отмечено: «Международное морское право является не просто статичным корпусом правил, а целостным процессом принятия решений. Это процесс непрерывного взаимодействия (a process of uninterrupted interaction), постоянно предъявляемых претензий и ответов на них, в ходе чего те, кто принимают решения в конкретных государствах, односторонне выдвигают различные притязания на использование районов мирового океана, а другие, принимающие решения на национальном или международном уровнях, отвечают на такие притязания, принимая их или отвергая (by either accepting or rejecting them)». – Lung-chu Chen. An Introduction to Contemporary International Law. A Policy – Oriented Perspective. New Haven and London. 1989 P. 132.

1) и Россия, и Канада исходят из наличия их *особых прав в пределах, соответственно, своего арктического сектора*; 2) и Россия, и Канада в течение многих веков не только *de facto* реализовывали свои властные полномочия в Арктике, но и *оформляли их национальным законодательством*; 3) исторически сложившиеся права России и Канады в Арктике (хотя и в разных проявлениях) *признаются, в т.ч. в доктрине международного права*²³

В юридическом плане *заслуги России* в Арктике состоят прежде всего в открытии и освоении многих и многих арктических пространств, а право первооткрытия было, сообразно международному праву того периода, достаточным титулом для распространения на них властных полномочий российского государства:

«История освоения Россией полярных областей насчитывает более восьмисот лет. Уже в середине XII в. новгородские люди шли далеко на север к берегам «Студеного моря», переходили Уральские горы, осваивали новооткрываемые земли экономически и культурно. В XVI в. Россия вела торговлю с европейскими странами через северные моря, для чего имелось несколько пристаней и таможен на берегах и в устьях рек. В конце XVI – начале XVII в. русские землепроходцы осваивают реки Обь, Енисей, Лену, в 1649 г. отряд Ф. Попова и С. Дежнева достигает самой восточной точки континента – нынешнего мыса Дежнева – и выходит в Тихий океан, впервые в истории сумев обогнуть Азию с востока. В XVIII в. Академия наук начинает научное изучение и картографирование побережья северных морей, значительную роль в котором сыграла Великая Северная экспедиция 1733-1743 гг. Значительные океанографические исследования морей Ледовитого океана были проведены и в XIX в. – они связаны с именами Ф.П. Врангеля, П.К. Пахтусова, О.Е. Коцебу, П.П. Крузенштерна, Н.Я. Данилевского, Ф.П. Литке и др. Новая волна усиленного изучения северных морей началась в конце XIX в., когда в России впервые в мире для этой цели были применены ледоколы. В начале XX в. в области северных морей у побережья России побывали экспедиции Б.А. Вилькицкого, Э.В. Толля, Г.Я. Седова, В.А. Русанова и др.»²⁴

²³ Паламарчук П.Г. Международно-правовой режим морей советского сектора Арктики // Международное право и международный правовой порядок. М., 1981. С. 111-124; Эфендиев О.Ф. Арктические воды // Современное международное морское право. Режим вод и дна Мирового океана. М., 1974. С. 184-190; L. Timchenko. Quo Vadis, Arcticum? The International Law Regime of the Arctic and Trends in its Development. Kharkiv, 1996. P. 73-85.

²⁴ Паламарчук П.Г. Указ. соч. С. 112.

С XVI века Россия поднимает на официально-государственный уровень свои правопритязания на северные земли и моря. Царь Иван Грозный отвечал Англии отказом на ее ходатайства о предоставлении исключительного права на торговлю в устьях северных рек, подчеркивая, что «те места в нашей земле с три тысячи верст»²⁵. В 1821 г. Сенат издал Указ «О приведении в исполнение постановления о пределах плавания и о порядке приморских сношений вдоль берегов Восточной Сибири, Северо-Западной Америки и островов Алеутских, Курильских и проч.», согласно которому «право торговли, китовой и рыбной ловли и всякой промышленности на островах, в портах и заливах и вообще по всему северо-западному побережью Америки..., а также по островам Алеутским и по всем берегам Сибири предоставляется в пользование единственно российским подданным»²⁶. Права России на северные земли и моря отражаются в русско-шведских договорах 1806 и 1826 гг., русско-американской конвенции 1824 г., русско-английской конвенции 1825 г.²⁷

Согласно *«Договору, заключенному между Россией и Североамериканскими Соединенными Штатами в Вашингтоне 18 (30) апреля 1867 года, об уступке Российских Североамериканских колоний»* (чаще называемом русско-американской конвенцией 1867 г. об уступке Аляски), обозначена граница, к востоку от которой все земли передавались Россией Соединенным Штатам Америки, а к западу – оставались без изменения под суверенитетом России. Положение этого договора, особенно важное для характеристики международно-правового статуса Арктики, в т. ч. современного, предусматривает, что указанная граница проходит через точку меридиана, отделяющего в Беринговом проливе «на равном расстоянии острова Крузенштерна, или Игналукъ, от острова Ратманова, или Нунарбукъ, и направляется по прямой линии безгранично к северу, доколе она совсем не теряется въ Ледовитом океане (et remonte en ligne direct, sans limitation, vers le Nord jusqu'à ce qu'elle se perde dans la mer Glaciale)» (ст. I)²⁸.

²⁵ Там же. С. 113.

²⁶ Там же. С. 114.

²⁷ О.Ф. Эфендиев. Указ. соч. С. 184.

²⁸ Договор 1867 г. подписан от России тайным советником Императора Всероссийского Э. Стеклем, а от США – статс-секретарем В. Сьюардом. Текст договора (русский и французский) цитируется по: Сборник пограничных договоров, заключенных Россией с соседними государствами. С.-Петербург. 1891. С. 299-303. См. также: Овчинников И.А. Сборник действующих трактатов, конвенций и других международных актов, имеющих отношение к военному мореплаванию. Петроград, 1914. С. 82 и сл.

В XIX-XX веках изданы новые нормативные акты, закрепляющие права России в Арктике. Инструкция 1893 г. исходит из того, что под суверенитет России подпадают все заливы, бухты, рейды «русского побережья Северного Ледовитого океана» и все Белое море к югу от линий, соединяющих входные мысы. Нотой российского МИД от 4 сентября 1916 г. земли и острова, открытые экспедицией Вилькицкого в 1913-1914 гг., объявляются включенными в территорию России; одновременно подтверждалась принадлежность России ранее открытых островов, которые *«составляют продолжение к северу континентального пространства Сибири»*²⁹

Канада первой – в 1904 г. – юридически точно заявила о пределах своих правовых притязаний в Арктике, т.е. о своих правах на арктический сектор, как обозначено на карте, выпущенной канадским министерством, границы этого сектора проходят от канадских оконечностей (западной и восточной) на северном побережье страны по меридианам 60° и 141° западной долготы до их схождения в точке Северного полюса³⁰. В порядке закрепления прав Канады на ее арктический сектор последовали заявления на правительственном уровне, принятие известного закона «О северо-западных территориях» (The Northwest Territories Act); в 1925 г. в соответствии с принятыми поправками к нему Канада установила, что для осуществления деятельности в пределах канадского арктического сектора, в т.ч. в целях разведки и разработки природных ресурсов, требуются соответствующие разрешения канадских властей³¹. В 1926 г. законодательством Канады предусматривается установление «Заповедника арктических островов» (The Arctic Islands Preserve); северные границы этого заповедника, согласно законодательству, совпадают с границами арктического сектора Канады. В мае 1929 года вновь в законодательном акте Канады применены границы ее арктического сектора³².

Вслед за упоминавшимися законодательными актами Канады 1904, 1909 и 1925 гг. Президиум ЦИК СССР в апреле 1926 г. принял известное постановление о подтверждении того, что «все как открытые, так и могущие быть открытыми в дальнейшем земли и острова» в преде-

²⁹ Паламарчук П.Г. Указ. соч. С. 115.

³⁰ Reid I. The Canadian Claim to Sovereignty over the Waters of the Arctic. – 12 Canadian Yearbook of International Law, III. 1974. – Цит. по: Барсегов Ю.Г., Корзун В.А., Могилевкин И.М. и др. Указ. соч. С. 29.

³¹ D. Pharaud. Canada's Arctic Waters in International Law. Cambridge, 1988. P. 45-50.

³² L. Timchenko. Op. cit. P. 73.

лах обозначенного арктического сектора являются «территорией Союза ССР»³³ Термин «земли и острова» по-разному был истолкован правоведами, поскольку, как отмечалось, в обычном значении острова — это тоже земли. Волю законодателя Е.А. Коровин истолковал в том смысле, что в данном правовом акте речь идет о суверенитете государства в пределах обозначенного арктического сектора над: а) островами; б) над ледовыми пространствами; в) над морскими пространствами, не спаянными льдом³⁴ Ранее еще более расширительное толкование этого правового акта было предложено В.Л. Лахтиным, по мнению которого суверенитет каждого государства распространяется не только на наземные районы соответствующего арктического сектора, но еще «может быть распространен на воздушное пространство над ним»³⁵

Право государств, побережье которых выходит к Северному Ледовитому океану, установить суверенитет над соответствующим арктическим сектором обосновывали также В.Н. Дурденевский³⁶, Е.Б. Пушуканис³⁷, С.А. Вышнепольский, Г.М. Гуслицер и др.³⁸ Обобщая доктринальные обоснования прав арктических государств в своем соответствующем секторе, В.Н. Кулебякин пишет: «По многочисленному признанию юристов-международников, Северный Ледовитый океан и его окраинные моря совершенно отличаются от других океанов и морей и представляют собой специфический случай с уникальными особенностями с точки зрения правового регулирования. Главная особенность, которая отличает Северный Ледовитый океан от других океанов, заключается в том, что его территория площадью 13,1 млн. кв. км, за исключением лишь некоторых районов, постоянно либо большую часть года покрыта льдами. Именно комплекс исторических, экономических, политических, географических, экологических и других факторов позволяет сделать вывод, что арктические морские пространства не могут рассматриваться под тем же углом зрения,

³³ Текст постановления Президиума ЦИК СССР от 15 апреля 1926 г. см.: Военно-морской международно-правовой справочник / Под ред. А.С. Бахова. М., 1956. 351 с.

³⁴ L. Timchenko. Op. cit. P. 76.

³⁵ Ibid. Некоторые районы в пределах арктического сектора, по мнению В.Л. Лахтина, должны подчиняться «хотя бы и ограниченному суверенитету приполярных государств по секторам их тяготения». Цит. по: Паламарчук П.Г. Указ. соч. С. 119

³⁶ Дурденевский В.Н. Проблема правового режима приполярных областей // Вестник МГУ. 1950. № 7

³⁷ L. Timchenko. Op. cit. P. 77

³⁸ Цит. по: Паламарчук П.Г. Указ. соч. С. 120-121.

что и морские пространства вообще»³⁹ П.Г. Паламарчуком сделан вывод о том, что «в Арктике сложился международно-правовой обычай деления ее на сектора между пятью арктическими государствами»⁴⁰ А.А. Ковалев предупреждает, что «США продолжают начатую в 1994 г беспрецедентную программу изучения Арктики при помощи атомных подводных лодок, оснащенных новейшими системами для картографирования морского дна и донных отложений. ... К сожалению, отдельные канадские юристы и политические деятели под давлением США отказываются от секторального принципа и заявляют о том, что приарктические государства не могут осуществлять верховенство в пределах арктического сектора над морскими пространствами»⁴¹

Вместе с тем ключевой вопрос сегодня – не в защите прав арктических государств на морские пространства и природные ресурсы их соответствующего арктического сектора у побережья, вообще в пределах 200 миль от исходных линий. Эти права пяти арктических государств определены конвенционными и обычными нормами международного права. Вопрос – в обосновании природоресурсных притязаний арктических государств *на высокоширотные районы Арктики, находящиеся на удалении более чем 200 миль от исходных линий* (а обоснованность таких притязаний с развитием технологий морских разработок и их продвижением на север все более востребуется).

Канада, как точно подмечено, проводит в целях защиты таких своих интересов весьма продуманную правовую политику: 1) воздерживаясь от «прямого провозглашения суверенитета» над всем канадским сектором, продолжает в законодательстве называть его «национальным пространством», «национальными водами» и тщательно избегать «шагов или заявлений, которые рассматривались бы как отказ от претензий на суверенитет»⁴² В таком правовом поле иностранному государству не дозволено начинать, к примеру, разведку минеральных ресурсов без разрешения Канады в ее арктическом секторе, хотя бы и у Северного полюса.

В России же, судя по сопоставлению международно-правовых идей, состоятся две возможные линии поведения. Первая состоит в том,

³⁹ Кулебякин В.Н. Правовой режим Арктики. – Международное морское право. Отв. ред. И.П. Блищенко. М., 1988. С. 139

⁴⁰ Паламарчук П.Г. Указ. соч. С. 121.

⁴¹ Ковалев А.А. Современное международное морское право и практика его применения. М., 2003. С. 214.

⁴² Барсегов Ю.Г., Корзун В.А., Могилевкин И.М. и др. Указ. соч. С. 30-31.

чтобы, исходя из предусмотренных в Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. положений о внешней границе континентального шельфа, «найти обоснование того, что шельф Северного Ледовитого океана является продолжением Сибирской континентальной платформы, и применить нормы Конвенции» 1982 г., затем «данные о границах российского арктического континентального шельфа должны быть представлены в Комиссию по границам континентального шельфа и зарегистрированы в ООН» Сторонник этой линии отмечает далее: «Встречающиеся в последнее время попытки некоторых специалистов все же выступить в защиту секторального разделения Арктики и закрепить это разделение в национальном законодательстве приарктических государств, в частности России, не имеют под собой правовых оснований»⁴³ Именно эта линия была воспринята отечественными природоресурсным и внешнеполитическим ведомствами: в ООН была спешно представлена заявка России на внешнюю границу континентального шельфа, согласно которой часть дна в арктическом секторе, границы которого обозначены упоминавшимся постановлением Президиума ЦИК СССР, должна была бы стать международным районом морского дна: решение о подаче этой заявки критиковалось на заседании в 2005 г. круглого стола в Совете Федерации РФ

Так, проф. С.А. Гуреев и И.В. Буник: 1) критиковали то, что в «2002-2004 годах Министерством природных ресурсов России были затрачены значительные финансовые средства на организацию и проведение исследований строения дна Северного Ледовитого океана, причем часть результатов этих исследований была безвозмездно передана в ООН, в Комиссию по границам континентального шельфа»; 2) сделан вывод о том, что «избранный в 2002 г. тогдашним руководством МПР и МИДа подход был юридически неоптимальным, ошибочным с точки зрения стратегических интересов России в Арктике. Неоптимальным – поскольку изначально содержал риск постановки на усмотрение относительно недавно созданной Комиссии исторически сложившихся масштабных национальных интересов Российского государства в Арктике. Ошибочным – по следующим причинам: во-первых, в 2002 г. не было обязательства РФ подавать заявку в Комиссию по границам континентального шельфа и раскрывать Комиссии соответствующие естественно-научные данные о дне Северного Ледовитого океана. Во-вторых, Россия, направив такую

⁴³ Ковалев А.А. Указ. соч. С. 222.

заявку впервые заявила на официальном международном уровне об ограничении своих прав в арктическом секторе, границы которого установлены в действующем законодательстве, а именно в Постановлении Президиума ЦИК СССР от 15 апреля 1926 г., в силу международно-правового института *эстонпель* наша страна (после рекомендации Комиссии) не сможет претендовать на осуществление суверенных прав над континентальным шельфом в арктическом секторе России на большем пространстве, нежели указано в заявке. В-третьих, Россия впервые обозначила готовность распространить юрисдикцию Международного органа по морскому дну на дно Арктики (а это явно не отвечает долговременным интересам России). В-четвертых, другие арктические государства, прежде всего США (не является участником Конвенции 1982 г.) и Канада (является участником Конвенции 1982 г.), не ограничили протяженность своего континентального шельфа в Арктике по процедурам, предусмотренным в Конвенции 1982 г. Это дает, в частности США, возможность в любое время заявить, что их континентальный шельф в Арктике охватывает значительно большую часть по сравнению с конвенционными ограничениями. В-пятых, согласно международному праву, права России на континентальный шельф в Арктике существуют изначально, в силу факта, а не в силу правового документа, в том числе Конвенции 1982 года. Это основополагающее установление международного права подтверждено Международным Судом ООН, который еще в 1969 г. отметил, что права прибрежного государства на континентальный шельф существуют *«ipso facto and ab initio – в силу факта и изначально»*. В-шестых, следует учесть, что второе крупное арктическое государство – Канада – продолжает последовательно укреплять национальное законодательное регулирование в канадском арктическом секторе в развитие своего закона 1925 г. (прежде всего в целях защиты окружающей среды), а также планирует усовершенствование средств наблюдения и контроля в своем секторе⁴⁴

Эта критика в адрес МПР и МИД России поддержана и заместителем председателя Научно-экспертного совета Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации проф. Г.К. Войтоловским: «Со-

⁴⁴ Гуреев С.А., Буник И.В. О необходимости подтверждения и правового закрепления исключительных прав России в Арктике // Морская деятельность Российской Федерации: состояние и проблемы законодательного обеспечения / Под ред. В.А. Попова. М., 2005. С. 162-163.

всем недавно Российская Федерация добровольно самоограничила пределы своих природоресурсных притязаний в Арктике («Известия», 17 апреля 2002 г.), недальновидно распорядившись резервом России. А Канада, например, в пределах своего арктического сектора ничего не собирается отдавать никакому международному органу. Что мы выиграли таким «самоурезанием» в Арктике, впопыхах осуществленном, – неясно. Что потеряли – очевидно. Зачем было спешить – тоже не ясно»⁴⁵

Ознакомление с обоими подходами к защите прав России на пространство и природные ресурсы в Арктике указывает прежде всего на сложность поиска верных ответов на международно-правовые вопросы; соответственно на востребованность, до принятия управленческого государственного решения, тщательной международно-правовой экспертизы – лучше с состязательных правовых позиций. Внешнеполитические ведомства многих стран, как известно, придают колоссальное значение подготовке международно-правовых заключений, вообще доктрине международного права с учетом ее значения в ряду источников международного права. И такая практика дает результаты, как показывают, к примеру, судебные успехи Дании в продвижении ее правопритязаний на пространства и ресурсы в Арктике.

Правопритязания Дании и США на природные ресурсы Арктики.

Вопрос о том, имеет ли Дания права на природные ресурсы арктического сектора (основанием которого является северное побережье о. Гренландия), был решен в 1933 г. *Постоянная палата международного правосудия* решила в пользу Дании ее спор с Норвегией относительно суверенитета над Гренландией⁴⁶. В этом деле судом подчеркнут, в частности, относительный характер требования об эффективном контроле государства над территорией, в отношении которой выдвинуты притязания, в данном случае контроля со стороны Дании над Гренландией, простирающейся к высокоширотной Арктике. Как отметил Суд, в рассматриваемом деле он «удовлетворен очень малым в плане фактического осуществления суверенитета, при условии, что другое государство не может предъявить более весомое притязание (provided that the other State could not make a superior claim)»⁴⁷.

⁴⁵ Войтоловский Г.К. Теория и практика морской деятельности. Вып. 5. М., 2005. С. 222.

⁴⁶ Eastern Greenland Case (1933), PCIJ series A/B. № 53, at 46. Данное судебное решение изложено в: Green L.C. International Law through the cases. London, 1959. P. 128-139.

⁴⁷ Ibid.

Второй серьезный судебный успех Дании – это решение Международного Суда ООН, вынесенное в 1993 г. по ее спору с Норвегией о морской делимитации между о. Гренландия и о. Ян-Майен. У Суда не возникало сомнения в том, что Дания распространяет суверенитет на весь остров Гренландия (Норвегия в деле 1933 г. претендовала на некоторые районы Гренландии). В 1993 г. Международный Суд не согласился с позицией Норвегии, выступавшей за разграничение морских пространств по линии, равностоящей от датского и норвежского островов (Гренландии и Ян-Майена). С учетом явного неравенства протяженности побережий Гренландии и Ян-Майена, а также в целях обеспечения «справедливого доступа» рыболовецких общин Гренландии к рыбным ресурсам спорного района Суд обозначил разграничительную линию, при которой Дания получала значительно большую часть спорного района континентального шельфа и рыболовной зоны⁴⁸. Надо отметить, что ни Дания, ни Норвегия не обосновывали свои позиции в этом судебном деле концепцией арктических секторов.

В 2005 г. газета «Нью-Йорк Таймс» сообщила о попытках Дании «доказать, что 1600-километровый подводный хребет Ломоносова геологически соединен с Гренландией»⁴⁹. Конечно, для юридической оценки таких притязаний необходимы более обстоятельные фактические данные. В предварительном порядке отметим лишь, что к юридическим основаниям притязаний Дании на хребет Ломоносова названный геологический фактор нельзя отнести – независимо от того, есть такое соединение или нет. *Континентальный шельф* в Арктике – как и в большинстве районов – это продолжение *континентов*: Евразийского и Северо-Американского; но, конечно же, не многочисленных арктических островов. Кроме того, континентальный шельф является, как отметил Международный Суд ООН в 1969 г., продолжением «чего-то, уже обладаемого, и эта идея является, по мнению Суда, решающей. Подводные районы в действительности принадлежат прибрежному государству не потому (или не только потому), что они находятся возле него. Конечно, такие подводные районы находятся возле него; но этого недостаточно для создания оснований прав на них. То, что *ipso jure* создает правовой титул в отношении районов континентального шельфа, которыми, согласно международному праву, обладает

⁴⁸ I.C.J. Reports 1993, P. 42-79. Об этом судебном споре см.: Вылегжанин А. Н. Решение Международного Суда ООН о делимитации морских пространств. М., 2004. 224 с.

⁴⁹ The New York Times. October 17, 2005.

прибрежное государство, так это тот факт, что данные подводные районы можно рассматривать в действительности как часть территории, которой прибрежное государство уже обладает – в том смысле, что эти покрытые водой районы являются продолжением или продлением такой территории, ее ответвлением под морем»⁵⁰ Юридически абсурдно выглядело бы утверждение, что не Россия, а Дания, основная территория которой находится значительно южнее Северного полярного круга, «уже обладает» хребтом Ломоносова, что этот простирающийся от сибирской континентальной платформы подводный хребет, носящий имя великого русского ученого, «является продолжением или продлением» основной территории Дании, омываемой водами Балтийского моря, балтийских проливов и Северного моря. Вместе с тем корректно подмечено, что Дания, не выступавшая против применения в Арктике секторального принципа, но и не заявившая официально о своих правах на ее арктический сектор, тем не менее пользуется «правовыми последствиями, которые дает этот принцип для арктических государств»⁵¹ На такой основе природоресурсные притязания Дании в Арктике обосновываются последовательно и осторожно.

Притязания *США* на арктические природные ресурсы, напротив, наиболее непоследовательные в юридическом плане. Изначально *США* по примеру Канады на официальном уровне *заявили свои притязания на арктический сектор* к северу от Аляски. Так, министр морского флота *США*, выступая в 1924 г. в комиссии палаты представителей (нижняя палата американского Конгресса), отметил, что *США* принадлежат все необитаемые территории к северу от Аляски⁵² Эта позиция представителя администрации *США* была поддержана наукой. Американский правовед Д. Миллер в статье, опубликованной в 1925 г., обосновал, почему практически удобно и юридически оправданно секторальное деление пространств Арктики между выходящими к Северному Ледовитому океану государствами, включая *США*. По его мнению, правовой базой для установления арктического сектора *США* являются российско-английская конвенция 1825 г. и российско-американский договор 1867 г., в которых секторальные границы в Арктике обозначены⁵³ Другой американский юрист И.И. Хайд подчеркнул воз-

⁵⁰ I.C.J. Reports 1969 P. 31.

⁵¹ Барсегов Ю.Г., Корзун В.А., Могилевкин И.М. и др. Указ. соч. С. 32.

⁵² Эфендиев О.Ф. Указ. соч. С. 187

⁵³ Miller D.H. Political Rights in the Arctic. Foreign Affairs, 1925, V. 4, № 1. P. 54, etc.

возможность применения к Арктике секторального принципа: «Необходимо признать, что в арктических районах суверен смежной территории, глубоко заходящей за полярный круг, находится в сравнительного благоприятных условиях для того, чтобы дать почувствовать свое верховенство в пределах обширного, но еще не занятого пространства. Такие возможности, обусловленные в значительной мере географическими обстоятельствами, усиливают возможность применения системы секторов в районах, расположенных вокруг Северного полюса»⁵⁴ Вопрос о заявлении США прав на арктический сектор вновь обрел актуальность, когда в 1968 г. в районе залива Прудо (Аляска) были обнаружены нефтяные месторождения⁵⁵

Тем не менее в последующем США и на официальном уровне (прежде всего противодействуя Канаде в ее реализации прав в арктическом секторе), и на уровне доктрины международного права демонстрировали свое несогласие с применением в Арктике секторального принципа⁵⁶ Видимо, на изменение позиции США повлияло сопоставление возможностей природоресурсных и иных экономических притязаний этого государства в Арктике: а) в случае применения секторального принципа; б) в случае интернационализации пространств Арктики за пределами континентальных шельфов и 200-мильных исключительных экономических зон. Как подметил Я. Броунли, применение секторального принципа в Арктике «выглядит несколько абсурдно, когда речь идет о претензиях на суверенитет в отношении узкой полосы, простирающейся к полюсу»⁵⁷

Итак: 1) арктический сектор США обозначен: на востоке Аляски – законодательством Канады; к западу от Аляски – российско-американским договором 1867 г., 2) в настоящее время США не заявляют притязаний на арктический сектор к северу от Аляски (за 200-мильным пределом), этот факт имеет значимые правовые последствия; 3) не будучи участником Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., США не обязаны ограничивать свои права на континентальный шельф и его природные ресурсы к северу от Аляски пределами, установленными в Конвенции 1982 г.. в 350 морских миль или иным. США, как участник Конвенции о континентальном шельфе 1958 г., вправе осу-

⁵⁴ Эфендиев О.Ф. Указ. соч. С. 187

⁵⁵ Там же. С. 188.

⁵⁶ L. Timchenko. Op. cit. P. 82.

⁵⁷ Броунли Я. Международное право. Книга первая: Пер. с англ. /Под ред. Г.И. Тункина. М., 1977 С. 238.

ществлять над таким шельфом суверенные права в целях разведки и разработки его естественных богатств значительно дальше – «до такого места, до которого глубина покрывающих вод позволяет разработку естественных богатств этих регионов» (ст. 1), т.е. в перспективе – и до Северного полюса.

Притязания Норвегии на природные ресурсы Арктики. Норвегия – и на уровне доктрины международного права, и в своей правовой политике – не высказывалась за свои права на природные ресурсы и пространства в пределах оставшегося для нее арктического сектора. Тому есть две основные причины: 1) вследствие признания разграничительной линии в Баренцевом море на основе секторального принципа Норвегия может потерять ее права в районе, который находится между двумя предлагаемыми линиями разграничения (а) по сектору – позиция СССР/России; по линии равного отстояния – позиция Норвегии); 2) правопритязания Норвегии на природные ресурсы ее эвентуально-го арктического сектора могут быть поставлены под сомнение в контексте Договора о Шпицбергене. Нынешние разногласия по вопросу о легитимности введения Норвегией в 1977 г. законодательства о 200-мильной рыбоохранной зоне вокруг Шпицбергена и о постепенно ужесточающихся мерах обеспечения выполнения данного законодательства – это не только отражение состязательных правопритязаний Норвегии и других государств на биоресурсы морских районов за пределами территориальных вод Шпицбергена; это, кроме всего прочего, еще и «проба сил» в предстоящем юридическом ристалище за нефтегазовые запасы шельфовых районов вокруг Шпицбергена.

Первая лицензия на разработку нефтегазовых месторождений на континентальном шельфе в Баренцевом море, по данным МИД Норвегии, была выдана в 1980 г., а «в целом баренцевоморская южная часть была официально открыта для нефтегазовых разработок в 1989 году» Норвегия выдала уже 41 лицензию на такие разработки; пробурено более 60 скважин в этой части баренцевоморского шельфа⁵⁸ Развернуты исследовательские, изыскательские работы на всем протяжении континентального шельфа южнее Шпицбергена. Наиболее известное, активно осваиваемое Норвегией месторождение газа – Снохвит (Snohvit) – расположено к югу от острова Медвежий (последний, напомним, входит в район действия Договора о Шпицбергене 1920 г.).

⁵⁸ Norwegian Ministry of Foreign Affairs, Report № 30 (2004 – 2005) to the Storting. Opportunities and Challenges in the North. Oslo, 2005. P. 12.

Не случайно Шпицберген, как следует из цитирувавшегося выше доклада МИД Норвегии № 30 (2004 – 2005 гг.) Стортингу, является ключевым объектом «высокоширотной северной политики» (the High North Policy) Норвегии, а последняя, в свою очередь, «занимает уже в течение длительного периода центральное место в политике Норвегии»⁵⁹ В этом же документе МИД Норвегии, напомнив об установлении в 1977 г. 200-мильной рыбоохранной зоны вокруг Шпицбергена как о широко признаваемом законодательном акте, констатирует с сожалением, что «нет международного консенсуса в отношении права Норвегии регулировать рыболовство и осуществлять юрисдикцию над континентальным шельфом в этом районе. Например, Исландия и Россия оспорили такое право по принципиальным основаниям, ссылаясь на положения Договора о Шпицбергене»⁶⁰ По этому Договору, заключенному 9 февраля 1920 г. США, Великобританией, Данией, Францией, Италией, Японией, Норвегией, Нидерландами, Швецией, признается «полный и абсолютный суверенитет Норвегии над архипелагом Шпицберген», но «на условиях, предусмотренных настоящим договором» (статья 1). Установлен режим нейтрализации и демилитаризации Шпицбергена (Пreamбула и ст. 9). Договор не предусматривает даты истечения срока его действия. В Договоре зафиксировано, в порядке признания исторически сложившихся прав на Шпицберген России (не принимавшей участия в международной конференции), что «русские граждане и общества будут пользоваться теми же правами, что и граждане Высоких Договаривающихся Сторон» Норвегия обязана, по Договору о Шпицбергене, осуществлять свой суверенитет над архипелагом только «на условиях, предусмотренных Договором» А Договор не предусматривает права Норвегии устанавливать, кроме территориальных вод, какие-то еще морские зоны или морские границы вокруг Шпицбергена. Отмеченный факт, конечно, не означает, что в морских районах вокруг Шпицбергена можно игнорировать меры сохранения рыбных и иных ресурсов. Такие меры обязательны к соблюдению и в районах открытого моря. Сегодня уже общепризнанно: рыбными ресурсами нужно управлять – и в силу обязательств Норвегии, России, иных государств по международному морскому праву, и на фоне накопленного опыта просчитанного воздействия на запасы посредством четко регулируемого промысла. Управление рыб-

⁵⁹ Ibid. P. 11. etc.

⁶⁰ Ibid.. P. 26.

ными ресурсами – это, упрощенно, выражение морской биологии в правовом регулировании. Нет такого регулирования – не сохраняются запасы. С другой стороны, нет регулируемого промысла – запасы не воспроизводятся наилучшими темпами⁶¹. Поэтому в интересах и России, и Норвегии регулировать рыболовство, в т.ч. в районе действия Договора, сохранять запасы, управлять ими (а запасы в Баренцевом море, в т.ч. южнее Шпицбергена, – в основном общие для России и Норвегии). Вопрос – как управлять, на договорно-согласованной основе или же по законодательству Норвегии, в силу ее суверенитета над территориальными водами архипелага. Как сказано в упоминавшемся докладе МИДа Норвегии Стортингу, «Законом Норвегии 1925 г. о Шпицбергене предусмотрено, что Шпицберген является частью Королевства Норвегии»⁶². Это утверждение требует уточнений.

В Договоре о Шпицбергене 1920 г. обозначены пределы, где реализуется на договорных условиях суверенитет Норвегии: а) суша; б) территориальные воды Шпицбергена. Более – нигде. Статьей 1 Договора обозначен район его действия: между меридианами 10° и 35° восточной долготы и между параллелями – 74° и 81° северной широты. Границы этого района – это не границы суверенитета Норвегии; они обозначены в Договоре для того, чтобы не перечислять все острова и скалы, которые Договором отнесены к архипелагу Шпицберген. Суверенитет, территориальное верховенство Норвегии распространяется *не на весь район действия Договора*, а именно на эти *острова и скалы*, а также на *территориальные воды* вокруг них. На морских «участках» внутри района действия Договора, за пределами территориальных вод, нет властных полномочий Норвегии по Парижскому договору. Эта важнейшая юридическая деталь, как видно из документов, иногда упускалась из виду.

Исполнение в течение десятилетий положений Договора 1920 г. было относительно неконфликтным. Оно стало заметно нарушаться в 1970-1990 гг., когда в средствах массовой информации государств – участников Парижского договора участились публикации антинорвежской направленности. Поводом к ним послужило установление зако-

⁶¹ Об управлении морскими живыми ресурсами см., например: Knight H.G. Managing the Sea's Living Resources. D/C/ Heath and Company. Lexington, Massachusetts, Toronto. 1977. 141 p., Burk W.T. The New International Law of Fisheries. Clarendon Press. Oxford. 1994. 382 p., Вылегжанин А.Н., Зиланов В.К. Международно-правовые основы управления морскими живыми ресурсами. М., 2000. 598 с.

⁶² Norwegian Ministry of Foreign Affairs.... P. 22.

нодательством Норвегии в июне 1977 г. 200-мильной рыбоохранной зоны вокруг Шпицбергена и последующее исполнение этого законодательного акта. Другим известным поводом стала публикация норвежским Институтом морской картографии в Ставангере карты, на которой обозначена как находящаяся под юрисдикцией Норвегии 200-мильная морская зона как у материкового побережья Норвегии, так и у *Шпицбергена*. В практическом плане ситуацию обострили случаи задержания норвежцами исландских рыболовных судов. В статье «Битва за Атлантику», опубликованной в газете «Моргунбладид» (28 апреля 1996 г.), бывший министр иностранных дел Исландии Й. Ханнибальссон жестко сформулировал вопросы и суждения юридического порядка: по Договору о Шпицбергене норвежцы не могут лишь обогатиться расширением зоны юрисдикции вокруг Шпицбергена с 3 до 200 морских миль, не взяв обязательств по Договору; согласно Договору, все страны-участницы имеют *равный доступ* к использованию естественных богатств и суши, и моря; вопрос о 200-мильной зоне вокруг Шпицбергена подсуден Международному Суду ООН; консультации экспертов в области международного права позволяют прогнозировать, что в эвентуальном вердикте Международного Суда по данному вопросу 200-мильная зона вокруг Шпицбергена, вероятно, была бы квалифицирована как неправомерная, поскольку она основана на неверном толковании Договора о Шпицбергене. Почему ни одна из стран – участниц Договора о Шпицбергене официально *не признала* права норвежцев на рыбоохранную зону у Шпицбергена? Почему некоторые страны заявили по этому поводу официальный протест или предупреждение?⁶³ В том же духе – против задержания Норвегией исландских рыболовных судов – высказался на страницах этой же газеты за 9 мая 1996 г. Э. Аусгейрссон: «Норвежцы не имеют никакого права задерживать рыболовные суда соседних государств при промысле у Шпицбергена или острова Медвежий... Поэтому исландцы вместе с фарерцами должны стремиться к сотрудничеству с русскими по этому вопросу»⁶⁴

Неудивительно поэтому, что юридическое противодействие одностороннему расширению Норвегией своей юрисдикции на морские районы вокруг Шпицбергена оказали Исландия и СССР 15 июня 1977 г.

⁶³ Цитируется по переводу статей с исландского, выполненному посольством Российской Федерации в Исландии (письмо посла РФ в Исландии Ю. Решетова на имя Председателя Комитета РФ по рыболовству от 13 мая 1996 г.).

⁶⁴ Там же.

министру иностранных дел Норвегии была передана нота. В ней указано, что в решении об установлении 200-мильной рыбоохранной зоны вокруг Шпицбергена обращает на себя внимание его «явное несоответствие обязательствам, принятым на себя Норвегией по Договору о Шпицбергене 1920 года. Решение принято норвежским правительством в одностороннем порядке и основывается на внутреннем законодательстве Норвегии, хотя касается особого района, который подпадает под действие упомянутого Договора» В ноте указано и на фактор традиционности (а этот фактор юридически учитывается при распределении квот на основании большинства международных соглашений в области рыболовства): «Планируемые Норвегией меры по ограничению рыболовства вокруг Шпицбергена непосредственно затронули бы права и интересы Советского Союза, который наряду с Норвегией традиционно занимается рыболовным промыслом в водах архипелага» Подчеркнем: в ноте говорится о «водах архипелага» Шпицберген, а не о водах Норвегии. И эта позиция отечественного МИДа полностью соответствует Договору о Шпицбергене. Нельзя не учитывать, что данная нота Посольства завершается весомыми словами: «Советское правительство расценивает принятое 3 июня 1977 года решение как очередной шаг Норвегии, направленный на незаконное расширение своих прав в районе действия Шпицбергена вопреки положениям Договора 1920 года, что выходит за рамки чисто рыболовных проблем. В этих условиях Советское правительство резервирует за собой возможность принятия соответствующих мер, обеспечивающих интересы СССР» 29 апреля 1982 года, в связи с решением Правительства Норвегии увеличить размер ячеи в траловых орудиях лова, МИДом СССР была направлена еще одна нота протеста: не потому, что не надо увеличивать размер ячеи, а потому, что это *односторонняя* мера; меры по сохранению запасов, как указано в этой ноте, «должны рассматриваться в смешанной советско-норвежской комиссии по вопросам рыболовства» Но самое главное – в ноте 1982 г. подчеркнута неизменность международно-правовой позиции государства в отношении статуса вод Шпицбергена: «Советская сторона подтверждает свою позицию, изложенную в ноте Посольства СССР в Норвегии Министерству иностранных дел Норвегии от 15 июня 1977 года»

Норвегия, надо признать, пошла на активный переговорный процесс с Исландией и с Советским Союзом с тем, чтобы не допустить эскалации напряженности в двусторонних отношениях по поводу морс-

ких ресурсов в районах вокруг Шпицбергена. Тем не менее однозначно вопрос о правовом режиме морских пространств вокруг Шпицбергена и природных ресурсов решен не был. Об этом свидетельствуют, разумеется, не только норвежско-исландские конфликты 90-х годов прошлого века, но и нынешние проблемы, обусловленные современным промыслом в районе Шпицбергена и проявившиеся в акциях военных кораблей Норвегии против испанских и российских рыболовных судов.

В обстоятельной статье директора правового департамента МИД Норвегии развернута схема правового обоснования установления Норвегией, кроме территориальных вод, иных морских зон вокруг Шпицбергена: 1) Договор 1920 г. предусматривает суверенитет Норвегии над островами и скалами, объединенными названием «Шпицберген»; 2) в 1920 г. международное морское право не содержало таких институтов, как 200-мильная исключительная экономическая зона, континентальный шельф; 3) соответственно «положения Договора о Свальбарде неприменимы за пределами территориальных вод архипелага»; 4) современное международное право такие институты предусматривает; 5) в силу своего суверенитета над архипелагом Норвегия вправе национальным законом установить вокруг архипелага 200-мильную исключительную экономическую зону, а также реализовать свои права в районах континентального шельфа, прилегающих к Шпицбергену; 6) основой прав Норвегии на эти морские пространства является не Договор о Шпицбергене, а современное международное морское право⁶⁵

При убедительности, на первый взгляд, этой схемы, отметим, что вряд ли международный судебный и арбитражный орган, которому пришлось бы исследовать относимые к делу факты и применимое право, согласится с таким обоснованием. Во-первых, Шпицберген – это, как уже отмечалось в юридической литературе, «норвежская государственная территория общего пользования», суть режима которой определена «принципами интернационализации, принципом равенства»⁶⁶. Во-вторых, в сопоставлении с нормами международного морского права, содержащимися в универсальных конвенциях, «морские» положе-

⁶⁵ Фифе Р.Э. Предмет и цели Договора о Шпицбергене (Свальбарде) с точки зрения международного морского права // Московский журнал международного права. 2004. № 4.

⁶⁶ Тимченко Л.Д. Государственная территория общего пользования: юридическая природа и правовой режим. На примере Шпицбергена // Московский журнал международного права. 1997. № 3. С. 88.

ния Договора 1920 г являются *lex speciales*. А, как известно, *lex speciales derogat lex generales*. В-третьих, понятно, что исходя из *объекта и цели Договора*, права других государств-участников во всяких морских зонах вокруг Шпицбергена (если бы Норвегия имела право их устанавливать) были бы *не меньше, чем в территориальных водах вокруг Шпицбергена*.

Напомним: Королевским декретом 1961 г Норвегия расширила границы ранее установленной у ее материкового побережья рыболовной зоны до 6 миль с 1 апреля 1961 г и до 12 миль – с 1 сентября 1961 г.. однако этим декретом *не затрагивалось право на рыболовство у Шпицбергена*, открытое для судов всех государств – участников Парижского договора 1920 г

И это показательно в юридическом плане: Норвегия, защищая нормативным актом свои природоресурсные права у материкового побережья, не решилась применять *те же нормативные меры у побережья Шпицбергена*. Тем самым Норвегия, в полном соответствии с Договором 1920 г., подтвердила *различие между осуществлением суверенитета над материковой территорией страны и осуществлением суверенитета над Шпицбергеном* – «на условиях, предусмотренных настоящим Договором»

Масштабный вопрос: вправе ли Норвегия устанавливать меры сохранения природных ресурсов в морских районах за пределами территориальных вод Шпицбергена, например во всем районе действия Договора 1920 г.? Анализ текста Договора позволяет достаточно определенно ответить отрицательно на этот вопрос. Границы района действия Договора 1920 г не следует смешивать с границами реализации суверенитета Норвегии по Договору. Суверенитет реализуется: 1) на суше; 2) в территориальных водах Шпицбергена. А в район действия Договора, кроме обозначенных, входят и иные районы (морские). В них, исходя из контекста Договора, суверенитет Норвегии не реализуется. Меры сохранения в них могут быть введены *только по согласию всех других государств – участников Договора*.

Вместе с тем отсутствие у Норвегии прав по Договору 1920 г сохранять флору и фауну за пределами территориальных вод Шпицбергена само по себе не означает, что *таких прав нет согласно иным международно-правовым источникам*. Современное международное право предусматривает достаточно предметные правила защиты окружающей среды, сохранения морских живых ресурсов, морского

биоразнообразия, а также соответствующие права и обязанности государств. Норвегия, как видно из цитировавшейся статьи Р.Э. Фифе, исходит из того, что в соответствии с международным правом она вправе и обязана принимать меры по сохранению фауны и флоры в морских районах вокруг Шпицбергена, за пределами его территориальных вод.

Более того, тенденция к усилению мер защиты окружающей среды в общем соответствует «экологизации» международного правосознания, особенно усилившейся в 70-90-х гг. XX века. Одним из ее последствий стало возрастание роли международно-правовых регулятивных механизмов сохранения морских живых ресурсов и рационального управления ими, «встроенных» в развивающееся международное экологическое право, включая такие его принципы и механизмы, как «осторожный подход (предосторожности)»; экологический мониторинг; «загрязняющий платит» и т.д. Именно в таком контексте морские природные ресурсы становятся в современных международных договорах значимым объектом правоотношений. Эти международно-правовые реалии не могли не учитываться в ходе эволюции природоохранной политики Норвегии в морских районах вокруг Шпицбергена. И этот факт, как представляется, подлежит предметному учету

Здесь очень трудно поддержать встречающиеся в прессе утверждения о «злоупотреблении экологическим правом» («*abuse of environmental right*») со стороны Норвегии; о том, что под видом защиты окружающей среды в районе действия Договора о Шпицбергене Норвегия осуществляет здесь такое национальное регулирование, которое не вправе осуществить по Договору 1920 г. Трудно потому, что политико-правовая позиция Норвегии *на самом деле* состоит в защите здесь окружающей среды – это подтверждается и ее законодательством, и официальными политическими документами. Так, в упоминавшемся докладе норвежскому стортингу МИД Норвегии констатирует: «Географическое положение Шпицбергена указывает на его стратегическую значимость в управлении нашими ресурсами на севере. Научные исследования на Шпицбергене дают нам новые знания о глобальных климатических процессах, о состоянии окружающей среды и загрязнении Крайнего Севера. Контроль за промышленной и торговой деятельностью и туризмом, их изменение сделали возможным защиту уникального экологического качества архипелага (*make it possible to protect the unique environmental qualities of the archipelago*)»⁶⁷ Меры

⁶⁷ Norwegian Ministry of Foreign Affairs.... P. 22.

Норвегии по защите окружающей среды в районе действия Договора о Шпицбергене – не дискриминационные, по содержанию соответствующие международному экологическому праву, одинаково применяемые к норвежцам и к лицам других государств-участников. Но правовой режим *защиты морской среды* (или в целом окружающей среды) и правовой режим *морских пространств и природных ресурсов* – это все-таки не одно и то же, на что указывает даже структура Конвенции ООН по морскому праву 1982 г

Было бы неправильно утверждать, что, продвигая национально-законодательное регулирование в морских районах у Шпицбергена, агрессивно обеспечивая его выполнение, Норвегия опирается исключительно на одностороннюю волю, только на национальный закон. В позиции норвежской стороны прослеживается довод о том, что применимость к морским районам вокруг Шпицбергена национальных законов Норвегии обусловлена не столько Договором о Шпицбергене, сколько современным международным морским правом, в т.ч. двусторонними соглашениями с СССР (Россией), практикой сочетания на уровне правоосуществления национальных и договорных норм. В Соглашении Норвегии с СССР о сотрудничестве в области рыболовства от 11 апреля 1975 г акцент сделан на сохранение рыбных запасов в водах, прилегающих к побережьям двух государств, и на рациональное управление этими запасами. В последующем Соглашении этих государств – о взаимных отношениях в области рыболовства – отмечено, что норвежское правительство «представило законопроект о расширении юрисдикции Норвегии в области рыболовства в пределах зоны в 200 морских миль» Далее этим же Соглашением предусмотрено, что каждая договаривающаяся сторона предоставляет доступ рыболовным судам другой стороны к рыбным ресурсам в районе за пределами двенадцати миль «от применимых исходных линий, в которых она осуществляет управление запасами рыбы и других живых ресурсов, включая их сохранение и регулирование промысла» (статья 1). Здесь важно, что: зафиксированное в двустороннем договоре намерение Норвегии расширить свою юрисдикцию в области рыболовства до 200 морских миль норвежской стороной *могло рассматриваться как отсутствие возражений против этой меры со стороны своего арктического соседа – Советского Союза*. Цитированное положение статьи 1 Соглашения сформулировано так, что обеспечило Норвегии определенный правовой маневр: его можно толковать

как неприменимое или же (хотя и с большей трудностью) как применимое к морским районам вокруг Шпицбергена.

Объективности ради следует констатировать, что в двусторонних договорно-правовых актах Норвегии и России (ранее – СССР) закладывались *новаторские для своего времени регулятивные основы координированного управления морскими живыми ресурсами в Баренцевом море*, с учетом их экологического единства, нерациональности «сепаратного» управления отдельно Норвегией и Россией (Советским Союзом) общими промысловыми запасами. При этом задействованы поощряемые международным правом инструментарии: обмен научными данными; координация контроля за промыслом; сбалансированные процедуры согласования мер регулирования в рамках Смешанной российско-норвежской комиссии по рыболовству. Обозначены возможности дальнейшего совершенствования этого двустороннего механизма⁶⁸. Именно опираясь на такую солидную международно-правовую базу, Норвегия параллельно, а иногда и в опережающем режиме, развивала свое национальное законодательство о морских биоресурсах, в том числе в районе Шпицбергена. Оно заслуживает точного цитирования.

Законом от 17 декабря 1976 г. установлена «в водах, примыкающих к материковой части Норвегии» экономическая зона Норвегии шириной в 200 морских миль, отмеряемых от исходных линий. Со ссылкой на этот закон 3 июня 1977 г. принят *Королевский декрет о зоне сохранения рыбных ресурсов вокруг Шпицбергена*. Согласно § 1 этого Королевского декрета, в морских районах у побережья Шпицбергена в целях сохранения живых ресурсов моря и регулирования рыболовства и охоты устанавливается *рыбоохранная зона*, простирающаяся на 200 морских миль от применимых исходных линий. Этим же Королевским декретом Министерство рыболовства Норвегии уполномочивалось. 1) запрещать рыболовные операции в районах рыбоохранной зоны Шпицбергена в целях «сохранения молоди и обеспечения пополнения рыбных запасов», причем такой запрет мог устанавливаться и для конкретного сезона, и на весь год; 2) принимать Положение о мерах регулирования, касающихся орудий лова и минимального размера рыб, разрешенных к лову; 3) устанавливать величину минимального вылова для каждого из облавливаемых видов (§ 3 Декрета). Так юридически аккуратнo строился «мостик» перехода от международно-согласованного регулирования к национальному норвежскому

⁶⁸ См. подробнее: Зиганов В.К. Россия - Норвегия: возможности интеграции // Рыбное хозяйство. 1999. № 6. С. 17-19

В порядке общей констатации отметим, что Норвегия объективно нуждается в подкреплении *национальных мер* сохранения морских живых ресурсов у берегов Шпицбергена *международными договорными нормами*. И поскольку Парижский договор 1920 г. содержит не только некоторые пробелы в режиме сохранения морских биоресурсов (что вполне понятно), но и императивные положения о доступе лиц всех государств-участников к рыболовству (а эти императивные положения могут сыграть роковую для Норвегии роль в случае разбирательства в Международном Суде ООН, например ее спора с Исландией), Норвегия делает юридически оптимальные международные шаги. Она стремится создать, в противовес «неудобным» положениям Парижского договора, двустороннюю (с Россией) договорно-правовую базу сохранения морских биоресурсов. Тем самым постепенно Норвегия весьма квалифицированно в юридическом плане ведет дело к созданию альтернативы «неудобным» положениям Парижского договора – а именно более современных, отвечающих ее интересам международных норм – российско-норвежских соглашений о морских биоресурсах.

Удачным в этом смысле стало и заключение Норвегией с СССР соглашения о т. н. «серой» зоне (терминология Норвегии) или *договоренности СССР с Норвегией о смежном участке, о районе совместного управления – по терминологии СССР*. Заключенное в 1978 г. Соглашение (в форме обмена письмами) между правительствами СССР и Норвегии относительно временных мер регулирования рыболовства в смежном участке Баренцева моря продлевалось уже много раз. Договорно-ограниченный с запада и востока, с севера и юга смежный участок управляется сторонами совместно. Действующие в этом районе Временные правила рыболовства разработаны двумя странами, согласованы и оформлены Протоколом от января 1978 г.⁶⁹ Важно, что и норвежская сторона придает значение этому двустороннему сотрудничеству: «Более 50 лет Норвегия и Россия тесно сотрудничали в исследованиях, необходимых для управления морскими живыми ресурсами и защиты окружающей среды в Баренцевом море»⁷⁰

⁶⁹Текстов этих двусторонних соглашений нет в компьютерных базах данных. См.: Сборник нормативных актов СССР – Норвегия: сотрудничество в области рыбного хозяйства. М., 1988. 172 с.

⁷⁰Norwegian Ministry of Foreign Affairs.... P. 11.

Общий вывод состоит в том, что его делать преждевременно. Правопритязания пяти государств на природные ресурсы Арктики – это реальность, хотя пока весьма изменчивая, разнолика. Международно-правовой режим природных ресурсов Арктики, особенно в ее высокоширотных районах подо льдами, несомненно, имеет специфику. Этот режим будет уточняться, скорее, не арифметическим большинством арктических государств, а прежде всего практической правовой политикой двух из них – России и Канады, – протяженность побережий которых в Северном Ледовитом океане в разы превосходит общую протяженность такого побережья трех других государств. Исходя из международно-правового принципа справедливости, это естественное неравенство в природной характеристике Арктики, несомненно, подлежит юридическому учету. Международный Суд ООН отметил: «Справедливость не обязательно подразумевает равенство. Ни в коем случае нельзя перемоделировать природные характеристики района, и справедливость не требует, чтобы государство, не имеющее выхода к морю, было бы наделено районом континентального шельфа, как не может быть вопроса о схожести положений государства с протяженным побережьем и государства с ограниченным побережьем». Соответственно, подытожил Суд, «справедливость не может исправлять подобные естественные неравенства»⁷¹

⁷¹ I.C.J. Reports 1969 P. 49-50.

Режим трансграничных месторождений: применимость международно-правовых положений о транзите

*Зикирходжаев Л.Д.**

Трансграничными называются такие месторождения полезных ископаемых, которые пересекаются границей (или границами) действия суверенитета государств (если речь идет о государственной территории) или их суверенных прав (если речь идет о недрах континентального шельфа)¹

Раньше и в случаях наличия трансграничных месторождений государство их осваивало и использовало чаще всего без заключения международного договора с другим государством, на территории которого эти трансграничные зоны простираются. В этой связи советский юрист-международник Б.М. Клименко еще в 1974 г. отмечал, что при производстве «горных работ и работ по изысканию минеральных ископаемых в непосредственной близости от границы на каждой стороне действуют собственные правила. Однако эти работы должны вестись таким образом, чтобы они не причиняли ущерба территории другой стороны»²

Такой была и договорная практика СССР с сопредельными странами о государственной границе. Так, в договоре с Чехословакией от 30 ноября 1956 г. предусмотрено: «Работы по изысканию и эксплуатации минеральных ископаемых в непосредственной близости от линии границы должны вестись таким образом, чтобы они не причиняли ущерба территории другой стороны» (ст. 22)³

Однако уже в конце 1950-х годов обозначилась, а в настоящее время стала преобладающей другая практика: исполнение заинтересованными государствами соответствующих договоров, предусматривающих положения об освоении и эксплуатации трансграничных зон. В качестве примеров таких соглашений называют как многосторонние международные договоры (*Соглашение о сотрудничестве в области изу-*

*Закрирходжаев Лазис Дильшадович – аспирант кафедры международного права МГИМО (У) МИД России.

¹ D. B. Keto. Law and Offshore Oil Development. Praeger Publishers. New-York, London, Svdnev, Toronto. 1978. P. V

² Б.М. Клименко. Государственная территория. М., 1974. С. 82.

³ Б.М. Клименко. Там же.

чения, развития и использования минерально-сырьевых ресурсов 1997 г., Соглашение о приграничном сотрудничестве в области изучения, освоения и охраны недр 2001 г. и др.), так и, чаще, двусторонние – о сотрудничестве в освоении трансграничных минеральных ресурсов: Соглашение между Бахрейном и Саудовской Аравией 1958 г., Соглашение между Катаром и Объединенными Арабскими Эмиратами 1969 г., Соглашение между Великобританией и Норвегией 1975 г., Соглашение между Австралией и Папуа Новая Гвинея 1978 г., Соглашение между Исландией и Норвегией 1981 г., Соглашение между Австралией и Индонезией 1989 г., Соглашение между Великобританией и Данией 1999 г. и др.

Независимо от того, эксплуатируются ли трансграничные зоны на основе международного договора или же они осваиваются обособленно каждым государством, в пределах государственной территории или континентального шельфа которого есть участки трансграничных зон, возникает важный вопрос о транзите. Действительно, для доступа государств к месторождению и от него, в т. ч. в целях его разработки, а также для связанной с ней транспортировки грузов необходимо пересекать международные границы. В настоящей работе в этой связи исследуется вопрос: наличествуют ли международно-правовые обязательства о предоставлении в обозначенных целях права транзита – через районы своей юрисдикции или через свои государственные территории.

1. Многосторонние международные договоры.

1.1 Барселонская конвенция 1921 г. и Статут о свободе транзита⁴

Согласно Преамбуле этой Конвенции, государства-участники намерены «провозгласить право свободного транзита и осуществлять регулирование такого транзита в качестве одного из лучших способов развития сотрудничества между государствами» Это положение, однако, как следует из ст. 6 Статута, не рассматривалось как норма общего международного права, применимая и к государствам, не являющимся участниками Барселонской конвенции. Действительно, по смыслу ст. 6 государства-участники не обязаны предоставлять свободный транзит всякому третьему государству, за исключением случая, когда «одним из заинтересованных государств-участников показаны убедитель-

⁴Текст см.: Convention and Statute on Freedom of Transit. Barcelona, 1921-7 League of Nations Treaty Series, 11.

ные доводы» в пользу такого транзита. Транзит предоставляется не бесплатно, но тарифы за транзит должны быть, согласно ст. 4 Статута, «разумными» (reasonable). Согласно ст. 2 Статута, государства-участники обязаны способствовать свободному транзиту по железнодорожным и водным путям, удобным для международного транзита. Они вправе принять меры обеспечения безопасности путей, средств сообщения и других своих интересов, относящихся к транзиту (ст. 5 Статута).

Статья 3 Статута предусматривает, что кроме сборов для покрытия расходов на управление и надзор в связи с транзитом государства-участники не должны и не вправе устанавливать какие-либо специальные сборы за транзит.

Остается открытым вопрос о том, можно ли считать эти зафиксированные в Барселонской конвенции 1921 г. юридические предписания обычными нормами современного международного права и в этом качестве применяемыми ко всякому транзиту, в т.ч. такому, при котором пересекаются не только государственные границы, но и разграничительные линии между континентальными шельфами – если речь идет о транзите грузов одного государства посредством трубопровода, проложенного на континентальном шельфе другого государства.

1.2. Женевские морские конвенции 1958 г. и Конвенция ООН по морскому праву 1982 г.

К режиму транспортировки углеводородов из трансграничных месторождений посредством трубопроводов, проложенных на континентальном шельфе, несомненно, применимы положения Конвенции о континентальном шельфе 1958 г. и Конвенции об открытом море 1958 г., относящиеся к прокладке подводных трубопроводов. В целом их содержание и вопросы толкования уже исследованы, в частности в докладе проф. А.Н. Вылегжанина, представленном на Международной конференции в МГИМО в октябре 2005 г.³ Речь идет, как отмечено, о применимых нормах Женевских морских конвенций 1958 г. Согласно ст. 4 Конвенции о континентальном шельфе, принятой на I Конференции ООН по морскому праву в 1958 г., прибрежное государство «не может препятствовать прокладке или поддержанию

³ См., например, доклад проф. А.Н. Вылегжанина «Комплексное управление прибрежными зонами и морские трубопроводы: международно-правовые вопросы», представленный на Международной конференции «Международные нефтегазопроводы: право, геополитика, экономика», состоявшейся в МГИМО 6 октября 2005 г.

в исправности подводных кабелей или трубопроводов на континентальном шельфе, кроме тех случаев, когда оно осуществляет свое право принимать разумные меры для разведки шельфа и разработки его естественных богатств» В соответствии с ч. 1 ст. 26 Конвенции об открытом море 1958 г. «каждое государство имеет право прокладывать по дну открытого моря подводные кабели и трубопроводы» В этой же конвенции подтверждено: «Прибрежное государство не может препятствовать прокладке или поддержанию подводных кабелей или трубопроводов на континентальном шельфе, кроме тех случаев, когда оно осуществляет свое право принимать разумные меры для разведки континентального шельфа и эксплуатации его естественных богатств» (ч. 2 ст. 26). Но, прокладывая эти кабели или трубопроводы, «указанное государство обязано принимать должным образом во внимание уже проложенные по дну моря кабели и трубопроводы. В частности, оно не должно препятствовать возможности производить ремонт существующих кабелей и трубопроводов» (ч. 3 ст. 26). То есть, как отмечено в докладе, общий принцип права “*prior tempore fortior jure*” проявил себя и в этом специальном договорном положении.

Установленный Женевскими морскими конвенциями 1958 г. режим подводных трубопроводов в основе своей сохранен в новом кодификационном акте – Конвенции по морскому праву, принятой в 1982 г. по результатам работы III Конференции ООН по морскому праву. В соответствии со ст. 79 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. «право прокладывать подводные кабели и трубопроводы на континентальном шельфе имеют все государства» (не только прибрежное государство), но такое право реализуется лишь в соответствии с Конвенцией, т.е. с учетом предусмотренных ею ограничений. Далее в этой статье предусмотрены ограничения этого права: 1) прокладка трубопровода не должна затрагивать суверенные права прибрежного государства над континентальным шельфом в целях разведки и разработки его природных ресурсов; 2) прибрежное государство имеет право принимать разумные меры предотвращения загрязнения от трубопроводов, а также сокращения такого загрязнения и сохранения его под контролем. Как сказано в п. 2 ст. 79, прибрежное государство «не может препятствовать прокладке или поддержанию в исправности» подводных трубопроводов и кабелей, если соблюдается его право «принимать разумные меры», в частности для «предотвращения, сокращения и сохранения под контролем загрязнения от трубопроводов» 3) трасса для

прокладки подводных трубопроводов на континентальном шельфе определяется только с согласия прибрежного государства (п. 3 ст. 79); 4) прибрежное государство в любом случае осуществляет «юрисдикцию в отношении кабелей и трубопроводов, проложенных или используемых в связи с разведкой его континентального шельфа, разработкой его ресурсов или эксплуатацией искусственных островов, установок или сооружений», находящихся под его юрисдикцией (п. 4 ст. 79)⁶

В указанном докладе выделено два содержательных правила (объединенных в один пункт данной статьи): а) право прибрежного государства устанавливать условия прокладки (в т.ч. иностранными инвесторами или государствами) трубопроводов и кабелей, проходящих по его суше, дну внутренних морских вод, дну территориального моря; б) безусловная юрисдикция прибрежного государства в отношении трубопроводов и кабелей, проложенных или используемых в связи с его суверенными правами над континентальным шельфом или эксплуатацией искусственных сооружений под его юрисдикцией. При этом союз «или» важен: трубопровод может быть проложен для одних целей, например не в связи с суверенными правами прибрежного государства над континентальным шельфом, но впоследствии использован именно в этой связи⁷. При таком изменении целей использования трубопровода возможно изменение юрисдикции одного государства (например, проложившего трубопровод) на юрисдикцию другого государства – прибрежного.

Обращено также внимание на п. 5 ст. 79, которым предусмотрено, что при прокладке подводных трубопроводов и кабелей государства «должным образом учитывают уже проложенные кабели и трубопроводы», в частности, «не должны ухудшаться возможности ремонта существующих кабелей и трубопроводов» (здесь воспроизведено правило, содержащееся в ч. 3 ст. 26 Конвенции об открытом море 1958 г.)⁸

1.3 Конвенция о транзитной торговле внутриконтинентальных стран 1965 г.

История согласования проекта указанной конвенции и ее содержание подробно исследованы д-ром юрид. наук В.В. Голицыным⁹

⁶ Вылегжанин А.Н. Там же.

⁷ Вылегжанин А.Н. Там же.

⁸ Вылегжанин А.Н. Там же.

⁹ Голицын В.В. Внутриконтинентальные государства и международное морское право. М., 1978. С. 22-27

Но в указанной книге предметно не характеризовались те особенности этой конвенции, которые имеют значение в рамках рассматриваемой темы.

Во-первых, как общее правило, данная конвенция не применима к трубопроводам, что четко выражено определением «средства транспорта», предусмотренным в ст. 1. Вместе с тем стороны могут специально договориться о включении нефте- и газопроводов в понятие «средства транспорта». Исходя из объекта и цели этой Конвенции, речь может идти только о трубопроводах к месторождениям минеральных ресурсов на суше, но не на континентальном шельфе.

Во-вторых, ст. 2 Конвенции установлено правило о «свободе транзита». Это правило дополнено принципом «недискриминации» и «запрета на перебой транзита». Исключениями являются случаи, когда защищаются «существенные интересы безопасности» государства – участника Конвенции (ст. 11), а также случаи «чрезвычайных обстоятельств». Как будет показано ниже, указанные ключевые элементы режима транзита: принцип его свободы на согласованных условиях, принцип недискриминации, запрет на произвольное препятствование транзиту – характерны и для других международных договоров.

1.4 ГАТТ-1947 и ГАТТ-1994

Содержание и значение Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ) как неотъемлемой части Соглашения о Всемирной торговой организации уже неоднократно описаны в юридической литературе, в том числе в учебниках по международному праву¹⁰. В рамках рассматриваемой темы ключевое значение имеет толкование статьи V ГАТТ, причем эта статья одинаково сформулирована как в ГАТТ-1947, так и в ГАТТ-1994.

Согласно этой статье:

– действует «свобода транзита через территорию каждой Договаривающейся стороны», конкретно – «по путям, наиболее подходящим для международного транзита»;

– договаривающаяся сторона вправе «требовать, чтобы транзитные перевозки через ее территорию совершались через соответствующую входную таможню»;

– транзитные перевозки нельзя подвергать «ненужным задержкам или ограничениям»;

¹⁰ См., Вылегжанин А.Н. Международное экономическое право. Раздел в учебнике «Международное право» / Отв. ред. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. М., 2005. С. 737-756.

– транзитные перевозки «должны быть освобождены от таможенных пошлин и от всех транзитных или других сборов», за следующими исключениями:

а) сборов за перевозку; б) сборов, соразмерных с административными расходами, обусловленными транзитом; в) сборов, соразмерных со стоимостью предоставляемых услуг;

– перевозка груза через территорию договаривающейся стороны является транзитной, если она «является лишь частью полного пути, начинающегося и заканчивающегося за пределами границы Договаривающейся стороны, через территорию которой совершается движение груза»,

– к транзитным перевозкам применяется режим наиболее благоприятствуемой нации (РНБ)¹¹

1.5 Договор к Энергетической хартии 1994 г.

Применение правила о свободе транзита, предусмотренного в ГАТТ, к отношениям России, возникающим при трубопроводной транспортировке углеводородов, в том числе из мест разработки трансграничных минеральных ресурсов, может быть оспорено хотя бы потому, что Россия не является участником Соглашения о ВТО/ГАТТ

В отличие от этого Соглашения, в Договоре к Энергетической хартии Россия участвует, хотя и на временной основе¹² Вступивший в силу в 1998 г. Договор к Энергетической хартии Россия (которая в 1994 г. наряду с другими 50 государствами подписала) не ратифицировала. Тем не менее в силу положений Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г., относящихся к временному применению, Россия имеет по этому Договору права и несет обязанности.

¹¹ Проф. В.М. Шумилов более кратко излагает содержание этого правила: «Статья V провозглашает принцип свободы транзитных перевозок. Государства должны освобождать такие перевозки от всех таможенных пошлин, транзитных сборов, кроме сборов, соразмерных административным расходам и стоимости предоставленных услуг. Механизм РНБ распространяется на транзитные перевозки (п. 5)». Шумилов В.М. Международное экономическое право. М., 2003. С. 283.

¹² Об этом Договоре см. статьи А.Н. Вылегжанина: «Договор к Энергетической хартии». «Европейская Энергетическая хартия». «Протокол к Энергетической хартии по вопросам энергетической эффективности и соответствующим экологическим аспектам» – в книге «Правовой режим минеральных ресурсов»: Словарь / Под ред. А.А. Аренса, В.Ж. Аренса, А.Н. Вылегжанина. М., 2002. См. также: Шилова Н.Л. Международно-правовое регулирование сотрудничества государств в области энергетики на основе Договора к Энергетической хартии: участие и перспективы Российской Федерации». Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.

Анализ этого Договора в рамках рассматриваемой проблемы позволяет заключить, что это первый многосторонний межгосударственный договор, в котором предусмотрены правила о транзите энергоносителей. Они сведены в ст. 7 Договора, толкование которой исключительно важно в рамках рассматриваемой темы.

Согласно ст. 7 Договора, «транзит» означает:

1) перемещение *через* территорию договаривающейся стороны для целей погрузки и разгрузки энергетических материалов и продуктов, происходящих с территории другого государства и предназначенных для территории третьего государства, при условии, что хотя бы одно из последних является договаривающейся стороной;

2) перемещение *через* территории договаривающейся стороны энергетических материалов и продуктов, происходящих с территории другой договаривающейся стороны и предназначенных для территории этой другой стороны, если только данные стороны не решат иначе.

В данном Договоре «территория» означает не только «государственную территорию», но и, например, континентальный шельф (в силу п. 10 ст. 1 Договора). Это указывает на широту сферы применения положений о транзите, предусмотренных Договором.

Их содержание можно представить по следующей схеме.

А. *Правила о свободе транзита* сформулированы не столь императивно, как соответствующие правила ГАТТ, охарактеризованные выше.

Вместо правила ГАТТ о свободе транзита здесь зафиксировано не столь жесткое обязательство договаривающихся сторон принимать «необходимые меры для обеспечения транзита энергетических материалов и продуктов в соответствии с принципом свободы транзита» (п. 1 ст. 7 Договора).

В. *Правило о недискриминации* применимо к тарифам: они не должны зависеть от происхождения энергетических материалов и продуктов; от места их назначения; от их владельца.

С. *Национальный режим транзитным материалам и продуктам, а также сооружениям для транспортировки энергии* – это своеобразная новелла для такого рода объектов правоотношений, возникающих из многостороннего договора.

Договором предусмотрено обязательство его сторон, чтобы их национальные законы и правила о транспортировке энергетических материалов и продуктов, а также об использовании сооружений для транспортировки энергии не проводили различия между а) тран-

зитными материалами и продуктами и б) теми, которые происходят со своей территории. Исключения возможны только на основе «действующего международного соглашения»

Упомянутый здесь термин «сооружения для транспортировки энергии» означает, согласно Договору, магистральные трубопроводы «высокого давления» высоковольтные системы и линии электропередачи; магистральные нефтепроводы; угольные пульпопроводы; нефтепродуктопроводы; другие стационарные объекты, специально предназначенные «для перемещения энергетических материалов и продуктов» (п. 10 б ст. 7 Договора).

Договором регулируются базовые отношения, обусловленные транзитом, в связи с: а) доступом к нему, б) его условиями¹³

Доступ, по смыслу Договора, обеспечивается: 1) использованием существующей инфраструктуры; 2) созданием новой.

При этом, по смыслу Договора, второе осуществить юридически сложнее. Более того, Договаривающиеся Стороны обязаны обеспечивать «сложившиеся потоки энергетических материалов и продуктов» Но Договаривающаяся Сторона, «через территорию которой может осуществляться транзит», не обязана «разрешать строительство или модификацию сооружений для транспортировки энергии» или «новый или дополнительный транзит через существующие» такие сооружения.

Надо заметить, что ни Договор, ни указанный зарубежный толкователь Договора не отвечают на вопрос: обязано ли государство, через территорию которого осуществляется транзит, например по трубопроводу, разрешать ремонт такого трубопровода?

На этот вопрос, скорее всего, надо ответить положительно по двум причинам. Во-первых, такое обязательство есть даже и при менее социально значимых ситуациях. Например, договаривающаяся сторона не должна, в общем случае, «препятствовать созданию новых мощностей», если транзит невозможно осуществлять на коммерческих условиях с помощью существующих сооружений для транспортировки энергии (п. 4 ст. 7 Договора). Тем более она не должна препятствовать ремонту существующих сооружений. Во-вторых, препятствование ремонту ведет к повышению аварийности и, в числе других негативных последствий, увеличивает риск загрязнения окружающей среды.

¹³ Эти вопросы в иностранной юридической литературе исследованы: Liesen R. Transit under the 1994 Energy Charter Treaty The CEPMLP On-line Journal. Vol. 3-7 <http://www.dundee.ac.uk/cepmlp/journal/html>.

А Договор, и особенно Протокол к Энергетической хартии по вопросам энергетической эффективности и соответствующим экологическим аспектам, исходят из приоритета предотвращения загрязнения окружающей среды.

С учетом этих соображений можно, в порядке толкования ст. 7 Договора, сделать вывод: в духе сотрудничества сторон Договора презюмируется разрешение договаривающейся стороны на ремонт существующих на ее территории сооружений для транспортировки энергии.

Этот вывод подтверждается также и более общими положениями Договора о сотрудничестве в: «модернизации сооружений для транспортировки энергии»; разработке и эксплуатации таких сооружений, когда они обслуживают «территории более чем одной Договаривающейся Стороны»; принятии мер по ликвидации последствий перебоев в снабжении энергетическими материалами и продуктами; содействии «объединению сооружений для транспортировки энергии»

2. Двусторонние договоры.

2.1 Соглашение между Правительством Королевства Великобритании и Северной Ирландии и Правительством Королевства Норвегии о транспортировке нефти по трубопроводу от месторождения Экофиск (Ekofisk) и прилегающих районов к Великобритании, 1973 г.¹⁴

Во-первых, Соглашением предусмотрен межгосударственный механизм управления данным трансграничным трубопроводом. Поскольку нефтегазовое месторождение Экофиск находится на континентальном шельфе Норвегии, а выгоднее осуществить транспортировку извлеченной из него продукции не в Норвегию, а в Великобританию, Соглашение разрешает строительство трубопровода от месторождения к Великобритании. То есть на межправительственном уровне гарантировано согласие на реализацию этого коммерческого проекта. При этом лицензии заинтересованным компаниям выдаются и норвежским, и английским правительством, но управление трансграничным трубопроводом возложено, в соответствии с Соглашением, на норвежскую компанию. Оговорено, что тарифы на транспор-

¹⁴ Agreement between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of the Kingdom of Norway relating to the Transmission of Petroleum by Pipeline from the Ekofisk Field and Neighbouring Areas to the United Kingdom, Oslo, 1973, Treaty Series № 101 (1973), Cmnd. 5423.

тировку по трубопроводу должны быть «на справедливом коммерческом уровне (fair commercial rate)», и для обеспечения этого они должны быть одобрены правительством того государства, с континентального шельфа которого осуществляется транспортировка нефти.

Во-вторых, Соглашение ориентирует на оптимальное использование трансграничного трубопровода: не только для целей освоения нефтегазовых ресурсов месторождения Экофиск, но и иных месторождений – Норвегии или Великобритании. Соответственно, Соглашением предусмотрена возможность присоединения к трансграничному нефтепроводу вспомогательных (“feeder pipelines”), но при согласии норвежской компании, управляющей трансграничным трубопроводом. Кроме того, согласие на это требуется и на уровне правительств: Норвегии – если планируется транспортировать нефть с другого месторождения, находящегося на континентальном шельфе Норвегии; Великобритании – если по трубопроводу пойдет нефть от месторождения, находящегося на континентальном шельфе Великобритании.

2.2. Соглашение между Правительством Королевства Великобритании и Северной Ирландии и Правительством Королевства Норвегии об эксплуатации месторождения Фригг (Frigg) и передаче от него газа в Великобританию, 1976 г.¹⁵

Данное Соглашение можно считать классическим договорно-согласованным межгосударственным механизмом использования трансграничного месторождения минеральных ресурсов, а также транспортировки углеводородов из такого месторождения.

Месторождение Фригг находится по обе стороны от линии, разграничивающей континентальные шельфы Норвегии и Великобритании. Соответственно, в части I Соглашения прописан механизм эксплуатации данного месторождения, а часть II посвящена договорному порядку транспортировки углеводородов. Конкретно – предусмотрено функционирование двух трубопроводов от трансграничного месторождения. Один находится под юрисдикцией Великобритании, другой – Норвегии. Трубопроводы находятся в собственности, соответственно, английской и норвежской компаний, к ним применяется, соответственно, национальности компании, право Великобритании или право Норвегии.

¹⁵ Agreement between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of the Kingdom of Norway relating to the Exploitation of the Frigg Field Reservoir and the Transmission of Gas therefrom to the United Kingdom. London, 1976. Norway № 1 (1976). Cmnd. 6491.

В отношении норвежского трубопровода, проходящего по континентальному шельфу Великобритании, применяется, в зависимости от ситуации, право Великобритании и право Норвегии. Соглашением предусмотрен единый оператор обоих трубопроводов (норвежского и английского), но его выбор определяется совместным решением двух собственников трубопроводов, одобренным на межправительственном уровне.

Соглашением предусмотрены также согласованные двумя государствами положения о стандартах безопасности, требованиях к конструкции, о защите окружающей среды, взаимной инспекции и т.д. Предусмотрен также механизм одобрения правительствами двух государств сборов, взимаемых за транспортировку углеводородов по трубопроводам от трансграничного месторождения.

2.3 Соглашение между США и Канадой о транзитных нефтепроводах, 1977 г.¹⁶

Соглашение регулирует межгосударственные отношения, связанные: 1) со строительством транзитного нефтегазопровода; 2) с его функционированием. Термин «транзитный трубопровод» означает, по Соглашению, трубопровод или любую его часть, включая относящееся к нему оборудование и вспомогательные сооружения, которые используются для транспортировки «транзитных углеводородов». Последние определены в Соглашении как углеводороды, которые транспортируются по трубопроводу, находящемуся на территории одного договаривающегося государства, которые добыты не на территории данного государства, но доставляются по трубопроводу на территорию другого договаривающегося государства.

Ключевое положение Соглашения – это запрет государственным органам договаривающихся государств принимать какие-либо меры, которые могут каким-либо образом препятствовать или создавать помехи транспортировке транзитных углеводородов (ст. II Соглашения).

Далее, ст. III Соглашения запрещает установление каких-либо сборов, налогов, иных денежных удержаний, обусловленных использованием транзитного трубопровода, кроме тех, которые применяются к внутренним (не трансграничным) трубопроводам.

Выводы. Рассмотренные международно-правовые механизмы трансграничной транспортировки минеральных ресурсов, прежде всего,

¹⁶ USA and Canada Agreement Concerning Transit Pipelines, 1977 UNTS № 16633. P. 344-345.

нефтегазовых, позволяют констатировать наличие неких общих правовых предписаний:

1) о договорном запрете государствам-участникам устанавливать какие-либо сборы с оператора трубопровода (или отправителя груза, или же получателя груза), обусловленные лишь трансграничным характером трубопровода или месторождения;

2) о запрете дискриминации – в отношении субъектов обоих видов правоотношений, а) возникших в связи с разработкой трансграничного месторождения, б) возникших в связи с сооружением или функционированием трансграничных трубопроводов;

3) о договорном подтверждении приоритета прав государства, на территории которого эксплуатируется трансграничное месторождение или с территории которого транспортируются углеводороды по трансграничному трубопроводу

Эти общие правовые решения можно шире применять при урегулировании сходных вопросов освоения трансграничных месторождений стран СНГ, а также транспортировки углеводородов по трансграничным трубопроводам.

Правовая основа «общей политики» ЕС в энергетической сфере

*Смирнов Д.Л.**

Если первая половина XX века характеризуется тем, что право часто использовалось государствами как средство, препятствующее проникновению иностранных товаров, услуг, лиц и капитала, то после второй мировой войны западные государства направили свои усилия на построение нового мирового порядка, основанного на свободной и справедливой торговле и верховенстве права. Для того чтобы удовлетворить новые потребности Европы, лидеры европейской интеграции задумали сконструировать наднациональный правовой режим, где право функционировало бы как средство регулирования рынка и, в конечном счете, – политической интеграции.

Известно, насколько велика была потребность в энергоресурсах в Европе в послевоенный период. Именно поэтому европейские политики направили свои усилия на энергетический сектор экономики, чтобы как можно скорее выработать общую политику в данной сфере и предпринять совместные действия¹. Это нашло свое отражение в том, что два из первых договоров, принятых в 50-х гг., были посвящены вопросам энергетики.

Парижский договор, подписанный в 1951 г., создал на 50 лет режим наднационального регулирования рынка угля. Было создано Европейское объединение угля и стали (ЕОУС)². Договор о Евратоме, подписанный в 1957 г., учреждал Европейское сообщество по атомной энергии³. Эти новые институты несли ответственность за реализацию общей политики в отношении угля и ядерной энергии, которая являлась частью секторального подхода к интеграции.

* Смирнов Дмитрий Львович – магистр права, аспирант кафедры европейского права МГИМО (У) МИД России, ответственный секретарь Редколлегии Московского журнала международного права.

¹ Armand L. Some aspects of the European energy problem: suggestions for collective action. (OEEC 1955); OEEC Europe's growing needs of energy – how can they be met? (OEEC 1956).

² Договор, учреждающий Европейское сообщество угля и стали, 18 апреля 1951 г., 251 UNTS 167, с изменениями в соответствии с Амстердамским договором, OJ C-340/01 (1997) [здесь и далее – Договор о ЕОУС]. Договор прекратил свое существование в 2002 г.

³ Договор, учреждающий Европейское сообщество по атомной энергии, 25 марта 1957 г., 298 UNTS 167, с изменениями, внесенными Амстердамским договором, OJ C-340/01 (1997).

Римский договор, который вступил в силу вместе с Договором о Евратоме 1 января 1958 г., является инструментом экономической интеграции более общего характера⁴. В соответствии с ним было учреждено Европейское экономическое сообщество (ЕЭС). Это был новый правовой режим, целью которого являлось создание общего рынка на основе принципов открытого рынка, свободы конкуренции и общей торговой политики. В ряде областей, таких как сельское хозяйство и транспорт, Сообщество наделялось дополнительными полномочиями для осуществления целей общей политики. Договор о ЕЭС не содержал положений об общей политике в области энергетики, т.к. существовало представление, что эта сфера в основном уже регулируется: общая политика в отношении угля рассматривалась как настоящее, а в ядерной сфере – как будущее⁵.

Хотя о необходимости создания единого рынка энергии явно свидетельствовали еще Договоры 1957 г., период с 1958 по 1972 г. отмечен недостаточной степенью развития общей политики в энергетической сфере⁶. Подобную ситуацию нельзя объяснить пренебрежением к предмету, так как Европейская энергетическая политика была в середине 60-х одной из наиболее обсуждаемых тем. Европейские эксперты в области энергетики говорили о все возрастающей зависимости Европы от импорта энергоресурсов, о потенциале Ближнего Востока в снабжении нефтью, об опасности нехватки топлива к середине 70-х⁷. Уже в 1968 г. Сообщество обязало государства-члены создавать запасы нефти, и это обязательство существует и по сей день в более четкой форме⁸. Тем не менее действия государств-членов основывались главным образом на доступности дешевого импорта нефти.

⁴ Договор об учреждении Европейского экономического сообщества, 25 марта 1957 г., 248 UNTS 91, с изменениями, внесенными Амстердамским договором, ОJ C-340/01 (1997).

⁵ Lucas N. *Energy and the European Communities* (1977) P. 14-16.

⁶ Daintith T., Hancher L. *Energy Strategy in Europe: the Legal Framework* (1986); Necessary Progress in Community Energy Policy, COM (72) 1200 (Oct 1972); Guidelines and Priority Actions under the Community Energy Policy, SEC (73) 1481 (Apr 1973).

⁷ См., например: Schumacher E. *The Struggle for a European Energy Policy*. Vol. 2. № 3. J. Com. Mark. Studies. P. 199, 203, 205 (1964).

⁸ Council Directive 68/414/EEC, OJ L 308 (1968), с изменениями в соответствии с Council Directive 72/425/EEC от 19 декабря 1972 г., вносящая изменения в Директиву Совета от 20 декабря 1968 г., обязывающую государства – члены ЕЭС поддерживать минимальные запасы сырой нефти и/или продуктов ее переработки, OJ L 291/154 (1972) (увеличивает минимальные национальные требования в отношении обязательных запасов с 65 до 90 дней объема внутреннего потребления). Эта директива 1972 г. о запасах

Нефтяной кризис 1973 г. послужил стимулом к тому, чтобы государства-члены и Сообщество осознали всю сложность ситуации и потребность в общей энергетической политике. Они пришли к согласию относительно конкретных мер и действий по достижению целей Сообщества, в частности энергетического баланса. Совет принял ряд дополнительных директив и решений: по сохранению запасов топлива на электростанциях на случай чрезвычайных ситуаций⁹, по ограничениям использования жидкого топлива на электростанциях¹⁰, по дополнительным мерам в отношении поставок нефти¹¹, а также целый ряд рекомендаций по рациональному использованию энергии. Тем не менее встает вопрос о том, привел ли подобный «бумажный поток» к каким-либо существенным экономическим результатам¹².

В 1981 г. в сообщении Совету Комиссия выразила свое разочарование достигнутыми результатами: «В течение последних лет Европейский Совет неоднократно заявлял, что Сообщество должно обратить свое внимание на проблему в сфере энергетики... Однако это не привело к принятию всеобъемлющей стратегии совместных действий Сообщества, государств-членов, производителей энергии и потребителей. Можно только сожалеть о том, насколько неадекватные и непоследовательные действия были предприняты на волне пробуждения политической воли»¹³.

сах нефти была отменена 31 декабря 1999 г. в соответствии с директивой Совета 98/93/ЕС от 14 декабря 1998 г., изменяющей директиву 68/414/ЕЕС, обязывающую государства – члены ЕЭС поддерживать минимальные запасы сырой нефти и/или нефтепродуктов. ОJ L 358/2 (1998).

⁹ Директива Совета 75/339/ЕЕС от 20 мая 1975 г., налагающая обязательства на государства-члены поддерживать минимальные запасы твердого топлива на теплоэлектростанциях.

¹⁰ Директива Совета 75/404 и 405/ЕЕС, ОJ 1975 L 178/24, 26 (требующая предварительного одобрения компетентными государственными органами государств-членов в отношении контрактов и строительных проектов, где природный газ и горючее используются для производства электроэнергии). Директива 75/404/ЕЕС (включая ограничения в отношении природного газа) была отменена директивой Совета 91/148/ЕЕС, ОJ 1991 L 75/52.

¹¹ Директива Совета 73/238/ЕЕС о мерах, направленных на смягчение последствий, связанных с трудностями в снабжении сырой нефтью и нефтепродуктами, ОJ 1973 L 238; решение Совета 77/706/ЕЕС об установлении целей Сообщества по сокращению потребления основных источников энергии в случае перебоев в поставках сырой нефти и нефтепродуктов, ОJ 1977 L 292/9.

¹² Hassan J., Duncan A. Integrating Energy: the Problem of Developing an Energy Policy in the European Communities, 23 J Eur. Econ. Hist., 1994. P. 164.

¹³ Commission of the European Communities 'The Development of an Energy Strategy for the Community' COM (81) 540 final.

Прорыв в процессе интеграции был сделан в 1987 году с вступлением в силу Единого Европейского Акта¹⁴ (ЕЕА). ЕЕА внес изменения во все три учредительных договора, но наиболее значимые из этих изменений были внесены в Договор о ЕЭС. Статья 8 А (ст. 14 н.н.) ставила цель создания «внутреннего рынка»¹⁵ к концу 1992 г., а ст. 100 А (ст. 95 н.н.) создавала правовую основу для принятия соответствующих законодательных актов на основе квалифицированного большинства (*а не единогласно!*) совместно с Европейским Парламентом¹⁶. Комиссия использовала проект создания внутреннего рынка как основу для своих законодательных инициатив в электроэнергетическом и газовом секторах экономики¹⁷, которые она совмещала с наблюдением за применением норм Договора о ЕС в отношении конкурен-

¹⁴ OJ L 169 (1987).

¹⁵ «Внутренний рынок» в ст. 14 Договора о Европейском Союзе определяется как «территория без внутренних границ, в пределах которой в соответствии с Договором гарантируется свобода движения товаров, лиц, услуг и капитала».

¹⁶ Существует ряд процедур принятия законодательных актов в ЕС. Что касается директив, принятых или предложенных в рамках программы Комиссии по созданию внутреннего рынка энергии, то для них использовалась процедура совместного принятия решений по ст. 251 (ст. 189b ст. н.) Договора. В этой процедуре участвуют три института с законодательными полномочиями – Комиссия, Европейский Парламент и Совет, а также консультативные органы, такие как Экономический и социальный комитет. В соответствии со ст. 86 (3) (ст. 90 (3) ст. н.) возможно использовать альтернативную процедуру для энергетической сферы. Она позволяет Комиссии издавать директивы и решения самостоятельно. Эта процедура была успешно использована для принятия мер по либерализации рынка телекоммуникаций. В начале 1990-х Комиссия угрожала тем, что использует свои полномочия по ст. 86 в энергетическом секторе, и действительно планировала издать две директивы летом 1991 г., чтобы потребовать отмены эксклюзивных прав на производство, импорт, транспортировку и перераспределение электричества и газа. Эти проекты были сняты по политическим мотивам.

¹⁷ Преследуя цели внутреннего рынка, Европейская комиссия приняла план действий для энергетического сектора, который впервые появился в 1988 году как рабочий документ. COM (88) 238 final (2 мая 1988 г.). В феврале 1992 г. Комиссия формально одобрила рамочный план и установила общие правила по созданию внутреннего рынка электричества и природного газа: предложение директивы Совета в отношении общих правил по внутреннему рынку электроэнергии, OJ C-65/04, и природного газа, OJ C-65/13 (1992). Как отмечается в меморандуме COM (91) 548 final (21 февраля 1992 г.), основной особенностью предложения были три «новых фактора изменений»: 1) устранение особых и исключительных прав в целях облегчения доступа на рынок; 2) «развязывание» или разделение в административном порядке функций по производству, транспортировке, дистрибуции и снабжению; 3) обязательство владельцев сетей транспортировки и дистрибуции предлагать третьей стороне доступ на рынок за разумную компенсацию.

ции и свободного движения товаров. Договор о Европейском Союзе, подписанный в Маастрихте 7 февраля 1992 г.¹⁸, также изменил договор о ЕЭС по ряду важных вопросов. Но, как и прежде, в него не было включено ни одного специального положения по энергетике, кроме ст. 3(1) (ст. 3(и) н. н.), в которой перечисляются меры в «сферах энергетики, защиты гражданских прав и туризма», и ст. 129в (ст. 154 н. н.) по трансъвропейским сетям.¹⁹ Последняя предусматривает финансовый механизм по устранению энергосистем, которые закрепляют сегментирование рынка.²⁰

Амстердамский договор²¹, подписанный в 1997 г. и ратифицированный всеми государствами-членами 1 мая 1999 г., еще в большей степени изменил договорную основу.²² В нем содержатся Протокол относительно применения принципа субсидиарности и статья по вопросам «услуг, имеющих общеэкономическое значение», эти два аспекта относятся к вопросу о соотношении полномочий между Сообществом и государствами-членами в сфере энергетики. С одной стороны, Протокол подтверждает, что институты Сообщества не должны выходить за рамки своей исключительной компетенции, принимать законодательные акты только в том случае, если это необходимо, и в наиболее

¹⁸ Договор о Европейском Союзе, ОJ C-224 I (1992), 31 ILM 247

¹⁹ Статья 154 (ст. 129в ст. н.) стала основой для различных предложений по трансъвропейским сетям в энергетическом секторе. См., например: COM (93) 685 final (1994). В соответствии с инициативой по трансъвропейским сетям соединению различных передающих сетей электричества и газа отдавался приоритет, и оно финансировалось при помощи различных механизмов. См., European Commission “Trans-European energy networks: policy and actions of the European Community” (1997); Decision № 1254/96/EC of the European Parliament and of the Court of Justice of 5 June 1996, OJ 1996 L 161/147 as amended by Decision № 1047/97 OJ 1997 L 152/12; регламент 1655/1999 Европейского Парламента и Совета от 19 июля 1999 г. Изменяющий регламент 2236/95, устанавливающий общие нормы по оказанию финансовой помощи Сообществом на цели трансъвропейских сетей, OJ 1999 L 197/1. Эти меры финансировались частично из средств Европейского инвестиционного банка (ЕИБ).

²⁰ В своем докладе “Electricity and Natural Gas Transmission Infrastructures in the Community” SEC (92) 533 final (Brussels 1992). 1, Европейская Комиссия отмечала: «Конфигурация электрической и газовой систем в настоящее время является результатом политики, направленной на достижение максимальной самодостаточности в энергетике на национальном уровне... Транспортные сети для электричества и природного газа... были созданы и развивались с учетом национального измерения, что несовместимо с целями построения единого внутреннего рынка».

²¹ Амстердамский договор, изменяющий Договор о Европейском Союзе, the Treaties Establishing European Communities and Certain Related Acts. OJ C-340/01 (1997).

²² Blokker N., Heukels T. The European Union after Amsterdam: A Legal Analysis (1998).

ясной и простой форме. С другой стороны, государства-члены должны в рамках своей компетенции в соответствии со своими обязательствами по ст. 10 (ст. 5 ст. н.) Договора принимать необходимые меры, чтобы обеспечить выполнение своих обязательств по Договору и воздерживаться от любых шагов, которые могут помешать достижению целей Договора.

Хотя, казалось бы, ясно, что отсутствие специальной главы, посвященной вопросам энергетики в Договоре, препятствовало в определенной степени прогрессу в этой области²³, тем не менее существовали разногласия относительно того, следует ли исправлять сложившуюся ситуацию посредством внесения изменений в Договор. Комиссия была готова признать неадекватность сложившейся ситуации. В 1995 году Документ Комиссии по энергетической политике начинался следующим образом: «Что касается энергетической политики Сообщества. ., то ее гармоничное развитие затрудняется отсутствием четкого распределения обязанностей и ответственности за ее осуществление на уровне Сообщества»²⁴ Эта позиция может отражать мнение оппозиции, направленной против предложенных Комиссией и опубликованных в 1992 году директив по вопросам внутреннего рынка электричества и газа²⁵

Внутри самой Комиссии существовали различные мнения относительно необходимости специальной главы по энергетике. Во время дискуссии относительно возможного содержания предложенных директив об общих нормах регулирования внутреннего рынка электричества и газа сторонникам изменения Договора часто противостояли эксперты по праву конкуренции, которые отмечали, что основные принципы Договора ясны и специальная глава по энергетике нужна лишь сторонникам сохранения status quo, а не сторонникам внутреннего рынка²⁶ Однако вслед за достижением соглашения по этим директи-

²³ См., Swann D. *The Economics of the Common Market* 242 (6th edn, 1988) (говорит о четырех основных причинах отсутствия прогресса в общей энергетической политике).

²⁴ European Commission "For a European Union Energy Policy" 8, Com (94) 659 final, 11 Nov 1995 (Green Paper).

²⁵ Предложение директивы Совета по общим нормам регулирования внутреннего рынка электроэнергии, OJ C-65/04, и природному газу, OJ C-65/13 (1992) и меморандум COM (91) 548 final.

²⁶ См., например: Ehlermann C. *Role of the European Commission as Regards National Energy Policies*, vol. 12, № 3, J. Energy & Nat. Res. L. 342, 346-347 (1994) («Совершенно... неверно оправдывать сохранение status quo отсутствием специальной главы, посвященной энергетике, в Договоре о ЕС. Такая глава не является необходимостью и, на мой взгляд, нежелательна»).

вам²⁷ основной запал ранее разгоревшейся дискуссии²⁸ относительно полномочий Сообщества по принятию таких мер пропал.

В настоящий момент ключевые директивы по единому внутреннему рынку энергии приняты. Конечный срок имплементации последних электрической и газовой Директив был определен 1 июля 2004 г., соответственно, за рядом исключений. В соответствии с планом создания внутреннего рынка государства-члены приняли новые законодательные меры. Более того, эти директивы для внутреннего рынка и соответствующие указания Комиссии активно принимаются повсеместно в Большой Европе при помощи процесса мониторинга и выравнивания режимов регулирования энергетики в странах Центральной и Восточной Европы, а также на Кипре в соответствии с требованиями законодательства ЕС (*acquis communautaire*).

Тем не менее ясно, что ключевые директивы по единому внутреннему рынку энергии являются рамочными мерами, допускающими существенные различия в национальных энергетических режимах. Также ясно из первого и второго докладов по гармонизации в отношении электрической Директивы²⁹ и из исходных докладов на регулярных встречах Европейских инспекторов по энергетике, что еще много предстоит сделать для завершения строительства единого внутреннего рынка энергии.

Связанная с этим процессом либерализации и интеграции энергетических рынков по всей «Большой Европе» Комиссия (иногда действующая совместно с Европейским Парламентом) обратила свое внимание на выработку новых законодательных предложений³⁰, программ³¹,

²⁷ Директива 96/92/ЕС Европейского Парламента и Совета в отношении общих норм регулирования рынка электричества, ОJ L 27/20 (1997) (здесь и далее – «электрическая директива»); Директива 98/30/ЕС Европейского Парламента и Совета от 22 июня 1998 г. в отношении общих норм регулирования внутреннего рынка природного газа, ОJ L 204/1 (1998) (здесь и далее – «газовая директива»).

²⁸ См., Jarass H. *Europäisches Energierecht: Bestand-Fortentwicklung-Umweltschutz*, 1996.

²⁹ Европейская Комиссия, доклад Совету и Европейскому Парламенту по требованиям гармонизации; Европейская Комиссия, второй доклад Совету и Европейскому Парламенту по требованиям гармонизации. SEC (99) 470. Эти доклады были сделаны в соответствии с требованием ст. 25 «электрической директивы».

³⁰ См., Проект директивы по переработке отходов путем сжигания, COM (98) 558; проект директивы Совета по изменению структуры налогообложения энергетических продуктов, COM (97) 30 final; проект директивы Совета с изменениями по введению рационального планирования в электрическом и газовом секторах, COM (97) 69 final, ОJ C-180/37 (1997); проект директивы Совета с изменениями, вводящей налог на выброс углекислого газа и энергию, COM (95) 172 final.

³¹ European Commission. *Strengthening Environmental Integration within Community Energy Policy*, COM (98) 571.

стратегических документов³² и других средств регулирования, которые направлены на формирование юридической и политической основы в отношении содействия развитию возобновляемых источников энергии, совмещения выработки тепла и электричества, вопросов централизованного отопления районов и повышения энергетической эффективности. Некоторые из этих мер время от времени используются отчасти как «противовес» конкуренции в энергетической отрасли или, возможно, как меры, необходимые для гарантии равных условий игры всех участников рынка. Другими оправданиями в таких случаях служат ссылки на две другие опоры энергетической политики Сообщества: безопасность поставок и защиту окружающей среды, а также на концепции в отношении занятости, торговли и технологии. Эти усилия способствуют в числе прочих принятию Советом более проработанных и взвешенных мер в сфере энергетической политики и стратегии Сообщества, направленных также на выполнение обязательств Сообщества по международному экологическому праву, смягчение озабоченности граждан относительно угрозы изменения климата, на уменьшение выбросов и другие экологические аспекты³³. В то же время сохраняется оппозиция к ряду предложенных директив, в частности по вопросам налогообложения в области энергетики и рациональному планированию в электрическом и газовом секторе экономики³⁴. Это показывает, что в ряде ключевых аспектов общей энергетической политики по-прежнему принято недостаточно мер.

³² European Commission, Energy Efficiency in the European Community: Towards a Strategy for the Rational Use of Energy, COM (98) 246 final; A Community strategy to promote combined heat and power (CHP) and to dismantle barriers to its development, COM (97) 514 final; Energy for the future: renewable sources of energy, White Paper for a Community strategy and action plan, COM (97) 599 final; Climate Change: The EU Approach for Kyoto, COM (97) 481 final; The energy dimension of climate change, COM (97) 196 final; An overall view of energy policy and actions COM (97) 167 final; An Energy Policy for the European Union (White Paper), OJ C-224/01 (1996); For a European Union Energy Policy (Green Paper), COM (94) 659 final (Brussels 1995).

³³ Council Resolution of 7 December 1998 on energy efficiency in the European Community, OJ (1998) C394/1, Council Resolution of 8 June 1998 on renewable sources of energy, OJ C 198/1 (1998); Council Resolution of 18 December 1997 on a Community strategy to promote combined heat and power, OJ C 4/1 (1998); Council Resolution of 27 June 1997 on renewable sources of energy, OJ C 210/1 (1997).

³⁴ Proposal for a Council Directive restructuring the Community framework for the taxation of energy products, COM (97) 30 final; Amended proposal for a Council Directive to introduce rational planning techniques in the electricity and gas sectors, COM (97) 69 final, OJ C 180/37 (1997); Amended proposal for a Council Directive introducing a tax on carbon dioxide emissions and energy, COM (95) 172 final.

Международное право – важный инструмент международного общения в странах СНГ

Саматов О.Ж. *

Современное развитие сотрудничества обусловлено широчайшим спектром самых разных факторов, действующих в сфере международного общения и влияющих на характер взаимоотношений государств. Но есть одна область международных отношений, в которой сотрудничество имеет важное значение, – многостороннее взаимодействие. В соответствии с Уставом СНГ определены главные цели и принципы, на основе которых устанавливают многосторонние отношения государства – члены Содружества между собой (ст. 3 Устава СНГ). Таких принципов не более 14. *Некоторые из них повторяют общепризнанные принципы современного международного права.* Приведенный в ст. 3 перечень принципов не является исчерпывающим. Из всех перечисленных принципов необходимо особо выделить главный из них – *верховенство международного права в межгосударственных отношениях, – который лежит в основе многообразных форм сотрудничества государств СНГ и определяет природу и конкретное содержание нового типа международных отношений.*

Особо следует отметить, что *приоритет международного права признается и четко зафиксирован лишь* в конституциях России, Белоруссии, Кыргызстана и Таджикистана. В конституциях, например, Армении и Грузии оговаривается преобладающая юридическая сила только тех международных договоров, которые не противоречат конституции. В конституциях других стран – Азербайджана, Молдавии, Узбекистана и Туркменистана – не признается примат международного права. Порою складываются такие ситуации, в которых национальное законодательство ряда государств – членов Содружества ставится как бы выше норм международного права. Устав СНГ ни в коей мере не дает права вмешиваться в дела, по существу входящие во внутреннюю компетенцию любого государства – члена Содружества. Современные национальные правовые системы стран СНГ оказывают влия-

* Саматов Орозбай Жусупбаевич – к.ю.н., докторант Института государства и права Российской академии наук.

ние на формирование норм международного права (например, двусторонние соглашения о режиме государственной границы отражают национальные законы о границах соответствующих граничащих стран. Такими документами, положившими основу сотрудничеству пяти государств, стали: *Соглашение об укреплении доверия в военной области в районе границы, подписанное 26 апреля 1996 г. в Шанхае, и Соглашение о взаимном сокращении вооруженных сил в районе границы, подписанное 24 апреля 1997 г. в Москве*).

Международное право, в свою очередь, влияет на национальное законодательство стран СНГ, и это влияние постоянно возрастает (например, в области обеспечения основных прав человека).

Ряд государств СНГ по конституции признает непосредственное (прямое) действие норм международного права на своей территории. Например, по Конституции России 1993 г. международное право является частью национальной правовой системы (п. 4 ст. 15 Конституции РФ).

В ряде государств СНГ ратифицированные международные договоры автоматически становятся частью национального законодательства.

Например, нормы современного международного права¹ теперь самым непосредственным образом воздействуют на внутреннюю жизнь новых независимых государств, и в частности Кыргызской Республики. В этой связи не случайно включение в Конституцию Кыргызстана положения о том, что «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Кыргызстана являются составной частью его правовой системы. Если международным договором Кыргызстана установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора» (ст. 12 Конституции КР).

Актуальность правового статуса существенно возрастает в контексте той дискуссии, которая имеет место в отечественной юридической литературе по поводу точного определения сущности СНГ, т.е. международно-правовой природы Содружества.

Словарь-справочник в сфере международного права дает следующее определение: «Содружество Независимых Государств (СНГ) – межгосударственное объединение, созданное на основе соглашения об образовании Содружества Независимых Государств...»²

¹ По вопросам действия международного права в марте 1995 г. в штаб-квартире ООН в Нью-Йорке состоялся Всемирный конгресс по международному праву «Международное право – язык международного общения».

С нашей точки зрения, приведенное определение не может в полной мере служить дефиницией СНГ, поскольку оно не устанавливает основного содержания такого понятия, каким является Содружество Независимых Государств, носит слишком общий характер, граничащий с примитивизмом. Действительно, само название СНГ говорит о том, что это межгосударственное объединение. Однако одно лишь название не дает логического определения понятия, не позволяет детализировать ключевые компоненты его основного содержания.

Думается, что в первую очередь, необходимо выяснить семантику слова «содружество». Различные словари трактуют его в качестве синонима слову «союз»³. В этой связи приходится констатировать, что название «Содружество Независимых Государств» идентично (является синонимом) такому (допустим гипотетически) понятию, как «Союз Независимых Государств». А если это действительно так, то тогда, по нашему мнению, создатели СНГ в свое время сознательно пошли на замену понятия «союз» словом «содружество», поскольку первое, с их точки зрения, несло в себе определенный негативный оттенок.

Таким образом, понятие «содружество» в полной мере является синонимом понятия «союз». Исходя из этого, диссертант вправе поставить вопрос о международно-правовой природе СНГ следующим образом: почему латинское понятие “confederation” – конфедерация (союз, объединение) нельзя рассматривать в качестве одного из вариантов определения СНГ? Ведь тот же словарь-справочник в сфере международного права трактует конфедерацию как форму «союза государств, при котором входящие в союз государства сохраняют свой суверенитет в полном объеме»⁴.

Разве государства – участники Содружества Независимых Государств не сохраняют свой суверенитет в полном объеме?

В основательной монографии Е.Г. Моисеева приводятся различные точки зрения ученых и специалистов относительно правового статуса

²Додонов В.Н., Панов В.П., Румянцев О.Г. Международное право. Словарь-справочник / Под общей ред. акад. МАИ, д.ю.н. В.Н. Трофимова. М., 1997. С. 302.

«Содружество – дружеское единение, союз». См.: Современный толковый словарь русского языка / Гл. ред. С.А. Кузнецов. М., 2004. С. 770. Знаменитый толковый словарь русского языка В.И. Даля таким образом трактует понятие «сою»: «тесная связь, дружба, условное согласие... Союзные державы... жить союзно – в согласии, в дружбе». См.: Даль В.И. Толковый словарь русского языка. Современная версия. М., 2000. С. 614.

⁴Додонов В.Н., Панов В.П., Румянцев О.Г. Указ. соч. С. 111.

Содружества⁵ Среди указанных позиций есть и такие, которые рассматривают СНГ в качестве «обыкновенной конфедерации» Думается, что наиболее оптимально в настоящий момент считать Содружество Независимых Государств «**квазиконфедерацией**»⁶

Поскольку компаративный анализ признаков конфедерации и Содружества Независимых Государств позволяет с достаточной долей уверенности констатировать, что СНГ – это межгосударственное объединение нового типа, находящееся между смысловыми границами понятия «конфедерация» и семантическими пределами такого межгосударственного образования, каким является Британское Содружество Наций.

С нашей точки зрения, определение СНГ, данное Е.Г. Моисеевым в уже неоднократно упомянутой монографии⁷, не в полной мере раскрывает международно-правовую сущность Содружества, поскольку формулировка «региональная международная организация» несет в себе слишком общие черты и не вполне адекватно передает основное содержание рассматриваемого понятия.

Почему автор считает определение «квазиконфедерация» применительно к СНГ наиболее оптимальным и точным в данный момент? Да потому, что большинство признаков конфедерации⁸ совпадает с теми признаками, которыми обладает Содружество Независимых Государств.

В качестве еще одного аргумента необходимо привести тот факт, что СНГ представляет собой союз государств с весьма широкой сферой совместной деятельности, включающей (согласно основополагающим документам) внешнюю политику, коллективную безопасность

⁵ Моисеев Е.Г. Указ. соч. С. 54-60.

⁶ Квази... (от лат. quasi) – якобы, как будто, часть сложных слов, соответствующая по значению словам «мнимый», «почти», «близко». См.. Универсальный энциклопедический словарь. М., 2000. С. 557-558.

⁷ Е.Г. Моисеев считает, что «...Содружество Независимых Государств является региональной международной организацией». См.. Моисеев Е.Г. Указ. соч. С. 58, 60). Однако, по нашему мнению, эта дефиниция, которая «лежит на поверхности», поскольку сам же Г.Е. Моисеев приводит в своей работе факт предоставления (при помощи резолюции ГА ООН № 48/237) СНГ статус наблюдателя ООН именно в качестве международной региональной организации. См.. Там же.

⁸ Для конфедерации характерны следующие признаки:

- конфедерация образуется на основе соответствующих международных договоров;
- субъекты конфедерации имеют право свободного выхода из нее;
- суверенитет в конфедерации принадлежит государствам, входящим в ее состав (никакие решения союзной власти не имеют силы без согласия субъектов конфедерации);

и оборону К данным, классически присущим конфедерации сферам совместной деятельности необходимо также добавить и область экономики. Кроме того, в процессе практической деятельности СНГ было создано большое количество координирующих органов. Содружество относится к той же категории, что и международные межправительственные организации (то есть является производным от воли государств, его создавших). Международная правосубъектность СНГ составляет его главное свойство, неотъемлемый атрибут существования. Эта правосубъектность не нуждается в дополнительном признании со стороны третьих государств или со стороны иных международных организаций.

Однако признание СНГ в качестве квазиконфедерации вовсе не означает позитивной или негативной оценки уровня институционального оформления отношений между государствами-участниками, а также фактического состояния дел в Содружестве.

Невозможно отрицать того очевидного факта, что в основополагающих соглашениях о создании Содружества содержится ряд положений, позволяющих вести речь о том, что СНГ присущи определенные конфедеративные начала. В первую очередь, оно представляет собой объединение, которое было создано для достижения определенных общих (совместных) целей. Содружество координирует действия государств-членов в ряде направлений их деятельности, тем самым в определенной степени ограничивая суверенитет входящих в Содружество государств. Рассматриваемое объединение может быть расторгнуто исключительно по воле его членов.

-
- в предмет ведения конфедерации входит небольшой круг вопросов (обычно, войны и мира, внешней политики, формирование единой армии, системы коммуникаций и т.п.);
 - в конфедерации образуются только те государственные органы, которые необходимы для решения задач, особо выделенных по договорным актам;
 - постоянно действующие государственные органы конфедерации лишены властных полномочий;
 - субъектам конфедерации принадлежит право нуллификации, т.е. отказа в признании или отказа в применении актов союзной власти;
 - бюджет конфедерации формируется за счет добровольных взносов ее субъектов;
 - субъекты конфедерации имеют право устанавливать таможенные и иные ограничения, препятствующие передвижению лиц, товаров, услуг и капиталов;
 - как правило, в конфедерации отсутствует единая система денежного обращения;
 - воинские формирования набираются субъектами конфедерации, причем нередко сохраняется их двойное подчинение органам конфедерации и ее субъектов;
 - в конфедерации отсутствует союзное гражданство.

См.: Додонов В.Н., Панов В.П., Румянцев О.Г. Указ. соч. С. 112.

Уже упомянутый ранее словарь-справочник констатирует: «Конфедерация (лат. confederatio – союз, объединение) – форма союза государств, при которой входящие в союз государства сохраняют свой суверенитет в полном объеме. Кроме того, она сочетает в себе черты как международно-правовой, так и государственной организации.

В настоящее время в мире существует только одно образование, обладающее признаками конфедерации, – Европейский Союз. В разное время конфедерациями были: Австро-Венгрия – до 1918 г., Швеция и Норвегия – до 1905 г., США – с 1781 по 1789 г., Швейцария – с 1815 по 1848 г. С 1958 по 1961 г. конфедерацию составляли Египет и Сирия, с 1982 по 1989 г. – Гамбия и Сенегал»⁹

Австрийский исследователь Ф. Эрмакора излагает понятие конфедерации, которое сложилось в западноевропейской науке, отмечая, что с XIX века конфедерациями стали называться образования, создаваемые государствами для достижения общих целей. При крайней неопределенности и расплывчатости понятия конфедерации главным в нем является то, что это «ассоциация двух и более суверенных государств, в которой суверенитет членов сохраняется»¹⁰. К конфедерациям относятся, пишет он, все виды объединений государств: унии, альянсы, союзы и так далее – все то, что ныне объединяется термином «международные организации»¹¹. Те из них, которые содержат черты национальности, приближаются к федеративному государству.

Содружество *в широком смысле данного слова* представляет собой синтез различных видов связей. Для его определения было бы желательно опираться на уставные положения СНГ. Но таковые по своей сущности должны содержаться исключительно в основополагающих документах, принятых всеми двенадцатью участниками Содружества при помощи консенсуса. Однако ни одного такого документа в рамках СНГ нет. Это относится даже к Соглашению о создании СНГ от 8 декабря 1991 г. (при ратификации Соглашения 10 декабря 1991 г. Верховный Совет Украины сделал целый ряд оговорок, в том числе принципиального характера. Более того, в текст Соглашения в одностороннем порядке были внесены изменения). Как это явствует из списка участников других важнейших документов – Устава, Договора об Экономическом Союзе и Договора о коллективной безопасности, –

⁹ См.: Додонов В.Н., Папов В.П., Румянцев О.Г. Указ. соч. С. 111.

¹⁰ См.: Ermacora F. Confederations and other unions of States // Encyclopedia of Public International Law. Amsterdam, Ins. 10. States. P. 61-65.

¹¹ Ibidem.

сказанное в полной мере относится и к названным документам.

Принятые на Минском и Алма-Атинском многосторонних совещаниях 1991 г. *учредительные документы Содружества Независимых Государств* определили *принципы и основные направления работы новой организации*, ее цели и задачи. Правовые основы организации и деятельности СНГ получили дальнейшее развитие в Уставе Содружества¹², принятом на Совете глав государств, состоявшемся 22 января 1993 г. После ратификации большинством государств – членов СНГ Устав Содружества вступил в силу. Тогда же были определены принципы и правовые основы, на которых создавались СГГ и СГП: равноправное представительство всех стран-членов в уставных, межгосударственных и межправительственных органах СНГ, открытый характер организации для других стран, принятие решений СГГ и СГП методом консенсуса.

Устав СНГ по своей правовой природе является многосторонним договором стран-членов, в котором они выразили желание закрепить сложившуюся практику экономического, военно-политического и научно-технического взаимного сотрудничества и выразили решимость всесторонне развивать сотрудничество в дальнейшем и в других областях.

Цели, для достижения которых было образовано СНГ, следующие:

- сотрудничество в политической, экономической, экологической, гуманитарной, культурной и иных областях;
- всестороннее и сбалансированное экономическое и социальное развитие государств-членов в рамках общего экономического пространства, межгосударственная кооперация и интеграция;
- обеспечение прав и основных свобод человека в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами СБСЕ;
- сотрудничество между государствами-членами в обеспечении мира и международной безопасности, осуществление эффективных мер по сокращению вооружений и военных расходов, ликвидации ядерного и других видов оружия массового уничтожения, достижению всеобщего и полного разоружения;

¹² Устав СНГ // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств «Содружество». 1993. № 1(9). С. 23-27. Бюллетень международных договоров. 1994. № 1. С. 4-14; Международные акты о правах человека: Сборник документов / Сост. д.ю.н., проф. В.А. Карташкин, д.ю.н., проф. Е.А. Лукашева. 2-е изд., доп. М., 2002. С. 834-843.

- содействие гражданам государств-членов в свободном общении, контактах и передвижении в Содружестве;
- взаимная правовая помощь и сотрудничество в других сферах правовых отношений;
- мирное разрешение споров и конфликтов между государствами Содружества¹³

Цели учредительных договоров и Устава СНГ выражают интересы народов заключивших их государств-членов. Создавая юридическую основу для дальнейшего развития дружбы, сотрудничества в различных областях и взаимной помощи стран СНГ, международные договоры являются гарантией независимости этих стран.

В целях более детального анализа базовых компонентов международно-правовой природы СНГ необходимо воспроизвести в полном виде ст. 1 Устава Содружества:

«Содружество основано на началах суверенного равенства всех его членов. Государства-члены являются самостоятельными и равноправными субъектами международного права.

Содружество служит дальнейшему развитию и укреплению отношений дружбы, добрососедства, межнационального согласия, доверия, взаимопонимания и взаимовыгодного сотрудничества между государствами-членами.

Содружество не является государством и не обладает наднациональными полномочиями»¹⁴

Таким образом, в самой первой, ключевой, статье Устава СНГ ничего не сказано о том, что Содружество представляет собой международную организацию, является субъектом международного права, правомочным заключать международные договоры. Однако стоит заметить, что в процессе своей практической деятельности СНГ заключает подобного рода договоры, например: «Соглашение между СНГ и Республикой Беларусь об условиях пребывания Исполнительного секретариата СНГ на территории Республики Беларусь», а также соглашения о сотрудничестве с рядом секретариатов других международных организаций.

¹³ См.: Устав Содружества Независимых Государств // Международные акты о правах человека: Сборник документов / Сост. д.ю.н., проф. В.А. Карташкин, д.ю.н., проф. Е.А. Лукашева. 2-е изд., доп. М., 2002. С. 834-835.

¹⁴ Устав Содружества Независимых Государств // Международные акты о правах человека: Сборник документов. С. 834.

Необходимо особо выделить тот факт, что СНГ было создано по волеизъявлению суверенных и равноправных государств при помощи заключения соответствующего международного договора, придающего самой сущности рассматриваемого объединения международно-правовую основу, являющуюся предметом регулирования международного права.

Сложность ситуации с дефиницией СНГ усугубляется еще и тем обстоятельством, что общепризнанного определения понятия «международная межправительственная организация» в настоящий момент не существует. Квинтэссенция многочисленных доктринальных определений рассматриваемого понятия включает в себя следующие основные элементы:

- эта организация должна быть объединением суверенных государств;
- данное объединение должно быть учреждено договором межгосударственного характера на постоянной основе;
- обязательно наличие постоянных органов;
- объединение должно быть наделено международной правосубъектностью;
- оно действует в целях достижения совместных целей в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права.

В декабре 2005 г. Содружеству Независимых Государств исполняется 14 лет. За прошедшее с момента создания СНГ время было принято более тысячи документов международного характера, создано несколько десятков координирующих органов, имело место большое количество встреч на высшем уровне.

Таким образом, многолетняя практическая деятельность Содружества и имидж СНГ в сознании мирового сообщества доказали в действительности тот факт, что Содружество Независимых Государств является международной (межгосударственной, межправительственной) организацией, жизненно важные интересы которой лежат в соответствующем регионе мира и международно-правовую природу которой можно охарактеризовать одним емким понятием «квазиконфедерация».

С нашей точки зрения, формулировка, содержащаяся в ст. 1 Устава СНГ и гласящая о том, что Содружество «...не обладает наднациональными полномочиями», требует особого уточнения.

Известно, что уже с момента образования СНГ консенсуальный способ принятия решений вошел в практику в качестве основополагающего принципа деятельности всех органов Содружества. Так, ст. 23 Устава СНГ гласит о том, что «Решения Совета глав государств и Совета глав правительств принимаются с общего согласия – консенсусом. Любое государство может заявить о своей незаинтересованности в том или ином вопросе, что не должно рассматриваться в качестве препятствия для принятия решения»¹⁵

Таким образом, консенсус возможно определить как метод принятия решения, при котором отсутствует официальное возражение хотя бы одного из государств-участников, выдвигаемое им в качестве представляющего препятствие для принятия решения по рассматриваемому вопросу

В интересной и содержательной статье А.В. Куликова о методах принятия решений в международных организациях¹⁶ говорится о том, что любое государство-участник до включения в действие процедуры консенсуса может заявить о своей незаинтересованности в том или ином вопросе и таким образом отказаться от участия в обсуждении и вынесении решения по этому вопросу, что, по общему правилу, не может служить препятствием для принятия решения.

Наделение сторон подобным правом является существенным новшеством в понятии консенсуса и (с точки зрения автора статьи) было унаследовано от экономических организаций бывших социалистических стран, в которых аналогичный порядок применялся в рамках метода единогласия. Данное положение не ущемляет ничьих прав, ибо все стороны презюмируются заинтересованными и согласие их обязательно для одобрения решения до тех пор, пока они сами добровольно и по своей инициативе не заявят о противном. Кроме того, замечает А.В. Куликов, авторы данной концепции последовательно сокращают круг государств, для которых принятое таким образом решение обязательно, до тех, кто явно или молчаливо с ним согласился: «решение обязательно для всех государств-участников, участвовавших в его принятии», на тех же, кто отказался от этого участия, решение не распространяется. К сожалению, форма, в которой государство-участник

¹⁵ Устав Содружества Независимых Государств // Международные акты о правах человека: Сборник документов. С. 839

¹⁶ Статья представляет собой отрывок из бакалаврской работы автора, обучавшегося в то время на юридическом факультете Московского государственного лингвистического университета по специальности «юрист-международник».

может заявить о своей незаинтересованности, не регламентирована, очевидно, именно поэтому многие решения, принимаемые, например, Советами глав государств и глав правительств, оформляются так же, как и международные договоры, – т.е. «подписываются главами государств или главами правительств, в них указывается, какие государства это решение не подписали либо сформулировали оговорки и в чем их суть» (Следует помнить, что формулирование оговорок государств к решениям, принятым консенсусом, не предусмотрено. Если же такой факт все-таки имеет место, то оговорки не признаются таковыми, а считаются либо заявлениями общего характера, либо выражением незаинтересованности государства в решении в какой-либо его части, или же они объявляются «несовместимыми с объектом и целью международной договоренности»)¹⁷

А.В. Куликов также пишет о том, что новшеством в мировой практике является и законодательное закрепление в СНГ приоритетности совместных решений, принятых на основе консенсуса, в качестве одного из принципов межгосударственных отношений как внутри Содружества, так и с государствами за его пределами¹⁸

Упомянутый автор определяет консенсус в качестве метода разработки и принятия решения без проведения голосования, который представляет собой процедуру достижения общего согласия, выражающегося в отсутствии формально внесенных возражений со стороны любого участника по существу рассматриваемого вопроса¹⁹. А.В. Куликов особо подчеркивает, что выработка взаимоприемлемого решения осуществляется путем согласования позиций при помощи различных согласительных процедур, разного рода дискуссий, переговоров и неофициальных консультаций. Принятые таким образом документы обязательны и обладают высшей силой для всех участников форума. В случае невозможности достижения общего согласия (в качестве крайней меры), несоблюдения особых требований, предусмотренных правилами процедуры в отношении данной формы волеизъявления государств, или по соответствующему требованию любого полноправного участника вопрос ставится на голосование или передается в вышестоящий орган. Консенсус – понятие неоднозначное, многообразно

¹⁷ См., Куликов А. В. Методы принятия решений в международных организациях и на международных конфедерациях // Московский журнал международного права. 2000. № 3/39. С. 204.

¹⁸ Куликов А. В. Указ. соч. С. 205.

¹⁹ Там же.

воплощающееся в практической деятельности международных организаций и конференций, каждая из которых вносит определенные новшества или сообщает определенные особенности данной конкретной модели данного метода. Автор настоящей статьи солидарен с мнением А.В. Куликова относительно того, что в Содружестве консенсус выступает в качестве главного принципа работы всех органов и ключевыми особенностями его являются: право сторон заявить о своей незаинтересованности в том или ином вопросе, что не является препятствием для принятия решения; недопустимость формулирования оговорок к таким решениям, а также признание их приоритетности²⁰

В контексте изложенного ранее возможно сделать вполне однозначный вывод: формулировка ст. 1 Устава СНГ, гласящая о том, что «Содружество... не обладает наднациональными полномочиями», **носит условный характер**. Условность данной формулировки заключается в том, что, с одной стороны, действительно Содружество не обладает наднациональными полномочиями в том смысле, что объединение (как Общее) не может диктовать (навязывать) свою волю государству – члену СНГ (как Части указанного Общего). Однако в результате применения консенсуального механизма в процессе принятия решений, которые (после момента их принятия) становятся обязательными для всех членов Содружества, СНГ – в действительности – приобретает (и реализует!) наднациональные полномочия.

Поэтому, по нашему мнению, в данном случае наблюдается уникальное явление в международно-правовой практике, когда в основополагающем документе (Уставе) международной организации декларируется тезис об отсутствии наднациональных полномочий, а в реальности достигается обратное при помощи консенсуса.

Следовательно, опыт СНГ дает весьма ценный материал для осмысления того, что консенсус (как метод принятия решений в международных организациях) еще не исследован с исчерпывающей полнотой на теоретическом уровне и, думается, что еще не в полной мере использованы потенциальные возможности данного метода в урегулировании взаимоотношений субъектов международного права.

В заключение следует еще раз подчеркнуть, что с точки зрения автора, Содружество Независимых Государств в настоящий момент представляет собой региональную международную организацию нового вида, которую возможно охарактеризовать как **квазиконфедерацию**.

²⁰ Там же.

В декабре 2005 г Содружеству Независимых Государств исполняется 14 лет. Прошедшее десятилетие показало, что сегодня Содружество является оптимальной формой развития многостороннего сотрудничества в интересах всех стран, которые оно объединяет. Углубление партнерства в рамках СНГ идет в русле общемировых тенденций и отвечает национальным интересам государств-участников. Вместе с тем ясно, что это длительный и сложный процесс, параметры которого определяются степенью заинтересованности участников в тех или иных формах взаимодействия.

Распад СССР поставил перед бывшими союзными республиками неотложную и беспрецедентную по масштабам задачу радикального переустройства политических, экономических отношений на обширном евроазиатском пространстве. Содружество Независимых Государств возникло как ответ на этот исторический вызов. Подписанные в декабре 1991 г Соглашение о создании СНГ, Протокол к нему и Алма-Атинская декларация, определив принципы отношений между новыми независимыми государствами, сформулировали условия для решения широкого спектра непростых проблем, связанных с распадом СССР

Были урегулированы вопросы, касавшиеся ядерного оружия, выполнения международных договоров о разоружении и контроле над вооружениями, правопреемства, включая в основном вопросы собственности. Был осуществлен согласованный переход от единой армии к созданию национальных вооруженных сил государств – участников СНГ

Думается, что в перспективе организационно-структурное развитие Содружества пойдет по магистральному направлению: по пути тяготения к федерации, однако при этом, очевидно, определенная часть государств – членов СНГ выйдет из состава Содружества (например, заявление Туркменистана как ассоциированного члена и ряд высказываний официальных лиц Грузии). Таким образом, несомненна заслуга СНГ в том, что размежевание бывших союзных республик прошло упорядоченно и не вызвало глубоких геополитических потрясений. Содружество выступило структурообразующим фактором создания принципиально новых межгосударственных отношений на основе международного права при сохранении складывавшейся веками дружбы народов государств-участников.

Совет Европы на службе построения общих пространств в отношениях между Россией и ЕС

*Энтин М.Л.**

России нужны стратегическое видение Совета Европы (СЕ), ясная инициативная линия на превращение СЕ в эффективный инструмент своей внешней и внутренней политики, комплексная программа участия в деятельности этой авторитетной международной организации. Пока Россия получает явно недостаточную отдачу от своего членства в СЕ, использует широчайшие возможности углубления международного сотрудничества и сближения с остальными европейскими странами, предоставляемые Страсбургом, откровенно слабо и неумело. Политика в отношении СЕ заслуживает гораздо большего внимания со стороны российских властей.

Ниже приводятся некоторые предложения по реформированию такой политики и их обоснование.

1. Необходимость в новом видении российского участия в деятельности Совета Европы

Оценка СЕ в качестве периферийной, второстепенной организации, занимающейся малозначимыми гуманитарными вопросами, получившая хождение в среде российских политиков, далека от действительности. Она прямо противоречит национальным интересам страны.

Да, у СЕ нет военных мускулов, как у НАТО. Совет не обладает экономической мощью в отличие от Европейского союза (ЕС). Он не может столь же быстро реагировать на кризисные ситуации, как ОБСЕ. Но СЕ обладает другими, чрезвычайно важными для России, достоинствами.

СЕ является совестью Европы. Так исторически сложилось. Деятельность СЕ олицетворяет базовые ценности и идеалы социально-экономической модели развития, отстаиваемые ЕС, НАТО и ОБСЕ вместе взятыми. С точки зрения политической культуры, политических традиций и устремлений, она созвучна всей европейской цивилизации в целом. Работа в СЕ может вооружить Россию бесценным ин-

* Энтин Марк Львович – д.ю.н., профессор, Директор Института европейского права МГИМО (У) МИД России.

струментом выстраивания стабильных, равноправных связей с остальной Европой. Благодаря опоре на СЕ, российское руководство могло бы получить столь нужное ему признание того, что страна живет по тем же законам, тем же стандартам, что члены ЕС и НАТО. Это необходимо, чтобы под стратегическое партнерство России и Запада была подведена прочная политическая, культурологическая, ценностная основа.

Россия обладает в этой стопроцентно европейской Организации полным членством. Ситуация в значительной степени уникальная. Она дает России реальную возможность поставить СЕ на службу своим текущим и перспективным потребностям, сблизить свои национальные интересы с интересами других европейских государств, выйти на их совместную артикуляцию и обслуживание. Такими возможностями было бы просто грех не воспользоваться.

Но для этого политика России в отношении СЕ должна быть максимально активной и наступательной. Нужно, чтобы Россия весомо участвовала в формировании повестки дня СЕ. Важно, чтобы Россия предложила выгодную всем другим европейским странам перспективу развития СЕ, разделения труда между Советом, с одной стороны, ЕС, ОБСЕ и НАТО – с другой.

Такой перспективой могла бы стать переориентация СЕ на адаптацию законодательства ЕС к потребностям формирования общеевропейского правового пространства, совместное использование СЕ Россией и ЕС для разработки обязывающих правовых актов в любых интересующих обе стороны областях деятельности. СЕ для этого лучше всего подходит. В его активе около 200 многосторонних конвенций. В их числе основополагающие – о правах человека, национальных меньшинствах, биозтике, борьбе с преступностью в киберпространстве и т.д.

Актуальность такой постановки вопроса многократно усиливается возможностями, которые дает России председательство в СЕ в мае – ноябре 2006 года, и развертывающейся работой по осуществлению решений Третьего саммита Организации. России выгодно воспользоваться всем этим для продвижения своего стратегического видения СЕ, которое, правда, еще предстоит выработать. Выдвижение России на лидирующие роли в Страсбурге помогло бы вдохнуть в СЕ новую жизнь, превратило бы эту слегка одряхлевшую организацию в локомотив объединительных процессов на континенте.

Но для превращения СЕ в инструмент российской внешней политики необходимо также менять не устраивающее Москву положение дел

в Страсбурге. Пока Россия является объектом постоянной критики со стороны СЕ. В ответ Москва обвиняет СЕ в двойных стандартах. Предложения России, касающиеся решения в рамках СЕ вопросов согласования безвизового режима взаимных поездок, общих стандартов проведения парламентских и президентских выборов, всеобъемлющей конвенции по борьбе с терроризмом и т.д., блокируются.

Чтобы сломать ситуацию, было бы целесообразно терпеливо и упорно убеждать коллег по ЕС и СЕ, что политический класс России видит существующие проблемы с правами человека, верховенством закона и т.д., разъяснять, что он намерен их решать и обязательно с ними справиться. Но, прекрасно понимая эти проблемы, руководство страны считает, однако, что не они определяют вектор развития России. Критику лучше всего купировало бы приглашение Парламентской ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ) и других структур сотрудничать в их решении.

Улучшению атмосферы способствовали бы заявление на максимально высоком уровне об особом уважении, которое Россия испытывает к СЕ, ставка на самое тесное сотрудничество с другими странами в рамках СЕ, на опыт и профессионализм секретариата СЕ.

Подобные демарши помогли бы договориться с ЕС о том, что предложения, отстаиваемые Россией в СЕ, получают режим наибольшего благоприятствования и будут проходить по зеленому коридору

Наконец, чтобы покончить с чеченским креном в работе СЕ и предъявлением российскому руководству многочисленных и самых различных претензий, было бы крайне желательно предложить принципиально новое видение российской проблематики в СЕ. Подготовить его следовало бы прежде всего через делегацию Федерального Собрания в ПАСЕ. Для этого членам делегации совместно с рядом европарламентариев из разных стран и политических партий достаточно было бы внести на рассмотрение Бюро ПАСЕ проекты рекомендации и резолюции, излагающие идеологию органического участия России в Большой Объединенной Европе и принадлежности к ней. Соответствующие документы можно было бы озаглавить. «От политики добрососедства в отношении России к единой Европе с Россией»

Однако это все подготовительные меры по обеспечению более последовательного и эффективного участия России в СЕ. Главная задача состоит в том, чтобы повернуть СЕ к решению новых проблем и вызовов, с которыми сталкиваются Россия и все другие европейские страны, переориентировать СЕ на формирование общеевропейского пра-

вового, социального, экономического и политического пространства. Для выполнения подобной миссии у Совета Европы есть все необходимые возможности. Курс на решение указанной задачи можно было бы органически вплести в каждодневную работу Организации по реализации установок ее недавнего саммита.

2. Новый этап в деятельности Совета Европы

Совет Европы был и остается совестью Европы, хранителем ее демократических ценностей и традиций. СЕ объединяет почти все страны континента. Он призван служить инструментом их сближения, придавая интеграционным тенденциям панъевропейский охват. Влияние Совета сказывается далеко за его пределами. К нему тяготеют многие неевропейские страны. В этом отношении изменения, происходящие как в Европе, так и в мире, в целом, ничего не меняют. Объективно и народы, и государства заинтересованы в укреплении СЕ, правильном понимании Организацией их нужд и потребностей, повышении эффективности ее деятельности. Этим целям в большей или меньшей степени служили все саммиты СЕ.

Встречи глав государств или правительств, причем проводимые на постоянной основе, давно уже стали локомотивом развития всех евро-атлантических организаций. На саммитах ОБСЕ и НАТО принимались принципиальные решения по вопросам, стоящим перед входящими в них государствами. Без многочисленных ежегодно проводимых формальных и неформальных саммитов немыслим Европейский союз. Они получили институциональное закрепление еще в 1974 г. Были легитимированы Единым европейским актом 1986 г. Учредительные договоры ЕС закрепляют за Европейским советом статус главной направляющей силы Союза. Он задает стратегический вектор развития ЕС, принимает ключевые политические решения, снимает противоречия, возникающие между государствами-членами на всех других этапах деятельности интеграционного объединения. В планах ЕС – дальнейшее упрочение его позиций, обеспечение большей приемлемости и последовательности его деятельности.

С этой точки зрения проведение Третьего саммита СЕ органически вписывалось в общую тенденцию развития и функционирования евро-атлантических структур. Оно соответствовало также и традициям, сложившимся внутри Организации.

Первая встреча глав государств или правительств стран – членов СЕ в Вене в 1993 г. оказала огромное влияние на развитие континента.

Была запущена реформа Европейского Суда по правам человека. Встреча поручила СЕ разработать международные инструменты в области защиты прав национальных меньшинств. Она дала импульс созданию Европейской комиссии по борьбе с расизмом и нетерпимостью. Фактически на ней было достигнуто согласие по поводу расширения СЕ, которое предопределило нынешний облик континента. Не менее весомыми результатами завершился Второй саммит СЕ в Страсбурге в 1997 г. Он подвел итог деятельности Организации в новых условиях. Наметил ориентиры на будущее. Сформулировал текущую повестку дня СЕ. Расставил приоритеты.

Того же европейские страны ожидали и от Третьего саммита – ясных и конкретных решений, задающих вектор развития СЕ в изменившихся условиях, адаптации к ним и самой Организации, и методов ее деятельности, указаний на то, как и в каком направлении должно идти панъевропейское строительство в последующие годы. К новой встрече в верхах СЕ пришел с солидным перечнем свершений. Но и проблемы, и вызовы, с которыми европейские страны столкнулись в начале XXI века, остро поставили вопрос о необходимости наращивания международного сотрудничества и придания ему нового качества.

Вот буквально несколько цифр, характеризующих СЕ на современном этапе, размах его деятельности и его возможности. В СЕ входит 46 государств. Созданные им механизмы сотрудничества обслуживают 800 миллионов европейцев. Он дает уникальную площадку для обсуждения любых проблем как европейского, так и глобального развития. В рамках СЕ ведется не только межправительственный, но и активный межпарламентский диалог. В него вовлечены сотни неправительственных организаций. К тому же СЕ старается напрямую работать с гражданским обществом государств-членов. Советом разработано около 200 конвенций и других международно-правовых документов. По своим правовым и политическим последствиям для сближения государств-членов, гармонизации законодательства и правоприменительной практики, координации деятельности они могут быть приравнены к 25 тысячам двусторонних международных договоров. Только, в отличие от них, обеспечивают гораздо большее единство и единообразие. СЕ не ограничивается одним только Страсбургом. По сути, он представляет собой целую семью европейских организаций различной компетенции. С ним теснейшим образом связана большая группа межправительственных организаций, созданных

на базе частично открытых соглашений. Наиболее известные из них Европейская фармакопея, Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия), Группа государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО), Банк развития Совета Европы и многие другие. Наиболее ценным достоянием СЕ является Европейский Суд по правам человека. Он обеспечивает единообразное толкование и применение Европейской Конвенции по правам человека в масштабах всего континента. Большой вклад в формирование Большой Европы, основанной на общих идеалах и ценностях, вносят такие специализированные органы СЕ, как Бюро Комиссара СЕ по правам человека и Комитет по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего человеческого достоинства обращения или наказания. В их ряду стоят также Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью, Европейская комиссия по вопросам эффективности правосудия, Консультативный совет судей Европы, Комитет MONEYVAL, занимающийся оценкой мер борьбы с отмыванием денег, и некоторые другие. СЕ обладает высокопрофессиональным и тщательно подобранным секретариатом. Таким образом, у СЕ имеется огромный экспертный, интеллектуальный, организационный потенциал. Задача заключается в том, чтобы использовать его оптимальным образом на благо государств-членов и европейских народов. Ее рассмотрением в идеале и должен был бы заняться Третий саммит СЕ, особенно в свете новых проблем и новых вызовов.

Несмотря на окончание холодной войны и появление хороших предпосылок для безболезненного, скоординированного, взаимовыгодного развития, демократический мир столкнулся, тем не менее, с огромными проблемами чрезвычайной сложности и интенсивности. Они требуют твердых совместных действий. Монополии на истину и непогрешимость быть не может. У демократических государств нет права на односторонние и своекорыстные подходы. Надо сообща, без каких-либо изъятий бороться с международным терроризмом, приобретшим за последние годы совершенно чудовищные формы. Диалог цивилизаций следует дополнить скоординированной борьбой с экстремистскими силами, разжигающими войну между ними. Необходимо умело и грамотно противостоять организованной преступности, наркобизнесу, пандемиям и эпидемиям нового поколения, стремительной гибели окружающей среды, моральному, нравственному и этическому обнищанию человечества.

В ближайшие годы Европе предстоит вновь и вновь доказывать предпочтительность своей модели социально-экономического развития, базирующейся на идеалах свободы, демократии, защиты прав человека. В экономическом соревновании с американским колоссом и быстро прогрессирующими странами Юго-Восточной Азии ей важно добиться высокой конкурентоспособности, не поступившись социальными и демократическими завоеваниями. Для этого нужно объединять ресурсы и возможности. Необходимо формировать общую для всей Европы, а не для отдельных ее частей политическую культуру взаимного уважения, равноправия, совместного поиска решений и добросовестного исполнения согласованных договоренностей. Важно ускорить построение общеевропейского правового, гуманитарного, демократического пространства. Не менее важно подвести под него прочные основания всеобъемлющей экономической кооперации и таких экономических свобод, как свобода передвижения рабочей силы, товаров, услуг и капиталов.

Еще одна категория проблем, оптимальные подходы к решению которых должны были обсуждаться на саммите, касается дальнейшего строительства собственно Европы. Европейский союз вбирает в себя сейчас уже 25 государств – членов СЕ. Через два года эта цифра вырастет до 27. Затем, после того, как пройдет шок, вызванный итогами референдумов во Франции и Нидерландах, превысит 30 и более государств. Добавим к ним Швейцарию, Норвегию, Исландию и карликовые государства, имеющие с Европейским союзом особо тесные отношения. Фактически на наших глазах Совет Европы превращается в Организацию, состоящую из зоны ЕС и востока Европы и Закавказья. На его функционирование это не может не накладывать самый серьезный отпечаток. Но деятельность СЕ должна учитывать в будущем и то, что начавшийся в 90-е годы процесс демократизации, модернизации и вестернизации востока Европы в основном завершился. Свою миссию подтягивания новых демократий к европейским стандартам СЕ выполнил. Теперь в обычном формате, присущими ему юридико-техническими методами продолжать начатое может Европейский Суд по правам человека. Совету Европы нужно искать новые ориентиры. Ему важно было бы указать на новые методы работы, а может, в большей степени сделать упор на те, которыми он столь широко и успешно пользовался в предыдущие десятилетия.

Понятно, что Третий саммит не мог дать ответ на все поставленные вопросы. Этого трудно было бы ожидать в условиях, когда его нет

у государств-членов. Но он сумел в какой-то степени запустить работу по их осмыслению.

Третья встреча глав государств и правительств стран – членов СЕ состоялась в Варшаве 16-17 мая 2005 г. На ней были приняты Политическая декларация и План действий. Встреча поручила СЕ и дальше концентрировать свои усилия на защите и продвижении общих ценностей и идеалов прав человека, господства права и демократии¹. Она включила в круг первостепенных обязанностей СЕ укрепление личной безопасности европейцев прежде всего путем углубления международного сотрудничества в борьбе с терроризмом, организованной преступностью и торговлей людьми². Она сделала упор на необходимости более тесного сотрудничества СЕ с другими международными, и в первую очередь европейскими организациями и структурами³.

Накануне саммита между государствами-членами возникли нешуточные разногласия по поводу будущей ориентации СЕ. Большинство стран ЕС настаивали на том, чтобы СЕ полностью сосредоточился на тематике прав человека и связанных с ней вопросах. Россия и ряд других государств призывали к сохранению комплексного диверсифицированного характера его деятельности, отвечающего мандату СЕ как международной организации общей компетенции. Важнейшей заслугой саммита с учетом этого стало подтверждение всех основных направлений деятельности СЕ.

Саммит высказался за эффективную демократию и управление⁴, полновесное использование нормотворческого потенциала СЕ и рас-

¹ В Варшавской Декларации, в частности, говорится: «1. Совет Европы будет продолжать выполнять свою ключевую задачу – охранять и развивать права человека, демократию и верховенство закона. Вся деятельность СЕ должна содействовать достижению этой основополагающей цели». Здесь и далее цитируется по неофициальному переводу документов саммита, помещенному на официальном русскоязычном веб-сайте СЕ: http://www.coe.int/t/dcr/summit/20050517_decl_varsovie_ru.asp?toPrint=yes.

² В общем плане в преамбуле Варшавской Декларации акцентируется: «Саммит укрепит также политический мандат Совета Европы и усилит его вклад в общую стабильность и безопасность, поскольку Европа сталкивается с новыми вызовами и угрозами, требующими скоординированных и эффективных ответов. Теперь мы можем сосредоточиться на этих вызовах...». О них говорится также в п. 8 Декларации.

³ В этой части Варшавская Декларация выглядит особенно энергично. В ней подчеркивается: «Мы полны решимости добиться взаимодополняемости между Советом Европы и другими организациями, участвующими в строительстве демократической и безопасной Европы...» (п. 10).

⁴ См. п. 3 Варшавской Декларации.

ширение сотрудничества в правовой области⁵, универсализацию конвенций СЕ в масштабах континента и их последовательное соблюдение⁶ культурное разнообразие и устранение барьеров на пути контактов между людьми⁷, содействие социальной сплоченности⁸, интенсификацию борьбы с дискриминацией и нетерпимостью⁹

Обновленный мандат СЕ на обеспечение международного сотрудничества по всем этим направлениям, начиная с продвижения ценностей и идеалов прав человека, правового государства и демократии, содержится в Политической Декларации саммита. Несколько более обстоятельно и подробно они расшифровываются в одобренном им Плане действий (хотя и он также носит сравнительно общий и декларативный характер)¹⁰

Еще один вопрос, на который была призвана ответить встреча в верхах, заключался в том, уйдет ли СЕ на периферию европейской политики или государства-члены выскажутся за повышение его роли в европейских делах. Встреча выполнила свое предназначение. В четкой и определенной форме она высказалась за «укрепление» СЕ. В п. 1 Варшавской Декларации провозглашается: «Мы полны решимости укреплять и совершенствовать деятельность Совета Европы, его структуры и рабочие методы, а также усиливать прозрачность и эффективность, обеспечивая ему тем самым должную роль в меняющейся Европе» С тем чтобы подкрепить выраженное таким образом намерение, саммит принял целый ряд знаковых решений. Он учредил Группу мудрецов для разработки комплексной стратегии по обеспечению эффективности европейской системы защиты прав человека. Сделал став-

⁵ См. п. 4.

⁶ См. п. 5.

См. п. 6.

⁸ См. п. 7

⁹ См. п. 9

¹⁰ План действий состоит из пяти разделов, в каждом из которых дается разбивка направлений деятельности СЕ на отдельные темы и подпрограммы и указываются ведущие договорные инструменты и организационные структуры, на которые СЕ намерен опираться. Их названия говорят сами за себя: I – Содействие общим основополагающим ценностям: правам человека, верховенству закона и демократии; II – Укрепление безопасности европейских граждан; III – Строительство более гуманной и открытой Европы; IV – Укрепление сотрудничества с другими международными европейскими организациями и институтами; V – Осуществление Плана действий: прозрачный и эффективный Совет Европы. См.. http://www.coe.int/t/dcr/summit/20050517_decl_varsovie_ru.asp?toPrint=yes.

ку на создание форума «Будущее демократии» (для укрепления демократии, политических свобод и участия граждан). Доверил премьер-министру Люксембурга Жан-Клоду Юнкеру подготовить в личном порядке доклад о взаимоотношениях между СЕ и ЕС. Поручил Комитету министров СЕ (КМСЕ) назначить рабочую группу высокого уровня для проведения обзора стратегии Совета Европы по развитию социальной сплоченности в XXI веке. Призвал КМСЕ и Генерального секретаря придать новый импульс процессу реформ организационных структур и рабочих методов СЕ, предписав КМСЕ заслушать и обсудить первый из серии регулярных докладов на эту тему на своей министерской встрече в мае 2006 г.¹¹

Смогут ли эти меры повлиять на европейскую архитектуру и то место, которое занимает в ней Совет Европы, покажет будущее. Одно несомненно. Пусть саммит и не внес каких-то крупных новшеств в деятельность Организации, он выразил ей твердую политическую поддержку. Совет Европы получил новый политический импульс. Им вполне можно воспользоваться как для последовательной реализации одобренных саммитом планов работы Организации, так и для ее разворота на обслуживание других перспективных проблем, волнующих европейские народы, а также той повестки дня, которая ближе интересам Российской Федерации.

3. Обновленная повестка дня для Совета Европы

Никто на континенте не ожидал от встречи глав государств и правительств стран СЕ каких-то прорывных решений. Тем важнее ясно видеть принесенный ею позитив. Итак, встреча СЕ в верхах переподтвердила мандат Совета по всем направлениям его деятельности. Она дала импульс Совету работать еще активнее. Она сориентировала Совет на интенсификацию сотрудничества с ЕС и ОБСЕ. На ней была утверждена серия перспективных институциональных инициатив.

Поэтому самая первая задача, которая стоит перед Российской Федерацией, особенно ввиду ее председательства в СЕ, и всеми другими государствами-членами, заключается в том, чтобы вдохнуть жизнь в решения саммита. Необходимо нарастить на них мясо. Важно осуществлять плотный творческий контроль за их реализацией.

¹¹ Первые три из указанных конкретных мер включены в Варшавскую Декларацию и упоминаются затем также в Плане действий. Две остальные перечислены только в Плане действий.

В решениях саммита много положений, которые вполне устраивают Российскую Федерацию. И это не только лозунги, типа Европы без разделительных линий. Они касаются, помимо прочего, расширения прагматичного каждодневного международного сотрудничества в области социального сплочения, здравоохранения, культуры, образования, борьбы с преступностью и во многих других сферах. России было бы выгодно добиваться их последовательной реализации. Но для этого в рамках СЕ, как отмечалось выше, нужно вести активную наступательную политику, перехватывать инициативу, вплетать в практику сотрудничества по согласованным направлениям деятельности именно те аспекты, ту проблематику, которая интересна российскому государству, российским министерствам и ведомствам, бизнесу, НПО, россиянам в целом.

Вторая задача состоит в том, чтобы предложить свое прочтение решений саммита, не расходящееся с тем, которое готовы были бы дать другие европейские страны, но в большей степени учитывающее перспективные потребности Российской Федерации и ее возможную стратегию в отношении СЕ. Столицы государств-членов, штаб-квартиры СЕ и ЕС было бы желательно убедить посмотреть на итоги саммита и будущую повестку дня Совета Европы под следующим ракурсом.

Прежде всего, Совет получил зеленый свет на дальнейшее формирование европейского гуманитарного, культурного, образовательного, социального, правового и экономического пространства, а также, частично, пространства в области безопасности. Страны континента пока только в начале пути. Единое пространство остается рваным и проблемным. Ему нужно придать совершенно иное качество. Оно должно отвечать требованиям равенства, взаимности, солидарности, общего интереса. Оно призвано помочь европейским странам в проведении структурных реформ: пенсионной системы, системы здравоохранения, образования, социального обеспечения и многих других.

Саммит высоко оценил нормотворческую деятельность СЕ. Он поручил Страсбургу и впредь ею активно заниматься. Дальнейшее сближение стран региона вызывает растущую потребность в такой работе. Ей следовало бы придать приоритетный характер.

Одновременно саммит вскользь упомянул инвентаризацию и универсализацию договорного наследия СЕ. Очевидно, что нормотворческая работа в новых областях должна идти рука об руку с обновлением уже имеющихся конвенционных договоренностей, их адаптации-

ей к меняющимся потребностям. Но и без универсализации договорного наследия СЕ его более эффективного использования для сближения стран континента будет добиться намного сложнее. Еще одно направление деятельности, потенциально заложенное в решениях саммита, – активизация работы КМСЕ по реализации многочисленных принимаемых им резолюций и рекомендаций. Интересно было бы посмотреть, что можно сделать, чтобы резолюции Комитета министров не только на словах, но и на деле вели к гармонизации внутренней политики и правоприменительной практики в Большой Европе.

Встреча СЕ в верхах подчеркнула призвание Организации заботиться о защите и продвижении общих ценностей и идеалов, на которых должно базироваться сближение стран и народов континента. Но из этого следует также и то, что Совет получил мандат реагировать на новые вызовы общим ценностям. Их много. В Варшаве были обозначены только некоторые из них. Это не только организованная преступность, терроризм, наркобизнес, манипулирование религиозным экстремизмом, коррупция, торговля людьми, незаконная экономическая миграция, но и ослабление власти и влияния государственных институтов, кризис политических партий и т.д. Это и нравственная деградация общества, исчезновение моральных ориентиров, десоциализация личности, растущее отчуждение, помноженные на утрату доверия к демократическим институтам, международному праву и Организации Объединенных Наций. Это и разрыв между богатыми и бедными, кризис социального обеспечения и пенсионных систем, новые болезни, порождаемые безответственным изменением условий существования человека. Это и деградация окружающей среды, и изменение климата под влиянием человеческой деятельности, порождающие все более чудовищные и разрушительные катастрофы на планете. Это и вызовы конкурентоспособности европейской социально-ориентированной модели рыночной экономики.

Соответствующей работе также можно было бы придать приоритетный характер. СЕ следовало бы выступить интеллектуальным лидером в их решении.

Во главу угла деятельности Организации саммит поставил бережное отношение к общему достоянию идеалов и ценностей правового государства, демократии, прав человека. Их охрану и мониторинг за их соблюдением он отнес к основным формам деятельности СЕ. Но если мы действительно хотим превратить мониторинг в инстру-

мент сотрудничества, содействия и коллективного движения вперед, действующие механизмы надо перестраивать, убирая из них элементы спекуляции, диктата, двурушничества. Для этого осуществляемый Советом мониторинг должен становиться более прозрачным, невыборочным, равноправным.

В Варшаве сделан большой шаг к рационализации совместных действий СЕ с ЕС и ОБСЕ. Приняты документы, ориентирующие на их активизацию. Предложено подготовить новые предложения. Но некоторый набор мер является самоочевидным. Надо ускорить присоединение Брюсселя к Европейской конвенции о защите прав человека и убедить ЕС открыть в Страсбурге полномасштабное представительство. Ждать ратификации Европейской Конституции, принимая во внимание результаты референдумов во Франции и Нидерландах, бессмысленно. Большое будущее у совместной работы Страсбурга и Брюсселя над модальным законодательством, гармонизацией национального законодательства, многими другими досье. Чрезвычайно плодотворной может быть идея о проведении в будущем совместного саммита СЕ, ЕС и ОБСЕ. На его подготовку потребуется время. Приступать к ней следует не откладывая.

Аналогичным образом, с точки зрения российских интересов, важно было бы взглянуть на все без исключения решения саммита, на каждую строчку, каждую букву Политической Декларации и Плана действий, особенно ввиду использования при их составлении расплывчатой лексики и компромиссных формулировок. Причем сделать это надо в опережающем порядке. Ведь все эти сравнительно общие установки саммита в любом случае будут впоследствии переводиться на язык практических действий, облекаться в систему «немножечко иных» конкретных мер и предложений.

Наконец, третья задача состоит в том, чтобы не упустить все те интересные, перспективные, выгодные российскому государству идеи, которые высказывались на этапе подготовке саммита, но по тем или иным причинам не были включены в итоговые документы. В новых условиях, на этапе реализации решений саммита к ним вполне можно было бы вернуться.

Вот только некоторые из них. В начале 90-х годов прошлого века перед Советом Европы была поставлена главная задача – сделать свободу, демократию и основанные на них ценности и идеалы общим достоянием европейских народов. Для ее решения Совет был преобразо-

ван в панъевропейскую организацию. Были развернуты программы технического содействия. Сейчас задача по превращению свободы, демократии и основанных на них ценностей и идеалов в общее достояние европейских народов в основном выполнена. Совет Европы вправе гордиться тем, что на его долю выпала такая миссия. Сохраняя старые приоритеты, он мог бы теперь в большей степени использовать свой колоссальный потенциал, то, что все европейские страны готовы теперь действовать сообща, для того, чтобы совместно противостоять новым угрозам и вызовам. О них подробно говорилось выше.

Для того чтобы вклад Совета в решение наиболее острых и злободневных проблем континента был особенно весомым, необходима масштабная активизация его нормотворческой, нормоустанавливающей деятельности. Это всегда было сильной стороной СЕ. Соответствующая работа должна быть поставлена во главу угла деятельности Организации. Она должна вестись не просто наряду с другими направлениями или формами деятельности. Ей надо придать характер абсолютного приоритета. Мир быстро меняется. Он не стоит на месте. На первый план выходят новые потребности. Защищать и отстаивать только то, что было сделано раньше, совершенно недостаточно. Поэтому инвентаризация накопленного СЕ конвенционного, иного нормативного материала (своего рода *acquis* Совета Европы), его кодификация, актуализация и модернизация могут рассматриваться всего лишь как прелюдия к гораздо более масштабной и амбициозной работе. СЕ будет по-настоящему востребован только, если он пойдет по пути разработки новых конвенций, новых юридических инструментов, модельных законов, кодексов поведения, сводов образцовой практики, правил добросовестного поведения и саморегуляции и т.д., если он возьмет на себя заботу о сближении, гармонизации, унификации и совместимости национального законодательства в масштабах континента. В этом плане Совет Европы может показывать дорогу и прокладывать ее для своих непосредственных соседей и для других регионов.

С тем чтобы инициативно включиться в эту огромную, тяжелую и очень ответственную работу, СЕ должен заново освоить столь присущую ему и Европе в целом культуру уважительного отношения друг к другу, плюрализма, равноправия, сотворчества. Двусторонние программы технической помощи по утверждению приверженности отдельных стран правам человека и демократии выполнили свою

миссию. В какой-то степени это пройденный этап. Нет смысла постоянно повторять вчерашний день. Двусторонние программы должны быть интегрированы в обычное многостороннее сотрудничество¹². Через сотворчество и движение вперед учить проще и эффективнее. Тогда и материал, который нужно выучить, усваивается лучше. Тем более если этот материал постоянно обновляется, а вчерашние учителя в любой момент, как свидетельствуют расовые волнения во Франции конца 2005 г., могут превратиться в учеников.

Точно так же разработанные СЕ механизмы контроля и мониторинга, которые также могут быть отнесены к его ценнейшему достоянию, должны в равной степени применяться ко всем государствам-членам, старым и новым. СЕ – не место для двойных стандартов. В свою очередь, тематический мониторинг по острейшим и наиболее злободневным вопросам демократического, институционального и социально-экономического развития мог бы находить несколько большее отражение в программах действий СЕ, в программе многостороннего сотрудничества. Применяемые Советом Европы формы мониторинга выполнения государствами взятых на себя обязательств и обязательств, вытекающих из членства в Организации, устарели. Они создают ложное представление о Европе двух или трех скоростей. Слишком много параллелизма, дублирования, политизации или мелкотемья. Необходимо сделать решительный шаг к рационализации мониторинга, приданию ему скоординированного и более технического характера, подчинению его нормотворческой составляющей деятельности СЕ. В этом контексте можно было бы вернуться к рассмотрению инициативы, выдвигавшейся несколько лет тому назад Чешской Республикой, о создании в рамках СЕ суда общей компетенции. Для Совета Европы в его нынешнем виде это не актуально. Но резкая активизация нормотворческой деятельности СЕ, его переключение на формирование общеевропейского законодательства, инвентаризация и последующие кодификация и модернизация конвенций и резолюций СЕ сделают такой суд востребованными.

Именно нормотворчество следовало бы превратить в идеальную лабораторию по объединению усилий СЕ с другими международны-

¹² Хороший образец дает Венецианская комиссия, экспертиза которой носит открытый, гласный и общедоступный характер, так же как и распределение нагрузки среди отвечающих за экспертизу и обсуждение полученных результатов на пленарных заседаниях с участием представителей заинтересованных сторон.

ми структурами. В этом плане были бы уместны и взаимодополняемость, и ставка на оптимальное использование преимуществ каждой из них. Взяв на себя лидерство в области нормотворчества и формирования международного стандарта поведения, СЕ мог бы предложить новые формы кооперации и разделения труда своим традиционным партнерам – ООН, ОБСЕ, НАТО, субрегиональным организациям, НПО. Но в первую очередь – Европейскому союзу. В принципе было бы очень перспективным, если бы Брюссель и Страсбург начали сообща разрабатывать повестку дня.

Совет Европы объединяет почти все европейские страны – членов ЕС и не входящие в него государства. Он вполне мог бы служить горнилом, в котором переплавляются частные интересы и амбиции и утверждается общий интерес. У Совета есть все необходимое для того, чтобы на деле, а не на словах формировать Большую Европу без разделительных линий. Но для этого он должен получить гораздо более широкие полномочия на формирование единого европейского правового, гуманитарного, образовательного, культурного, социального и экономического пространства, а также пространства в области внутренней безопасности. Европейские страны могли бы передать ему далеко идущие полномочия по формированию целостного европейского пространства, основанного на общих для всех свободах – передвижения людей, товаров, капиталов и услуг. Стоило бы подумать также над тем, чтобы в своей нормотворческой деятельности СЕ мог опираться на возможности публичной службы Европейского союза. Такие примеры уже имеются. Подобный подход дал бы возможность ЕС и остальной части Европы сообща работать над перспективными нормативными актами общеевропейского охвата и значения.

Области нормотворчества, на которых СЕ и ЕС следовало бы сконцентрировать свои усилия, должны все в большей и большей степени сдвигаться в сторону вопросов внутренней безопасности, сотрудничества полицейских и судебных органов, контроля над миграцией, безвизового передвижения, обеспечения общих для Большой Европы экономических свобод. Особый упор важно было бы сделать на разработке законодательства, защищающего частную собственность и гарантирующего согласование интересов социального государства и бизнес-сообщества.

Назрели решения о некоторой переналадке институциональной системы СЕ. Для укрепления Совета Европы в целом необходимо преж-

де всего усиление его Парламентской Ассамблеи. Усиление межпарламентских структур является одним из магистральных направлений развития международных отношений и углубления интеграционных процессов. Наиболее яркий пример дает Европейский союз, в функционировании которого Европарламент играет все более заметную роль. Постановка вопроса о переходе к избранию депутатов на основе прямых и тайных выборов, синхронизированных с выборами в Европарламент, пока преждевременна. Но вполне естественной была бы передача Ассамблеи части нормотворческих функций. За ПАСЕ следует признать право законодательной инициативы. Ей следует предоставить, в частности, право на внесение на обсуждение КМСЕ или совместное обсуждение проектов нормативных документов, подготавливаемых Ассамблеей или по ее заказу. ПАСЕ следовало бы в гораздо более широких пределах интегрировать в нормотворческий процесс. Кроме того, в распоряжении ПАСЕ должны быть достаточные ресурсы для поддержания интенсивного диалога с национальными парламентами. Это тоже веление времени. Предложения ПАСЕ о расширении ее полномочий в области нормотворчества, нашедшие отражение в ее резолюциях и рекомендациях, вполне можно было бы поддержать.

Гораздо более открытой и транспарентной должна стать работа Комитета министров СЕ. Его повестку дня следует составлять с таким расчетом, чтобы она выглядела интересной и притягательной для мировых средств массовой информации. Общению КМСЕ с ними надо придать совершенно иной характер. Гораздо более частыми и интенсивными должны стать встречи отраслевых министров. На их обсуждение желательно выносить конкретные решения. Необходимо, чтобы их работа получила гораздо более насыщенный характер. В практику следовало бы ввести проведение совместных заседаний Совета министров ЕС и отраслевых министров стран СЕ. Такое новшество обеспечит синергетический эффект, подстегнет сотрудничество и интеграционные процессы в масштабах континента.

Недостаточно пока используется огромный потенциал Конгресса местных и региональных властей Европы (КМРВЕ). Да, конгресс зарекомендовал себя как эффективный проводник интересов местного самоуправления. Он превратился в форум, на котором обсуждаются животрепещущие проблемы регионального и местного строительства. Но КМРВЕ мог бы дать регионам и муниципалитетам гораздо больший выход на международное сотрудничество. Они кровно заинтере-

сованы в популяризации прогрессивного опыта управления, включая примеры эффективного использования государственно-частного партнерства и концессионных соглашений. Им хотелось бы активно развивать движение городов и областей-побратимов и другие формы более тесного сотрудничества и обмена опытом. Им нужна активная помощь со стороны КМРВЕ для привлечения современного ноу-хау, получения и рачительного использования инвестиций.

Масштабные реформы гражданской службы, проведенные предыдущим Генеральным секретарем СЕ, не сделали ее более мобильной. Не сняли они с СЕ и финансовый гнет, связанный с разного рода социальными выплатами. Необходимо решить вопросы социального и пенсионного обеспечения сотрудников по оптимальному сценарию. Но главное – нужно было бы сделать гораздо более привлекательной и распространенной в СЕ работу по краткосрочному, среднесрочному и долгосрочному контракту, уйти от пожизненного найма, ввести существенную дифференциацию оплаты наиболее подготовленных и профессиональных сотрудников.

Суммируя все приведенные предложения, можно сказать, что Россия нуждается в обновлении СЕ и переориентации его деятельности. Ей нужна более профессиональная и менее политизированная международная организация, нацеленная на стимулирование интеграционных процессов в масштабах континента с опорой на использование совместно разрабатываемых правовых инструментов, такая организация, которая бы отвечала ее видению Большой Европы.

Варшавский саммит привел СЕ в движение. Он поддержал ряд перспективных инициатив. В 2006 г. Россия председательствует в СЕ. Все это создает неплохие предпосылки для того, чтобы Москва предложила свой проект Совета Европы и настояла на его реализации.

Такой сценарий развития событий вполне возможен. Но для этого нужно, чтобы Россия поменяла свою политику в отношении СЕ. Она должна стать гораздо более активной, последовательной и доброжелательной к самой Организации.

Выполнение Россией обязательств по международным экологическим соглашениям

*Солнцев А. М.**

Экологический императив призывает к международному сотрудничеству в самых разнообразных формах: на двухстороннем, региональном и глобальном уровнях. Природные катастрофы последних лет (например, цунами в США в 2005 г., недавние землетрясения в Азии) показывают, что государствам в одиночку невозможно справиться ни с предотвращением такого рода катастроф, ни с их последствиями. Можно согласиться с мнением М.Н. Копылова и Э.Ю. Кузьменко в том, что на сегодняшний день значимость международных экологических отношений для отдельных государств и для всего международного сообщества аксиоматична¹. Международное экологическое сотрудничество крайне важно и для достижения устойчивого развития; так, например, в «Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию»² отмечается: поскольку биосфера как регулятор окружающей среды представляет собой единую систему, переход к устойчивому развитию всего мирового сообщества может быть осуществлен только в условиях эффективного международного сотрудничества.

Позиция государств в отношении выполнения международных обязательств во многом определяется при решении вопроса о взаимодействии и соотношении международного и национального права на конституционном уровне³. В Конституции России (ст. 15 п. 4) в главе «Основы конституционного строя» закреплено, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры России являются составной частью ее правовой системы. В случае противоречия между положениями внутреннего законодательства

Солнцев Александр Михайлович – аспирант кафедры международного права РУДН.

¹ Копылов М.Н., Кузьменко Э.Ю. Международное экологическое право: кодификация и прогрессивное развитие. М., 2005. С. 12.

² Указ Президента РФ от 01.04.1996 г. № 440 «О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию» // СЗРФ от 08.04.1996 г., № 15, ст. 1572.

³ Соколова Н.А. Теоретические проблемы международного права окружающей среды. Иркутск, 2002. С. 182.

и международным договором России предпочтение отдается положениям международного договора.

Такой подход повторен также и в основных национальных экологических законах: ФЗ «Об охране окружающей среды» № 7-ФЗ от 10.01.2002 г (ст. 82), ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» № 96-ФЗ от 04.05.1999 г (ст. 33), Лесной кодекс РФ № 22-ФЗ от 29.01.1997 г (ст. 3), Водный кодекс РФ № 167-ФЗ от 16.11.1995 г (ст. 4), Земельный кодекс РФ № 136-ФЗ от 25.10.2001 г (ст. 4) и др. В августе 2002 г наше государство приняло «Экологическую доктрину Российской Федерации»⁴, относящуюся к «мягкому праву»⁵, где определено, что основной задачей в области международного сотрудничества является реализация интересов Российской Федерации путем участия в решении глобальных и региональных экологических проблем и регулировании глобализации в интересах устойчивого развития мирового сообщества. Для выполнения этой задачи необходимо:

- участие России в консолидации усилий мирового сообщества по сохранению окружающей среды, в том числе в разработке и выполнении международных договоров по ее охране;
- содействие экологизации положений действующих и планируемых международных договоров;
- активное участие в международных экологических организациях, в том числе входящих в систему ООН;
- обеспечение обязательной государственной экологической экспертизы и экологического контроля всех международных программ и проектов, реализуемых на территории России;
- упреждающее воздействие на процесс глобализации путем активного участия Российской Федерации в международных переговорах, касающихся использования природных ресурсов, трансграничного перемещения технологий, товаров и услуг, способных нанести экологический ущерб населению и природной среде.

Россия всегда активно сотрудничала с государствами в сфере защиты окружающей среды. Представители Российской Империи, СССР и Российской Федерации были участниками четырех известных международных экологических конференций: в Швейцарии (г. Берн)

⁴ Распоряжение Правительства РФ от 31 августа 2002 г. № 1225-р // Российская газета. 18 сент. 2002 г.

⁵ Подробнее см.: Копылов М.Н., Кузьменко Э.Ю. Указ. соч. С. 36.

в 1913 г.⁶, в Швеции (г. Стокгольм) в 1972 г.⁷, в Бразилии (г. Рио-де-Жанейро) в 1992 г.⁸ и в ЮАР (г. Йоханнесбург) в 2002 г.⁹

В настоящее время действует более 1500 многосторонних и свыше 3000 двухсторонних международных экологических соглашений¹⁰ (МЭС)¹¹. Как подчеркивает И.А. Мухин, активное участие нашей страны в международном экологическом сотрудничестве является составным элементом ее политики¹². Россия подписала и ратифицировала большое количество МЭС. Среди последних ратификаций можно отметить Киотский протокол 1997 г. (КП)¹³ к Рамочной конвенции ООН об изменении климата 1992 г. (РКИК ООН) и Объединенную конвенцию о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами от 05.09.1997 г.¹⁴, где зафиксирован принцип безопасного и экологически обоснованного удаления радиоактивных отходов.

Подписать и ратифицировать международное соглашение мало – необходимо выполнять обязательства, вытекающие из него. Принцип добросовестного выполнения обязательств по международному праву является основой международного права и в силу значимости приобрел императивный характер (*jus cogens*)¹⁵.

⁶ Бородин И.П. Мировая охрана природы. Петроград, 1915.

⁷ Копылов М.Н., Кузьменко Э.Ю. Указ. соч. С. 216-219.

⁸ Колбасов О.С. Конференция ООН по окружающей среде и развитию // Государство и право. 1992. № 11. С. 85-91, Экология – главный пункт повестки дня мирового порядка // Московский журнал международного права. 1992. № 4. С. 65-80.

⁹ Мировая политика ООН: Йоханнесбург=Рио+10 // Экология-XXI век. 2002. № 1-2; Мировая политика ООН: ООН – Йоханнесбург – ЕС – Россия // Экология-XXI век. 2002. № 5-7.

¹⁰ Копылов М.Н., Кузьменко Э.Ю. Указ. соч. С. 13.

¹¹ В данной работе к МЭС относятся соглашения, прямо или косвенно направленные на решение вопросов в сфере международного экологического права.

¹² Мухин И.А. Роль международного права в становлении правового регулирования охраны окружающей среды в Российской Федерации // Право и политика. 2005. № 3. С. 87.

¹³ Киотский протокол вступил в силу 16.02.2005 г. (ФЗ № 128 от 05.11.2004 г.), это случилось именно благодаря России, в противном случае Протокол остался бы мертворожденным соглашением. Подробнее см.: Абашидзе А.Х., Солнцев А.М. Киотский протокол: слово за Россией // Обозреватель. 2003. № 12. С. 77-83.

¹⁴ ФЗ № 139 от 04.11.2005 г. Текст конвенции см.: Международное ядерное право в документах. Казань, 2003. С. 226-249.

¹⁵ Международное право / Отв. ред. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. М., 2005. С. 88; Захарова Н.В. Выполнение обязательств, вытекающих из международного договора. М., 1987. С. 55.

Российская Федерация осуществляет международное сотрудничество в области охраны окружающей среды в рамках международных организаций, многосторонних и двухсторонних соглашений в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права. Однако нормы международного права не становятся автоматически нормами национального права. Реализация предписаний международно-правовых норм происходит через национальное законодательство. Как отмечает Н.А. Соколова, государство не может не создавать механизмы для осуществления норм международного права во внутригосударственной сфере, поскольку иначе оно просто не способно выполнить свои международные обязательства¹⁶. Но имплементация положений международного права вовсе не заключается лишь в правотворческой деятельности государства, она предполагает проведение широкого комплекса мероприятий организационного характера, направленных на непосредственную реализацию международно-правовых норм¹⁷. В.В. Гаврилов указывает, что процесс взаимодействия международной и национальной правовых систем происходит в рамках юридической практики по трем направлениям: нормативное взаимодействие, институциональное взаимодействие и взаимодействие на уровне идеологии и правосознания¹⁸. В данной работе на конкретных примерах будет показано, какие меры правового и организационного характера осуществляет Россия во исполнение ратифицированных МЭС.

В международных экологических соглашениях по-разному определяются обязанности государств относительно национального регулирования. Для реализации большинства МЭС на национальном уровне проводится ряд мероприятий: внесение изменений в действующее национальное законодательство или издание новых нормативных актов (в том числе подзаконного характера)¹⁹, создание межведомственных

¹⁶ Соколова Н.А. Взаимодействие международного и внутригосударственного права в сфере охраны окружающей среды // Сибирский юридический вестник. 2001. № 3.

¹⁷ Анисимов Л.Н. Имплементация норм международного права в национальное законодательство // Международное право в современном мире. Сб. статей. М., 1984. С. 117.

¹⁸ Гаврилов В.В. Понятие и взаимодействие международной и национальных правовых систем. Владивосток. 2005. С. 70-128.

¹⁹ Например, для реализации положений Объединенной конвенции о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами от 05.09.1997 г. на национальном законодательном уровне необходимо (ст. 19): ввести требования в отношении безопасности и регулирующих положений по радиационной безопасности, создать систему лицензирования деятельности в об-

групп для осуществления МЭС, регулярное издание отчетов (докладов) по осуществлению положений соглашений. Выполнение Россией обязательств по МЭС обеспечивают: Правительство России, Министерство иностранных дел РФ (МИД России), Министерство природных ресурсов РФ (МПР России), Министерство экономического развития РФ (Минэкономразвития России) и другие федеральные органы исполнительной власти (ФОИВ), а также специально учрежденные комиссии (обычно межведомственного характера).

Главным органом, ответственным за координацию деятельности России в сфере международного экологического сотрудничества, является МПР России, которое осуществляет свою деятельность по следующим направлениям:

- гармонизация российских и международных подходов к природно-ресурсной и природоохранной деятельности с учетом национальных интересов Российской Федерации;
- подготовка и заключение в установленном порядке международных договоров в сфере природопользования и охраны окружающей среды с заинтересованными зарубежными странами и международными организациями;
- выполнение обязательств, вытекающих из участия России в международных договорах и членства в международных организациях в области природопользования и охраны окружающей среды;
- активное участие в деятельности межправительственных комиссий по экономическому и научно-техническому сотрудничеству России с зарубежными странами в части, касающейся природопользования и охраны окружающей среды;
- эффективное использование возможностей международных организаций, международного опыта в природно-ресурсной и природоохранной деятельности, включая взаимодействие по предотвращению

ласти обращения с отработавшим топливом и радиоактивными отходами, ввести в законодательство принудительные меры для выполнения указанных мер и т.д. Положения законодательства РФ (ФЗ «Об использовании атомной энергии», ФЗ «О радиационной безопасности населения», ФЗ «Об охране окружающей среды») в комплексе с принятыми на его основе нормативно-правовыми актами, включая федеральные нормы и правила в области использования атомной энергии, устанавливают комплекс требований, в целом отвечающих положениям данной конвенции. Вместе с тем ратификация конвенции потребует принятия отдельных нормативно-правовых актов, регламентирующих вопросы обеспечения безопасности при обращении с отработавшим ядерным топливом и радиоактивными отходами.

и ликвидации последствий экологического терроризма и другим направлениям.

Главным ведомством по большинству МЭС определено МПР России (более 20 многосторонних и более 50 двухсторонних), это министерство осуществляет также взаимодействие с международными организациями, форумами и программами в сфере защиты окружающей среды (ООН, Совет Европы, ВТО, ОБСЕ, ЕС, ЮНЕП, ГЭФ, МСОП, Арктический Совет, различные советы СНГ и т.д.). МПР России и другие российские ведомства и комиссии следят за выполнением МЭС. представители РФ участвуют в ежегодных Конференциях Сторон (КС) в рамках определенных МЭС, представляют отчеты, участвуют в разработке поправок к соглашениям, а затем в процедуре принятия их Россией и т.д. Важно отметить, что поправки к уже ратифицированным МЭС, а также меры, принимаемые в рамках осуществления определенных МЭС на ежегодных КС, утверждаются Правительством России (при согласовании с ответственными органами) в упрощенном порядке – путем утверждения или принятия, согласно ст. 20 ФЗ «О международных договорах РФ»²⁰ Например, в конце августа 2005 г Правительство России постановило (согласовав с МПР России, МИД России и другими заинтересованными ФОИВ) принять поправки к Монреальскому протоколу по веществам, разрушающим озоновый слой (Монреаль, 16.09 1987 г), утвержденные на КС-4 (Копенгаген, 1992 г), КС-9 (Монреаль, 1997 г) и КС-11 (Пекин, 1999 г)²¹ Иным примером может служить принятие Правительством России (согласованное с МИДом России, Федеральной службой по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, МПР России, Минфином России и Минюстом России) мер²², принятых XXII-XXVI КС и Специальной КС-XII по Договору об Антарктике 1959 г ²³

²⁰ Федеральный закон от 15.07.1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» // Российская газета. 21 июля 1995 г

²¹ Постановление Правительства РФ от 27.08.2005 г. № 539 «О принятии Российской Федерацией поправок к Монреальскому протоколу по веществам, разрушающим озоновый слой» // Российская газета. 1 сент. 2005 г. Поправки вступят в силу по истечении 3 месяцев после официального опубликования – 01.12.2005 г

²² В соответствии со ст. IX п. 4 Договора об Антарктике 1959 г меры, принимаемые на КСДА, приобретают обязательный характер после того, как они были утверждены всеми государствами, представители которых имели право участвовать в работе конкретного совещания.

²³ Постановление Правительства РФ от 10.06.2005 г. № 369 «О мерах, принятых консультативными совещаниями по Договору об Антарктике» // СЗРФ от 20.06.2005 г № 25 ст. 2506.

Рассмотрев общие вопросы, связанные с выполнением обязательств Россией по МЭС, хотелось бы подробнее остановиться на следующих аспектах: создание на национальном уровне институциональной основы для выполнения обязательств и регулярная подготовка отчетов (докладов) по реализации положений МЭС. Как было ранее отмечено, на сегодняшний день принято довольно большое количество МЭС, но в рамках нашего исследования, не претендуя на всесторонний анализ, рассмотрим лишь некоторые из них (Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1979 г., Конвенция по международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения 1973 г., Конвенция о биологическом разнообразии 1992 г., Рамочная конвенция ООН об изменении климата 1992 г (РКИК ООН) и Киотский протокол 1997 г к РКИК ООН 1992 г., Протокол об охране окружающей среды 1991 г к Договору об Антарктике 1959 г., Объединенная конвенция о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами 1997 г.).

Институциональная основа

Государства, становясь стороной международных соглашений, принимают на себя определенные обязательства и часто создают специальные органы, комиссии или центры, которые должны нести прямую ответственность за выполнение положений этих соглашений. Так, например, в 1996 г в соответствии с решениями 15-й сессии Рабочей группы Европейской экономической комиссии ООН (ЕЭК ООН) по воздействию и 14-й сессии Исполнительного органа Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1979 г было принято решение создать Международный Координационный Субцентр по картированию и изучению воздействия загрязнения воздуха на окружающую среду для региона СНГ на базе Национального Координационного Центра по изучению воздействия загрязнителей воздуха на окружающую среду. Основная цель Субцентра связана с осуществлением вклада Российской Федерации в работу таких органов Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния, как Рабочая группа по воздействию, Целевая группа по картированию, Программа по картированию и Международный Координационный Центр по воздействию в виде расчетов величин критических нагрузок и уровней основных загрязнителей атмосферного воздуха для терри-

тории стран СНГ, в том числе путем оказания помощи Национальным координационным Центрам стран СНГ в подготовке данных в соответствии с имеющимися международными методическими рекомендациями для их представления в рабочие органы Конвенции²⁴

Также Россия, будучи правопреемницей СССР, является стороной Конвенции по международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕС) (г. Вашингтон, 03.03.1973 г.)²⁵ Функции по обеспечению выполнения Российской Федерацией обязательств, вытекающих из Конвенции, возложены на МПР России²⁶ В целях обеспечения внутренних мер по усилению контроля за добычей, торговлей и пропуском через таможенную границу образцов СИТЕС был создан план совместных действий федеральных органов исполнительной власти (природоохранных, таможенных, правоохранительных, карантинных органов и органов связи). Аналогичные планы сформулированы во многих субъектах Российской Федерации. Совместная деятельность природоохранных, правоохранительных, таможенных и карантинных служб позволила пресечь некоторые попытки незаконного ввоза на территорию России редких экзотических животных из стран Юго-Восточной Азии, Африки и Южной Америки в коммерческих целях. Были пресечены и многие попытки вывоза с территории России редких животных, биологического сырья и дериватов²⁷

Согласно ст. VIII СИТЕС стороны обязуются предпринимать надлежащие меры для проведения в жизнь положений Конвенции, а также меры по запрещению торговли образцами в нарушение положений Конвенции: наказание за торговлю такими образами или/и наказание за владение ими и конфискация или возвращение экспортировавшему государству таких образцов. В качестве одной из таких мер в России были приняты «Правила использования конфискованных диких животных и растений, их частей или дериватов, подпадающих под действие СИТЕС»²⁸ В случае принятия на КС поправок к Приложениям

²⁴ Приказ Госкомэкологии РФ от 03.02.1997 г. № 41 «О создании Международного координационного Субцентра по картированию и изучению воздействия загрязнения воздуха на окружающую среду для региона СНГ».

²⁵ Конвенция вступила в силу 01.08.1975 г. (для СССР 08.12.1976 г.).

²⁶ Распоряжение Правительства РФ от 11.02.2002 г. № 166-п // Российская газета, 6 марта 2002 г.

²⁷ Белякова Т.Ю. СИТЕС. основные положения и принципы работы // Адвокат. 2004. № 8.

²⁸ Постановление Правительства РФ от 28 мая 2003 г. № 304 // Российская газета, 3 июня 2003 г.

СИТЕС – перечням видов животных и растений, подпадающих под действие Конвенции – происходит оперативное оповещение всех заинтересованных внутренних органов. Например, МПР России информирует Федеральную таможенную службу РФ (ФТС России), поскольку в рамках координации деятельности по выполнению обязательств СИТЕС ФТС России контролирует ввоз и вывоз объектов дикой флоры и фауны, находящихся под угрозой исчезновения, их частей и полученной из них продукции.

В соответствии со ст IX СИТЕС в целях выполнения Конвенции каждая сторона назначает административный орган или несколько административных органов, которые будут иметь право выдавать разрешения или сертификаты от имени этой стороны, и научный компетентный орган или несколько таковых. Административными органами СИТЕС в России являются:

- Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) в отношении видов дикой фауны и флоры, находящихся под угрозой исчезновения, кроме осетровых видов рыб²⁹;
- Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору – в отношении осетровых видов рыб (научный орган – федеральное государственное унитарное предприятие «Всероссийский научно-исследовательский институт рыбного хозяйства и океанографии»)³⁰

Росприроднадзор в пределах своей компетенции также поддерживает постоянные рабочие контакты с Секретариатом СИТЕС и другими руководящими органами конвенции; в рамках своей компетенции обеспечивает интересы России на КС, Постоянных Комитетах конвенции, Комитетах по животным и растениям, а также на других мероприятиях, организуемых и проводимых по планам Секретариата СИТЕС. По запросам юридических и физических лиц из различных стран мира в каждом конкретном случае эта служба решает вопросы импорта и экспорта видов фауны и флоры, а также изделий из них, включенных в Приложение СИТЕС. С этой целью Росприроднадзор поддерживает постоянные контакты с Административными органами СИТЕС других стран. Далее, в соответствии с соглашениями России с Арменией, Киргизией и Туркменией, не имеющими своих нацио-

²⁹ Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 400 // Российская газета. 11 августа 2004 г

³⁰ Постановление Правительства РФ от 26.09 2005 г № 584 // Российская газета. 5 октября 2005 г

нальных Административных органов СИТЕС, российская Служба представляет их интересы в рамках полномочий Административного органа СИТЕС в России. И, наконец, Росприроднадзор осуществляет координацию работы с МПР России, МИД России и другими министерствами, федеральными службами, федеральными агентствами по вопросам, относящимся к юрисдикции СИТЕС.

Другим примером может служить ратификация Киотского протокола. Во исполнение поручения Правительства России³¹ в целях организации скоординированной работы федеральных органов исполнительной власти по выполнению комплексного Плана действий, связанных с реализацией Киотского протокола, и выработки согласованных решений 25.05.2005 г. Минэкономразвития России приняло решение образовать Межведомственную комиссию по проблемам реализации Киотского протокола в России (далее – Комиссия)³² Основными задачами Комиссии являются:

а) рассмотрение предложений и выработка согласованной позиции по обеспечению выполнения обязательств России, вытекающих из Киотского протокола (реализация политики и мер, направленных на сокращение выбросов, увеличение стоков парниковых газов и выполнение обязательств по Киотскому протоколу, создание и реализация экономических механизмов стимулирования деятельности, направленной на сокращение выбросов и увеличение стоков парниковых газов компаниями и предприятиями России и привлечение иностранных инвестиций, создание национальной системы для оценки антропогенных выбросов из источников и абсорбции поглотителями всех парниковых газов, регулируемых Киотским протоколом, кадастра антропогенных выбросов из источников и абсорбции поглотителями парниковых газов, национального реестра в соответствии с п. 4 ст. 7 Киотского протокола, а также участие в формировании позиции Российской Федерации на международных переговорах, включая КС рамочной Конвенции ООН об изменении климата, действующую в качестве совещания Сторон Киотского протокола);

б) рассмотрение и принятие в установленном порядке проектов организационно-методических документов по вопросам, относящимся к компетенции Комиссии;

³¹ Поручения Правительства России от 24.02.2005 г. № МФ-П12-810.

³² Приказ Минэкономразвития России от 25.05.2005 г. № 107 «О Межведомственной комиссии по проблемам реализации Киотского протокола в Российской Федерации».

в) реализация указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации в рамках компетенции Комиссии.

Комиссию возглавляет председатель – заместитель министра экономического развития и торговли России, в ее состав входят представители Минэкономразвития России, Росгидромета, ФАС России, МПР России, Минпромэнерго России, Росстата, Минтранса России, Роснауки, МИДа, Ростехнадзора, Минрегиона России, Экспертного управления Президента России и Росстроя. 14 ноября 2005 г. состоялось второе заседание Комиссии, где обсуждались следующие вопросы:

- об основных элементах позиции Российской Федерации на 11-й КС РКИК и 1-м Совещании Сторон Киотского протокола в Монреале;
- о законодательном и нормативно-правовом обеспечении реализации Киотского протокола³³;
- о ходе работ по подготовке IV Национального сообщения Российской Федерации, а также Доклада об очевидном прогрессе в выполнении своих обязательств по Киотскому протоколу, достигнутом к 2005 г., и другие вопросы.

Правительство России подготовило «Комплексный план действий по реализации в Российской Федерации Киотского протокола к Рамочной конвенции ООН об изменении климата»³⁴, который состоит из 4 разделов. В первом перечисляются меры по сокращению выбросов парниковых газов в различных секторах экономики, второй раздел посвящен созданию и работе национальной системы учета выбросов парниковых газов и поглощения их лесами, третий раздел – внедрение в России механизмов Киотского протокола, четвертый раздел посвящен международной деятельности и переговорному процессу?

³³ Были рассмотрены: проект постановления Правительства РФ «Об утверждении Положения о разработке, утверждении и контроле за реализацией инвестиционных проектов, направленных на сокращение антропогенных выбросов из источников или на увеличение абсорбции поглотителями парниковых газов, реализуемых в рамках ст. 6 Киотского протокола к рамочной Конвенции ООН об изменении климата», проект постановления Правительства РФ «Об утверждении положения о Реестре передачи другим государствам – сторонам Киотского протокола единиц установленного количества», а также проект постановления Правительства РФ «Об утверждении Положения о национальной системе для оценки выбросов парниковых газов и их абсорбции поглотителями». В настоящий момент дорабатывается концепция ФЗ «О регулировании выбросов парниковых газов в РФ».

³⁴ www.climatechange.ru.

Важным примером выполнения обязательств по международным экологическим соглашениям может служить реализация Россией положений Мадридского протокола об охране окружающей среды к Договору об Антарктике 1959 г., который был принят 04.10.1991 г и вступил в силу 14.01.1998 г.³⁵ В целях обеспечения выполнения положений Протокола на национальном уровне было принято Постановление Правительства РФ от 18 декабря 1997 г.³⁶, согласно п. 1 которого российские физические и юридические лица осуществляют деятельность в районе действия Договора об Антарктике только на основе надлежаще оформленных разрешений, подтверждающих соответствие этой деятельности требованиям Протокола по охране окружающей среды к Договору об Антарктике. Разрешения выдаются Федеральной службой России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды по согласованию с МИДом России и МПР России. Позднее был разработан «Порядок рассмотрения и выдачи разрешений на деятельность российских физических и юридических лиц в районе действия Договора об Антарктике»³⁷, согласно которому все виды деятельности в Антарктике до их осуществления должны пройти соответствующие процедуры. Например, с 2004 г. по май 2005 г. было выдано 7 разрешений. Для осуществления контроля за соблюдением Протокола Росгидромет России ежегодно назначает специальных наблюдателей, которые руководствуются Положением «О порядке назначения наблюдателей за деятельностью российских физических и юридических лиц в районе действия Договора об Антарктике и выполнения ими возлагаемых на них функций»³⁸

Как уже указывалось, Россия недавно ратифицировала Объединенную конвенцию о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами от 05.09.1997 г. (далее – Объединенная конвенция), согласно ст. 20 которой каждая сторона учреждает или назначает регулирующий орган,

³⁵ Россия ратифицировала Протокол 24.05.1997 г. ФЗ от 24.05.1997 г. № 79-ФЗ «О ратификации Протокола по охране окружающей среды к Договору об Антарктике» // Российская газета. 28 мая 1997 г.

³⁶ Постановление Правительства РФ от 18.12.1997 г. № 1580 «Об обеспечении выполнения положений Протокола по охране окружающей среды к Договору об Антарктике» // Российская газета. 23 января 1998 г.

³⁷ Постановление Правительства РФ от 11.12.1998 г. № 1476 // СЗ РФ 1998. № 51. ст. 6300.

³⁸ Приказ Росгидромета России № 139 от 07.12.1999

на который возлагается реализация законодательной и регулирующей деятельности. Подобный орган в России еще не назначен.

Подготовка отчетов (докладов)

Обмен информацией, представление отчетов о выполнении государством обязательств по МЭС – наиболее часто применяемый метод проверки соблюдения сторонами договорных обязательств в международном экологическом праве. Характер, содержание и назначение направляемой информации различны³⁹, часто на КС государства определяют крайний срок подачи докладов. Обмен информацией предусматривают многие МЭС. Так, в частности, положения Конвенции СИТЕС предусматривают два вида отчетности стран-членов. В соответствии со ст. VIII п. 7 (а) СИТЕС стороны обязуются ежегодно составлять и направлять Секретариату отчет, содержащий сводку данных о торговле образцами видов, включенных в Приложения I, II и III⁴⁰ (количество и виды выданных разрешений и сертификатов, государства, с которыми осуществлялась такая торговля, число или количество и типы образцов, наименования видов, включенных в Приложения I, II и III, и, в некоторых случаях, размеры и пол соответствующего образца). На КС механизм отчетности постепенно совершенствуется: была утверждена стандартная форма отчета и руководство по подготовке отчета⁴¹, был определен крайний срок для отправки ежегодного отчета (31 октября каждого года, следующего за отчетным годом), было решено отсылать отчет в электронном формате и т.д. Россия регулярно представляет подобные отчеты; так, например, за 2000 г. отчет был представлен 06.03.2001 г., за 2001 г. – 14.02.2003 г., за 2002 г. – 05.03.2004 г., за 2003 г. – 22.02.2005 г.

³⁹ Подробнее см.: Суворова В.Я. Роль обмена информацией в обеспечении реализации норм международного права // Проблемы реализации норм международного права. Свердловск, 1989. С. 25-40; Валеев Р.М. Контроль в современном международном праве. Казань, 2003. С. 108-114.

⁴⁰ Приложение I включает все виды, находящиеся под угрозой исчезновения, торговля которыми оказывает или может оказать на их существование неблагоприятное влияние, Приложение II включает все виды, которые в данное время хотя и не обязательно находятся под угрозой исчезновения, но могут оказаться под такой угрозой, а Приложение III включает все виды, которые по определению любой стороны подлежат регулированию в пределах ее юрисдикции в целях предотвращения или ограничения эксплуатации и в отношении которых необходимо сотрудничество и контроль.

⁴¹ Уведомление сторонам № 2002/022 от 09.04.2002 г.

Второй тип отчетности по СИТЕС регулируется ст. VIII п. 7 (b). Согласно данному положению, стороны обязуются составлять и направлять Секретариату двухгодичный отчет о законодательных, административных мерах и мерах по регулированию, предпринятых для обеспечения соблюдения положений СИТЕС. Наше государство также регулярно направляет подобные отчеты в Секретариат СИТЕС. Стоит отметить, что Всемирный центр мониторинга окружающей среды ЮНЕП осуществляет по соглашению с СИТЕС сбор данных и ведение базы данных по объемам торговли видами СИТЕС в мире.

В целях осуществления положений РКИК ООН 1992 г (ст. 4 и ст. 12) Российская Федерация регулярно наравне с остальными странами, отнесенными к Приложению I РКИК ООН, представляет Национальное сообщение, которое подготавливается в рамках заданий федеральной целевой программы «Предотвращение опасных изменений климата и их отрицательных последствий», утвержденной Правительством России⁴² в целях выполнения обязательств по РКИК ООН и предотвращения отрицательных последствий изменения климата для здоровья населения и экономики страны. Так, в 2002 г. Межведомственная комиссия РФ представила 3-й Национальный доклад (1-й был представлен в 1995 г., 2-й – в 1997 г.), а к 01.01.2006 г. стороны должны будут предоставить 4-й Национальный доклад⁴³, который, как уже указывалось, недавно обсуждался в Межведомственной комиссии по проблемам реализации Киотского протокола в России.

Российская Федерация является участницей всемирного процесса по реализации положений Конвенции о биологическом разнообразии (Рио-де-Жанейро, 5 июня 1992 г.)⁴⁴, которая содержит обязательство (ст. 26), сторон представлять на КС доклады о мерах, принятых ими для осуществления Конвенции, и об их эффективности с точки зрения достижения целей Конвенции. КС определяет форму и периодичность передачи информации и рассматривает ее. Россия уже представила 1-й Национальный доклад (1997 г.) и 2-й Национальный доклад

⁴² Постановление Правительства РФ от 19.10.1996 г. № 1242 «О федеральной целевой программе «Предотвращение опасных изменений климата и их отрицательных последствий» // Российская газета. 30 октября 1996 г.

⁴³ См. Решение 4/КС. 8 от 01.11.2002 г.

⁴⁴ ФЗ от 17.02.1995 г. № 16-ФЗ «О ратификации Конвенции о биологическом разнообразии» // Российская газета. 22 февраля 1995 г. Конвенция (далее – Конвенция о биоразнообразии) вступила в силу для России 04.06.1995 г.

«Сохранение биологического разнообразия» (2003 г.)⁴⁵ Также наше государство представило КС 5 тематических докладов: о горных экосистемах (2003 г.), о лесных экосистемах, о чужеродных видах, по охраняемым природным районам (2003 г.) и о доступе к генетическим ресурсам.

В соответствии со ст. 6 Конвенции о биоразнообразии стороны разрабатывают национальные стратегии, планы или программы сохранения и устойчивого использования биологического разнообразия. Так, Национальная Стратегия сохранения биоразнообразия России⁴⁶ была принята на Национальном Форуме по сохранению живой природы России (Москва, июнь 2001 г.). Подготовка Стратегии осуществлялась четыре года. Принятый документ имеет статус рамочного для всего общества России. Каждый сектор или структура общества – будь то государство, бизнес, неправительственные организации, церковь, творческие союзы и отдельные граждане – могут сверять с Национальной Стратегией свою деятельность, программные документы и мероприятия. На очередной КС (г. Гаага, апрель 2002 г.) Национальная Стратегия сохранения биоразнообразия России представлена в качестве итога выполнения обязательств России по ст. 6 Конвенции о биологическом разнообразии. Составной частью Национальной Стратегии сохранения биоразнообразия России стала Стратегия сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов, которая, в свою очередь, станет основой для разработки соответствующих отраслевых, региональных и видовых стратегий и планов по их реализации. Российская Стратегия сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов, подготовленная совместно с Российской академией наук и Представительством Всемирного союза охраны природы для России и стран СНГ, была принята в 2004 г.⁴⁷ В Стратегии подчеркивается (п. 1), что она является важным элементом выполнения международных обязательств России по Конвенции о биоразнообразии.

В рамках Мадридского протокола об охране окружающей среды 1991 г. к Договору об Антарктике 1959 г. каждая сторона в соответствии со ст. 17 ежегодно отчитывается о шагах, предпринятых по осуществлению положений Протокола⁴⁸

⁴⁵ 3-й Национальный доклад представил лишь Алжир.

⁴⁶ Национальная Стратегия сохранения биоразнообразия России. М., 2001.

⁴⁷ Приказ МПР РФ от 06.04.2004 г. № 323 «Об утверждении Стратегии сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов».

Согласно ст. 32 Объединенной конвенции, каждая Сторона представляет национальный доклад об обеспечении безопасности при обращении с ОЯТ и радиоактивными отходами. В докладе рассматриваются:

- национальная политика и практика в области обращения с отработавшим топливом и с радиоактивными отходами;
- критерии определения и классификации радиоактивных отходов;
- перечень установок для обращения с отработавшим топливом и радиоактивными отходами;
- инвентарный список отработавшего топлива и радиоактивных отходов;
- перечень ядерных установок, находящихся в процессе снятия с эксплуатации, и состояние деятельности по снятию с эксплуатации на указанных установках.

В завершение анализа отчетности как одной из форм выполнения Россией своих обязательств по МЭС хотелось бы отметить следующее. Российская Федерация – единственная страна на постсоветском пространстве, которая выпускает ежегодный доклад по состоянию окружающей среды. Доклад издается согласно Постановлению Совета Министров 1993 г.⁴⁹ в целях обеспечения государственных органов управления и населения России объективной систематизированной аналитической информацией о качестве окружающей природной среды, состоянии природных ресурсов и тенденциях их изменения под влиянием хозяйственной деятельности. Доклад содержит сведения об осуществляемых на территории России правовых, организационных, технических и экономических мерах по охране природы, сбережению и восстановлению природных ресурсов. Недавно государственный центр экологических программ МПР России передал Правительству России 12-й Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды в 2004 г.» В докладе всегда присутствует раздел «Международное сотрудничество», где анализируется участие России в международном экологическом сотрудничестве на конкретных примерах.

⁴⁸ Российская Федерация во исполнение своих обязательств размещает соответствующую информацию на Интернет-сайте www.aagi.nw.ru. См., например, «Отчет РФ об осуществлении положений Протокола по охране окружающей среды к Договору об Антарктике 2004-2005 гг.».

⁴⁹ Постановление СМ РФ от 24.01.1993 г. № 53 «О порядке разработки и распространения ежегодного государственного доклада о состоянии окружающей природной среды» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации, 1993 г., № 5, ст. 393.

Поскольку доклад переводится на английский язык и все заинтересованные государства и организации имеют к нему открытый доступ, то это можно рассматривать как своеобразную форму отчетности перед международным сообществом по реализации Россией экологической политики.

* * *

Взаимодействие положений международного и национального права способствует добросовестному выполнению государствами международных обязательств, полноценному развитию национального экологического права, а также адекватной реализации национальных интересов на международной арене⁵⁰ Как известно, эффективность реализации норм международного права в большей мере зависит от того, насколько качественно будут реализовываться положения международных соглашений на национальном уровне. В целом на сегодняшний день Россия является достойным участником международного экологического сотрудничества и осуществляет выполнение обязательств по международным экологическим соглашениям на высоком уровне, содействуя повышению уровня эффективности международного права и реализуя на практике принцип добросовестного выполнения обязательств по международному праву

⁵⁰ Соколова Н.А. Теоретические проблемы международного права окружающей среды. Иркутск, 2002. С. 236.

Имплементация договорных обязательств Республики Беларусь в национальном законодательстве

*Павлова Л.В **

В доктрине международного права нет единого подхода к определению имплементации норм международного права. Каждый из исследователей акцентирует внимание на отдельных элементах процесса имплементации (реализации). Так, А.С. Гавердовский – один из первых аналитиков данной проблемы в советской доктрине международного права – рассматривал имплементацию как целенаправленную организационно-правовую деятельность государств, предпринимаемую индивидуально, или коллективно, или в рамках международных организаций в целях своевременной и полной реализации принятых ими международных обязательств¹ Следует отметить, что из-за обобщенности такого определения в нем исчезает специфика национально-правовой и международно-правовой имплементации. В этом плане более удачным представляется понятие имплементации, данное белорусским юристом В.Ю. Калугиным, которое, хотя и касается имплементации норм международного гуманитарного права, вполне применимо к процессу имплементации норм международного права в целом. По мнению В.Ю. Калугина, под имплементацией международного гуманитарного права понимается деятельность государств по всестороннему своевременному полному воплощению в жизнь предписаний, содержащихся в нормах международного гуманитарного права, а также правовое и организационное обеспечение этой деятельности, предпринимаемое ими на внутригосударственном уровне самостоятельно или на международном уровне индивидуально или совместно с другими участниками международных договоров..., в том числе в рамках международных организаций²

* Павлова Людмила Васильевна – профессор кафедры международного права факультета международных отношений Белорусского государственного университета, член Редсовета Московского журнала международного права.

¹ Гавердовский А.С. Имплементация норм международного права. Киев. 1980. С. 62.

² Калугин В.Ю. Механизм имплементации международного гуманитарного права. Мн., 2003. С. 99

Большинство российских ученых, занимающихся проблемами имплементации, рассматривают ее в узком смысле как только внутригосударственный процесс. Профессор С.В. Черниченко указывает, что термин «имплементация» может быть использован для определения процесса осуществления норм международного права во внутригосударственной сфере через внутригосударственное право³ В.Я. Суворова и С.Ю. Марочкин понимают под реализацией (имплементацией) норм международного права – «воплощение норм международного права в поведении, деятельности государств и иных субъектов, это практическое осуществление нормативных предписаний»⁴ По мнению профессора И.И. Лукашука, имплементация означает придание содержанию нормы международного национального права статуса нормы национального права с помощью внутреннего права⁵

В данной статье также будет рассматриваться национально-правовой аспект имплементации международных обязательств Республики Беларусь.

Имплементационный механизм Республики Беларусь начал формироваться после распада СССР и провозглашения независимого государства – Республики Беларусь. В Конституции БССР 1978 г имплементационных мер не предусматривалось. Первым нормативным актом Республики Беларусь, закрепившим основные принципы имплементации, была Конституция 1994 г Она провозгласила приоритет общепризнанных принципов международного права и соответствие им законодательства (ст. 8). Следует отметить, что при разработке Конституции 1994 г первоначально предполагалось закрепить приоритет норм международного права. Споры велись относительно того, верховенству каких норм, договорных или обычных, следует отдать предпочтение. Однако Комиссией по разработке Конституции был предложен проект статьи, воплощенной впоследствии в статье 8 Конституции. Таким образом, Конституция признает приоритет общих обычных норм международного права.

Вместе с тем в указанной статье Конституция определила соотношение конституционных норм и договорных обязательств Республики Беларусь, провозгласив недопустимость заключения междуна-

³Черниченко С.В. Теория международного права. В 2 томах. Т. 1. М., 1999. С. 64-65.

⁴Суворова В.Я., Марочкин С.Ю. Реализация норм международного права // Международное право / Под ред. Г.В. Игнатенко, О.И. Тиунова. М., 1999. Глава IX. С. 174.

⁵Лукашук И.И. Международное право. Общая часть. М., 2005. С. 267

родных договоров, противоречащих Конституции. Более детальная иерархия была установлена Конституцией при определении полномочий Конституционного суда, согласно которым он дает заключение о соответствии законов, декретов, указов Президента, международных договорных и иных обязательств Республики Беларусь Конституции и ратифицированным международным договорам; о соответствии актов межгосударственных образований, в которые входит Республика Беларусь, указов Президента, изданных во исполнение законов, международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь, законам и декретам; о соответствии постановлений Совета Министров, актов Верховного суда, Высшего хозяйственного суда, Генерального прокурора Конституции, международным правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь законам и декретам (ст. 116). Исходя из указанной классификации, можно сделать вывод о наличии следующей иерархии нормативно-правовых актов в правовой системе Республики Беларусь. 1) общепризнанные принципы международного права; 2) Конституция; 3) ратифицированные международные договоры; 4) законы, декреты Президента, международные обязательства, вытекающие из договоров, не подлежащих ратификации, и обычных норм международного права; 5) указы Президента, акты межгосударственных образований, в которые входит Республика Беларусь, 6) постановления Совета Министров, акты Верховного суда, Высшего хозяйственного суда, Генерального прокурора, а также акты любого другого государственного органа.

Вместе с тем указанная иерархия отличается противоречивостью и не соответствует нормам права международных договоров. Во-первых, иерархический ранг международных договоров и их соотносимость друг с другом и национальным правовым актом ставится в зависимость от способа признания его юридической силы государством, что противоречит Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г., не допускающей такой иерархии. Во-вторых, представляется некорректным объединение актов всех межгосударственных образований в одну группу в силу их различий по юридическому статусу. Кроме того, акты, касающиеся внутриорганизационной деятельности таких образований, не ориентированы на внутригосударственное применение и поэтому не могут ставиться на один уровень с национальными нормативными актами. В третьих, Конституционный суд может признать соответствующее международное обязатель-

ство, вытекающее из договора, не подлежащего ратификации, противоречащим Конституции или ратифицированному международному договору, что приведет к утрате первым юридической силы и, таким образом, к нарушению принципа *pacta sunt servanda*.

Дальнейшее развитие имплементационного механизма было тесно связано с реформированием правовой системы Республики Беларусь и шло, с одной стороны, по пути его конкретизации в отраслевом законодательстве и устранения указанных противоречий, с другой – по пути их углубления. Одной из причин реформирования правовой системы Республики Беларусь было приведение ее в соответствие с международными обязательствами Республики Беларусь. Поэтому в каждом новом кодексе или законе содержались конкретные имплементационные положения. Так, в Законе о международных договорах Республики Беларусь 1998 г. указывалось, что «общепризнанные принципы и нормы международных договоров, вступивших в силу, являются частью действующего на территории Республики Беларусь права» (ст. 15). Еще дальше пошел Гражданский кодекс Республики Беларусь 1998 г., провозгласивший, что нормы гражданского права, содержащиеся в международных договорах Республики Беларусь, являются частью действующего гражданского законодательства и подлежат непосредственному применению, кроме случаев, когда из международного договора следует, что для применения таких норм требуется издание внутригосударственного акта (ст. 6).

Надо отметить, что уже в 1999 г. в Закон о международных договорах было внесено изменение в ст. 15, которая по аналогии со ст. 6 Гражданского кодекса была дополнена положением о возможности непосредственного применения норм международного договора⁶. Идентичное положение было закреплено в Законе о нормативных правовых актах Республики Беларусь 2000 г. В этом же законе было установлено, в каких случаях международные договоры признаются самостоятельными, а именно: а) если предметом международного договора являются вопросы, относящиеся к сфере законодательного урегулирования, но не урегулированные нормативными актами Республики Беларусь; б) если выполнение международного обязательства, принятого в соответствии с договором, невозможно без принятия соответствующего нормативного акта; в) если участники международного договора договорились о принятии соответствующего национального акта (ст. 22).

⁶ Закон о международных договорах действует в редакции 2004 г., однако содержание данной статьи не подверглось изменению.

В Трудовом кодексе 1999 г. закрепляется приоритет норм ратифицированного и вступившего в силу международного договора или конвенции Международной организации труда (ст. 8); в Уголовном кодексе 1999 г. – принцип приоритета норм международного договора при решении вопроса о выдаче белорусских и иностранных граждан (ст. 7); в Уголовно-исполнительном кодексе в редакции 2004 г. – приоритет самоисполнимых норм международного договора (ст. 4). В Воздушном кодексе 1999 г. и законах (Закон о правах ребенка, Закон о внешней иммиграции, Закон о правовом регулировании иностранных граждан и лиц без гражданства) закреплён принцип приоритетности международного договора в случае коллизии с нормами соответствующего кодекса или закона.

Таким образом, среди позитивных аспектов эволюции имплементационного механизма следует указать. 1) признание равной юридической силы за международными обязательствами, независимо от способа выражения согласия на их обязательность, 2) признание возможности непосредственного действия международных договоров; 3) признание приоритетности договорных норм перед законом.

На первый взгляд, можно сделать вывод о том, что Республика Беларусь стала монистически ориентированным государством. Однако такое заключение будет преждевременным. Несмотря на прогрессивные тенденции в развитии имплементационного механизма, некоторые положения вышеупомянутого законодательства Республики Беларусь продолжают оставаться противоречивыми и двусмысленными. Так, положения Закона о международных договорах, Закона о нормативных правовых актах, Гражданского кодекса включают формулировку о том, что нормы права, содержащиеся в действующих международных договорах Республики Беларусь, имеют силу того нормативного акта, которым выражено согласие Республики Беларусь на обязательность для нее соответствующего международного договора.

Полагаем, что такая формулировка отражает ошибочную позицию, согласно которой квалификация норм международного договора как части действующего законодательства страны означает трансформацию первых в нормы национального законодательства, что невозможно в силу различной юридической природы таких норм, сферы применения и механизма ответственности за их нарушение. Речь идет лишь о возможности применения норм международного права в рамках правового порядка, установленного национальным законодательством.

Вместе с тем такая формулировка ставит применение международного договора в зависимость от иерархического ранга нормативного акта, которым признается его обязательность (закон, декрет или указ Президента, постановление Совета Министров) и противоречит вышеизложенным конституционным положениям о верховенстве ратифицированного договора перед законом. Кроме того, в этой ситуации международный договор в одностороннем порядке может быть отменен последующим национальным нормативным актом на основании принципа *lex posterior derogat priori*, что противоречит Венской конвенции о праве международных договоров, запрещающей одностороннее прекращение действия международных договоров (ст. 54).

Анализ имплементационного механизма будет неполным, если не рассмотреть его правоприменительный аспект.

Судебная практика Республики Беларусь по вопросу применения норм международного права крайне незначительна. Это опять-таки объясняется несовершенством конституционного и иного законодательства Республики Беларусь.

Во-первых, ст. 112 Конституции гласит, что «суды осуществляют правосудие на основе Конституции и принятых в соответствии с ней иных нормативных актов. Аналогичные положения содержатся в Законе о судостроительстве и статусе судей в Республике Беларусь 1995 г., согласно которому ни один суд Республики Беларусь не может применять нормы международного права и лишь в отношении Верховного суда закреплено абстрактное положение о том, что он «решает в пределах своих полномочий вопросы, вытекающие из международных договоров Республики Беларусь» (ст. 47). Единственный судебный орган, который при рассмотрении дел руководствуется не только законами и Конституцией, но и ратифицированными международными договорами – это Конституционный суд Республики Беларусь.

Отсюда налицо явное несоответствие между положениями нового законодательства, допускающего непосредственное применение норм международного права, и отсутствием полномочий у национальных судов их применять. Это лишает граждан возможности пользоваться международно-правовыми гарантиями защиты их прав и свобод в случае пробелов в национальном законодательстве.

Во-вторых, следует учитывать и субъективные факторы – профессиональную неподготовленность белорусских судей к применению международно-правовых норм, особенно когда речь идет об умении

определять самоисполнимые нормы в целом несоисполнимого международного соглашения. Существенным препятствием к использованию норм в национальном судопроизводстве является неинформированность судей о международных обязательствах Республики Беларусь.

Можно привести лишь два решения судов Республики Беларусь, в которых использовались нормы международного права: определение Судебной коллегии по уголовным делам Верховного суда от 10 января 1992 г., оставившей протест Генерального прокурора без удовлетворения, сославшись на п. 4 ст. 9 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г.; решение суда Московского района г. Минска, который, рассмотрев 5 января 1992 г. жалобу обвиняемого и его защитника на незаконное содержание под стражей, в мотивировочной части своего постановления прямо указывает на п. 4 ст. 9 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г.⁷

Отсюда очевидно, что расширение судебной практики в отношении применения норм международных договоров требует как совершенствования законодательства (например, путем включения в разрабатываемый Проект кодекса о судостроительстве положений о применении судами, в случае необходимости, международных соглашений Республики Беларусь и наделения Верховного суда правом определять самоисполнимость их норм), так и повышения образовательного уровня судей в области международного права.

⁷ Имплементация норм международного права во внутригосударственное право / Под ред. Л.В. Павловой. Мн., 2001. С. 47

Соотношение международных договорных обязательств и национального законодательства Казахстана

*Акуев Н.И.**

Одной из основополагающих мировоззренческих идей Конституции Республики Казахстан является уважение принципов и норм международного права (ст. 8). Это означает стремление учитывать требования международного права при создании внутригосударственного законодательства. На практике указанное стремление, в частности, воплотилось в том, что Основной Закон страны закрепил в своих статьях нормы международных пактов о правах человека, а Парламент Казахстана ратифицировал пакты ООН от 16 декабря 1966 г о гражданских и политических правах; об экономических, социальных и культурных правах.

Международные договорные обязательства Казахстана отнесены Конституцией к источникам национального права наряду с Конституцией, законами и иными нормативными правовыми актами¹ В марте 1993 г Республика присоединилась к Венской Конвенции о праве международных договоров 1969 г В целях реализации Венской Конвенции 12 декабря 1995 г был принят Указ Президента Республики «О порядке заключения, исполнения и денонсации международных договоров Республики Казахстан», имеющий силу закона.

Статья 4 Конституции определяет и юридическую силу международных договорных обязательств Казахстана. В ней установлено, что международные договоры, ратифицированные Республикой, имеют приоритет перед ее законами и применяются непосредственно, кроме случаев, когда из международного договора следует, что для его применения требуется издание закона.

Из смысла приведенной конституционной нормы вытекает, что приоритет перед законами Республики имеют только ратифицированные Казахстаном международные договоры. При этом применение таких договоров не означает отмену ими норм действующих законов, а пред-

* Акуев Николай Ильич – заслуженный деятель Казахстана, кандидат юридических наук, профессор Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан, член Редсовета Московского журнала международного права.

¹ Конституция Республики Казахстан, ст. 4.

полагает ситуативное превосходство норм договоров в случаях коллизий с нормами законов. Нератифицированные международные договоры не обладают приоритетом перед национальными законами. Международные договоры, не прошедшие ратификацию, должны исполняться в той мере, в какой они не входят в противоречие с законами Республики. В случае коллизий между ними стороны договора имеют возможность разрешать их путем согласительных процедур.

Ратификация международного договора как условие его приоритетности над внутренним законодательством была впервые введена в Конституцию Казахстана 1995 г. До этого срока Казахстаном были заключены сотни международных договоров с разными государствами. Возник вопрос о соотношении юридической силы подписанных до принятия новой Конституции 1995 г. международных договоров и действующего национального права. Некоторые из этих международных договоров обрели приоритет в силу того, что относились к категории соглашений, приоритет которых предусматривался прежней Конституцией. Так, Конституция 1993 г. признавала приоритет международно-правовых актов о правах и свободах человека, признанных Республикой Казахстан. Кроме того, сохранили преимущественную юридическую силу те международные договоры, приоритет которых был прямо предусмотрен в конкретном внутрисоюзном законе. В качестве примера можно привести законы «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» и «О таможенном деле в Республике Казахстан», принятые до вступления в действие новой Конституции.

Что касается соотношения международных договорных обязательств и Конституции Республики, то здесь действует непреложное правило: Конституция имеет высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории Казахстана, т.е. нормы международных договоров и соглашений не должны противоречить Конституции. В противном случае они признаются ничтожными и не подлежат применению. Показательным в этом отношении является дело, рассмотренное Конституционным Советом Республики Казахстан на предмет соответствия Конституции Договора аренды комплекса «Байконур» и Соглашения о взаимодействии правоохранительных органов в обеспечении правопорядка на территории комплекса «Байконур», заключенных Республикой Казахстан и Российской Федерацией.

Статья 6 упомянутого Договора и ст.ст. 5, 11 Соглашения предусматривали в определенных случаях осуществление юрисдикции Рос-

сии на территории Казахстана. Некоторые дела и материалы о правонарушениях граждан Казахстана, отнесенные Соглашением к ведению российских органов, рассматривались на основе законодательства Российской Федерации, а осужденные к лишению свободы российским судом, среди которых были и казахстанские граждане, отбывали наказание на территории России.

Конституционный Совет в своем постановлении от 7 мая 2001 г. признал противоречащими Конституции Казахстана названные выше статьи Договора и Соглашения между Казахстаном и Россией, так как они ущемляют конституционные права и свободы граждан, проживающих на территории комплекса «Байконур», выводят эту группу граждан Казахстана из-под юрисдикции Республики и нарушают суверенитет Казахстана. Статья 6 Договора, ст. 5 и 11 Соглашения между Казахстаном и Россией по вопросам аренды комплекса «Байконур» не подлежат применению в части юрисдикции правоохранительных органов и судов Российской Федерации в отношении граждан Казахстана на территории Республики Казахстан. При этом другие нормы этих международных актов сохраняют свою юридическую силу и подлежат исполнению²

Признана неконституционной и ст. 1085 Гражданского кодекса Казахстана, которая гласила: «Применение нормы иностранного права не может быть ограничено лишь на том основании, что данная норма имеет публично-правовой характер» Эта норма, регламентировавшая частноправовые отношения, противоречит Конституции, поскольку Основной Закон не относит иностранное право к числу источников действующего права Республики³

Таким образом, проблема соотношения международных договоров с Конституцией и текущими законами Казахстана находит достаточно четкое конституционно-правовое решение. Однако нет ясности в вопросе субординации международных обязательств и конституционных законов. На наш взгляд, правильное осмысление данного вопроса находится на путях отнесения конституционных законов к общей категории законов и принципа приоритета ратифицированных международных договоров над внутригосударственными законами. Все международные договоры, участниками которых является Республика Казахстан, подлежат официальной публикации.

² Сборник постановлений Конституционного Совета Республики Казахстан. Астана, 2003. С. 496-502.

³ Там же. С. 147-149

Формирование гражданского общества в Республике Узбекистан

*Рахманов А.Р **

У суверенного Узбекистана пока недолгая история, но за столь небольшой для истории период республика завоевала международное признание и заняла достойное место в мировом сообществе.

Мы прекрасно понимаем, что и прошлое, и будущее не существует само по себе как полностью автономные пространства. Они, несомненно, слиты в одном потоке, стянуты берегами истории, объединены единым субъектом исторического действия – **человеком**.

Именно поэтому одним из главных приоритетов Узбекистан провозгласил построение правового демократического государства и формирования гражданского общества. Ибо из общества, по мысли Э Дюркгейма, выделяется своеобразная жизнь, которая, реагируя на элементы, ее составляющие, преобразует их и поднимает до высшей формы существования.

Как аксиому мы воспринимаем мысль о том, что общество тогда становится правовым, подлинно гражданским, когда в нем обеспечивается защита прав и свобод человека.

В программном докладе Президента Республики Узбекистан И.А. Каримова на девятой сессии Олий Мажлиса второго созыва глубоко проанализированы проводимые в стране в годы независимости реформы, обобщены достижения в процессе демократизации и либерализации всех сфер общественной жизни и определены приоритетные направления на новом этапе развития¹

Глава государства четко и ясно определил, какие задачи необходимо решить в первую очередь на этом новом этапе для полного внедрения в практику программы политического строительства **«От сильного государства – к сильному гражданскому обществу»**, создания воз-

*Рахманов Аъзамжон Режапович – д.ю.н., профессор, заведующий кафедрой Государственного строительства и права Академии государственного и общественного строительства при Президенте Республики Узбекистан.

¹ Каримов И.А. Основные направления дальнейшего углубления демократических преобразований и формирования основ гражданского общества в Узбекистане. Доклад на IX сессии парламента // Народное слово. 2002. 30 августа.

возможности для организации и активного участия при таком подходе граждан Узбекистана в управлении и организации личной жизни и жизни всего общества.

Концепцию модернизации Узбекистана, на наш взгляд, можно сформулировать как инициированный политической надстройкой синтез традиционного и современного, выраженный в этатическом демократизме, государственном менеджменте и социальной инженерии, подкрепленный интеллектуальным обеспечением.

Важнейшая задача сегодняшнего дня – поднять на качественно новый уровень реформы по демократизации и модернизации нашей страны, нашего общества, сохранить при этом их преемственность и последовательность, их транспарентность и предсказуемость.

Какие же цели и задачи стали для нас приоритетными?

Первый приоритет – **приоритет независимого развития** – это прежде всего наше право распоряжаться своей судьбой, строить свое будущее, распоряжаться богатствами страны исходя из интересов своего народа. Однако продвижение Узбекистана по пути самостоятельного развития протекает отнюдь не беспроблемно: продвижение на стезе самостоятельного развития, помимо имманентно свойственных препятствий, затруднено и множеством негативных факторов, вызываемых действиями определенных политических группировок, политической отдельных государств, которым не по душе разворачивающиеся демократические перемены.

Выступая 30 апреля 2004 г. на четырнадцатой сессии Олий Мажлиса Президент страны, анализируя трагические события, связанные с террористическими актами, совершенными в Ташкенте и Бухаре, подчеркнул: «Все мы должны понимать, что основная цель наших врагов – подорвать мирную и спокойную жизнь, атмосферу созидания в Узбекистане, разрушить набирающее силу государство, пошатнуть веру в завтрашний день, внести чувство страха и ужас в сердца людей, противопоставить их друг другу, посеять хаос, навязав свои интересы, свою политику стране, региону в целом»²

Следует отметить, что следы тщательно подготовленных преступлений и в Андижане, совершенных религиозными экстремистами, ведут за пределы Узбекистана, непосредственно к международным террористическим и экстремистским центрам. Для такого утверждения

² Каримов И. А. Мирная жизнь и безопасность страны зависят от единства и твердой воли нашего народа // Народное слово. 2004. 1 мая.

имеется достаточно оснований. Так что нам как никогда нужны бдительность, готовность к превентивным ударам по вылазкам боевиков.

Надо сказать, что традиция серьезного отношения к системоразрушающим процессам на нашей земле родилась не сегодня, а есть часть исторической памяти народа, восходит к далекому прошлому. И не теряют своей значимости и актуальности вещие слова наших великих предков от Юсуфа Хос Хаджиба и Давани до Амира Темура и Джалалиддина Мангуберды относительно непростительной беспринципности, проявляемой теми, кто избегает политической ответственности перед лицом угрозы безопасности сограждан. Эти слова звучат весомым предостережением, призывом к бдительности.

Таким образом, независимость для народа – это жить, опираясь на те святыне духовные ценности и традиции, которые храним и обязаны передать будущим поколениям.

Вместе с тем это, конечно, безусловное соблюдение и выполнение взятых на себя международных обязательств, строгое следование требованиям Устава ООН и общепринятых норм международного права. Это наше искреннее стремление жить в мире и согласии с нашими соседями – ближними и дальними. Это желание занять достойное место в мировом сообществе.

Второй приоритет – **обеспечение безопасности и стабильности, территориальной целостности, неприкосновенности границ, мира и спокойствия граждан.** Однако враги наши не дремлют. События в феврале 1999 г., летом 2000 г., в марте-апреле 2004 г., в мае 2005 г свидетельствуют о том, что деструктивные силы, финансируемые из-за рубежа, стремятся подорвать мирную и спокойную жизнь, атмосферу созидания в Отечестве, посеять межнациональную и межконфессиональную рознь. В частности, одна из программных целей религиозного течения «Хизбут-тахрир» заключается в создании в нашем регионе так называемого халифата.

Суть этой реакционной теории в том, что все мусульманские народы якобы должны объединиться в единое исламское государство, именуемое халифатом, и управляться одним халифом. Таким образом, вместо Конституции и законов мы, по убеждению религиозных фанатиков, должны руководствоваться догмами и нормами «чистого» ислама.

Любому здравомыслящему человеку, живущему в XXI веке, нетрудно понять всю абсурдность этой идеи. Но «вожди» Исламского движе-

ния Узбекистана (ИДУ), религиозного течения «Хизбут-тахрир» и других экстремистских организаций фанатично, с упорством маньяков ради достижения их истинной грязной цели – свергнуть светское государство, законную конституционную власть – прибегают к насильственным действиям, организации беспорядков, взрывам, диверсиям, не останавливаясь даже перед кровопролитием.

Наша задача – это обеспечение внутренней и внешней безопасности страны, преодоление пороков и предрассудков, которые остались нам от прошлого, усиление борьбы с коррупцией, проявлениями национализма, местничества и клановости и, конечно же, продолжение и углубление реформ по либерализации узбекистанского общества.

Третий приоритет – это дальнейшее углубление **рыночных реформ и создание мощной рыночной инфраструктуры, реализация принципов рыночной экономики, повышение жизненного уровня народа**. Достичь этого можно прежде всего за счет последовательной и успешной реализации политики либерализации всех сфер общественной и государственной жизни, продолжения коренных реформ в экономике, повышения темпов роста производства.

Особое внимание в связи с этим правительство страны обращает на развитие промышленности и сельского хозяйства, поддержку малого бизнеса и частного предпринимательства. Готовность экономики к рыночным отношениям и реформам административного управления в значительной степени зависят от темпов разгосударствления и создания нового частного сектора.

Программы приватизации государственной экономики начались в 90-х годах прошлого столетия и быстро охватили весь сектор, связанный с распределением и обменом произведенной продукции: оптовую и розничную торговлю, материально-техническое снабжение, общественное питание, сферу бытовых услуг, а также промпредприятия местного значения.

В последующий период ежегодно утверждаемые программы приватизации позволили приватизировать практически весь сектор производства потребительских товаров, большинство предприятий электротехнической, мебельной, фармацевтической промышленности, общего машиностроения, производства строительных материалов, многие виды автомобильных пассажирских и грузовых перевозок.

К началу 2004 г. доля негосударственного сектора в ВВП Узбекистана составила 74,5%, в промышленности – 73,9%, в строительных

работах – 88,8%. В частном секторе было занято 77,2% от численности занятых в экономике.

К 2003 г. благодаря проведенной широкомасштабной приватизации и акционированию предприятий были созданы достаточные условия для того, чтобы без потери управляемости экономикой заменить сохранившиеся элементы административного управления предприятиями новыми корпоративными методами управления.

Каковы же основные факторы экономического роста Узбекистана?

Это: создание благоприятного инвестиционного климата для зарубежных и отечественных инвесторов, в результате чего доля накопления в ВВП повысится до 35% к 2005 г. против 20% в 1998 г., дальнейшее углубление институциональных преобразований, прежде всего в реальном секторе и банковской сфере, что позволит в полтора-два раза повысить эффективность использования инвестиций; обеспечение приоритета обрабатывающей промышленности в структуре распределения инвестиционных ресурсов, доля которых может возрасти до 15-17% к концу 2005 г. против 8-10% в 1990-1998 гг., проведение политики ускоренной амортизации производственного аппарата в структурообразующих отраслях и отраслях, обеспечивающих устойчивость развития всей экономики; рост эффективности внешнеэкономической политики.

По экспертным оценкам, в долгосрочной перспективе (2006-2010 гг.) среднегодовые темпы прироста ВВП составят 7-8%, а его объем возрастет в 2,4-2,5 раза к уровню 2000 г.

Стратегия Узбекистана в области экономической, финансовой и социальной безопасности исходит из необходимости неустанного отслеживания условий и факторов, создающих опасность для жизненно важных интересов личности, общества и государства, своевременного проведения необходимых мер, устраняющих или смягчающих воздействие негативных факторов, которые могут подрывать устойчивость национальной экономики.

Стратегия экономической политики, нацеленной на формирование гражданского общества, предполагает проведение следующего комплекса мероприятий: 1) сглаживание имущественной дифференциации населения и повышение уровня жизни всего народа, укрепление социального мира и общественного согласия; 2) преодоление структурных деформаций в экономике; 3) сглаживание неравномерности социально-экономического развития регионов; 4) осуществление

беспощадной борьбы с криминализацией общества и экономической деятельности, различными проявлениями «теневой экономики»

Страна располагает квалифицированными кадрами ученых, инженеров и рабочих, большинством видов минерально-сырьевых ресурсов; созданный научно-производственный потенциал вполне способен обеспечить экономическую, финансовую и социальную безопасность для дальнейшего устойчивого развития.

Формируется экспортоориентированная структура экономики, которая обеспечит ускоренное социально-экономическое развитие на основе эффективного использования ресурсного потенциала страны. Целью структурной политики является формирование экспортоориентированной структуры экономики, получение максимальных выгод и минимализация рисков от процесса глобализации и интеграции Узбекистана в мировые экономические связи.

Многоукладная экономика создала разнообразие условий труда и возможностей для полного раскрытия творческого, интеллектуального, физического потенциала каждой личности. Лучше стало и ей, и обществу: человек больше производит, общество больше потребляет, расширяется ассортимент потребления, возрастает качество товаров и услуг

Стратегической целью второго этапа экономического реформирования общества стало увеличение численности **среднего класса, являющегося опорой власти в углублении реформ**. Создаются благоприятные условия для развития малого бизнеса, привлечения иностранных инвестиций, формирования надежного механизма защиты предприятий от несанкционированного вмешательства чиновников в хозяйственные дела.

Уже к началу 1997 г. в Узбекистане сформировался класс собственников со следующей структурой: более 100 тысяч владельцев частных, малых предприятий, свыше 70 тысяч объектов недвижимости; 3 миллиона дехканских и 0,3 миллиона фермерских хозяйств, 0,9 миллиона акций, 0,2 миллиона долей приватизированных предприятий всех отраслей экономики; 0,2 миллиона паев сельхозпредприятий; 1074 тысячи квартир и жилых домов; около 2 миллионов автомобилей, тракторов и иных средств производства; около 0,3 миллиона человек занято индивидуальной трудовой деятельностью¹

Примечательно, что Узбекистану удалось обеспечить переход к рыночной экономике без засилья олигархов и резкой дифференциации населения по доходам, порождающей вражду в обществе.

Ахмедова Г. Неотвратимость перемен // Правда Востока. 2007. 12 августа.

Малый бизнес поддерживается сетью институтов, созданных по инициативе правительства: Палата товаропроизводителей и предпринимателей; страховое агентство «Мадад» «Консаудитинформ», «Тадбиркорбанк», «Узприватбанк», «Замин банк», «Пахта банк», товарно-сырьевые биржи: Республиканская универсальная агропромышленная биржа, Узоптбиржеторг, Ассоциация дехканских и фермерских хозяйств, дехканские рынки.

Развивается в Узбекистане и так называемый «третий сектор» Он вообрал в себя негосударственные организации, выступает оппонентом государству, способствует продвижению общества к демократии, гражданскому обществу

14 апреля 1999 г принят Закон Республики Узбекистан «О негосударственных некоммерческих организациях», который определил правовой статус, права и обязанности, порядок создания и государственной регистрации, экономические основы деятельности негосударственной некоммерческой организации (ННО).

К сожалению, гражданские интересы и инициативы, проводниками которых часто выступают неправительственные некоммерческие организации, не всегда находят отклик в государственных структурах. Нельзя наблюдать за становлением демократии из зрительного зала, питая наивную надежду на то, что главные исполнители на сцене сами все сделают, решат за нас. Причем так, чтобы результат в итоге всех удовлетворял. **Активная гражданская позиция** важна как со стороны граждан, так и со стороны чиновников, политиков – ведь в итоге мы все граждане одного Отечества.

Сегодня в Узбекистане функционирует свыше пяти тысяч ННО. Важно и дальше повышать их роль, значимость и статус в жизни страны.

Четвертый, и очевидно, один их важнейших приоритетов дальнейшего развития и качественного обновления общества – это **реализация в практической жизни демократических принципов, обеспечивающих необходимые гарантии прав и свобод человека, свободы слова и средств информации, а также гласности, прозрачности проводимых в обществе реформ.**

За годы независимости в Узбекистане сформировано широкое правовое пространство, основанное на международно-правовых принципах и нормах, которые исходят из приоритета прав и свобод человека и гражданина. В настоящее время в республике действует ряд институтов, занимающихся вопросами соблюдения и защиты прав человека.

В 1995 г. был введен институт Уполномоченного Олий Мажлиса по правам человека, в 1996-м при парламенте организован Институт мониторинга действующего законодательства, также в 1996 г. Указом Президента Республики Узбекистан создан Национальный центр по правам человека, в 1997 г. родился Центр изучения общественного мнения, а в 2005 году плеяду демократических институтов пополнила Национальная ассоциация ННО.

При этом деятельность Омбудсмана регулируется Законом Республики Узбекистан «Об Уполномоченном Олий Мажлиса по правам человека (Омбудсмане)», который был принят 24 апреля 1997 г. на восьмой сессии парламента. Еще раньше (согласно Постановлению Олий Мажлиса от 6 мая 1995 г.) создана при Уполномоченном Комиссия по соблюдению конституционных прав и свобод граждан. Для осуществления всей текущей деятельности Омбудсмана создан Секретариат, который осуществляет юридическое, организационное, информационно-справочное, системно-аналитическое обеспечение эффективности реализаций функций Омбудсмана. Комиссии по соблюдению конституционных прав и свобод граждан и его представителей на местах.

Широкое внедрение в жизнь демократических принципов, свободы слова и печати, обеспечивающих гласность проводимых в обществе реформ, является важным приоритетным направлением на пути дальнейшего развития и подъема общества на качественно новый уровень.

На данном этапе развития страны национальные интересы Республики Узбекистан в информационной сфере формируются вокруг необходимости решения трех основных задач: 1) осуществление последовательного вхождения в международное информационно-коммуникационное пространство; 2) эффективная защита национальной информационно-культурной и духовной среды; 3) создание конкурентной среды на рынке информационных ресурсов, в первую очередь за счет либерализации средств массовой информации (СМИ).

Указом Президента Республики Узбекистан создан Координационный совет по развитию компьютеризации и информационно-коммуникационных технологий. Пересмотрены и дополнены функции Агентства почты и телекоммуникаций (УЗАПТ), преобразованного в Агентство связи и информации (УзАСИ), Ташкентский электротехнический институт связи реорганизован в Университет информационных технологий. Разработаны программы развития национальной сети телеком-

муникаций и передачи данных, внедрения электронных технологий в госуправлении, развития электронной коммерции. Пересмотрены структура и задачи Узбекского Агентства по печати и информации.

Меняются функции прессы в формирующемся гражданском обществе. Главные из них – информирование граждан о событиях, процессах, явлениях; формирование у потребителей продукции СМИ способность к самостоятельной оценке происходящего; воспитание у них готовности участвовать в политических процессах.

Пятый приоритет и важнейшее условие формирования гражданского общества – это **усиление роли и значения в жизни общества негосударственных и общественных институтов**. О неправительственных некоммерческих организациях (ННО) выше уже было сказано. Принцип «От сильного государства – к сильному обществу» будет успешно реализовываться лишь в том случае, если начнет постепенно уменьшаться роль государственных структур в решении многих задач, связанных в первую очередь с социально-экономическими процессами, и будет осуществляться передача этих функций общественным организациям.

Важное значение приобретает усиление роли общественного контроля за реализацией законов и тех норм, которые принимаются и действуют в стране, и, разумеется, за деятельностью органов государственной власти, в том числе за деятельностью силовых структур. Все более важным приоритетом рыночных реформ в Узбекистане становится административная реформа. Ее основной задачей является создание условий для эффективного государственного управления, позволяющего ограничить вмешательство государства в экономику только неотъемлемо принадлежащими государству функциями. На макроуровне это создание конкурентной среды, условий для развития бизнеса, формирования благоприятного климата отечественным и иностранным инвесторам.

Важная задача – обеспечить постепенную, поэтапную передачу функций, полномочий центральных и высших органов государственного управления нижестоящим структурам государственной власти, органам самоуправления граждан. Мы уже идем по этому пути. Уже сейчас региональные бюджеты составляют 56% доходной части и 52% – расходной части бюджета страны. Таким образом, большая часть расходной и доходной частей государственного бюджета контролируется регионами.

Шестой приоритет – это **судебно-правовая реформа**. Закон только тогда получает реализацию и верховенство, когда обеспечивается независимость судей. Ш.Л. Монтескье (вспомним еще раз его правовые идеи) повторял, что «все погибло бы, если бы в одном и том же лице или учреждении, составленном из сановников, из дворян или простых людей, были соединены три власти: власть создавать законы, власть приводить в исполнение постановления общегосударственного характера и власть судить преступления или тяжбы частных лиц...

Не будет свободы, если судебная власть не отделена от власти законодательной и исполнительной. Если она соединена с законодательной властью, то жизнь и свобода граждан окажутся во власти произвола, ибо судья будет законодателем. Если судебная власть соединена с исполнительной, то судья получает возможность стать угнетателем»⁴

В период советского владычества мы вожделенно глядели в будущее, ожидая как манны небесной общества без насилия. А между тем наших дедов, наших прекраснодушных родственников и знакомых судили «тройки» и приговаривали их к «десяти годам без права переписки», как с чудовищным лицемерием называли расстрел.

Сегодня в суверенном Узбекистане, помня о трагических событиях прошлого, делают все для обеспечения независимости судей, ибо, как подчеркивает Президент И.А. Каримов, «там, где не обеспечивается независимость судей, там нарушается, как правило, закон, там нет, и не может быть справедливости»⁵

Статья 11 Конституции Республики Узбекистан закрепила фундаментальный принцип организации государственной власти Республики Узбекистан. В соответствии с этим принципом деятельность государства, связанная с принятием законов, их исполнением и правосудием должна распределяться между тремя ветвями власти. В Узбекистане законодательную власть осуществляет Олий Мажлис, исполнительную власть – Кабинет Министров, которым руководит Президент, судебная власть осуществляется Конституционным судом, Верховным судом, Высшим Хозяйственным судом и нижестоящими судами.

Седьмой приоритет – это **человеческий фактор и человеческое измерение**, которые определяют в конечном итоге главную направ-

⁴ Монтескье Ш. Избранные произведения. М., Госполитиздат, 1955. С. 290-291.

⁵ Каримов И.А. Основные направления дальнейшего углубления демократических преобразований и формирования основ гражданского общества в Узбекистане // Народное слово. 2002. 30 августа.

ленность и результативность всех проводимых реформ. Это осуществление на деле сильной социальной политики с учетом демографических и других специфических национальных особенностей населения Узбекистана.

Мы твердо убеждены в том, что формирование основ гражданского общества должно осуществляться с учетом традиций, культуры, религии и прежде всего менталитета народа, который является синтезом, обобщающим продуктом, вбирающим в себя все составляющие – традиции, культуру религию.

Духовность – Нравственность – Просвещенность. Эти три ценности всегда были наиболее почитаемыми в народе. Демократия, гражданское общество, обеспечение прав и свобод человека возможны только тогда, когда человек просвещен, когда он не просто потребитель благ демократии, а активный их создатель и защитник, – только в этом случае он становится гражданином в полном смысле этого слова.

Человек с его правами и свободами как личность является главным субъектом права и гражданского общества. Личность должна постоянно совершенствоваться и самосовершенствоваться. Беспрецедентные реформы, осуществляемые в соответствии с законами Республики Узбекистан «Об образовании» и «О национальной программе по подготовке кадров», вовлекли в их реализацию все государственные и социальные институты, коснулись каждого гражданина страны. Постановлением Олий Мажлиса Республики Узбекистан от 29 августа 1997 г. утверждена Национальная программа повышения правовой культуры в обществе. Делается все для того, чтобы все слои населения овладевали правовой грамотностью, достигли высокого уровня правосознания, могли применять правовые знания в повседневной жизни. Нам особенно важно повышать роль в обществе женщин и молодежи.

Террористические акты в мае 2005 г. в Андижане, совершенные международными террористами, убедили нас, что существуют реальные угрозы независимости Узбекистана. Реакция всех граждан страны на вылазки террористов показала, что народ поддерживает своего Президента, свое Правительство. и нас не сдвинуть с избранного пути. Несмотря на особую роль традиционных и религиозных форм мышления в обществе, вряд ли удастся религиозным экстремистам активно внедрять ислам в политику, превратить светский Узбекистан в исламскую республику. Ибо наш идеал – правовое демократическое государство, свободное гражданское общество.

Проблемы обеспечения мира, безопасности и борьбы с преступностью: соотношение международного права, международных институтов и национального законодательства

*Раджабов С.А.**

Мне особенно приятно в рамках торжественных мероприятий по случаю 15-летия Московского журнала международного права принимать участие в работе данной конференции, посвященной весьма актуальным темам, связанным с обеспечением мира и безопасности. Конференция, безусловно, свидетельствует о том огромном значении, которое ученые придают международному праву как важнейшему средству осуществления внешней политики государств и как основе поддержания современного миропорядка. Задача мирового сообщества – максимально использовать потенциал международного права для обеспечения безопасного существования и развития государств и народов, для формирования стабильного международного правопорядка.

Для того чтобы понять, что же угрожает миру и стабильности на планете, следует, наверное, определить для себя, чем же являются мир и стабильность.

Существуют два принципиальных подхода к ответу на этот вопрос. Первый сводится к тому, что мир и стабильность есть статичное состояние, характеризующееся отсутствием военных действий, вооруженных конфликтных ситуаций, некоей утвердившейся конфигурацией расстановки сил на политической арене.

Более адекватным современной реальности представляется иной ответ, суть которого состоит в утверждении, что мир и стабильность являются не столько статичным состоянием, сколько динамичным процессом поиска и нахождения решения возможно большему числу постоянно возникающих в ходе социально-экономического и общественно-политического развития той или иной страны проблем и противоречий.

*Раджабов Саидумар Адинаевич – к.ю.н., доцент Российско-Таджикского Славянского Университета, член Редсовета Московского журнала международного права.

По моему твердому убеждению, безопасность в будущем следует понимать более широко, чем прежде: как безопасность в политическом, социальном, культурном и экологическом, а также в военном смысле. Очевидно, что сегодня обострились значение и взаимосвязь вопросов безопасности и международного права, но эффективность международного права зависит от множества факторов.

В начале XXI века на первый план в сфере борьбы с новыми вызовами и угрозами выходит противодействие международному терроризму, наркоэкспансии, транснациональной организованной преступности. Обращают на себя внимание и вопросы так называемой «мягкой безопасности» региональные и внутригосударственные вооруженные конфликты, распространение оружия массового уничтожения, глобальные финансово-экономические кризисы, экологические угрозы и преступления против окружающей среды, массовые эпидемии, торговля людьми, в том числе торговля женщинами и детьми, разрушительные и дестабилизирующие издержки проникающей коррупции, оказывающие негативное влияние на устойчивое развитие мира и пополняющие кошельки организованной преступности. Государственные границы уже не являются непреодолимым препятствием для противоправного проникновения в политическую, экономическую, финансовую, оборонную, информационную системы государств. Все эти угрозы и вызовы затрагивают основы безопасности государства, общества и личности.

Такие угрозы международной безопасности происходят первоначально из экономических, демографических проблем, проблем охраны окружающей среды и крупных социально-культурных проблем и явлений, чья природа и масштабы, хотя и будучи местными, тем не менее, могут иметь потенциальное воздействие на весь мир как раз в силу его глобализированной структуры. Силы, противостоящие миру и безопасности, все еще действуют в виде религиозного фанатизма, этнического национализма, расизма и терроризма там, где региональные конфликты, бедность и экономическая отсталость представляют собой почву для них.

Эти криминальные явления имеют глобальный характер. Носителями исходящей от них угрозы являются негосударственные структуры, которые не связаны ни нормами права, ни морали. Как показывает практика, ради достижения своих целей они готовы совершать варварские действия и идти на беспредел.

Характерной чертой нетрадиционных криминальных вызовов является то, что у них нет постоянного обратного адреса. Обозначилась тенденция к их взаимопроникновению и срастанию. Современный криминал самодостаточен в финансовом отношении настолько, что способен эффективно противостоять даже государствам. Одним словом, международному сообществу противостоит хорошо подготовленный, организованный и коварный противник. Борьба с ним требует объединения усилий государств как на региональном, так и на глобальном уровне на основе неукоснительного следования международному праву. Солидарный поиск ответов на новые криминальные вызовы – важнейшая составляющая в деле формирования мирового правопорядка, отвечающего современным реалиям¹

Резолюция Совета Безопасности ООН, принятая 28 сентября 2001 г. № 1373 подчеркивает тесную связь между международным терроризмом и транснациональной организованной преступностью, незаконным оборотом наркотиков, оружия, отмыванием денег и незаконными перевозками ядерных, химических, биологических и других потенциально смертоносных материалов и в этой связи подчеркивает необходимость улучшения координации усилий на национальном, субрегиональном, региональном и международном уровнях с целью усиления всемирной реакции на этот серьезный вызов и угрозу международной безопасности.

Представляется, что односторонние действия, особенно силовые, выходящие за рамки действующего международного права и направленные на изменение установленного правопорядка, могут внести дезорганизацию в мировой правопорядок.

Возникший кризис вокруг Ирака в очередной раз за последние несколько лет поставил все мировое сообщество перед принципиальным выбором. Вооруженную силу или международное право следует использовать при разрешении возникающих конфликтных ситуаций? Какие пути и формы урегулирования споров между государствами и обеспечения международного правопорядка являются наиболее приемлемыми и легитимными? Какие правовые принципы и формы наиболее эффективны для выстраивания системы международной безопасности в новых условиях глобализации?

¹ Международное право и борьба с преступностью. Сборник документов. Составители: А.В. Заевский, Ю.М. Колосов, Н.В. Прокофьев, М.. «Международные отношения» 2004. С. 5-6.

и консолидирующие усилия мирового сообщества в борьбе против этого зла. Только посредством международного права должны быть приняты совместные усилия всего мирового сообщества с целью предотвращения и пресечения террористических актов путем расширения сотрудничества и обеспечения полного осуществления соответствующих международных конвенций, касающихся терроризма. Мало одного безоговорочного осуждения террористических актов, необходимо на деле обеспечить строгое выполнение всеми государствами международно-правовых актов, направленных против эскалации актов терроризма, таких как Декларация о мерах по ликвидации международного терроризма (Резолюция 49/60 ГА ООН от 9 декабря 1994 г.), Конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов (Гаага, 16 декабря 1970 г.), Международная конвенция о борьбе с захватом заложников (17 декабря 1979 г.), Международная конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом (15 декабря 1997 г.) и др.³

Другим фактором, угрожающим миру и безопасности, стали **распространение наркотиков и проблема наркобизнеса**. Данная проблема приобрела значение государственного масштаба практически во всех регионах мира и вышла далеко за рамки социальной и криминальной сферы. Мировой наркобизнес достиг беспрецедентных масштабов и уровня организованности, в связи с чем мировое сообщество под эгидой ООН определило наркоманию как одну из основных угроз человечеству в XXI веке.

Наркоагрессия организованных международных преступных синдикатов представляет собой прямое вмешательство во внутренние дела государств. Это не только загубленные жизни миллионов молодых людей, но и организованная преступность, усугубляющаяся криминализированностью и деградация общества, упадок и застой отраслей экономики, отмывание и легализация наркокапитала, огромные доходы, являющиеся источником финансирования международного терроризма, экстремизма и целого ряда других организованных форм преступности.

Эффективно противодействовать незаконному обороту наркотических средств, который приобрел характер глобальной опасности, представляя угрозу как каждой стране, так и всему мировому сообществу, может только совместная деятельность всех стран и международных организаций.

³ Сборник международных актов по борьбе с терроризмом. Душанбе. 2003. 197 с.

Таджикистан решительно поддерживал и поддерживает любые разумные и конструктивные инициативы и действия других стран по борьбе с незаконным оборотом наркотиков и выступил с рядом антинаркотических инициатив, в частности: о создании пояса безопасности вокруг Афганистана (июнь 1998 г.), об объединении усилий стран мирового сообщества в решении проблем наркотизма в центральноазиатском регионе (январь 1999 г.), о создании Агентства по контролю над наркотиками при Президенте Республики Таджикистан (1999 г.), о необходимости консолидации сил международного сообщества в решении внутриафганского кризиса в целях ликвидации исходящей из Афганистана наркоугрозы, неразрывно связанной с транснациональной преступностью и международными террористическими группировками (2000 г., 2002 г., 2003 г.) и др.⁴

С первых дней своей независимости Таджикистан находился под ослабным воздействием исходящих из соседнего Афганистана негативных факторов, именно Таджикистан столкнулся с активным **проникновением оружия и террористов**. В Афганистане готовились террористы, задачей которых было создание нестабильности и разжигание войны в нашей стране. Занимая непоколебимую позицию в борьбе с терроризмом, начиная с 1996 г., когда еще страна полностью не освободилась от пламени гражданской войны, президент РТ предупредил мировое сообщество об опасности, которую таит в себе Афганистан, связанной с наркоторговлей и угрозой превращения этой страны в центр терроризма.

В этой ситуации РТ была кровно заинтересована в урегулировании афганской проблемы. Чтобы убедить влиятельных политиков и государственных деятелей многих стран, мировое сообщество в целом, президент Таджикистана неоднократно выступал с трибуны ООН, ОБСЕ и других международных и региональных организаций и доказал наличие опасности, исходящей из Афганистана, и особенно обратил внимание на угрозы безопасности центральноазиатским государствам со стороны режима «талибов» Правительство Таджикистана правильно отреагировало на начало антитеррористической компании в Афганистане. Оно поддержало коалицию в ее действиях, так как цели совпадали – уничтожить террористические группировки на афганской земле и давать возможность всем странам центрально-азиатского региона спокойно развиваться.

⁴ Омилхон ба сулх тахдидкунанда (Факторы, угрожающие миру). Душанбе: Бюро ООН по содействию миростроительству в Таджикистане, 2005. С. 54.

Последние операции в Афганистане сняли напряженность в центральноазиатском регионе, но до сих пор нельзя сказать, что эта проблема решена. В действительности центральноазиатские исламисты в данный момент ощущают нехватку средств, но полностью не уничтожены. Исламский радикализм сохраняется в центральноазиатском регионе.

Нам представляется, что мы не сможем избежать ситуаций, когда перед лицом роста некоторых видов насилия задача сохранения и даже навязывания мира будет доверена **региональным или субрегиональным структурам**. Таджикистан, как участник антитеррористической коалиции с сентября 2001 г., а также как убежденный сторонник искоренения терроризма в любой его форме, активно выполняет обязательства, вытекающие из Договора о коллективной безопасности от 15 мая 1992 г., имеющего ярко выраженный антитеррористический характер.

Теоретико-правовую основу совместных действий Республики Таджикистан со странами СНГ в антитеррористической борьбе составляют модельный закон «О борьбе с терроризмом», принятый Межпарламентской Ассамблеей СНГ в 1998 г., решение Совета глав государств от 26 января 2000 г. «О противодействии международному терроризму в свете итогов Стамбульского саммита ОБСЕ», а также Положение «О порядке организации и проведении совместных антитеррористических мероприятий на территории государств – участников Содружества Независимых Государств», принятое 7 октября 2002 г. Названные документы предусматривают разработку и принятие каждым государством своих национальных законов, определяющих пути и формы сотрудничества в вопросах предупреждения, выявления, пресечения и расследования актов терроризма в государствах – участниках СНГ. Здесь главное внимание должно быть уделено превентивным, профилактическим мерам, направленным на устранение первопричины терроризма, требующим использования социальных, экономических и, в последнюю очередь, военных рычагов.

В последнее десятилетие участие Республики Таджикистан в общей борьбе против терроризма приобретает все более целенаправленный, запрограммированный и перспективный характер. Все это сопровождается непосредственным участием в создании новых региональных структур с особыми программами совместного действия. Так, РТ с 1996 г. в составе пяти государств подписала Шанхайскую декларацию сотрудничества, в сентябре 2000 г. – Душанбинскую декларацию,

а в октябре того же года участвовала в обсуждении вопроса о безопасности стран евразийского сообщества в г. Бишкеке, дав согласие на создание там региональной антитеррористической структуры Шанхайской Организации Сотрудничества (ШОС) с выделением соответствующего воинского контингента для целей реализации Договора о коллективной безопасности в регионе Центральной Азии.

Важным аспектом деятельности этой структуры является борьба против терроризма, **сепаратизма и экстремизма**. С 1 января 2004 г. Региональный антитеррористический центр (РАТЦ) приступил к конкретным акциям, объектом его операции будут Исламское Движение Узбекистана (ИДУ), Хизб ут-Тахрир аль-Ислами (ХТИ), наркомафия и др.

ШОС призвана принести процветание и социальное развитие в этот крупный регион мира, утвердить верховенство права, выстроить систему мирных отношений для поддержания и способствования международной безопасности и справедливости между народами. В этом деле она не может не обладать своими собственными вооруженными силами и военной мощью, имеющей крепкие корни в общей политике обороны и безопасности для несения своей доли расходов и ответственности за создание такой системы. Государства – участники ШОС должны направить свои усилия на сотрудничество, усиление исторических, культурных, экономических связей в этом регионе с тем, чтобы выстроить пространство мира, диалога и социоэкономических обменов ради процветания и безопасности своих народов. Аналогично тому, как демократия, правовая защита, культурное разнообразие признаны фундаментальными ценностями на уровне внутренней политики стран ШОС, защита международного права и развитие определенной многосторонности представляются нам признаком ее идентичности на уровне внешней политики. Государства Центральной Азии со своими огромными ресурсами, став участниками этой организации, смогут внести вклад во всеобщий мир и безопасность.

Терроризм, распространение оружия массового уничтожения, транснациональная преступность, конфликты на этнической или религиозной почве являют собой новые угрозы, на борьбу с которыми международному сообществу придется мобилизовать свои силы. Чтобы эффективно справиться с проблемой и внести вклад в стабильность и безопасность, государства должны стремиться к сотрудничеству по этим вопросам и полагаться при этом на международное право и институты.

Если мы увеличим эффективность международного права и институтов для решения вопросов угроз и проблем безопасности, мы укрепим приверженность национальных государств международному праву и институтам. Здесь мы найдем перспективное основание для возобновления партнерства при ответе на угрозы и вызовы, с которыми сталкиваются все наши страны. В этих рамках мировое сообщество получает возможность принимать меры по предупреждению и преодолению конфликтов, стабилизации ситуации по окончании конфликтов, борьбе с терроризмом и гражданскому преодолению кризисов.

Резюмируя вышеизложенное, следует отметить, что для того, чтобы построить правовое государство в сообществе цивилизованных наций, всем государствам необходимо стать участниками максимально возможного числа конвенций и договоров, касающихся предупреждения, пресечения и ликвидации международного терроризма во всех его формах и проявлениях, обуздания религиозного, национального и политического экстремизма, контрабанды оружия, незаконного оборота наркотиков, организованной преступности и т.д. с целью обеспечения наличия всеобъемлющих правовых рамок, включающих все аспекты этого вопроса. Для укрепления и стабильности мира чрезвычайно важно своевременное предупреждение факторов, угрожающих миру и безопасности обществ и стран. Все самые эффективные нормы в этой области, разработанные международным сообществом, нужно имплементировать в национальные законодательства. Только продуманный комплекс международных, общенациональных, профилактических и специальных мер может дать свои результаты.

Советско-американские отношения в годы Великой отечественной войны (международно-правовые аспекты – 1941 год)

*Красов С.И.**

В 4 часа утра 22 июня 1941 г. международные отношения между нашей страной и фашистской Германией стали регулироваться законами и обычаями войны¹

Конвенция о законах и обычаях сухопутной войны 5 (18) октября 1907 г., закрепив правовые нормы гуманитарного характера, установила стандарты «поведения воюющих государств в их отношениях друг к другу и к населению»²

Международное право до начала второй мировой войны зафиксировало необходимость предварительного (до фактического их начала) объявления о начале военных действий.

Документы Архива внешней политики Российской Федерации (далее АВП) зафиксировали исторический и международно-правовой факт прибытия посла Германии в Кремлевскую приемную Наркома иностранных дел СССР в 5.30 часов утра³

В полном объеме текст Ноты Министерства иностранных дел Германии Советскому правительству был мной изучен в Архиве Внешней политики Российской Федерации⁴

Берлин, 22 июня 1941 г.

Германское информационное бюро сообщает, что 22 июня в 6 часов утра министр иностранных дел Германии Риббентроп в зале союзного совета Министерства иностранных дел, в присутствии представите-

*Красов Сергей Иванович – к.ю.н., профессор, декан факультета послевузовского профессионального образования Самарского государственного университета.

¹ См.. Нота Министерства иностранных дел Германии 22 июня 1941 г. Архив внешней политики РФ. Фонд № 7 папка № 4, л. 158 (Далее: АВП РФ).

² Действующее международное право. В 3 томах / Составители: проф. Ю.М. Колосов и проф. Э.С. Кривчикова. М., 1997 Т. 2. С. 575 (Далее: Действующее международное право.).

³ О поминутном графике дня 22 июня 1941 г. см.. Красов С.И. Год 1941 – год мужества. Известия Самарского научного центра Российской академии наук. «Гуманитарные исследования» 2003. С. 161-163.

⁴ Принюшу сердечную благодарность сотрудникам МИД России и Архиву внешней политики за помощь в работе.

лей германской и иностранной печати передал по радио ноту Министерства иностранных дел Германии советскому правительству

Правительство Германии.... отбросив в сторону тяжелые размышления, которые вытекают из принципиального различия политических целей Германии и Советского Союза, из острого противоречия между диаметрально противоположными мировоззрениями национал-социализма и большевизма...

Суть заключенных ранее договоров состояла в следующем: во взаимном обязательстве обоих государств не нападать друг на друга и поддерживать мирные добрососедские отношения...

Советский Союз в результате разгрома Польши, т.е., следовательно, в итоге потерь германской крови, одержал величайший внешнеполитический успех, какой он когда-либо имел с момента своего основания. Только благодаря этой благосклонной политике Германии по отношению к России и благодаря подавляющим победам германских вооруженных сил это стало возможным...

Фактически Коминтерн сразу же после заключения германо-русского договора стал развивать свою активность...

При этом он использовал бывших германских коммунистических работников, которые проводили в Германии разлагающую работу и занимались подготовкой актов саботажа...

Особенно это касается протектората и неоккупированной части Франции. Однако она охватила также Норвегию, Голландию, Бельгию и т.д...

Что касается проводимой подрывной работы Советской России за пределами Германии в Европе, то она распространилась почти на все дружественные Германии или оккупированные ею страны (в т.ч. в Румынии, Турции, Югославии, Венгрии, Финляндии, Греции, Болгарии, в генерал-губернаторстве).

Во Франции, Бельгии, Голландии проводилась травля против оккупационных властей...

Общая картина показывает, что во всех странах проводилась систематическая кампания СССР против попытки Германии создать устойчивый порядок в Европе.

...Следствием этой позиции... стало то, что «Россия усилила свою политику, направленную отныне все более открыто против Германии и все яснее проявляющуюся в виде тесного сотрудничества с Англией.

Таким образом.... ненависть большевистской Москвы по отношению к национал-социализму одержала верх над политическими соображениями...

Сведения, полученные сегодня из Англии, о переговорах английского посла в Москве Криппса относительно более тесного сотрудничества между политическими кругами и военными руководителями Англии и России, так же как призыв лорда Бивербукха, который до сих пор всегда относился враждебно к Советам, а сегодня предложил поддерживать Россию в начатой борьбе всеми имеющимися... силами⁵ а также призыв об этом, уже обращенный к США. категорическим образом доказывает позицию... Советской России»⁶

В выступлении по радио заместителя Председателя Совета Народных Комиссаров Союза ССР, народного комиссара иностранных дел СССР В. Молотова была дана международно-правовая оценка военному нападению Германии на наше государство.

«Сегодня, в 4 часа утра, без предъявления претензий к Советскому Союзу⁷, без объявления войны германские войска напали на нашу страну, атаковали наши границы во многих местах и подвергли бомбежке со своих самолетов наши города.

...Налеты и обстрел были совершены также с румынской и финляндской территории.

...Это... нападение на нашу страну... является... вероломством...

...Между СССР и Германией заключен договор о ненападении и советское правительство со всей добросовестностью выполняло все условия этого договора...

За все время действия этого договора германское правительство ни разу не могло предъявить ни одной претензии к СССР по выполнению договора...

Вся ответственность за это нападение на Советский Союз целиком и полностью падает на германских фашистских правителей...

Эта война навязана нам не германским народом, а фашистскими правителями Германии, поработившими французов, чехов, поляков, сербов, Норвегию, Бельгию, Данию, Голландию, Грецию и другие народы.

...Германия совершила нападение на СССР,... фашистская Германия является нападающей стороной...

⁵ См., Трухановский В.Г. Внешняя политика Англии в период второй мировой войны. М., Наука. 1965.

⁶ АВП РФ Фонд 7. Опись 2. Пор. 18. Папка 4. Л. 158-172.

⁷ Нота об объявлении войны была вручена послом Германии в Москве в 5.30 утра, а послу СССР в Германии в 6 часов утра.

Наше дело правое. Враг будет разбит. Победа будет за нами»⁸

Посол СССР в США К. Уманский в телеграмме от 22 июня 1941 г в Народный комиссариат иностранных дел СССР определил позицию различных политических сил и государственных органов по отношению к начавшейся Великой Отечественной войне следующим образом:

«Буквально вся Америка живет только вопросами германского нападения. Однако картина первой реакции значительно более пестрая, чем в Англии.

1. В широкой среде трудящихся и мелкобуржуазной публики... явный подъем нашей популярности... это падение изоляционизма укрепляет внутривнутриполитические позиции Рузвельта...

2. Реакционные изоляционисты..., вся антирузвельтовская... группировка сразу показала свое лицо, например заявление Уиллера, что советско-германской войне надо радоваться, а коммунизму помогать нечего. Именно от этой группы исходит основное тормозящее давление на Рузвельта по вопросу о сотрудничестве с нами.

3. Относительно прогрессивное крыло американского правительства... взяло благоприятную для нас линию – распространение на нас закона о снабжении вооружением взаймы и в аренду, фактически дружественные отношения в духе заявления Черчилля⁹

4. Рузвельт, правительственный лагерь в целом и рузвельтовское большинство в Конгрессе заняли сегодня по вопросам германского нападения на нас молчаливую выжидающую позицию»¹⁰

26 июня в беседе с Послом СССР исполняющий обязанности Госсекретаря США Уэллес при обсуждении вопроса об оценке нападения Германии на нашу страну заявил, что «американское правительство считает СССР жертвой неспровоцированной, ничем не оправданной агрессии» и в соответствии с заявлениями, уже сделанными Президентом, американское правительство заверяет Советское правитель-

⁸ Советско-американские отношения во время Великой Отечественной войны. 1941-1945: Документы и материалы СССР. В 2 т. Т. 1 (1941-1943). Министерство иностранных дел. М.: Политиздат, 1984. С. 40-42.

⁹ Премьер-министр Великобритании У. Черчилль, выступая 22 июня 1941 г по радио с обращением к английскому народу, заявил: «Любой человек или государство, которые борются против нацизма, получат нашу помощь... Мы окажем России и русскому народу такую помощь, какую только сможем».

¹⁰ Советско-американские отношения во время Великой Отечественной войны. 1941-1945: Документы и материалы СССР. В 2 т. Т. 1 (1941-1943). Министерство иностранных дел. М.: Политиздат, 1984. С. 45. Эта готовность оказать помощь нашей стране была высказана в декларации правительства США.

ство, что оно готово оказать этой борьбе всю посильную помощь, определяемую производственными возможностями США...

Только 10 июля последовало изложение политической и правовой позиции США по отношению к начавшейся Великой Отечественной войне.

Американский народ питает отвращение к вооруженной агрессии. Он связан с русским народом крепкими узами исторической дружбы..., он следит с сочувствием и восхищением за мужественной борьбой, которую ведет... русский народ в целях самообороны... Я имею... пожелания... успеха русскому народу – подчеркивает Президент США в телеграмме Председателю Президиума Верховного Совета СССР¹¹

19 июля 1941 г., состоялась «дружественная и деликатная» беседа Посла СССР в США К. Уманского с Президентом США Ф. Рузвельтом¹², в ходе которой президент США подчеркнул, что фактор времени для СССР – самое важное и что даже если придется отступать, но сохранится живая сила и нынешняя сопротивляемость войск авиации, мотомехчастей на ближайшие два-три месяца, то победа... обеспечена¹³

Президент США в ходе этой беседы предложил создать «комитет трех» (СССР, США, Великобритания) для согласованного решения ряда вопросов, в т.ч. американского снабжения.

Однако возможные военные поставки ограничивались рядом обстоятельств: 1) позицией генералов, указывающих, что для малочисленной, полуторамиллионной армии США не хватает танков, орудий, самолетов; 2) только еще разворачивающейся американской военной промышленностью; 3) финансово-правовой основой таких поставок: нераспространением на наше государство закона о займе-аренде и замена его специальным международно-правовым договором о пятилетнем кредите.

В ходе беседы глава США уклонился от обсуждения позиции Японии и о дальневосточной позиции США, несмотря на просьбу посла СССР воздействовать дипломатическим путем на соблюдение Японией условий Договора с СССР о нейтралитете¹⁴

¹¹ Там же. С. 57

¹² Там же. С. 58-63.

¹³ В связи с этим нельзя не преклоняться перед мужеством солдат Отечества, преградивших путь германской армии по направлению главного удара. В этот период начинают создаваться новые промышленные центры в Куйбышеве (Самара), Свердловске (Екатеринбурге), Новосибирске, Томске и других городах страны.

¹⁴ Советско-американские отношения во время Великой Отечественной войны. 1941-1945:

Исходя из собственных экономических интересов, США достаточно активно обсуждает вопросы военно-производственной программы.

12 июля 1941 г. по поручению президента Ф. Рузвельта состоялась встреча советского посла К. Уманского с министром торговли США Джесси Джонсом, являвшимся одновременно главой Федерального займового агентства.

В ходе этой встречи обсуждались возможные условия заключения межгосударственного соглашения о пятилетнем кредите.

Советская сторона исходила из суммы займа свыше полумиллиарда долларов. Д. Джонс заявил, что он мыслил себе примерно такую же сумму займа (американская сторона ни разу не упомянула слово «кредит»).

В качестве возможных условий министр торговли США называл срок 5 лет, получение займа отдельными порциями по 100-200 млн. долларов.

Федеральное займовое агентство США через входящую в него государственную реконструктивную финансовую корпорацию (РФК) выступит гарантом перед фирмами и банками и тем самым снимет с промышленников и с нас заботы о наших платежах.

Займ будет дан из средств госбюджета США.

Если бы СССР попросил кредит не на 5 лет, а на больший срок, то и это не было бы исключено.

Процент по займу будет колебаться между тремя и четырьмя процентами годовых.

Формально не связывая с займом, но в ходе обсуждения условий о его предоставлении США предложили Советскому правительству заключить одновременно с получением займа отдельное соглашение с американским правительством о поставке последнему по рыночным ценам в счет погашения займа марганца, льна, хромовой руды и других стратегических товаров.

Советское правительство должно было официально заявить о готовности таких поставок, подлежащих в дальнейшем уточнению.

Уточнению подлежал и срок займа: вместо пятилетнего на десятилетний.

Влияние на готовность США заключить крупномасштабные экономические соглашения с нашим государством оказали мужество и стойкость советских Вооруженных Сил.

Документы и материалы СССР. В 2 т. Т. 1 (1941-1943). Министерство иностранных дел. М.: Политиздат, 1984. С. 61.

По оценке Нокса, данной в личной беседе с послом СССР в США К. Уманским, немцы явно не ожидали ни такого отпора, который они встретили с нашей стороны, ни потерь танков и авиации в подобном масштабе; рано говорить о капитуляции морально-политического состояния германской армии, но, по данным разведки, наносимый ей урон вызывает у немцев «беспокойство и... упадок настроения» в армии, включая офицерский состав¹⁵

Военные эксперты США, однако, считают дальнейшее продвижение немцев в глубь нашей территории «почти неизбежной», но не сомневаются ни в нашей конечной победе, ни в том, что мы сумеем сохранить наши условные силы и дезорганизовать тыл противника.

По оценке Нокса, мир вступил в полосу длительной, многолетней войны, участие в которой и Японии, и США предрешено¹⁶ Это будет война двух коалиций, двух военно-политических союзов: Германии, Италии, Японии против СССР, Великобритании, США¹⁷

В связи с этим военно-экономические поставки нашему государству могут осуществляться только за счет срочнейших нужд США и главным образом за счет английской программы.

В целях координации этой работы было принято решение о расширении полномочий американского военно-морского атташе и о негласном военно-морском наблюдателе во Владивостоке.

Переговоры о поставке вооружений в этот наиболее сложный период Великой Отечественной войны шли очень сложно.

Положение с бомбардировщиками, по оценке Советского посла, «безотрадное», почти все выпускаемое идет англичанам, только они могут их уступить. снятие бомбардировщиков из военной авиации США встретило бы бешеное сопротивление генштаба, с которым Рузвельт должен считаться¹⁸

В ходе длительного и сложного обсуждения условий о предоставлении США нашему государству кредита был выработан компромиссный вариант: размер ближайшего кредита – 500 млн. долларов, первая часть – 200 млн. долларов; срок 10 лет, погашение начинается через

¹⁵ Там же. С. 68.

¹⁶ Там же. С. 69

¹⁷ До начала войны на Тихом океане с участием США и Японии оставалось менее шести месяцев.

¹⁸ Там же. С. 71-74.

См.: Уткин А.И. Дипломатия Франклина Рузвельта. Свердловск: Изд-во Урал. ун-та, 1990. С. 121-275.

5 лет со дня выдачи равными частями, по полугодиям; стоимость кредита — 3% годовых; кредит должен носить финансовую форму и выдаваться под государственные векселя; не связывая вопрос с кредитом, СССР согласен на поставки в США стратегических материалов (в т.ч. марганца и хромовой руды); по ранее размещенным заказам оплата производится наличными¹⁹

Одновременно шел процесс уточнения позиций СССР и США хода военных операций.

Нарком иностранных дел СССР 24 июля 1941 г. счел необходимым лично дать оценку интервью американского посла Штейнгардта.

В заявлении посла США содержались следующие оценки: «Чрезмерно полагать, что Советская Армия в состоянии удерживать... линию Москва – Ленинград – Киев, но линию значительно западнее Уральских гор можно будет удержать...

Время года будет иметь чрезвычайно важное значение,... после октября для немцев будет крайне затруднительно справиться с положением...»²⁰

Молотов заявил, что подобное интервью «не только не может оказать СССР и Красной Армии обещанной американским правительством помощи, но, наоборот, может причинить вред»

Посол США после разъяснения своих мотивов заявил, что он ставит перед собой целью оказание всякой помощи Советскому Союзу, однако он примет заявление Молотова к сведению, что интервью, о котором шла речь, не появилось бы в печати раньше чем через 8-10 недель, более того он попросил Молотова «вернуть ему интервью, которое он, возможно, вообще порвет и не будет публиковать»²¹

Подготовленный к опубликованию текст интервью Посла отразил позицию влиятельных политических сил США к сотрудничеству в ходе Великой Отечественной войны.

Эта враждебная позиция была зафиксирована в ходе личной встречи Посла СССР с военным министром США Стимсоном 29 июля 1941 г.

В ходе этой встречи вновь было заявлено о том, что США делают все, что могут, но эта помощь осуществима в значительной степени лишь за счет вооружений, необходимых нам самим.

¹⁹ Советско-американские отношения во время Великой Отечественной войны. 1941-1945: Документы и материалы СССР. В 2 т. Т. 1 (1941-1943). Министерство иностранных дел. М.: Политиздат, 1984. С. 74. 75.

²⁰ Там же. С. 74. 75.

²¹ Там же. С. 77

В качестве одного из условий военных поставок выдвигалось требование о допуске военного атташе США по его усмотрению на все военные фронты.

«Тот, у кого просят поступиться собственными ресурсами для помощи другой стране, вправе знать, как она использует эту помощь»²²

Вернувшись к обсуждению конкретных вопросов военного сотрудничества, официальные члены американской делегации (Макклой и Хиггинс) заявили о том, что неизвестно, как доставить самолеты в СССР, что они могут быть скорее и эффективнее использованы в руках англичан, что их доставка, например, через Сибирь маловероятна.

Позиция нашего государства в ходе этой дискуссии была сформулирована следующим образом:

- 1) определение наших военных нужд лежит в компетенции нашего правительства и командования;
- 2) гитлеризм сосредоточил против нас 95% всех своих сил и ресурсов;
- 3) армия, умеющая драться с мощным врагом, сумеет сама определить свои нужды и эффективно применить оружие свое и чужое;
- 4) посольство и военные миссии двух государств должны активнее привлекаться к обсуждению возникающих вопросов.

Все эти предшествующие встречи высших должностных лиц двух государств способствовали сближению их международно-правовой позиции.

Для выработки международного сотрудничества в военно-экономической сфере 30 июня 1941 г. в Москву прибыл личный представитель президента США Гопкинс.

Особенностью этой встречи (с участием посла США Штейнгардта и 3-го секретаря американского посольства Рейнгардта) было то, что Гопкинс сразу же заявил Председателю Совета Народных Комиссаров СССР Сталину, что он «не является дипломатическим представителем или представителем какого-либо правительственного учреждения, а является личным другом Рузвельта, с которым он работает... его визит в СССР не является визитом правительственного характера, а является визитом по просьбе частного лица».

Президент США использовал специфическую форму отношений через личного представителя.

Гопкинс пояснил, что он является лицом, которое уполномочено президентом регулировать и решать все вопросы, связанные со сдачей

²² Там же. С. 78.

Соединенными Штатами займы или в аренду вооружения.

Свой специфический статус Гопкинс объяснил тем, что все, что США могут предоставить в помощь СССР, не является вопросом дипломатической дискуссии. Когда США продают вооружение, то они не определяют этот деловой вопрос какими-либо соглашениями.

Военно-экономическая помощь, по мнению Гопкинса, подлежала делению на две части: на помощь, которую США готовы оказать в течение двух недель, и на помощь, которую США будут оказывать СССР в течение всей войны, до полной победы над Гитлером.

Рузвельт готов немедленно предоставить СССР всяческую помощь без каких-либо оговорок.

Сталин, давая оценку, позиции президента США, заявил, что он понимает, что Рузвельт, говоря о помощи СССР, намерен оказывать эту помощь не в силу какого-либо соглашения, а на основе закона сдачи займы или в аренду вооружения всем государствам, ведущим войну с Гитлером. То есть на основе внутригосударственного права США.

Но глава советского государства достаточно ясно заявил о том, что для того, чтобы «можно было осуществлять сотрудничество между соседними странами, необходимо соблюдать святость подписанных между государствами договоров, регулирующих их отношения, на чем основано их сотрудничество и их сосуществование»²³

В ходе беседы были обсуждены такие важные вопросы, как: типы вооружений, необходимых Советскому Союзу (самолеты, зенитки, крупнокалиберные пулеметы, винтовки калибра 7,62 мм и алюминий); разработка схемы конвоя для обеспечения безопасности перевозок вооружения по пути из США в Архангельск; о транспортировке вооружения через Владивосток и через Транссиранскую дорогу

В течение двух дней личный представитель США вел переговоры с высшими должностными лицами нашего государства.

31 июля 1941 г. состоялась вторая встреча Гопкинса с И.В. Сталиным. В ходе этой беседы было обсуждено военное положение на германо-советском фронте, перечень военного оборудования и вооружений, необходимых СССР, условия этих поставок.

2 августа 1941 г., в результате длительных межгосударственных переговоров, было подтверждено межправительственное Соглашение между США и СССР «О торговых отношениях...», его действие было продлено до 6 августа 1942 г.

²³ Там же. С. 81.

4 августа 1941 г Совет Народных Комиссаров утвердил это соглашение, тем самым были закреплены международно-правовые основания для экономического сотрудничества двух стран, в т ч. поставок вооружения.

Тем не менее фактический саботаж поставок аппаратом военного министерства и другими ведомствами США продолжался.

Все более сложной становилась ситуация на Дальнем Востоке и в районе Тихого океана. Япония усилила там свое присутствие. Ухудшилась военно-политическая ситуация на германо-советском фронте.

В этих условиях 24 сентября 1941 г в Лондоне состоялась Межсоюзническая конференция. В ней участвовали представители СССР, Бельгии, Великобритании, Чехословакии, Греции, Польши, Голландии, Норвегии, Югославии, Люксембурга и Свободной Франции.

С 29 сентября по 1 октября 1941 г состоялась Московская конференция представителей СССР, США и Великобритании.

Целью участия нашего государства в этих конференциях было создание военно-политического союза для борьбы с фашистским агрессором.

Закрепив в документах этих конференций основные принципы внешней политики, ни Великобритания, ни США реальных шагов к началу военных действий против фашистской Германии в Европе так и не предприняли.

15 октября 1941 г Государственный Комитет Оборона в связи с осложнившейся военно-стратегической ситуацией под Москвой принимает Постановление об эвакуации государственных и правительственных учреждений, дипломатического корпуса в г Куйбышев.

7 ноября 1941 г в Москве, Воронеже и Куйбышеве пройдут три исторических военных парада.

Перед изумленным взглядом послов 19 государств, в том числе и посла США, над площадью Куйбышева пролетит 700 боевых самолетов, пройдут многочисленные части.

В своем выступлении 6 ноября 1941 г Председатель Государственного Комитета Оборона заявил: «Одна из причин неудач Красной Армии состоит в отсутствии второго фронта в Европе против немецко-фашистских войск.

...В настоящее время на Европейском континенте не существует каких-либо армий Великобритании или Соединенных Штатов Америки, которые бы вели войну...

В отличие от гитлеровской Германии, Советский Союз и его союзники ведут войну освободительную, справедливую...

Не может быть сомнений и в том, что появление второго фронта на континенте Европы – а он, безусловно, должен появиться в ближайшее время – существенно облегчит положение нашей армии в ущерб немецкой»²⁴

7 декабря 1941 г. резко меняется международно-правовая ситуация. Япония и США вступили в войну

В этих условиях СССР продолжил соблюдение советско-японского пакта о нейтралитете, диктуемое сложной военно-стратегической ситуацией на германо-советском фронте.

1 января 1942 г. 26 государств (включая СССР, США, Великобританию) подписали Декларацию Объединенных Наций.

Каждое Правительство обязуется употребить все свои ресурсы, военные и экономические, против тех членов тройственного пакта и присоединившихся к нему, с которыми это правительство находится в войне»²⁵

Этот документ положил начало созданию военно-политического союза с участием СССР, Великобритании и США²⁶

²⁴ Там же. С. 136.

²⁵ Там же. С. 147

²⁶ Советский Союз на международных конференциях периода Великой Отечественной войны 1941-1945 гг.: Сборник документов / Министерство иностранных дел СССР М.: Политиздат, 1984. Т. 2. Тегеранская конференция. Кузнец Ю. Тегеран-43 М.: Изд-во Яуза, 2003.

Международные конвенции против пыток и законодательство Российской Федерации, запрещающее пытки

*Ковалев А.А.**

Впервые в международно-правовом плане полное запрещение пыток и жестокого обращения содержалось в принятой Генеральной Ассамблеей ООН Всеобщей Декларации прав человека 1948 г., положения которой лежат в основе международных норм о правах человека, служат моделью, которая широко используется многими странами для разработки отдельных положений конституций, различных законов и документов, относящихся к правам человека¹ В ст. 5 Декларации указывается на то, что «никто не должен подвергаться пыткам или жестоким, бесчеловечным или унижающим его достоинство видам обращения»

Пакт о гражданских и политических правах, принятый Генеральной Ассамблеей ООН в 1966 г., получивший широкое международное признание и являющийся основополагающим международным договором по правам человека, также содержит положения, касающиеся запрещения пыток и защиты достоинства человека. В ст. 7 Пакта указывается: «Никто не должен подвергаться пыткам или жестоким, бесчеловечным или унижающим его достоинство видам обращения и наказания, в частности ни одно лицо не должно без его свободного согласия подвергаться медицинским или научным опытам» Статья 10 Пакта, предусматривающая право на защиту достоинства человека, лишенного свободы, гласит: «Все лица, лишенные свободы, имеют право на гуманное отношение, уважение достоинства, присущего человеческой личности»

Убежденная в необходимости принятия дальнейших шагов для искоренения пыток и жестокого обращения на универсальном уровне, Генеральная Ассамблея ООН приняла в 1975 г Декларацию, в которой говорится, что «любой факт пытки или другого жестокого, бесче-

Ковалев Александр Антонович – заведующий кафедрой международного права Дипломатической Академии МИД России, д.ю.н. профессор, член Комитета ООН против пыток. <http://www.dipacademy.ru/anons46.shtml>.

¹ Карташкин В.А. Россия и Всеобщая декларация прав человека // Московский журнал международного права. 1998. № 2. С. 224.

ловечного или унижающего достоинство вида обращения является оскорблением человеческого достоинства и должен быть осужден как нарушение прав человека и основных свобод, провозглашенных Всеобщей декларацией прав человека» Принятие этой Декларации послужило, по сути дела, началом разработки конвенции, которая на международном уровне запрещала бы пытки и создала бы условия для реализации этого запрета государствами.

Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания была принята Генеральной Ассамблеей ООН в 1984 г. В ней содержатся международно-признанные определения понятий «пытка» и «жестокое обращение», определяются рамки ответственности государств в области предотвращения подобных злоупотреблений, предусматривается создание Комитета против пыток, на который возложена функция контроля за соблюдением Конвенции. В ст. 2 Конвенции говорится: «Каждое государство-участник предпринимает эффективные законодательные, административные, судебные и другие меры для предупреждения актов пыток на любой территории, находящейся под его юрисдикцией».

Эта Конвенция была ратифицирована Советским Союзом в 1987 г.

На региональном, в частности на европейском, уровне начало нормативного запрещения пыток было положено с принятием в 1950 г. Советом Европы Европейской конвенции о правах человека и основных свобод, в которой также указывается на то, что «никто не должен подвергаться пыткам и бесчеловечным или унижающим достоинство обращению или наказанию». Россия присоединилась к этой Конвенции, дополненной 11 протоколами, в 1998 г.

В 1997 г. была принята Европейская конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, в которой предусмотрено создание Комитета по предупреждению пыток, вступившая в силу для России 1 сентября 1998 г.

В 1957 г. была принята Европейская конвенция о выдаче с дополнительными протоколами от 15 октября 1975 г. и 17 марта 1978 г., ратифицированная Россией 25 октября 1999 г.

Особое место среди международно-правовых актов, запрещающих пытки и жестокое обращение, занимают четыре Женевские конвенции 1949 г., ориентированные на обеспечение и охрану прав индивидов групп людей в условиях вооруженных конфликтов, являющиеся центральным звеном международного гуманитарного права. В общей ст. 3

Женевских конвенций указывается: «С лицами, не принимающими активного участия в конфликте, представителями вооруженных сил, сложившими оружие и вышедшими из боевых действий из-за болезни, ранений, задержания или из-за другой причины, необходимо при любых обстоятельствах обращаться без каких-либо различий по признаку расы, цвета кожи, религии и веры, половой принадлежности, происхождения или материального положения или по другим подобным признакам. С этой целью в любое время и в любом месте по отношению к вышеупомянутым лицам следующие действия должны быть запрещены: проявление насилия по отношению к жизни и неприкосновенности, в частности убийство любого рода, нанесение увечий, жестокое обращение и пытки; глумление над человеческим достоинством, в частности бесчеловечное обращение»

Кроме вышеперечисленных международно-правовых документов в области запрещения пыток был разработан также ряд других правил и руководящих принципов, не являющихся обязательными к исполнению, но отображающих положительную практику в этой сфере. Эти правила и руководящие принципы могут быть полезны в качестве справочного материала, своего рода стандартов для государственных должностных лиц, ответственных за правосудие, за охрану общественного порядка и места лишения свободы. Они также могут служить в качестве инструментов контроля за соблюдением международных обязательств в области прав человека.

К наиболее важным из этих правил и руководящих принципов относятся:

- Минимальные стандартные правила обращения с заключенными, принятые ООН (1957 г и 1977 г);
- Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка (1979 г);
- Принципы медицинской этики, относящиеся к роли медицинских работников, в особенности врачей, в защите заключенных против пыток и другого жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания (1982 г);
- Декларация основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотребления властью (1985 г);
- Свод принципов защиты всех лиц, подверженных задержанию или заключению в какой бы то ни было форме, принятый ООН;
- Основные принципы ООН по использованию силы и огнестрельного оружия должностными лицами охраны порядка (1990 г).

Как видно из перечисленных документов, регулирующих предупреждение и запрещение пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, международное право уделяет этому вопросу большое внимание. Накоплена солидная правовая основа для сотрудничества государств в области защиты от пыток.

Однако для эффективной борьбы с пытками и унижающим достоинством обращением необходимы: строгое выполнение на государственном уровне международных конвенций против пыток (Конвенции ООН и Европейской конвенции, в частности); наличие совершенного национального правового механизма защиты прав человека, входящего в сферу деятельности уголовной юстиции; эффективный контроль за соблюдением этих прав; своевременное реагирование на факты применения пыток; хорошо отлаженная система обжалования подобного рода действий должностных лиц, которая должна обеспечивать своевременное, быстрое и эффективное реагирование на факты применения пыток.

Как было отмечено выше, Конвенция ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 г. была ратифицирована СССР, и ее положения обязательны для выполнения Россией как государством – преемником СССР. Выполнение положений этой Конвенции и других международно-правовых актов обеспечивается в законодательстве Российской Федерации прежде всего на основе конституционного принципа, утверждающего приоритет прав человека. В Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина в соответствии с Конституцией Российской Федерации (часть 1 ст. 17). В частности, в ст. 21 Конституции Российской Федерации записано: «Никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию» Пункт 4 ст. 15 Конституции, гласящий, что общепризнанные принципы и нормы международного права, а также международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы, является конституционной нормой, имеет прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Исходя из этого, а также учитывая часть 1 ст. 17 и ст. 18 Конституции Российской Федерации, права и свободы человека согласно общепризнанным принципам и нормам международного права, а также международным договорам Российской Федерации явля-

ются непосредственно действующими в пределах Российской Федерации.

Важным в этом отношении является принятый 23 октября 1996 г. Федеральный закон «О судебной системе Российской Федерации», в котором подчеркивается, что путем применения судами Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации, наряду с другими условиями обеспечивается единство судебной системы, что является одной из гарантий подлинного правосудия, в частности в области прав человека.

Кроме того, Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации», принятое 10 октября 2003 г., направлено на единообразное применение судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации, являющееся залогом эффективной реализации Российской Федерацией ее международно-правовых обязательств²

Уголовный кодекс Российской Федерации (часть 2, ст. 1) в качестве источника ряда положений об уголовной ответственности также называет общепризнанные принципы и нормы международного права.

В Уголовном кодексе Российской Федерации, введенном в действие с 1 января 1997 г., содержится ряд статей, устанавливающих уголовную ответственность за любого рода незаконные действия, направленные на применение физического или психического насилия к лицам. Как таковое определение «пытки» российское уголовное законодательство ввело только в декабре 2003 г. с принятием Федерального закона № 162-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в УК РФ». Статья 117-1 УК РФ определяет понятие «пытки» следующим образом: «Причинение физических или нравственных страданий в целях принуждения к даче показаний и иным действиям, противоречащим воле человека, а также в целях наказания либо в иных целях». Конвенция ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих видов обращения и наказания 1984 г. содержит более широкое определение понятия «пытки». Так, в ст. 1 этой Конвенции, под пыткой понимается

² Подробнее см.: Б.Л. Зимненко. О применении норм международного права судами общей юрисдикции. М., 2005. С. 18.

любое действие, посредством которого человеку намеренно причиняется сильная боль или страдание, физическое или психическое, официальным лицом или по его подстрекательству с целью получения от него или от третьего лица информации или признаний, наказания за его действия, которые он совершил или в совершении которых подозревается. В это понятие не включаются боль и страдание, возникающие только из-за законного лишения свободы, ввиду состояния, присущего этому ограничению прав. Таким образом, все те непереносимые страдания, которые связаны с задержанием подозреваемого, заключением обвиняемого под стражу или осуждением виновного, не могут быть истолкованы как применение пытки. Однако при определенных условиях эти меры, оставаясь внешне легальными, могут приобретать черты пытки. Именно так должно, на наш взгляд, расцениваться заключение лица под стражу, произведенное в целях получения от него «признательных» показаний при отсутствии требуемых в Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации 2001 г. (ст. 89) юридических оснований для применения этой меры. В своеобразную пытку с элементами физического и особенно нравственного страдания превращается и содержание под стражей до суда в течение нескольких лет

Уголовный Кодекс Российской Федерации также содержит понятие «пытка» в качествеотягчающего обстоятельства при совершении преступлений, предусмотренных ч. 2 п. «д» ст. 117 «Истязания» и ч. 2 ст. 302 «Принуждение к даче показаний». Кроме того, УК РФ предусматривает уголовную ответственность не только в случае применения пыток должностным лицом для принуждения к даче показаний, но и при применении пыток в бытовом контексте (ч. 1 п. «д» ст. 117 «Истязания»). Таким образом, российский уголовный закон, с одной стороны, отходит от конвенционного определения термина «пытка», а с другой стороны, расширяет эту дефиницию, на возможность чего указывает норма, содержащаяся в п. 2 ст. 1 Конвенции ООН 1984 г., распространяя ее на всех субъектов уголовного права и обеспечивая, таким образом, более полную защиту человека от пыток, насилия и от обращения, унижающего его достоинство.

Отсутствие в УК РФ до внесения в него изменений в декабре 2003 г. юридического понятия «пытка», наличие в нем только двух статей («Принуждение к даче показаний» и «Истязания»), отчасти соответствующих понятию «пытка» позволил российской стороне на слушаниях в Комитете ООН против пыток в мае 2003 г. по докладу России

о соблюдении Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания привести большую статистику приговоров за применение пыток. Однако, как правило, эти эпизоды касались истязаний на семейной и бытовой почве, а из многотысячной статистики уголовных дел, непосредственно связанных с применением пыток сотрудниками государственных структур, в доклад попало только 26 эпизодов⁷

Кроме того, в Уголовном кодексе Российской Федерации имеется ряд других норм, направленных на выполнение положений Конвенции ООН 1984 г. В частности, такие статьи, как доведение до самоубийства путем жестокого обращения или систематического унижения человеческого достоинства (ст. 110), умышленное причинение тяжкого вреда здоровью, совершенное с особой жестокостью, издевательствами или мучениями для потерпевшего (п. «б» ч. 2 ст. 111), умышленное причинение вреда средней тяжести здоровью, совершенное с особой жестокостью, издевательствами или мучениями для потерпевшего (п. «в» ч. 2 ст. 112), побои (ст. 116), похищение человека (ст. 126), незаконное помещение в психиатрический стационар (ст. 128), злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285), нарушение уставных правил взаимоотношений между военнослужащими при отсутствии между ними отношений подчиненности, связанное с унижением чести и достоинства или издевательствами над потерпевшим либо сопряженное с насилием (ст. 335). Статьей 203 Уголовного кодекса РФ установлена ответственность для руководителей или служащих частных охранных и детективных служб, применяющих насилие или угрожающих применить его, за превышение своих полномочий.

В целом за все эти преступления предусмотрены достаточно суровые наказания. В этой связи следует отметить, что среди принципов российского уголовного законодательства особое значение для правоприменительной практики имеет принцип гуманизма (ст. 7 УК РФ), который заключается в запрещении жестоких, мучительных и позорящих человека наказаний и иных мер уголовно-правового характера.

Как следует из решений Европейской комиссии по правам человека и Европейского Суда по правам человека, обращение или наказание должно признаваться бесчеловечным, если оно влечет сильные моральные или физические страдания и не может быть оправданным в данной ситуации. Оно признается унижающим человеческое достоинство.

<http://www.hro.org/ngo/discuss/cherkassov.htm>.

если направлено на то, чтобы вызвать у жертв чувство страха, подавленности и неполноценности, оскорбить, унижить или сломить их физическое или моральное сопротивление, вне зависимости от того, совершаются соответствующие действия перед третьими лицами или в частной обстановке. Степень страдания и унижения как составляющих «унижающего достоинство» обращения, запрещенного ст. 3 Конвенции ООН 1984 г., должна в любом случае быть выше степени страдания или унижения как неизбежного элемента той или иной конкретной формы правомерного обращения или законного наказания⁴

Помимо принятия в 1997 г. Уголовного кодекса в Российской Федерации осуществляется законотворческая деятельность, направленная на принятие законов и других нормативных актов, имеющих своей целью сделать российское законодательство эффективным инструментом выполнения международных обязательств, связанных с запрещением пыток и жестокого обращения, унижающего человеческое достоинство.

Так, в 1997 г. был принят Закон «О судебных приставах» регламентирующий условия и пределы применения ими физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия при исполнении своих должностных полномочий. Специальные средства запрещается применять, в частности, против лиц, совершивших незаконные действия ненасильственного характера. Их также нельзя использовать против женщин с видимыми признаками беременности, лиц с явными признаками инвалидности и несовершеннолетних, за исключением случаев оказания этими лицами вооруженного сопротивления, совершения ими группового или вооруженного нападения, угрожающего жизни граждан (ст. 15).

Федеральный закон «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» в новой редакции (№ 117-ФЗ) (ст. 4); Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Кудиа против Польши», жалоба № 30210/96, ECHR 2000-XI; Постановление Европейского Суда по делу «Ранинен против Финляндии» от 16 декабря 1997 г. Reports. 1997-VIII, P. 2821-2822 содержат положение о том, что содержание под стражей «не должно сопровождаться пытками, иными действиями, имеющими целью причинение физических или нравственных страданий подозреваемым и обвиняемым в совершении преступлений, содержащимся под стражей.

⁴ См., Путеводитель по Европейской конвенции о защите прав человека. Страсбург Совет Европы, 1994 г. С. 14-15.

прав человека, продвижению социального сплочения и развитию демократии в Российской Федерации» Начиная с 1999 г Совет Европы и Европейская комиссия реализуют совместные программы для России, одной из целей которых является содействие в пропаганде соблюдения прав человека.

Международные обязательства России в области предупреждения и запрещения пыток также учитываются в программах учебных дисциплин «Международное право» и «Обеспечение прав человека в деятельности органов внутренних дел», преподаваемых в учебных заведениях МВД России.

Несмотря на то, что в целом, как было показано выше, уголовное, уголовно-исполнительное и уголовно-процессуальное законодательство Российской Федерации инкорпорировало международно-правовые нормы, запрещающие пытки и унижающее достоинство человека обращение, фактическое положение с пытками в России, к сожалению, далеко от благополучного. Как отмечалось на заседании круглого стола «Эффективные методы противодействия применению пыток российскими правоохранительными органами», прошедшего 4 июля 2005 г в Москве, правовая ситуация в современной России способствует распространению пыток³ Свидетельством этого, в частности, являются так называемые «профилактические мероприятия», связанные с унижением, насилием заключенных и вольных, мужчин и женщин, стариков и подростков в колониях и тюрьмах Иркутской и Челябинской областей в апреле 2004 г., а также избиения в башкирском городе Благовещенске в декабре того же года. Причем, ОМОН МВД действовал в Благовещенске на основании неопубликованного приказ № 870 ДСП от 10.09.2002 и его приложений. Вместе с тем Конституция Российской Федерации (п. 3 ст. 15) гласит, что «любые нормативные акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения» В конце марта 2005 г в г. Нефтеюганске милиция избивала и калечила целую группу предпринимателей, что говорит о том, что силовые структуры уже не ограничиваются «индивидуальным» характером пыток и избиений и все чаще прибегают к практике «коллективных наказаний»

Ежегодно через тюрьмы и следственные изоляторы в России проходят 2,5 млн. человек. По данным правозащитных организаций,

<http://www.obninsk.net/news>.

с мерами физического воздействия со стороны сотрудников милиции сталкиваются от 50 до 80% задержанных по подозрению в совершении преступлений. И четверть пострадавших от пыток даже не пытаются отстаивать свои нарушенные права, рассматривая суды и прокуратуру как сообщников тех, кто их пытает⁶

По мнению члена Московской Хельсинкской группы адвоката Б. Золотухина, главная причина распространения пыток в деятельности правоохранительных органов «состоит в отсутствии у власти политической воли для борьбы против пыток. В таких условиях пытки будут продолжаться, а размах их будет нарастать»⁷

Принимая во внимание, что пытки, жестокое, бесчеловечное, унижающее обращение являются тягчайшими преступлениями как против личности, так и против интересов общества, правосудия, для их искоренения необходимо, на наш взгляд, предпринять следующие меры.

1 Создать независимое от Генеральной прокуратуры Федеральное агентство по борьбе с пытками.

2. Своевременно, объективно и эффективно расследовать все жалобы и сообщения о применении пыток, для чего создать в рамках следственных управлений прокуратуры субъектов Российской Федерации специализированные следственные отделы. Эти отделы должны проводить проверку и вести предварительное следствие по жалобам, связанным с применением насилия сотрудниками правоохранительных органов и органов государственной власти.

3. Внести поправку в УПК РФ, обеспечивающую принятие к рассмотрению в качестве доказательств в делах, касающихся предположительного применения пыток и жестокого обращения, медицинских протоколов, подготовленных квалифицированным медицинским персоналом.

4. Исключить использование в ходе судебных разбирательств заявлений, полученных под пытками, за исключением случаев их использования в отношении лица, обвиненного в применении пыток.

5 Обеспечить абсолютное уважение принципа неприемлемости доказательств, полученных при помощи пыток, и пересмотреть все обвинительные приговоры, основанные исключительно на признаниях обвиняемого, понимая, что многие из таких признаний могли быть получены под воздействием пытки или жестокого обращения.

⁶ <http://old.sovetpamfilova.ru/obj/doc.php?>.

⁷ <http://www.obninsk.net/news/479629.html>.

6. В связи с тем, что существует практика оказания давления на потерпевших и свидетелей со стороны сотрудников правопорядка, подозреваемых и обвиняемых в применении пыток и жестоком обращении, необходимо принять меры по обеспечению безопасности потерпевших и свидетелей, разработать механизм их защиты.

7. Ввести обязательное обучение соответствующих сотрудников правоохранительных органов, медицинских работников и военных как средство предотвращения практики применения пыток.

8. Разрешить публикацию всех докладов, подготовленных Европейским комитетом по предотвращению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания по итогам его визитов в Российскую Федерацию.

9. Улучшить условия содержания в тюрьмах и местах предварительного содержания, приведя их в соответствие с международно-правовыми нормами.

10. Обеспечить невыдачу и невозвращение лиц в страну, если существуют серьезные основания полагать, что там им может угрожать применение пыток.

11. Исключить применение правоохранительными органами любого неопубликованного нормативного акта.

В заключение следует отметить, что для эффективной борьбы с пытками и унижающим человеческое достоинство обращением необходима мобилизация законодательной, исполнительной и судебной власти, сознательной общественности, правозащитных организаций с тем, чтобы необходимые законодательные, организационные, просветительные меры создали перелом к лучшему в той области защиты прав человека и гражданина, где их нарушения наиболее жестоки и бесчеловечны – в сфере деятельности органов правопорядка и уголовной юстиции. Существенный вклад в дело общественного контроля в области предупреждения и искоренения пыток и унижающего человеческого достоинства обращения могла бы внести также создаваемая в Российской Федерации Общественная палата.

Проблемы имплементации международных норм по борьбе с пытками в правовой системе Российской Федерации

*Мезяев А.Б.**

Несмотря на то, что уже более 30 лет назад международное сообщество полностью запретило пытки, они продолжают оставаться распространенным явлением как в мире в целом, так и в Российской Федерации в частности.

Запрет пыток был закреплен в ряде универсальных международно-правовых актов, прежде всего в Международном Пакте о гражданских и политических правах 1966 г. и Конвенции и запрещении пыток и других жестоких, бесчеловечных и унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 г. Данный запрет подтверждается и в региональном международном праве: в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, Межамериканской конвенции прав человека, Африканской Хартии прав человека и народов.

В Европе принята специальная Конвенция о предотвращении пыток.

Отдельные аспекты защиты человека от пыток регулируются и другими международно-правовыми документами (например, Конвенцией о правах ребенка 1989 г. и др.).

Российская Федерация является участником всех указанных актов, оговорок к ним не заявляла, и, таким образом, все нормы вышеуказанных конвенций являются обязательными для РФ в полном объеме.

На сегодняшний день действуют два международных органа, специально занимающихся защитой от пыток, – это Комитет против пыток и Европейская Комиссия против пыток. В рамках Экономического и Социального Совета ООН действует Специальный докладчик по проблеме пыток. Имеются и другие международные органы, занимающиеся данной проблемой (например, Европейский Суд по правам человека), но в деятельности последних защита от пыток является не основным, а лишь одним из видов деятельности. Впрочем, это ничуть не снижает эффективность предоставляемой ими защиты.

* Мезяев Александр Борисович – к.ю.н., доцент, заместитель заведующего кафедрой конституционного и международного права Академии управления. г. Казань.

В рамках настоящей статьи хотелось бы обратить внимание на одну из фундаментальных проблем защиты от пыток в Российской Федерации.

Являясь участником Конвенции о запрещении пыток 1984 г., Россия приняла на себя обязательство признавать компетенцию Комитета против пыток, предоставлять ему периодические доклады о выполнении своих обязательств по Конвенции и выполнять рекомендации Комитета.

Одной из первых рекомендаций Комитета еще после первого доклада России в 1988 году было указание на необходимость установления в национальном законодательстве страны определения пыток в соответствии с Конвенцией 1984 г. Рекомендация, казавшаяся столь простой и естественной, однако, до сих пор не реализована. На каждой сессии Комитета против пыток при обсуждении очередного доклада России, нашему государству делается рекомендация внести, наконец, изменение в уголовное законодательство и дать соответствующее международному праву определение пыток.

В ст. 1 Конвенции 1984 г. пытка, в частности, определяется как любое действие, причиняющее какому-либо лицу сильное физическое или нравственное страдание с целью получить от него или от третьего лица сведения или признания или наказать его, совершенное *государственным должностным лицом или с его ведома или согласия*¹

Уголовный кодекс РФ не дает определения пытки и не выделяет особый состав преступления, хотя в ряде статей данный термин применяется. В своем докладе Комитету против пыток о выполнении своих обязательств по Конвенции Российская Федерация отмечала, что «как таковое, толкование «пытки» российское уголовное законодательство не дает», а в тех случаях, когда необходимо дать толкование этого термина, «правоприменитель исходит из определения» Конвенции 1984 г.²

Надо сказать, что отказ Российской Федерации от выполнения рекомендации Комитета против пыток носит осознанный характер.

Так, в другом разделе вышеупомянутого доклада, правительство России признало, что российское законодательство «отходит от конвенционного определения». Как же тогда понимать утверждение того же доклада о том, что правоприменитель руководствуется именно конвенционным определением?

¹ См.. Действующее международное право, сост. Ю.М. Колосов и Э.С. Кривчикова. Том. 2, М.. МНИМП, 1997 С. 39

² См.. Третий периодический доклад Российской Федерации в Комитет против пыток, охватывающий период 1996-2000 гг.

Но главное – в п. 11 доклада, где утверждается, что определение пытки по российскому законодательству лучше конвенционного, ибо оно «распространяет пытку на всех субъектов уголовного права и обеспечивает, таким образом, более полную защиту прав человека»³

С таким подходом трудно согласиться. Не соглашается с ним и Комитет против пыток, включая российского члена Комитета профессора А.М. Яковлева.

А.М. Яковлев подчеркивает, что пытка является не только посягательством на личность, но и посягательством на основы правосудия. При этом особую опасность представляет именно официальный статус преступника⁴

Все дело в том, что пытка, как она определена в международном праве, и пытка по российскому законодательству имеют разный объект преступления. Попытка российского законодательства сместить акцент в определении пытки с представителей государства на рядовых преступников означает, в конечном итоге, существенное затруднение борьбы с этим преступлением, а возможно, и вообще нежелание бороться с ним.

Ничто не мешает российскому законодателю разделить понятия «пытка» и «истязание» – соответственно для представителей государства и всех остальных субъектов уголовного права. Отказ же выделить понятие пытки в УК РФ в соответствии с нормами Конвенции 1984 г означает фактический отказ реальной борьбы с пытками. Возникают законные опасения в том, что этот отказ основан на том, что борьба с пытками (как это определяется международным правом) может разрушить всю существующую правоохранительную систему. Хорошо известно, что в значительной степени многие элементы этой системы сознательно построены на пытках. Достаточно назвать условия содержания задержанных или арестованных – они сознательно созданы таковыми, чтобы вынуждать сознаваться в любом преступлении⁵

³ Там же.

⁴ Из беседы автора настоящего выступления с членом Комитета против пыток А.М. Яковлевым в марте 2005 г

⁵ Здесь уместно напомнить, что Европейский Суд по правам человека постановил в деле *Калашников против РФ*, что условия содержания заявителя под стражей представляли собой нарушение ст. 3, запрещающей пытки и другие жестокие формы обращения. Условия, в которых находился Калашников, по сравнению с условиями содержания сотен тысяч лиц, находящихся в тюрьмах и СИЗО, были далеко не самыми худшими в России.

Борьба с таким преступлением, как пытки, требует особой решимости. Практика ряда государств показала, что, как правило, обычных мер недостаточно. Например, в Чили после ухода Пиночета пришлось создавать Национальную Комиссию по проблеме пыток, то есть была осознана необходимость создания специального институционального механизма с огромными полномочиями. Автору настоящего выступления довелось присутствовать на заседании Комитета против пыток (Женева, март 2004 г.), на котором рассматривался доклад Чили. Следует признать, что опыт этого государства оказался весьма успешным (хотя и не полным), но важен и другой вывод – этот успех может быть достигнут только тогда, когда государство мобилизует *все свои силы* на борьбу с этим страшным преступлением.

Пока же Российская Федерация под надуманным предлогом отказывается даже установить конвенционное определение пытки в российском уголовном законодательстве.

Нашему законодателю следует наконец-то осознать весь смысл рекомендации Комитета против пыток о необходимости приведения определения пыток по уголовному законодательству РФ в соответствие с международным правом и включить в УК РФ новую статью, устанавливающую ответственность за пытки, в которой это преступление определялось бы следующим образом:

«Пытка означает любое действие, которым какому-либо лицу умышленно причиняется сильная боль или страдание, физическое или нравственное, чтобы получить от него или от третьего лица сведения или признания, наказать его за действие, которое совершило оно или третье лицо или в совершении которого оно подозревается, а также запугать или принудить его или третье лицо, или по любой причине, основанной на дискриминации любого характера, когда такая боль или страдание причиняются государственным должностным лицом или иным лицом, выступающим в официальном качестве, или по их подстрекательству, или с их ведома или молчаливого согласия»

Внесение в УК РФ новой статьи должно стимулировать усиление борьбы с пытками и стать первым шагом к началу общегосударственной мобилизации борьбы с пытками в нашей стране.

Международные договоры межведомственного характера в свете общепризнанных принципов и норм международного права и Конституции Российской Федерации

*Тиунов О.И.**

1. Российская Федерация как субъект международного права имеет развитую систему юридических обязательств в международных отношениях. Реализация этих обязательств требует глубокой проработки многих решений, как на федеральном законодательном уровне, так и на уровне федеральных органов исполнительной власти. Более того, осуществление норм международного права, из которых вытекают эти обязательства, связано с решениями органов судебной власти, в том числе Конституционного Суда Российской Федерации.

2. Вопросы осуществления международно-правовых обязательств требуют определения различных их критериев. Так, важно учитывать характер норм, признаваемых Россией в качестве обязательных, особенно в плане их соотношения с правилами, содержащимися в Конституции Российской Федерации и российских законах. Необходимо также учитывать уровень и объем изменений, которые требуется внести в действующее законодательство, и т.д.

3. Юридические обязательства России как субъекта международного права раскрываются через ее права и обязанности в публичной сфере международных отношений. Взятые обязательства имеют признанные в практике международного сообщества государств формы выражения: международный договор; международно-правовой обычай; решения международных организаций, если они обязательны согласно их уставам; в определенных случаях решения международных судов, например Международного суда ООН, Европейского суда по правам человека. Это типичные для государств формы выражения международно-правовых норм, однако они по-разному воспринима-

* Тиунов Олег Иванович – д.ю.н., профессор, Заслуженный деятель науки Российской Федерации, заведующий отделом международного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ

ются внутренним правом государств с точки зрения установленных им особенностей действия и применения этих норм. Собственно, можно выделить несколько наработанных государствами вариантов инкорпорирования посредством внутреннего акта (Конституции, специального закона и т.п.) норм международного права во внутреннее право: включение норм международного права, из которых вытекают взятые обязательства, в систему законодательства государства; включение таких норм в систему права государства; включение этих норм в правовую систему государства. Возможны и другие варианты, например включение определенных международно-правовых норм в строго обозначенную законом отрасль или институт внутреннего права. Указанные способы влияния норм международного права на нормы внутригосударственного права в процессе их взаимодействия, закрепленные законодательством государств, не отвергают и те совпадающие, нормативные способы, которые наработаны каждым государством в отдельности относительно реализации взятых обязательств: отсылку, специальную инкорпорацию, рецепцию, параллельное «законодательство», когда по конкретному вопросу наряду с действующими нормами международного права принимаются определенные внутригосударственные нормативные правовые акты; изменение действующего законодательства; принятие новых нормативных правовых актов в целях реализации договора; отмена определенных актов и т.д.

4. Использование органами публичной власти России указанных способов реализации ее международных обязательств тесно связано с рядом основополагающих положений Конституции Российской Федерации. Одно из них устанавливает, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы (ч. 4 ст. 15). Следует обратить внимание на то, что в Конституции не указывается, в какой форме общепризнанные принципы и нормы действуют в правовой системе России: обычно-правовой или конвенционной. Эти принципы и нормы, как и все другие нормы международного права, не могут существовать сами по себе, вне всякой формы. Их содержательные качества могут быть раскрыты прежде всего посредством закрепления этих принципов и норм в международных договорах и в международно-правовых обычаях. Сочетание этих форм, в которые облечены данные принципы и нормы, – наиболее эффективный способ наделения их свойством универсальности, столь необхо-

димой для признания принципов и норм в качестве общепризнанных. Однако такое сочетание – вовсе не обязательное требование «объективирования» общепризнанных принципов и норм. Теоретически они могут быть отражены только в форме договора или только в форме международно-правового обычая. Но в реальных международных отношениях, особенно в наступившую эпоху широкой и всесторонней глобализации и сопутствующей ей интернационализации ряда положений внутреннего права государств, общепризнанные принципы и нормы «обречены» на их широкое закрепление, дающее эффект универсальности, на основе сочетания указанных форм. Хотя и не существует международных договоров, в которых бы участвовали все без исключения государства земного шара, однако достаточно признака «подавляющего большинства» участвующих в договоре государств для признания его универсальным. В то же время для того государства, которое в договоре не участвует, но поддерживает положения договора посредством соответствующей практики его органов и утвердившейся в государстве убежденности (*opinio juris*) относительно правил договора о том, что следует поступать именно так, а не иначе, такие положения будут обязательными в качестве обычно-правовых.

5. Общепризнанные принципы и нормы международного права влияют на развитие как международного права, так и внутреннего права государства. Необходимо установить особенности общепризнанных принципов и норм. Но для этого сначала следует определить их общие признаки. К ним можно отнести положения о том, что принципы и нормы являются обязательными для субъектов международного права установлениями, нормативными по своей юридической природе. В их основе лежит соглашение как способ создания норм международного права. Оно достигается посредством согласования воли всех участвующих в договоре сторон и имеет общую, главную цель – обеспечить интересы этих сторон, что позволяет судить и об обеспеченности договором интересов каждой стороны. Высшая планка в утверждении интересов сторон посредством установления договорных отношений – гарантии международной безопасности (в той или иной плоскости регулируемых договором вопросов) каждого участника договора и международного сообщества государств в целом. Чаще всего при заключении договора используется метод компромисса – взаимной уступки друг другу, выработки приемлемой для всех формулы, что в определенной мере снижает заряд эффективности договора в силу

возникающего противоречия между истинными желаниями стороны и реально возможным в данный период, но не устраняет ее.

Другая общая черта общепризнанных принципов и норм связана с тем, что они выражают такие уровни сотрудничества, без которых немыслимо функционирование современного международного права, выражающего не только интересы его субъектов, но и интересы международного сообщества государств в целом. Общепризнанные принципы и нормы – ядро современного международного права, его организующее и цементирующее начало, позволяющее выверять – с учетом его требований – направленность и содержание всех остальных международно-правовых норм.

Общей чертой указанных принципов и норм является и то, что они образуют круг юридических установлений, находящихся в системной связи друг с другом как руководящих норм, имеющих особое значение для формирования и развития международного права. Но есть и особенности: в этой системе существует своя – «внутренняя» иерархия норм. Если общепризнанные принципы – это высшие базовые нормы-начала, выраженные в достаточно общей форме и имеющие особый – императивный характер, то иные общепризнанные нормы более конкретны и зачастую имеют диспозитивное значение. Неоспоримой частью общепризнанных принципов являются, например, основные принципы международного права, по своей юридической силе относящиеся к его императивным нормам. Как это следует из содержания ст. 53 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. императивная норма общего международного права является нормой, которая принимается и признается международным сообществом государств в целом как норма, отклонение от которой недопустимо и которая может быть изменена только последующей нормой общего международного права, носящей такой же характер. Отсюда вытекает, что если в момент заключения договора он противоречит императивной норме общего международного права, то такой договор является ничтожным, т.е. недействительным, не имеющим оснований признаваться в качестве акта, имеющего юридическую силу. Что касается содержащегося в этой статье выражения «общее международное право», то не пора ли акцентировать внимание на таком его элементе, как универсальность этого права, достигнутая международным договором и международно-правовым обычаем, а не только состоящая из такого рода обычаев.

Вместе с тем следует иметь в виду, что в ст. 53 Венской конвенции, посвященной договорам, противоречащим императивной норме общего международного права (*jus cogens*), не ставится целью выработка определения «общепризнанные принципы и нормы международного права» и не дается их понятия. То обстоятельство, что в ней дается понятие императивной нормы, не является основанием считать, что оно идентично понятию «общепризнанные принципы и нормы международного права». Последнее понятие является более широким. Как уже подчеркивалось, среди общепризнанных норм можно обнаружить и большое количество норм диспозитивных. Иначе какой был смысл в выделении из общего международного права именно императивных норм? Если бы все нормы общего международного права были императивными, то не было бы потребности в особом конституировании ст. 53 Венской конвенции. Ее можно было бы сформулировать по-другому: «Договор является ничтожным, если в момент заключения он противоречит любой норме общего международного права». Более того, обращает на себя внимание та часть ст. 53 Венской конвенции, где говорится о том, что императивная норма общего международного права «может быть изменена только последующей нормой общего международного права, носящей такой же характер». То есть речь опять идет не о любой последующей норме общего международного права, а только о такой его норме, которая, как и предыдущая норма, имеет императивное значение. Следовательно, нормы общего международного права, как универсальные, общепризнанные нормы, неоднородны по своему характеру и значению. Если одни из них императивные, как, например, основные принципы международного права – суверенное равенство; уважение прав, присущих суверенитету; неприменение силы или угрозы силой; нерушимость границ; территориальная целостность государств; уважение прав человека и основных свобод; добросовестное выполнение обязательств по международному праву и ряд других, то другие – диспозитивные, как, например, многие общепризнанные положения дипломатического права, морского права, имеющие общемировой характер международные нормы бухгалтерского анализа и отчета и т.п. Деление общепризнанных норм на общеотраслевые (основные принципы международного права) и на отраслевые (дипломатическое право, морское право и т.д.) в принципе не влияет на иерархию норм международного права – многие отраслевые нормы имеют значение принципов императивного характера, например прин-

цип свободы открытого моря, принцип неприкосновенности дипломатических представителей, в то же время общетраслевые универсальные нормы не всегда императивны, например нормы, касающиеся ряда вопросов ответственности государств (призвание нарушителя к ответственности потерпевшим государством, уведомление им о своем требовании; выбор формы сатисфакции; определение процентной ставки и метода расчета при возмещении вреда в форме реституции или компенсации и т.п.), в сфере свободы выбора государствами того или иного средства мирного разрешения международных споров и т.п. Таким образом, императивные нормы международного права являются общепризнанными, но не каждая общепризнанная норма будет признаваться императивной. Что касается сердцевины общепризнанных норм – основных принципов международного права, то последние обладают признаками, отличающими их от многих общепризнанных норм международного права – фундаментальное содержание, отражающее не просто общие интересы, а коренные интересы всех государств и народов. Нормы, подобные основным принципам международного права, занимают высшую ступеньку в иерархии норм международного права, обладают императивностью и служат основой поддержания международного правопорядка и дальнейшей кодификации и прогрессивного развития международного права. К этим принципам в первую очередь обращаются государства в лице их публичных органов.

Общепризнанные принципы и нормы международного права, имеющие форму договора и (или) международно-правового обычая, являясь составной частью правовой системы Российской Федерации, не растворяются в ней и сохраняют свое качество норм международного права. При решении органами публичной власти вопросов, требующих привлечения международно-правовых норм, они применяются наряду с соответствующими нормами внутреннего права, т.е. совместно. Особенно ярко эта тенденция прослеживается в решениях Конституционного Суда Российской Федерации, который при выработке правовых позиций, необходимых для обоснования итогового решения, наряду с нормами внутреннего права достаточно широко привлекает общепризнанные принципы и нормы международного права, включая и ту их часть, которая представляет собой императивные нормы.

6. Однако Конституция Российской Федерации вводит в правовую систему России не все международно-правовые обычаи, если они не облечены в форму международного договора, в котором участвует Рос-

сия. Отсюда следует, что международно-правовые обычаи локального характера, если они не нашли выражения в договоре, в правовую систему России не входят в силу того, что нормы, облеченные в эту форму, не являются общепризнанными. Возникают вопросы в отношении содержания ч. 1 ст. 17 Конституции Российской Федерации, которая определяет, что в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с настоящей Конституцией. В этой части не содержится упоминания о международных договорах Российской Федерации, гарантирующих права человека, вероятно, потому, что общепризнанные принципы и нормы могут получать воплощение и в форме универсального международного договора, и в форме международно-правового обычая, закрепляющего общую для всех государств норму. Такие принципы и нормы становятся составной частью правовой системы России. Но как поступать правоприменителю в том случае, если нормы, касающиеся прав и свобод человека и гражданина, имеют не универсальный, а локальный характер? Могут ли они применяться с учетом положений статьи 18 Конституции РФ, согласно которой права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими, если, допустим, они закрепляются локальными международно-правовыми обычаями?

7 Существенную роль в разрешении вопросов реализации норм международного права Российской Федерацией играет Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации» 1995 г. Как подчеркивается в тексте закона, «Российская Федерация выступает за неукоснительное соблюдение договорных и обычных норм, подтверждает свою приверженность основополагающему принципу международного права – принципу добросовестного выполнения международных обязательств»¹. Таким образом, в итоге Федеральный закон устанавливает обязательность для России всех признаваемых ею норм – как договорных, так и обычно-правовых, независимо от того, универсальные это нормы или локальные. Кроме того, Федеральный закон применяется в отношении международных договоров Российской Федерации любого уровня: межгосударственного, межправительственного, межведомственного. Следует обратить внимание на последнюю категорию договоров – межведомственного характера. Они зак-

¹ Действующее международное право / Сост. Ю.М. Колосов и Э.С. Кривчикова. Т. 1. М., 1996. С. 409

лючаются от имени федеральных органов исполнительной власти России с ведомствами иностранных государств. Межведомственный характер таких договоров не умаляет их юридической силы – они являются международными договорами Российской Федерации как субъекта международного права. В этом качестве межведомственные договоры заключаются, выполняются и прекращаются в соответствии с Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права, положениями самого договора, Федеральным законом о международных договорах России. Договоры межведомственного характера наряду с другими видами международных договоров России входят в ее правовую систему. Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации», повторяя требования Конституции Российской Федерации, не содержит каких-либо исключений относительно положения: если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Вместе с тем в отношении межведомственного договора, в случае если в нем содержатся иные правила, нежели предусмотренные законом, возникает проблема его применения в связи с требованиями п.п. «а» п. 1 ст. 15 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», согласно которому международные договоры Российской Федерации в ряде случаев подлежат обязательной ратификации, в том числе и в тех случаях, когда их исполнение требует изменения действующих или принятия новых федеральных законов, а также устанавливающих иные правила, чем предусмотренные законами. Для анализа вопроса необходимо толкование положений указанного Федерального закона в их системной связи. С учетом этого в первую очередь следует определить, каким образом Российская Федерация может выразить свое согласие на обязательность для нее международного договора. В соответствии с Федеральным законом такое согласие может выражаться путем подписания договора, обмена документацией, образующей договор, ратификации договора, утверждения договора, его принятия, присоединения к нему, применения любого другого способа выражения согласия, о котором условились договаривающиеся стороны. «Ратификация», «утверждение», «принятие» «присоединение» и другие указанные варианты представляют собой *форму выражения согласия* Российской Федерации на обязательность для нее договора «в зависимости от случая» (п. «5» ст. 2

Федерального закона). Следовательно, согласием на обязательность договора Федеральный закон признает любой вариант, если он относится к установленной этим законом форме выражения согласия. Юридические последствия применения этих вариантов равнозначны – вступление договора в силу при отсутствии каких-либо дополнительных условий. Однако ряд видов международных договоров России и определенные ситуации, связанные с их содержанием, Федеральный закон связывает только с одним вариантом формы выражения согласия на их обязательность – ратификацией. Именно ратификации подлежат и те международные договоры Российской Федерации, которые устанавливают иные правила, чем предусмотренные законом (п.п. «а» п. 1 ст. 15 Федерального закона). Это положение касается любого международного договора, содержащего иные правила, чем закон. Если же предметом международного договора России, в том числе, будут являться основные права и свободы человека или определенные вопросы контроля над вооружениями, то и в этих случаях потребуется его ратификация. Следует также учитывать и такую категорию международных договоров Российской Федерации, при заключении которых стороны «заранее» условились о последующей ратификации. В соответствии с Конституцией Российской Федерации ратификация международных договоров России осуществляется посредством принятия соответствующего федерального закона. В связи со сказанным возникает вопрос, допустимо ли в данном случае оформление согласия на обязательность международного договора межведомственного характера посредством его ратификации? Могут ли договоры такой разновидности быть ратифицированными? Не мешает ли этому сам статус соглашения как международного договора межведомственного характера? Прямой ответ на эти вопросы Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации» не дает. Вместе с тем анализ его содержания позволяет сформулировать определенные аргументы в пользу положительного ответа о возможной ратификации договоров указанной разновидности. Во-первых, решения о проведении переговоров относительно заключения международных договоров Российской Федерации межведомственного характера принимаются Правительством России. Что касается решений о подписании таких договоров, то они принимаются федеральным министром, руководителем иного федерального органа исполнительной власти, в компетенцию которых входят вопросы, регулируемые данными договора-

ми. Указанные решения принимаются по согласованию с Министерством иностранных дел Российской Федерации. В то же время, если международный договор межведомственного характера имеет важное значение для государственных интересов Российской Федерации, то решение о подписании такого договора, согласно п. 4 ст. 11 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», принимает Правительство Российской Федерации. Более того, *если это вызывается необходимостью*, Президент Российской Федерации сам принимает решение как о проведении переговоров, так и о подписании международных договоров по вопросам, относящимся к ведению Правительства Российской Федерации (п. 2 ст. 11 Федерального закона). Разрешение таких вопросов может быть связано с содержанием международных договоров межведомственного характера. В обычном же режиме Правительство Российской Федерации принимает решения о проведении переговоров и о подписании международных договоров в отношении договоров, заключаемых от его имени. Правда, Правительство Российской Федерации имеет право на основании ст. 11 Федерального закона принимать решения о проведении переговоров и о подписании международных договоров, заключаемых и от имени Российской Федерации, но только по вопросам, относящимся к его ведению. В отношении договоров, заключаемых от имени Российской Федерации, решения о проведении соответствующих переговоров и о подписании таких договоров принимаются Президентом Российской Федерации. Таким образом, можно выделить три разновидности международных договоров Российской Федерации, заключаемых с иностранными государствами, а также с международными организациями: от имени Российской Федерации (межгосударственные договоры), от имени Правительства Российской Федерации (межправительственные договоры), от имени федеральных органов исполнительной власти (договоры межведомственного характера). Любой из договоров указанных разновидностей, включая договоры межведомственного характера, является международным соглашением Российской Федерации, имеющим письменную форму выражения и регулируемым международным правом, независимо от того, содержится такое соглашение в одном документе или в нескольких связанных между собой документах, и независимо от его конкретного наименования (ст. 2 Федерального закона). Во-вторых, регулирование Федеральным законом «О международных договорах Российской Федерации» порядка вне-

сения международных договоров на ратификацию позволяет судить о том, что в определенных случаях должен выноситься на ратификацию международный договор межведомственного характера. Согласно ст. 16 указанного закона, международные договоры, решения о подписании которых были приняты Правительством Российской Федерации, вносятся в Государственную Думу на ратификацию Правительством Российской Федерации. «Правительство Российской Федерации вправе в случае необходимости представить Президенту Российской Федерации предложение о внесении на ратификацию международного договора, решение о подписании которого было принято Правительством Российской Федерации»² Напомним, что Правительством принимаются решения о проведении переговоров о заключении международных договоров Российской Федерации межведомственного характера. В тех же случаях, когда соответствующие вопросы имеют важное значение для государственных интересов России, Правительство Российской Федерации принимает решения и о подписании таких международных договоров (п. 4 ст. 11 Федерального закона).

Следовательно, если международные договоры межведомственного характера имеют важное значение для государственных интересов Российской Федерации и решение об их подписании принимало Правительство Российской Федерации, то они вносятся Правительством в Государственную Думу Федерального Собрания на ратификацию. Более того, Правительство Российской Федерации вправе в случае необходимости представить Президенту Российской Федерации предложение о внесении определенного международного договора, в том числе международного договора межведомственного характера, на ратификацию, если решение о подписании такого договора было принято Правительством Российской Федерации.

Таким образом, выражение «международные договоры Российской Федерации», содержащееся в Конституции Российской Федерации, имеет в виду межгосударственные договоры, межправительственные договоры, международные договоры межведомственного характера, а положения ч. 4 ст. 15 Конституции России, определяющие, что если международным договором установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора, распространяются наряду с межгосударственными и межправи-

² Действующее международное право / Сост. Ю.М. Колосов и Э.С. Кривчикова. Т. 1. М., 1996. С. 417

тельствственными договорами и на те международные договоры межведомственного характера, которые посредством федерального закона ратифицированы.

Международный договор Российской Федерации, в том числе межведомственный, подлежит выполнению с момента вступления его в силу для российского государства. Международный договор межведомственного характера, вступивший в силу после выраженного Россией согласия на его обязательность в форме федерального закона, подлежит наряду с межгосударственными и межправительственными договорами, прошедшими такие же процедуры, официальному опубликованию по представлению Министерства иностранных дел РФ в Собрании законодательства Российской Федерации. Те международные договоры межведомственного характера, для вступления в силу которых не требуется принятия федерального закона, содержащего согласие на обязательность договора, опубликовываются по решению федеральных органов исполнительной власти, от имени которых заключены такие договоры, в официальных изданиях этих органов. Официальное опубликование межведомственного договора, как и договоров других разновидностей, является, таким образом, одним из условий их реализации. Если положения официально опубликованных международных договоров Российской Федерации, включая договоры межведомственного характера, не требуют издания внутригосударственных актов для применения, то они действуют в Российской Федерации непосредственно. В противном случае требуется принятие соответствующих внутригосударственных правовых актов.

Четвертая сессия Ассамблеи государств – участников Статута Международного уголовного суда (28 ноября – 3 декабря 2005 г.): основные достижения и недостатки

*Глотова С.В.**

*Трикоз Е.Н.***

Ассамблея государств – участников Статута Международного уголовного суда (далее – МУС) не является составной частью МУС, она представляет собой собрание представителей государств, которые ратифицировали Римский статут 1998 г или присоединились к нему (каждое государство-участник имеет в Ассамблее одного представителя, которого могут сопровождать заместители и советники)¹ В работе Ассамблеи могут принимать участие в качестве наблюдателей, без права голоса, делегации тех государств, которые подписали Заключительный акт или Римский статут, но пока еще его не ратифицировали. В таком статусе в работе сессий Ассамблеи принимает участие и Российская Федерация, подписавшая Римский статут 13 сентября 2000 г.²

Полномочия Ассамблеи определены в ст. 112 Римского статута, согласно которой она наделена функциями контроля за управлением МУС и периодически представляет Президиуму, Обвинителю и Секретарю

* Глотова Светлана Владимировна – к.ю.н., доцент кафедры международного права МГУ им. М.В. Ломоносова.

** Трикоз Елена Николаевна – к.ю.н., старший научный сотрудник отдела уголовного законодательства и судостроительства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ

¹ На сегодняшний день – это 100 государств мира: 2 государства Африки, 12 азиатских государств, 15 государств Восточной Европы, 21 государство Латинской Америки и Карибского бассейна, 25 государств Западной Европы, а также государства из других регионов мира. 28 октября 2005 г. Мексика стала 100-м государством – участником Римского статута.

² Возможность непосредственного участия в качестве советников делегации РФ в работе четвертой сессии Ассамблеи государств – участников Римского статута и изучение рабочих документов, проектов резолюций, докладов и отчетов позволили авторам этой статьи выявить наряду с основными достижениями и достоинствами этого уникального постоянного международного суда также его отдельные просчеты и недостатки содержательного и организационно-технического характера.

административный обзор деятельности Суда. Ассамблея участвует в назначении и отрешении судей, Обвинителя и его заместителей; рассматривает и принимает бюджет; утверждает соглашения, заключаемые МУС с государствами и международными организациями⁷; рассматривает и принимает рекомендации Подготовительной комиссии. Ассамблея может учреждать по мере необходимости различные вспомогательные органы, включая создание независимого механизма надзора за проведением членами МУС инспекций, оценок ситуаций и исследований для целей повышения эффективности и экономичности Суда. Ассамблея имеет свое Бюро, в состав которого входит Председатель, 2 его заместителя и 18 членов, избираемых Ассамблеей сроком на 3 года. Каждое государство-участник обладает одним голосом во время работы ежегодных сессий Ассамблеи, которые проводятся в месте пребывания Суда (Гаага) или в Центральных учреждениях ООН. Государства должны предпринимать все усилия для принятия решений на основе консенсуса (п. 7 ст. 112 Римского статута), а при невозможности его достижения – принимать решения большинством в две трети голосов при условии, что оно обеспечивает кворум голосования.

Четвертая сессия Ассамблеи проходила в два этапа: первая часть заседаний состоялась в Гааге 28 ноября – 3 декабря 2005 г., а возобновленная сессия прошла в Нью-Йорке 26-27 января 2006 г., где были избраны 6 судей МУС и члены его Бюджетно-финансового комитета. В работе этой сессии приняли участие 81 государство – участник Римского статута, 37 государств в качестве наблюдателей, а также 2 государства, которые не подписали Римский статут, но по специальному приглашению Председателя Ассамблеи, которые были направлены 24 различным государствам, прибыли на эту сессию.

В качестве представителей межгосударственных объединений и ММПО принимали участие представители ООН, Совета Европы, Совета Европейского союза, Комиссии Европейского союза, (Британского) Содружества наций, Восточно-Африканского сообщества, Экономического сообщества западно-африканских государств, Мальтийского ордена, Международного Комитета Красного Креста, Интерпо-

⁷ Так, 4 октября 2004 г. было заключено Соглашение о взаимоотношениях между Судом и ООН. Кроме того, МУС представляет доклады ГА ООН, и последний доклад был представлен 60-й сессии 1 августа 2005 г. См.: Генеральная Ассамблея. Шестидесятая сессия. Пункт 83 предварительной повестки дня. Документ ООН A/60/177

ла, Комиссии международного права ООН. Широко были представлены неправительственные организации, в частности Международная амнистия, Коалиция в поддержку Международного уголовного суда, Центр за развитие международного права, Европейская ассоциация студентов-юристов, Международная ассоциация адвокатов, Центр в поддержку юстиции и примирения, Женская инициатива в поддержку гендерной юстиции, Всемирная конференция религий и мира, Всемирный совет церквей, национальные ассоциации юристов, национальные ассоциации в поддержку ООН и др. (всего 51 организация).

Очередная сессия Ассамблеи проходила в новых по сравнению с предыдущими сессиями условиях, так как к ноябрю 2005 г. Суд сделал важный шаг в своей деятельности, превратившись из органа, существующего на бумаге, в действующий орган международной уголовной юстиции, который начал выполнять свою важную миссию по восстановлению и поддержанию международного правосудия и борьбе с безнаказанностью за международные преступления. Свидетельством этому являются следующие недавние события в деятельности МУС.

1. На сегодняшний день такие государства – участники Римского статута, как Демократическая Республика Конго, Уганда и Центрально-Африканская Республика, передали на рассмотрение МУС ситуации относительно преступлений, совершенных на их собственных территориях, причем по Уганде и ЦАР уже начаты расследования в 2004 и 2005 гг. соответственно. 15 февраля 2005 г. Кот д'Ивуар стал первым государством, не являющимся участником Римского статута, но также передавшим ситуацию на рассмотрение Суда на основании п. 3 ст. 12 Римского статута и Декларации Кот д'Ивуара о признании обязательной юрисдикции Суда. Кроме того, Обвинитель МУС в настоящее время анализирует собранную информацию по восьми другим ситуациям на территории ЦАР и Кот д'Ивуара.

2. Совет Безопасности ООН, действуя на основании Главы VII Устава ООН, принял 31 марта 2005 г. резолюцию 1593 и в соответствии с п. 2 ст. 16 Римского статута передал Обвинителю МУС еще одну ситуацию – относительно международных преступлений в Дарфуре (Судан), совершенных там с 1 июля 2002 г. Обвинитель МУС в период между 6 и 29 июля 2005 г. приступил таким образом к третьему по счету расследованию в рамках МУС. Информация, переданная СБ ООН относительно ситуации в Дарфуре касается совершения

таких преступлений, как массовые убийства мирных граждан, а также широкомасштабное разрушение и разграбление деревень, в результате чего около 1,9 млн. человек остались без крова и тысячи умирают от голода и болезней. Расследование начато 2 июля 2005 г., однако ввиду опасности, которой подвергаются потенциальные свидетели и потерпевшие по этому делу, обсуждается вопрос об отправке их в третьи страны и проведении там отдельных следственных мероприятий.

3. 13 октября 2005 г Палата Досудебного производства МУС № 2, рассматривающая ситуацию в Уганде, в порядке осуществления надзора за расследованием и реализации своего права на санкционирование отдельных действий Службы Обвинителя утвердила первые ордера на арест в отношении 5 членов Армии Сопротивления Господа: Д. Кони, В. Отти, О. Одимбо, Д. Онгвен и Р. Луквиа. Эти лица обвиняются в совершении преступлений против человечности и военных преступлениях, включая сексуальное порабощение, изнасилования, нападения на гражданское население и использование детей в качестве наемников. Палата приняла также меры, касающиеся защиты потерпевших и свидетелей по данному делу. Секретариат и Служба Обвинителя учредили представительство в Киншасе (Конго) и Кампале (Уганда). Эти представительства обеспечивают работу следователей МУС на местах, а также деятельность Суда в отношении допроса и защиты свидетелей и потерпевших.

В ходе работы четвертой сессии Ассамблеи все эти важнейшие изменения в работе органов МУС находили самый живой отклик среди участников и обсуждались в различном контексте в формате ежедневных заседаний Ассамблеи и во время неформальных встреч групп делегаций.

Избранный 9 октября 2004 г в качестве Председателя четвертой сессии Ассамблеи Бруно Стагно Угарте (Коста-Рика) в своей речи по поводу открытия Ассамблеи поблагодарил Принца Зеида (Иордания) за его работу в качестве Председателя предыдущих трех сессий Ассамблеи. Подчеркивая особую миссию МУС, Угарте отметил «перспективу универсальности», которой обладает Суд с момента своего учреждения как уникальный беспристрастный и независимый орган. После презентации повестки дня было выбрано новое Бюро Ассамблеи и два вице-председателя – Э. Кубеш (Австрия) и Х.Б. Мкхизе (Южная Африка). Бывший Председатель Ассамблеи Принц Зеид Раад Зеид Аль-Хусейн представил доклад о деятельности Бюро

за 2002-2005 гг., особо подчеркнув важность духа сотрудничества, который позволил делегатам Ассамблеи успешно осуществлять работу. Затем выступили Президент МУС судья Ф. Кириш и Главный Обвинитель МУС Л. Морено-Окампо.

Президент Кириш представил общий доклад о деятельности МУС за прошедший год. Он отметил, что в настоящий момент Суд сделал существенную подвигку в своей деятельности и теперь работает как юридический орган, проводя расследования в сложнейших условиях на местах в Конго и Уганде и начав расследование ситуации по Дарфуру. Эти особые условия обусловлены ситуацией непрекращающегося вооруженного конфликта, в результате чего прямой опасности подвергается жизнь сотрудников Суда, а также свидетелей и потерпевших. Деятельность Суда осложняется и тем, что Суд вынужден самостоятельно заниматься созданием своей инфраструктуры на местах, решать транспортные проблемы и проблемы связи. В процессе следствия встает еще одна проблема, связанная с необходимостью использования местных языков и диалектов, что требует наличия квалифицированных переводчиков, особенно с учетом того, что некоторые языки местного населения не имеют письменности⁴. Кроме того, Суд должен заботиться об обеспечении интересов потерпевших и свидетелей по делу. Работники Суда входят в контакт с местными старейшинами и религиозными лидерами, которые способны оказывать влияние на местное население с целью побуждения его к сотрудничеству с Судом, и две встречи с подобными лидерами уже состоялись в Гааге. Суд ведет просветительскую и разъяснительную работу среди местного населения.

Президент Кириш особо выделил задачу достижения универсальности, которая по-прежнему остается главной в деятельности Суда. Отметив расширяющуюся международную поддержку со стороны новых государств-участников, Кириш подчеркнул, что Суд не сможет эффективно работать без сотрудничества и помощи со стороны государств, что особенно важно в связи с реализацией программ по защите свидетелей. Суд проводит переговоры с государствами и международными организациями о подобном сотрудничестве, в результате которых уда-

⁴Так, для проведения оперативной работы в Уганде потребовались устные переводчики, владеющие шестью редкими местными языками, в результате чего был аккредитован 61 устный переводчик со знанием таких редких языков, как ачолли, ланго, ате-со, куман, суахили, конголезский суахили и лингала.

лось заключить с отдельными третьими государствами специальные соглашения о перемещении свидетелей. В октябре 2005 г. Австрия стала первым государством, которое выразило согласие принять у себя осужденных МУС для отбывания наказания, назначенного Судом. Заключено также Соглашение с MONUC – миссией ООН в Конго, ведутся переговоры с Европейским и Африканским союзами о подписании аналогичных соглашений.

Обвинитель МУС Луис Морено-Окампо в своем выступлении рассказал о принятии в 2005 г. Службой Обвинителя базовых принципов, на основании которых будет осуществляться отбор ситуаций для рассмотрения в Суде. Было подчеркнуто, что в соответствии с положениями Римского статута Суд будет сконцентрирован на рассмотрении тех преступных деяний, которые являются наиболее тяжкими нарушениями норм международного права. Если сотрудничество государств в исполнении ордеров на арест, утвержденных Палатой досудебного производства, будет успешным, то первые судебные процессы по рассматриваемым африканским делам могут состояться уже в начале 2006 г. Обвинитель также рассказал о завершении расследования в отношении преступлений, совершенных на территории Уганды с июля 2002 г. (выявлено 2200 убийств, 3200 телесных повреждений, 850 нападений). Свыше 50 свидетелей были опрошены за 9 месяцев. Расследование в Конго проводится в отношении 8000 убийств, совершенных бесчисленными вооруженными группами. Опрошено более 50 свидетелей, подозреваемых, потерпевших, осуществлен сбор доказательств и документов.

Во время пленарного заседания по случаю открытия четвертой сессии Ассамблеи выступила также Симоне Вейл от имени Коллегии управляющих Целевого Фонда по защите прав потерпевших МУС. Она сделала акцент на необходимости увеличения средств Фонда для целей усиления активности и реализации отдельных проектов Фонда, а также призвала делегации как можно скорее принять Регламент Фонда для того, чтобы он смог начать свою работу. Важные заявления были сделаны Секретарем МУС Б. Каталой, Председателем Комитета по бюджету и финансам МУС К. Пашке, Директором Целевой группы по МУС Министерства иностранных дел Нидерландов Э. Велленстайном.

В целом Ассамблея работала по своей обширной повестке дня, включавшей 24 пункта⁵, в течение 6 дней в формате трех пленарных заседа-

⁵ Документ ICC-ASP/4/18.

ний (28, 2 и 3 декабря) и шести рабочих групп, в числе которых: Специальная рабочая группа по преступлению агрессии, Рабочая группа по бюджету, Рабочая группа по Целевому Фонду для потерпевших, Рабочая группа по проекту Кодексу профессионального поведения адвокатов, Рабочая группа по постоянным помещениям, Рабочая группа по офису по связям в Нью-Йорке. Рабочие группы Ассамблеи проводили помимо своих официальных также неформальные встречи и консультации. Кроме того, во время проведения Ассамблеи состоялись заседания группы стран Евросоюза, Группы западно-европейских и иных государств – нечленов ЕС, группы стран Содружества наций, группы Африканских стран, Коалиции в поддержку Международного уголовного суда, неформальные консультации относительно повестки и даты проведения будущей Ассамблеи, о перспективном плане развития Суда, пресс-конференция Обвинителя.

Состоялась также встреча с прибывшей на Ассамблею делегацией российских парламентариев, на которой выступили заместитель министра иностранных дел Нидерландов Э. Велленштайн, Секретарь МУС Б. Катала и руководитель отдела международных связей Кабинета МУС. 30 ноября был проведен семинар, посвященный полномочиям Совета Безопасности ООН и его взаимоотношениям с МУС, на котором с докладом выступил член российской делегации Посол РФ в Нидерландах К.Г. Геворгян.

Целый ряд заседаний четвертой сессии Ассамблеи был посвящен бюджетно-финансовым вопросам, обсуждение которых заняло, пожалуй, большую часть рабочего времени Ассамблеи (5 рабочих дней, в течение которых было проведено шесть официальных заседаний и пять неформальных консультаций) в Рабочей группе по бюджету. В соответствии с п. 2 (d) ст. 12 Ассамблея рассматривает и принимает бюджет Суда. Согласно положению 3 Финансовых положений и правил предлагаемый бюджет по программам МУС на четвертый финансовый период составляется Секретарем МУС и направляется государствам-членам и в Бюджетно-финансовый комитет, который представляет рекомендации Ассамблее.

Рабочая группа по бюджету была создана 28 ноября 2005 г. Рабочей группе были представлены предлагаемый бюджет по программам Суда на 2006 г.⁶ и доклады Бюджетно-финансового комитета о работе

⁶ ICC-ASP/4/5; ICC-ASP/4/5/Corr. 1.

его четвертой⁷ и пятой⁸ сессии. Были рассмотрены также доклады Внешнего аудитора об аудите финансовых ведомостей Международного уголовного суда за период с 1 января по 31 декабря 2004 г (ICC-ASP/4/9) и об аудите Целевого фонда для потерпевших за тот же период (ICC-ASP/4/10). На своих заседаниях РГ рассмотрела эти документы. Предлагаемый проект бюджета был принят за основу с внесенными в него БФК изменениями. Обсуждение сосредоточилось на ряде конкретных вопросов, применимых к категории вопросов общего и специального характера.

Общие вопросы касались положения дел со взносами, перевода средств в рамках основных программ, представления бюджета. Конкретные рекомендации БФК касались каждой из т.н. основных программ суда (всего имеется пять программ: судебные органы, служба Обвинителя МУС, Секретариат МУС, секретариат Ассамблеи государств-участников, инвестиции в помещения МУС). Кроме того, были рассмотрены вопрос о Пенсионном плане для судей; предложения, касающиеся условий службы и вознаграждения Обвинителя и его заместителей, создания в Нью-Йорке Бюро по связи и другие вопросы. В конце работы РГ рекомендовала Ассамблее принять проекты четырех резолюций: Бюджет по программам, Фонд оборотных средств, шкала взносов для распределения расходов МУС и финансирование ассигнований на 2006 г (утверждены бюджетные ассигнования в размере 80 417 200 евро и Фонд оборотных средств в размере 6 701 400 евро); Пенсионный план для судей; Поправки к Финансовым положениям и правилам; Перевод средств из Основной программы III в Основную программу V в рамках бюджета по программам на 2005 г.⁹

Один из самых проблемных моментов МУС – положение со взносами. Сам Суд постоянно сетует на недофинансирование его деятельности, а Секретариат грозит публичным оглашением списков государств-должников и лишением их права голоса. В «Докладе Бюро о задолженности государств – участников Статута» (ICC-ASP/4/14) говорится о том, что начисленные взносы и авансы в Фонд оборотных средств МУС рассчитываются на основе определяемого Ассамблеей

⁷ ICC-ASP/4/2.

⁸ ICC-ASP/4/27; ICC-ASP/4/27/Corr. 1, ICC-ASP/4/27/Corr. 2 и ICC-ASP/4/27/Add. 1.

⁹ Доклад Рабочей группы по бюджету по программам Международного уголовного суда на 2006 г ICC-ASP/4/WGPB/1.

бюджета Суда и размера Фонда оборотных средств¹⁰. Впоследствии Секретарь Суда информирует государства-участники о причитающихся с них суммах в уплату установленных годовых взносов и авансов в этот Фонд, так как в случае неуплаты с 1 января следующего календарного года остаток, не уплаченный по этим взносам и авансам, считается просроченным на один год (п. 4)¹¹. Так, к середине 2005 г. одиннадцать государств-участников не внесли вообще никаких взносов, при том что четыре из них должны будут покрыть 89% невыплаченных взносов за финансовые периоды 2002/03 и 2004 гг. Немногие из представителей постоянных представительств в Нью-Йорке были осведомлены о том, что их государство имеет задолженность по взносам перед Судом. При этом государства-задолжники никогда не ссылались на отсутствие политической поддержки Суда и проч., а в обоснование своей задержки с выплатами указывали на следующие финансовые и технические причины: неожиданный рост бюджета Суда, что вынуждало обращаться с вопросом о выделении дополнительных средств к соответствующим государственным органам; наличие ограниченных налогово-бюджетных ресурсов, в результате чего правительство не в состоянии выполнить свои обязательства в отношении всей суммы взносов; необходимость улучшения положения с уведомлением государств-участников о невыплате ими или задержках в выплате ими взносов Суду, например направление ежеквартальных уведомлений о положении со взносами в столицы государств-участников, а также в их посольства и постоянные представительства в Гааге и Нью-Йорке (п. 6).

Опыт других международных организаций показывает, что с накоплением задолженности государств уменьшаются их возможности и желание в отношении их полной выплаты, что в долгосрочном плане может иметь серьезные последствия для функционирования Суда. Кроме того, в соответствии с п. 8 ст. 112 Римского статута государство-участник, имеющее задолженность по выплате взносов, может потерять право голоса, в том числе при проведении выборов судей и членов БФК, что означает приблизительно 10% членов Суда, так как по состоянию на конец июня 2005 г. 11 государств-участников не вып-

¹⁰ Так, наиболее крупными вкладчиками в 2005 г. стали Германия (11 981 960 евро), Объединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии (8 475 349 евро), Франция (8 341 171 евро), Италия (6 757 316 евро), Канада (3 891 163 евро).

¹¹ Доклад Бюро о задолженности государств-участников // ASP-05-0038 (R) 09/09/2005.

латили взносы¹². Это способно поставить под сомнение легитимность принятия решений и проведения выборов, может быть неверно истолковано с точки зрения существующей политической поддержки Суда со стороны государств-задолжников (п. 9). В этой связи планируется со временем разработать сложные схемы стимулирования и вводить штрафные санкции (п. 13).

После серии консультаций заинтересованные государства-участники приняли ряд рекомендаций по улучшению ситуации со взносами. Что касается утраты права голоса, то положение 1 п. 8 ст. 112 Римского статута должно применяться с учетом того, что оно вступает в действие *ipso jure* и для этого не требуется решения Ассамблеи (Рекомендация 5). В отношении возможного изъятия из-под действия положения об утрате права голоса в соответствии с положением 2 п. 8 ст. 112 Римского статута должны применяться критерии, определенные Генеральной Ассамблеей ООН для ст. 19 Устава ООН (Рекомендация 6). БФК вправе просить оценить заявления государств-участников относительно их изъятия из-под действия положения об утрате права голоса и рекомендовать Ассамблее меры, которые должны быть приняты в связи с применением положения 2 п. 8 ст. 112 Римского статута (Рекомендация 7). Наконец, с целью разъяснения вопроса о будущем применении положения 2 п. 8 ст. 112 Римского статута Ассамблее было рекомендовано принять резолюцию, которая могла бы включать следующие пункты: Ассамблея настоятельно призывает все государства-участники, имеющие задолженность и подающие просьбы о применении изъятия, предусмотренного в п. 8 ст. 112 Римского статута, предоставлять максимально полную информацию в обоснование своей просьбы, в том числе об агрегированных экономических показателях, государственных поступлениях и расходах, средствах в иностранной валюте, задолженности и трудностях с выполнением внутренних или международных финансовых обязательств и любую другую информацию в обоснование утверждения о том, что требуемые платежи не были произведены по не зависящим от государств-участников обстоятельствам; Ассамблея постановляет, что просьбы о предоставлении изъятия должны подаваться Секретариату Ассамблеи как мини-

¹² Общая сумма задолженности составляет около 60 000 евро. Количество государств, лишенных права голоса, может возрасти еще больше на время проведения выборов судей в Нью-Йорке в рамках возобновленной четвертой сессии Ассамблеи в январе 2006 г., поскольку к тому времени невыплаченные взносы за 2004 и 2005 гг. будут считаться задолженностью.

мум за две недели до начала сессии БФК, с тем чтобы они могли быть всесторонне рассмотрены (Рекомендация 8)¹³

Думается, что столь строгий подход к государствам-задолжникам, возможно, удалось бы смягчить, если бы Суд и его БФК пересмотрели некоторые бюджетные статьи, смогли критически оценить случаи перерасхода средств, изыскав пути экономии средств за счет их перераспределения между соответствующими программами Суда. Так, в представленном Ассамблее «Докладе о долгосрочных бюджетных последствиях положений о Пенсионном плане для судей» говорится, что только за 2004 финансовый год в рамках «Основной программы I: Судебные органы» Суд накопил излишек средств свыше 1,1 млн. евро (п. 4)¹⁴ Возникает вопрос, почему бы не использовать эти и иные излишки по программам Суда на другие нужды МУС?

Судя по «Докладу об исполнении бюджета Международного уголовного суда по состоянию на 31 августа 2005 г.», только по статье «Временный персонал общего назначения» перерасход средств составил свыше 0,9 млн. евро¹⁵ Этот перерасход объясняется тем, что в рамках следственной и прокурорской деятельности Суда приходится полагаться на временный персонал общего назначения для обеспечения безопасности здания Суда, так как местная компания, ранее обеспечивавшая физическую безопасность здания, обанкротилась в конце 2004 г. Кроме того, перерасход средств обосновывается потребностью в дополнительных весьма внушительных расходах в связи с созданием отделений Суда на местах по ситуациям в Дарфуре, Демократической Республике Конго и Уганде, хотя финансирование этих мероприятия могло бы покрываться и за счет экономии средств, например на аренде тюремных камер или оказании правовой помощи в рамках Секретариата Суда.

Кроме того, в ближайшем будущем по мере активизации следственной и иной деятельности Суда могут потребоваться новые специалисты, эксперты и иной высококвалифицированный персонал, который придется в оперативном порядке привлекать на временной основе к деятельности Суда. Набор такого, как правило, безвозмездно предоставляемого персонала может все же иметь заметные бюджетные

¹³ Доклад Бюро о задолженности государств-участников // ASP-05-0038 (R) 09/09/2005

¹⁴ Доклад о долгосрочных бюджетных последствиях положений о пенсионном плане для судей // ASP-05-0061 (R) 19/10/2005.

¹⁵ Доклад об исполнении бюджета Международного уголовного суда по состоянию на 31 августа 2005 г. // ASP-05-0051 (R) 27/09/2005.

последствия для Суда, так как нельзя заранее предвидеть ни количество такого персонала, ни те случаи, в которых придется не брать расходы на поддержку соответствующих программ, и следовательно, сопряженные с этим расходы невозможно подсчитать на данный момент (п. 8)¹⁶ При этом также необходимо учитывать не очень благоприятное положение для государств-участников, потенциальных доноров таких экспертов и специалистов по запросу Суда. Это объясняется тем, что все расходы, связанные со службой безвозмездно предоставляемого Суду персонала, включая оклады, надбавки и пособия, на которые имеют право соответствующие лица, расходы на проезд до места пребывания и обратно оплачиваются государством-донором. В течение всего срока службы, предусмотренного в соглашении, государство-донор обеспечивает надлежащее медицинское страхование и страхование жизни, страхование на случай болезни, потери трудоспособности или смерти при исполнении служебных обязанностей по линии Суда (п. 8.1). Государство-донор также возмещает Суду финансовые убытки или ущерб, нанесенный оборудованию или имуществу Суда персоналом, безвозмездно предоставляемым Суду, если такие убытки или ущерб: а) были причинены вне связи с предоставлением услуг от имени Суда; б) имели место в результате или явились следствием грубой халатности или преднамеренных неправомерных действий; или с) имели место в результате или явились следствием нарушения или грубого пренебрежения применимыми правилами и политикой таким безвозмездно предоставляемым персоналом (п. 12.3)¹⁷

Весьма значительную сумму в бюджете Секретариата Суда могут составить расходы на оплату адвокатов, а именно их месячные гонорары в расчете на одного ответчика в размере 19 864 евро на первоначальном этапе, 36 509 евро – на этапе судебного разбирательства и 26 451 евро – на этапе обжалований, а также гонорар в размере 55 315 евро за 90 дней расследования (п. 52)¹⁸

К утяжелению финансового бремени государств-участников может привести в ближайшем будущем такой фактор, как необходимость строительства постоянных помещений для Международного уголовного суда.

¹⁶ Доклад о проекте руководящих принципов отбора и набора безвозмездно предоставляемого персонала в Международный уголовный суд // ASP-05-0039 (R) 09/09/2005.

¹⁷ Проект руководящих принципов отбора и набора безвозмездно предоставляемого персонала в Международный уголовный суд // ASP-05-0039 (R) 09/09/2005.

¹⁸ Доклад Бюджетно-финансового комитета о работе его четвертой сессии // ASP-05-0018 (R) 29/08/2005.

С финансовой составляющей деятельности Суда тесно связана возможность надлежащего исполнения им своих прямых обязанностей по недопущению безнаказанности международных преступников и проведению эффективного расследования и уголовного преследования при каждом случае обращения к Суду со стороны государств или СБ ООН. Но сложность расчета объема потребностей, которые должен будет удовлетворять Суд в этих случаях, определяется наряду с финансовым обеспечением такой деятельности также следующими факторами:

- 1) отсутствием четких критериев определения надлежащей численности персонала Суда;
- 2) недостатком практического опыта работы учреждений, подобных Суду, который является новой и уникальной организацией;
- 3) неопределенностью в вопросе о том, примут ли государства на себя основную ответственность за осуществление уголовного преследования в случае совершения международных преступлений;
- 4) неопределенностью в вопросе о том, насколько сложными будут переданные Суду дела;
- 5) неопределенностью в вопросе о том, будут ли государства сотрудничать с Судом, особенно в связи с арестом и предоставлением в распоряжение Суда виновных в международных преступлениях, и если будут, то в какой степени.

Как отмечается в Промежуточном докладе о структуре оценок численности штатного персонала, даже при полной численности персонала (около 1300 служащих) Суд сможет проводить максимум три сложных расследования (или большее количество расследований менее сложного характера в зависимости от места, языка, временного пояса и т.д.) и шести слушаний в день, которые будут длиться по четыре часа (п. 22)¹⁹

Кроме того, к иным факторам, влияющим на необходимое количество рабочих мест и объем бюджетных расходов МУС, относятся: 1) тяжкий характер преступлений, подлежащих расследованию; 2) количество и масштабы расследуемых инцидентов; 3) степень содействия со стороны государства, где проводится расследование (возможность привлечения сотрудников местных правоохранительных

¹⁹ Доклад о будущих постоянных помещениях Международного уголовного суда: Промежуточный доклад о структуре оценок численности штатного персонала // ASP-05-0059 (R) 19/10/2005.

органов, предоставления сотрудникам Суда материально-технической поддержки и защиты, обеспечения розыска, перевозки и защиты свидетелей, обеспечения поддержки и защиты жертв преступлений на местах); 4) количество и виды используемых языков, в частности нерабочих языков или редких диалектов, что непосредственно влияет на число переводчиков в штаб-квартире Суда; 5) уровень безопасности в местах проведения расследования (средства обеспечения безопасности потерпевших и свидетелей, в том числе затраты на перемещение их в другие районы или государства, или средства на перенесение выполнения функций, которые обычно выполняются на местах, в штаб-квартиру Суда); 6) расстояние между районами расследования, взаимосвязь между ними, что может привести к невозможности использовать имеющиеся единые и круглосуточные сети поддержки операций и необходимости создавать новую инфраструктуру (п. 24)²⁰

Необходимо также иметь в виду те финансовые и человеческие затраты, которые будут связаны с предварительным анализом и проверкой жалоб на предмет их обоснованности и удовлетворения критериям приемлемости, а также с предварительным анализом ситуаций с целью определения необходимости начала расследования. Дополнительным финансовым бременем для государств могут стать «добровольные взносы» в учрежденный при МУС Целевой фонд для потерпевших.

Группа по Кодексу профессионального поведения адвокатов обсуждала во время четвертой сессии Ассамблеи проект соответствующего Кодекса²¹. Он был принят в дополнение к уже существующим профессионально-этическим кодексам. Например, в 2004 г. Секция обслуживания Службы Обвинителя МУС ввела в действие Кодекс поведения и руководящие принципы для устных переводчиков на местах. С 2005 г. действует и Кодекс судебной этики для судей МУС.

При разработке Кодекса профессионального поведения адвокатов учитывались письменные замечания государств-участников, устные выступления различных участников на заседаниях рабочих групп в Гааге и Нью-Йорке, замечания МНПО и ассоциаций адвокатов, а также был принят во внимание опыт работы организаций, занимающихся

²⁰ Доклад о будущих постоянных помещениях Международного уголовного суда: Промежуточный доклад о структуре оценок численности штатного персонала // ASP-05-0059 (R) 19/10/2005.

²¹ Доклад Рабочей группы о проекте Кодекса профессионального поведения адвокатов // ICC-ASP/4/WGCP/1

защитой в МТБЮ и МУТР. В результате Кодекс был принят с небольшими редакционными изменениями. Поправки по существу касались лишь ст. 12 и ст. 22. Последняя содержала положения, обязывающие адвоката ставить в известность Секретариат о наличии предложения от обвиняемого относительно возможности раздела гонорара. Это положение было исключено (со ссылкой на нарушение принципов конфиденциальности) и заменено новой редакцией (компромиссный вариант). Вместе с тем определенное количество делегатов выступили с заявлением о том, что они желали бы оставить прежнюю редакцию статьи, однако, действуя в духе консенсуса, не будут голосовать против согласованного большинством государств проекта.

Рабочая группа по постоянным помещениям МУС сосредоточила свое внимание на решении вопроса о необходимости строительства новых зданий для Суда. Они должны быть спланированы для размещения количества рабочих мест, колеблющегося в диапазоне от 950 до 1300 человек. Гагская неофициальная рабочая группа Ассамблеи, учрежденная в декабре 2004 г., на своем четвертом совещании приняла доклад и препроводила его Ассамблее для рассмотрения. Эта группа высказала мнение, что государства чрезвычайно заинтересованы в положительном и скорейшем решении вопроса о постоянных помещениях. В докладе также было отмечено, что другим международным организациям принимающее государство предоставляет более выгодные условия, чем те, которые оно предоставляет МУС.

Наличие постоянных помещений рассматривается как имеющее громадное значение для МУС, поскольку такие помещения нужны не только как рабочее место, но и как символ постоянного и универсального характера этого Суда. Сегодня Суд размещается в комплексе «Арк», который является офисным зданием, предоставленным Суду без уплаты аренды до 2012 г. Из трех вариантов будущего размещения уже практически не рассматриваются возможности остаться на неопределенный срок во временных помещениях комплекса «Арк» или переехать в помещения МТБЮ после окончания Трибуналом его работы. Поэтому требуются значительные финансовые затраты на начало строительства предположительно в 2009 г. новых специальных и постоянных помещений, которые будут располагаться на территории Александер-казерне (Гаага)²²

²²Общей площадью 44820 м² и максимальной вместимостью 1300 сотрудников с общей стоимостью строительных расходов 98 604 000 евро и последующими ежегод-

В этой связи БФК уже обратился к Суду с просьбой рассмотреть различные варианты финансирования строительства постоянных помещений²³. Изучается также возможность обращения к дружественным государствам, которые не являются пока участниками Римского статута, с предложением принять участие в оплате расходов на строительство постоянных помещений МУС (п. 67); предлагается и обращение за пожертвованиями к частным источникам, крупным или целевым фондам. Однако закономерно возникает вопрос: в какой мере Суд вправе обращаться за такими субсидиями? Следует учесть, что некоторые институциональные доноры тесно связаны с конкретными частными лицами или имеют конкретную социальную, политическую или религиозную программу, что может повредить международной репутации и авторитету Суда – учреждения, которое в силу своей природы и предназначения должно придерживаться самых высоких стандартов независимости и беспристрастности и вряд ли должно принимать подарки от частных субъектов или лиц. Может оказаться, что тот или иной донор будет прямо или косвенно связан с потенциальным расследованием или лицом, подозреваемым в совершении преступления, либо пожертвование поступает от учреждений с потенциальной коллизией интересов, например юридических фирм, заинтересованных в выступлениях в Суде. Во избежание этого, как видится, наиболее подходящим вариантом ведения кампании по сбору средств для постоянных помещений МУС в отношении частных фондов представляется привлечение третьей стороны, т.е. некоего целевого фонда во главе с видным международным общественным деятелем либо представителем принимающего государства (Нидерланды).

По итогам работы группа по постоянным помещениям приняла доклад, в котором в качестве перспективной цели было намечено строительство помещения для Суда на территории комплекса Александер-казерне, что наилучшим образом отвечает задачам постоянного суда, обеспечения его надлежащего функционирования и безопасности.

ными эксплуатационными расходами 896 400 евро. См. Доклад о будущих постоянных помещениях Международного уголовного суда: Финансовое сравнение вариантов размещения Суда // ASP-05-0058 (R) 19/10/2005. Помимо арендной платы, строительных, оперативных и эксплуатационных расходов, расходов на землю наиболее важным компонентом расходов являются расходы на финансирование.

²³ Доклад о будущих постоянных помещениях Международного уголовного суда: Методы финансирования помещений, применяемые другими международными организациями // ASP-05-0060 (R) 19/10/2005

2 декабря на заседании группы выступил представитель Нидерландов Э Велленштайн, который озвучил официальное заявление правительства Нидерландов о предоставлении благоприятных условий, касающихся финансирования строительства нового здания: выделение кредита на сумму до 200 млн. евро на период 30 лет со ставкой 2,5% годовых, что позволяет сократить предполагаемые затраты Суда на строительство нового здания почти на 40%.

Рабочая группа по офису по связям в Нью-Йорке приняла резолюцию о создании Бюро по связи в Нью-Йорке с целью оказания поддержки расследованиям, операциям на местах и осуществлению общих функций Суда, а также выполнению Соглашения о взаимоотношениях между МУС и ООН путем облегчения взаимодействия между органами Суда и Секретариатом Ассамблеи государств-участников, с одной стороны, и ООН и ее учреждениями – с другой. Предлагаемый бюджет этого нового Бюро составляет 339,5 тыс. евро. Однако правовой статус Бюро осложняется в свете взаимоотношений между этим структурным подразделением Суда и принимающей страной – США. создание Бюро по связи может потребовать либо применения к Бюро соответствующих законов, предоставляющих исключения для международных организаций, либо соглашения с принимающим государством, что может оказаться непростым вопросом. Вопрос о привилегиях и иммунитетах для Бюро также потребует дальнейшего рассмотрения, особенно в свете неприятия деятельности этого международного суда со стороны официальных кругов США²⁴

Группа по Целевому Фонду для потерпевших. На основании резолюции ICC-ASP/1/Res/6 был учрежден Фонд в интересах защиты потерпевших, пострадавших от преступлений, подпадающих под юрисдикцию МУС, и членов их семей, а также Совет управляющих Фонда. На второй сессии Ассамблея избрала пять членов Совета управляющих Фондом. Совет управляющих представляет Ассамблее ежегодный доклад о мероприятиях и проектах Фонда²⁵. Целевой Фонд финансируется за счет: а) добровольных взносов правительств, международных организаций, частных лиц, корпораций и других субъектов согласно соответствующим критериям, принятым Ассамблеей; б) денежных средств и иного имущества, изъятых посредством штра-

²⁴ Документ Бюро Ассамблеи о вариантах создания Бюро по связи в Нью-Йорке // ASP-05-0024 (R) 25/08/2005.

²⁵ ICC-ASP/4/12 и исправление 1.

фов или конфискации и переданных в Целевой фонд по распоряжению МУС на основании п. 2 ст. 79 Римского статута; с) средств, взысканных в порядке возмещения ущерба по распоряжению МУС на основании правила 98 Правил процедуры и доказывания; d) средств, которые Ассамблея может решить выделить Целевому фонду

В соответствии с п. 11 приложения к резолюции 6 (ICC-ASP/1/Res. 6) ежегодно представляются доклады о всех добровольных взносах, независимо от того, были ли они приняты или отклонены, поступивших от государств-участников, судей и сотрудников Суда²⁶ а также через НПО «Граждане, выступающие за глобальные решения» которая вела свою кампанию по сбору средств в США до декабря 2004 г. По состоянию на 15 августа 2005 г. на двух банковских счетах Целевого фонда – один в США, другой в Нидерландах – имелось 403,02 долл. США и 680 158,77 евро соответственно. Одними из самых крупных плательщиков являются Франция – 150 000 000 евро, Финляндия и Бельгия – по 100 000 000 евро, Швейцария – 85 000 000 евро. Совет управляющих Целевого фонда продолжает настоятельно призывать государства-участники делать взносы в Целевой фонд в интересах жертв преступлений, подпадающих под юрисдикцию Суда, и их семей (п. 18)²⁷ В то же время следует заметить, что до сих пор не приняты руководящие принципы, касающиеся путей привлечения финансовых взносов от частных учреждений, и не созданы механизмы, способствующие проверке источников полученных средств и их отдельной проводке. Не существует также финансовых положений или инструкций, которые создавали бы нормативные рамки финансового управления Фондом, и не ясно, применяются ли механизмы внутреннего аудита Суда к этому Фонду. Наконец, нет четкого представления об обязанностях Секретаря Суда как администратора Фонда и ясных положений об ответственности за финансовое управление или применение мер внутреннего контроля.

На третьей сессии Ассамблеи было принято решение с учетом безотлагательного характера вопроса продолжить рассмотрение проекта Положения, подготовленного Советом управляющих Фонда

²⁶ Так, например, переданные сотрудниками МУС суммы были в одних случаях получены в качестве гонораров за прочитанные ими лекции и платы за оказанные услуги, а в других – представляли собой добровольные взносы.

²⁷ Доклад Ассамблее государств-участников о мероприятиях и проектах Совета управляющих Целевого фонда для потерпевших за период с 16 июля 2004 г. по 15 августа 2005 г. // ASP-05-0032 (R) 03/10/2005.

и определить критерии управления Целевым фондом. Рабочая группа в Нью-Йорке проводила совещания 4-5 мая и 3-4 августа 2005 г., в результате чего был подготовлен проект Положения. С учетом замечаний государств данный проект был принят.

Специальная группа по агрессии была учреждена 9 сентября 2002 г на основе резолюции Ассамблеи ICC-ASP/1. В соответствии с параграфом 2 названной резолюции эта группа равным образом открыта как для государств – членов ООН, так и для членов специальных учреждений ООН или членов МАГАТЭ.

Однако на четвертой сессии Ассамблеи Специальная группа по агрессии была вынуждена довольствоваться только тремя часами работы. В основу обсуждения был положен Документ координатора относительно определения агрессии и условий осуществления юрисдикции, а также Документ Межсессионного неформального совещания рабочей группы, которая состоялась в июле 2005 г в Лихтенштейнском институте по самоопределению им. Вудро Вильсона в Принстоне (Нью-Джерси, США).

Наиболее ярким было выступление на заседании Специальной группы по агрессии представителя РФ заместителя директора Правового департамента МИД России В.Е. Тарабрина, который три раза брал слово. В своем выступлении представитель РФ подчеркнул особо важное значение официального и неформального формата рабочей группы и выразил позицию РФ по преступлению агрессии, которая состояла в следующем:

1. РФ выступает за консенсусное принятие определения агрессии, поскольку только такой метод будет способствовать универсальному признанию Статута. Ответственность, лежащая на всех нас, весьма велика, а поставленная задача чрезвычайно амбициозна как с правовой, так и с политической точек зрения. В то же время, по мнению российского представителя, неуспех нашей миссии серьезно поколебал бы веру человечества в высшую справедливость, что абсолютно недопустимо, особенно в первые годы функционирования МУС.

2. РФ еще раз подтвердила свою позицию, высказанную еще в период подготовки Статута в *ad hoc* комитетах, а также в Подготовительном комитете и на Дипломатической конференции в июле 1998 г о необходимости достижения баланса между функциями СБ ООН и МУС. По мнению В.Е. Тарабрина, ответ на этот вопрос уже закреплен в Уставе ООН. Это означает что правомерность участия МУС

в расследовании преступления агрессии должна быть обусловлена предварительным объявлением Советом Безопасности ООН существования акта агрессии.

3. Наконец, было высказано мнение, что в международном праве уже содержится определение агрессии, применимое для целей уголовного преследования за совершение данного преступления – в уставах Нюрнбергского и Токийского трибуналов. В связи с этим представителем РФ было предложено за основу работы над определением агрессии взять формулировку, закрепленную в ст. 6 Устава МВТ (это предложение было сформулировано еще в 1999 г. в документе PCNICC/1999/DP 12). Вместе с тем было отмечено, что нельзя отбрасывать и достижения, закрепленные в Резолюции ГА ООН 3314 1974 г., которая стала удачным итогом работы функционировавшего в течение ряда лет специального комитета ГА ООН.

Как известно, определение агрессии и условия осуществления юрисдикции за нее будут рассмотрены на Обзорной конференции по Римскому статуту в 2009 г. Однако не так много времени остается, поскольку заседания рабочей группы проводятся раз в год в течение всего лишь нескольких дней, а представители США и Китая как постоянных членов СБ ООН, не являющихся участниками Римского статута, игнорируют эти встречи или занимают отрицательную позицию.

Среди содержательных недостатков и явных неудач в деятельности Ассамблеи следует особо выделить недостижение согласия по преступлению агрессии, по основным элементам его определения и юрисдикционным условиям. Весь третий рабочий день четвертой сессии Ассамблеи должен был быть посвящен достижению этого соглашения на основе подготовленных Рабочей группой по преступлению агрессии и тремя ее субкоординаторами документов. Однако большую часть времени – 2 заседания по полтора часа каждое – участники Ассамблеи посвятили выражению приветствий председателю господину послу Лихтенштейна К. Винавезеру, одобрению результатов межсессионной неформальной встречи в Принстоне, принятию т.н. дорожной карты (плана-графика действий до 2009 г.). При этом использование различных форматов и субструктур в рамках коллективной деятельности по вопросу агрессии на заседаниях Ассамблеи представляется нам весьма неоднозначным с точки зрения эффективности в достижении конечного компромиссного результата. «Распыление» деятельности под предлогом приближающейся Обзорной конференции 2009 г. и необхо-

димости ускорения поиска универсального определения агрессии является скорее недостатком, чем достоинством этого международного форума. Параллельная деятельность спецзаседаний в рамках ежегодных Ассамблей, формальных заседаний Рабочей группы, неформальных межсессионных встреч в Принстоне, а также деятельность т.н. виртуальной рабочей группы, субкоординаторы которой составляют т.н. «опросные листы» по отдельным аспектам преступления агрессии, приведут, на наш взгляд, к дополнительным усилиям по согласованию различных позиций и могут существенно затруднить в оставшиеся три года процесс достижения компромиссного варианта по определению и юрисдикционным условиям этого опаснейшего международного преступления.

Специальная рабочая группа по агрессии утвердила Доклад межсессионной рабочей группы в Принстоне, а также документы: «Преступление агрессии и ст. 25, параграф 3 Статута»²⁸, «Условия осуществления юрисдикции в отношении преступления агрессии»²⁹ и «Определение агрессии в контексте Статута Международного уголовного суда»³⁰, а также доклад по итогам своей работы³¹.

В целом по итогам работы четвертой сессии Ассамблеи государств – участников Римского статута были заслушаны доклады различных рабочих групп и были утверждены одиннадцать резолюций, с содержанием которых можно ознакомиться на официальном веб-сайте МУС³².

²⁸ Non-paper № 1.

²⁹ Non-paper № 2.

³⁰ Non-paper № 3.

³¹ ICC-ASP/4/SWGCA/CRP.1.

³² <http://www.icc-cpi.int/library/asp/PartIII-Resolutions.pdf>.

Перспективы дальнейшего совершенствования многостороннего международного правового регулирования иностранных инвестиций

*Волова Л.И.**

Одна из характерных черт современной системы международных отношений – возрастание роли межгосударственного инвестиционно-го сотрудничества, что обусловлено объективной потребностью усиления экономической интеграции государств на всех уровнях. Интенсификация международных инвестиционных отношений адекватно отражает большую заинтересованность многих государств, и прежде всего развивающихся стран и государств с переходной экономикой, в увеличении объемов привлечения иностранных инвестиций.

В современный период инвестиционные отношения играют ведущую роль в развитии национальной экономики. Инвестирование стало экономическим, политическим и правовым процессом, который тесно связывает экономику государств и транснациональных корпораций с мировым рынком. Поэтому в начале XXI века среди теоретически и практически значимых проблем науки международного права особо актуальное значение приобретает проблема определения юридической природы международного инвестиционного права (МИП).

В последнее время юристов-международников привлекают проблемы международного инвестиционного права, предметом которого являются самые многообразные инвестиционные правоотношения между субъектами публичного права. Становление и формирование этой подотрасли международного экономического права произошло совсем недавно.

Международное инвестиционное право, становление и формирование которого произошло совсем недавно, регулирует уже сложившиеся международные инвестиционные отношения, содействует их изменению и совершенствованию.

Существо вопроса о юридической природе МИП, о его месте в системе международного публичного права, признании или непризнании

* Волова Лариса Ивановна – д.ю.н., профессор, заведующая кафедрой международного права Ростовского государственного университета.

его в качестве подотрасли последнего состоит в установлении соответствия этой общности норм критериям деления международного права на отрасли.

Известный ученый А.Г. Богатырев пишет об «инвестиционном праве как отрасли права и отрасли науки»¹ Он указывает: «Правовое регулирование инвестиционных отношений на национальном и международном уровне ведет к формированию систем регулирования, т.е. становлению инвестиционного права соответственно национального и международного»² Проф. В.М. Шумилов в своих трудах специальные параграфы уделяет международному инвестиционному праву³ Он формулирует следующее его определение: «Это система международно-правовых норм, регулирующих отношения в сфере международного рынка капиталов»⁴

По мнению И.З. Фархутдинова, «международное инвестиционное право будет правовой основой для участников инвестиционной деятельности, регулируя иностранные инвестиционные отношения, содействуя их изменению в соответствии с новыми условиями»⁵

Особенность методов и средств правового регулирования инвестиционных отношений объясняется неоднородностью отношений в этой сфере и спецификой их участников, а также тем, что в регламентации этих правоотношений тесно взаимодействуют нормы международно-го публичного права и международного частного права.

Известнейший специалист в области международного права профессор И.И. Лукашук в Особенной части учебника по международному праву выделяет специальный раздел «Международное инвестиционное право», который включает в тему «Международное экономическое право» По его мнению, уже сформировалось международное инвестиционное право, и поэтому необходима его специальная разработка⁶

¹ Богатырев А.Г. Инвестиционное право. М.. Российское право, 1992. С. 52-57

² Там же. С. 5.

³ Шумилов В.М. Международное экономическое право в эпоху глобализации. М.. Международные отношения, 2003. С. 132-150; Шумилов В.М. Международное экономическое право: Учебник. Изд. третье, перераб. и доп. Ростов-на-Дону: «ФЕНИКС». 2003. С. 445-482.

⁴ Шумилов В.М. Международное экономическое право в эпоху глобализации. М.. Международные отношения, 2003. С. 133.

⁵ Фархутдинов И.З. Международное инвестиционное право. Теория и практика применения. М.. Волтерс Клувер, 2005. С. 53.

⁶ Лукашук И.И. Международное право. Особенная часть. М.. БЕК, 1997 С. 205.

Весьма примечательно, что составители Сборника документов по международному частному праву К.А. Бекашев и А.Г. Ходаков по-новому определяют систему международного частного права. Они выделяют такие его подотрасли как: международное торговое право, международное инвестиционное право, международное транспортное право, международное интеллектуальное право, международное семейное право.

Некоторые зарубежные ученые наряду с другими партикулярными концепциями права выделяют концепцию инвестиционного права⁷. По нашему мнению, международное инвестиционное право – это система принципов и норм, регулирующих широкий комплекс отношений государств и других субъектов международного права по порядку вложения и действия иностранных инвестиций, их правового положения, защиты и гарантий участников инвестиционных отношений, а также порядку разрешения инвестиционных споров. В систему международного инвестиционного права входят также нормы, регламентирующие деятельность соответствующих органов по разрешению инвестиционных споров.

Основная цель международного инвестиционного права состоит в устранении препятствий межгосударственному движению прямых иностранных инвестиций.

Международное инвестиционное право состоит из правовых институтов, т.е. из относительно самостоятельных частей данной подотрасли международного экономического права, которые регулируют специфические инвестиционные отношения в ее рамках. Можно выделить такие институты: гарантий от наступления рисков; страхования иностранных инвестиций. порядка разрешения инвестиционных споров.

Эти отношения осуществляются на тесно взаимосвязанных международно-правовых и национально-правовых уровнях, а также на уровне диагональных соглашений между государствами и физическими и юридическими лицами, поэтому в ходе их осуществления переплетаются публично-правовые и частноправовые отношения. Участниками таких правоотношений все активнее наряду с государствами выступают международные экономические организации. Более того, все большую роль в международных инвестиционных отношениях играют ТНК, на примере которых часто выдвигаются доводы о расширении круга субъектов международного публичного права⁸.

⁷ Sornaraja M. The International Law of Foreign Investment. London, 1994.

⁸ Foreign Investment in the Present and a New International Economic Order. Ed. by Detlew Chr. Dicke. Fribourg, University press, 1987. Vol. 2. P. 33-42, 281-289

Некоторые зарубежные ученые специально занимаются исследованием возможностей и форм взаимодействия ТНК с иностранными инвестициями. Так, известный специалист в рассматриваемой области Г. Годар даже выделяет в своей статье специальный раздел: «Транснациональные корпорации и новый инвестиционный порядок», в котором тесно связывает деятельность ТНК с иностранными инвестициями⁹. Другой исследователь данной проблемы М. Краффт также увязывает напрямую правовой статус иностранных инвестиций с ТНК.

Немецкий юрист-международник Э.У. Петерсманн посвятил специальную статью исследованию роли транснациональных корпораций в международном инвестировании¹⁰.

Общий анализ состояния правового регулирования международных инвестиционных правоотношений доказывает, что, несмотря на его постоянное совершенствование, нормы международного инвестиционного права недостаточно кодифицированы и систематизированы, а источники его не учитывают в полной мере специфику объекта правового регулирования, имеют пробелы и противоречия.

Действующие международно-правовые документы отличаются противоречивостью и непоследовательностью в регулировании иностранного инвестирования, а самое главное – не определяют международно-правовой режим иностранных инвестиций. Эта проблема окончательно не была разрешена, и созданной Всемирной торговой организации не удалось осуществить международно-правовое регулирование всего комплекса отношений по иностранному инвестированию. Она не выработала единого международно-правового механизма регулирования и, что особенно важно, – контроля за иностранными капиталовложениями, и это способствовало эффективному развитию международного инвестиционного права.

То, что пока еще не создан единый международно-правовой режим иностранных инвестиций, обусловлено отсутствием четко выраженного коллективного интереса в развитии международных механизмов регулирования иностранных инвестиций со стороны частных иностранных инвесторов.

В настоящее время главной нерешенной проблемой остается отсутствие единого универсального соглашения в области регулирования иностранных инвестиций. Это значительно усложняет создание эффективного механизма и защиты.

⁹ Там же. С. 39-41.

¹⁰ Там же. С. 310-336.

Все это вызывает необходимость оперативно и четко определить международно-правовой режим иностранных инвестиций. В связи с расширением масштабов деятельности ТНК по вложению капиталов в экономику разных стран необходимо ускорить решение важнейшей проблемы, а именно международно-правового регулирования деятельности ТНК. Назрела также потребность в совершенствовании международного и национального правотворчества в сфере международных инвестиционных отношений.

Правовое регулирование международных инвестиционных отношений является составной частью предмета международного публичного и международного частного права, так как инвестиционные правоотношения – это имущественные отношения, одной из сторон в которых выступает субъект, являющийся иностранным лицом.

В настоящее время главной нерешенной проблемой остается отсутствие единого универсального соглашения в области регулирования иностранных инвестиций.

Очень сложной в условиях отсутствия единого универсального договора, регулирующего статус иностранных инвестиций, является проблема создания эффективного механизма их защиты.

Международно-правовые гарантии иностранных инвестиций составляют содержание норм международного публичного права.

Включение в перечень иностранных инвесторов иностранных государств и международных организаций неизбежно влечет за собой необходимость разграничения отношений международного публичного и международного частного права. Потребности практики требуют разработки новых доктрин о соотношении международного публичного и международного частного права. Следует четко разграничивать деятельность государств по регулированию иностранных инвестиций от собственно инвестиционной деятельности.

Разграничение публично-правовых и частноправовых отношений напрямую связано с решением проблемы допуска иностранных инвестиций в экономику страны и с определением юридической природы отношений, возникающих в рамках многосторонней системы гарантий иностранных инвестиций, которые представляют собой отношения двух уровней: межгосударственные и отношения международной организации с иностранным частным инвестором.

В международных инвестиционных отношениях все большую роль играют юридические лица и отношения строятся таким образом: вна-

чале государства устанавливают друг с другом инвестиционные отношения на основе международных договоров, а затем юридические лица устанавливают друг с другом и с физическими лицами более конкретные правоотношения.

Связь международного публичного и международного частного права носит функциональный характер и проявляется прежде всего тогда, когда в качестве источника международного частного права применяются нормы, сформулированные первоначально в качестве правил международного договора, а затем трансформированные в нормы внутреннего законодательства. Общее между международным публичным и международным частным правом проявляется и в том, что в международном частном праве используется целый ряд общих начал международного публичного права.

Как справедливо подчеркивает немецкий ученый В. Эбке, «эта связь состоит в том, что международное публичное право создает предпосылки для функционирования частного права, регулирующего текущие сделки с международным движением товаров, услуг, лиц и капиталов»¹¹

Возможности международного частного права в современный период возросли. Определение юридической природы международного частного права тесно связано с вопросом о суверенитете государства.

По нашему мнению, международное частное право имеет свой предмет правового регулирования и свой специфический (коллизийный) метод правового регулирования, и поэтому оно имеет свою отраслевую самостоятельность и системную принадлежность. Общественные отношения, регулируемые международным частным правом, специфичны, многогранны и могут быть урегулированы только на основе комплекса норм, который состоит из коллизийных и материальных норм, содержащихся в источниках, принадлежащих к разным отраслям права.

Международное частное право – это правовая система, включающая и само право, и его осуществление и устанавливающая связь между национальными и международной правовой системами.

Как справедливо подчеркивает профессор Л.Н. Галенская, международное публичное и международное частное право должны действовать в тесном единстве¹²

¹¹ Эбке В.Ф. Международное валютное право / Пер. с нем. М.: Международные отношения. 1997. С. 15.

¹² Галенская Л.Н. Действие общих принципов международного права в сфере международного частного права // Журнал международного частного права. С.-Петербург: Изд-во «Россия-Нева». 1996. № 1-2. С. 3-12.

Международное частное право как право, регулирующее частные сделки, и международное публичное право как право, регулирующее межгосударственные отношения, в совокупности составляют правовой комплекс, регламентирующий инвестиционные отношения на разном уровне.

Именно международное публичное право регламентирует на основе многосторонних международных договоров режим внешней торговли, правовой режим иностранных инвестиций и т.д. А международное частное право в развитии этих положений определяет правовое положение государств как участников частноправовых отношений, правовой статус иностранных инвесторов, правовой режим иностранной собственности. Иностранные инвесторы представляют собой самостоятельный вид собственников, т.к. иностранные инвестиции имеют прямое отношение к праву собственности.

Как пишет известный специалист в области международного экономического права Г.М. Вельяминов, «по существу инвестиционное право есть воплощение, реализация права собственности в широком смысле этого понятия»¹³

Нормы каждой из правовых систем (международного публичного права, международного частного права, внутригосударственного) не нацелены специально и исключительно на регулирование международных инвестиционных отношений, но среди норм каждой из них имеются такие, которые направлены на регулирование той или иной области этих отношений.

Что касается соотношения международного инвестиционного права с международным частным правом, то, несмотря на соприкосновение и переплетение норм этих двух принципиально разных правовых общностей, международное инвестиционное право, прежде всего в силу особого предмета и метода правового регулирования, является подотраслью международного экономического права.

Нормы, регулирующие инвестиционную деятельность, содержатся в источниках, относящихся к различным отраслям права: международному публичному, международному частному, гражданскому, финансовому и т.д. Основополагающие акты в этой области, как правило, носят комплексный характер, поскольку содержат нормы различной отраслевой принадлежности.

¹³ Вельяминов Г.М. Международное экономическое право и процесс (Академический курс): Учебник. М.: Волтерс Клувер, 2004. С. 355.

Нормы, формирующие правовой режим инвестиционной деятельности, имеют специальный или общий характер. То же самое можно сказать и о нормативных актах, хотя в актах общего характера можно встретить отдельные нормы, специально рассчитанные на инвестиционные отношения.

Нормы об инвестиционной деятельности образуют определенный комплекс, который включает международно-правовые и внутригосударственные правила поведения. Этот комплекс в целом может быть охарактеризован как совокупность связанных иерархией и соподчиненностью международно-правовых и национально-правовых норм, взаимодействующих между собой как в целом, так и в своих структурных частях и регламентирующих инвестиционную деятельность.

Мы поддерживаем концепцию о том, что существует полисистемное законодательство и полисистемные комплексы. Это подтверждается содержанием действующих комплексных законов, регламентирующих иностранные инвестиции, содержащих нормы разных отраслей права. Нормы законодательства об иностранных инвестициях – это, как правило, нормы специальные по отношению к общим положениям других отраслей законодательства, прежде всего гражданского.

Внутригосударственные нормы по регулированию иностранных инвестиций должны соответствовать международно-правовым нормам, установленным на уровне межгосударственных отношений.

Эффективность правового регулирования иностранных инвестиций зависит не только от качества инвестиционного законодательства экспортирующего или импортирующего капитал государства, но и от степени соответствия норм этого законодательства международному инвестиционному праву

Международно-правовые гарантии иностранных инвестиций составляют содержание норм международного публичного права, а их особое место в системе международного инвестиционного права определяется их спецификой, а именно: договорной формой их закрепления; императивным характером содержащихся в них предписаний; установлением эффективной системы защиты прав иностранных инвесторов.

Практическое применение норм международного инвестиционного права осложняется тем, что в сфере международного инвестирования отсутствуют признанные на универсальном уровне правила, не создана организация, в рамках которой осуществлялась бы координация сотрудничества государств в инвестиционной сфере. Необходимо.

чтобы специальная универсальная организация занималась бы всем комплексом вопросов, и в первую очередь контролем над инвестициями. Соглашение «Об инвестиционных мерах торгового характера» 1994 г. и проект Международного соглашения по инвестициям (МСИ), работа над которым прекратилась в 1998 г., являются неподходящей правовой основой для регулирования современного мирового инвестиционного правопорядка.

Применительно к теме исследования особый интерес представляет само Соглашение об инвестиционных мерах торгового характера (ТРИМС), которое, несмотря на все разногласия, все же было достигнуто и вошло в пакет договоренностей Уругвайского раунда. Соглашение запрещает государствам использовать ограниченный круг мер торговой политики, который может быть квалифицирован как меры, оказывающие отрицательное влияние на иностранные инвестиции и противоречащие режиму наибольшего благоприятствования, национальному режиму и принципу ГАТТ о запрещении количественных ограничений. В тексте Соглашения содержится перечень мер, запрещенных им: 1) требование, чтобы предприятие с иностранным капиталом использовало в порядке, предписанном национальным законодательством, определенную долю национальных товаров для производства своей национальной продукции (так называемое внутреннее количественное ограничение); 2) близкая к названной выше мера – требование, чтобы предприятие с иностранным капиталом покупало импортируемую продукцию в определенной пропорции по отношению к национальной продукции; 3) еще одна мера связана с требованием обязательного экспорта фиксированной доли производимой продукции.

По мнению некоторых ученых, термин «инвестиционные меры торгового характера» является слишком широким и неопределенным и не отражает различия между двумя категориями инвестиционных мер, названных выше¹⁴

Представители некоторых государств также подвергли критике ТРИМС, поскольку его положения будто бы противоречат принципам свободы международной торговли и их применение может привести к такому же результату, как и использование нетарифных мер.

¹⁴ Kenneth V. Remark to: Toward an Effective International Investment Regime // 91 Proceeding of American Society of International Law, 1997. Washington: The American Society of International Law, 1998. P. 480-485.

Среди мер, предусмотренных ТРИМС, содержится пункт о том, что иностранный инвестор обязан продавать на рынке определенную часть произведенного на территории принимающего государства товара или услуг в размере установленного минимального процента от конечного валового продукта или развивать определенные производственные отрасли в данном государстве.

Необходимо, кроме того, отметить, что ТРИМС включает в себя как требования местного характера, так и экспортные требования. В интересах практики целесообразно проанализировать условия, на которых инвестор обязан экспортировать часть произведенной продукции, а именно: 1) не менее установленного минимального количества произведенного продукта; 2) определенное количество конечного продукта; 3) такое количество, которое компенсировало бы импортные закупки иностранного инвестора; 4) в таком размере, при котором были бы покрыты все валютные издержки инвестора.

Перечисленные требования относятся к мерам торгового характера.

К мерам неторгового характера относятся: 1) требование передачи технологии; 2) обязательства, закрепляющие определенный минимум для допуска хозяйствующих субъектов к осуществлению инвестиционных проектов в данной стране; 3) требования, касающиеся нормы предоставления рабочих мест в стране места вложения инвестиций; 4) правила привлечения местных финансовых ресурсов.

Кроме вышеперечисленных, могут быть введены и иные ограничительные меры для иностранных инвестиций, в том числе и неторгового характера.

Итак, примером первой и наиболее полной разработки инвестиционных мер глобального характера являются инвестиционные меры торгового характера. Как видим, государства предприняли усилия по расширению сферы действия положений ГАТТ для регулирования международных инвестиций, направленные на создание либерального режима международной торговли¹⁵

Споры о правомерности ТРИМС продолжаются и после его вступления в силу, поскольку отношение развитых и развивающихся стран к ТРИМС различно. Их позиции зависят от множества факторов, таких как размеры страны, уровень конкуренции на рынках за привлечение иностранных инвестиций и др. Общая позиция развитых госу-

¹⁵ Лабин Д.К. Международно-правовое регулирование иностранных инвестиций. М., 2001. С. 87-88.

дарств в отношении к ТРИМС строится на оценке его положений как мер, вносящих ограничения на пути товарных инвестиционных потоков, которые в целом препятствуют развитию торговли и по существу являются не рыночными методами регулирования. Они считают что есть противоречие между ГАТТ 1947 г и ТРИМС и что последнее не согласуется с концепцией либерализации движения капитала. Развивающиеся страны в целом отрицательно относятся к процессу либерализации инвестиционной деятельности, поэтому они выступают против принятия решения о запрещении использования ТРИМС, активно применяя его на практике.

Итак, Соглашение «Об инвестиционных мерах торгового характера» (ТРИМС) 1994 г впервые ввело в практику некоторые международно-правовые нормы регулирования иностранных инвестиций.

Следует особо отметить, что практическое использование ТРИМС помогает избежать тех отрицательных последствий, которые наступают из-за отсутствия международно-правовых принципов, регулирующих иностранные инвестиции, поэтому разработка таких международно-правовых принципов и предусматривалась в Уставе ВТО

Сложность заключается еще и в том, что применение мер инвестиционного регулирования способствует экономическому развитию государств, принимающих инвестиции, но в то же время они вступают в противоречие с принципами свободы международной торговли.

Поскольку на универсальном уровне экспортеры капитала не сумели добиться надежной защиты своих капиталов, а импортеры – обеспечить свои права по контролю над иностранными инвестициями, они активно включились в работу по кодификации инвестиционного права в рамках региональных международных организаций.

Решение начать переговоры по подготовке нового акта, а именно Многостороннего соглашения по инвестициям (МСИ) было вынесено в рамках ОЭСР. Это было обусловлено, в частности, и тем, что она является единственной международной организацией, под эгидой которой функционируют два специальных комитета, осуществляющих контроль над реализацией положений, содержащихся в разрабатываемых документах: Комитет по международным транснациональным корпорациям и Комитет по движению капиталов и скрытым операциям. Путем разработки МСИ эта организация стремилась создать необходимую международно-правовую базу для развития международных инвестиций и международного экономического сотрудничества.

Будущее Соглашение было призвано стать авторитетным международно-правовым актом, открытым для присоединения большого числа государств, и не только членов ОЭСР. МСИ должно было представлять собой многосторонний механизм для функционирования международных инвестиций на основе либерализации инвестиционных режимов.

Проект МСИ предусматривает открытый доступ к вступлению в Соглашение любому государству, группе государств, международным организациям. В то же время проект Соглашения устанавливает для его участников жесткие ограничения при отступлении от его положений. Предполагалось, что принятые по МСИ обязательства будут носить обязательный характер. Основанное на принципе равенства, МСИ ставило своей задачей значительное облегчение международно-правового режима для иностранных инвестиций. Его принятие могло бы оказать существенное влияние на либерализацию международно-правового режима движения капиталов.

К сожалению, разработка МСИ была не завершена, а в 1998 г. работа над ним прекратилась.

Проект МСИ содержит нормы, регламентирующие порядок допуска инвестиций и процедуру предоставления определенного режима для иностранных инвесторов, в нем закреплён принцип недискриминации и режим наибольшего благоприятствования, предоставляемый иностранным инвесторам. Он содержит обязательства принимающих государств предоставлять национальный режим, режим наибольшего благоприятствования и режим «прозрачности границ» для иностранных инвестиций.

Прогрессивным моментом в проекте МСИ является включение в него норм, закрепляющих право государств отступать от его обязательств в случае принятия этими государствами не соответствующих его принципам экономических или правовых мер в области инвестиционных отношений.

Разработчики проекта МСИ предусмотрели для государств-участников пять допустимых отступлений от принципов соглашения с целью достижения либерализма в регулировании международных инвестиционных отношений.

В частности, проект допускает ограничения в отношении определения инвестиций в виде непрямых инвестиций, а также инвестиций, связанных с интеллектуальной собственностью, коммерческой концес-

сий и т.д., допустимы исключения из принципов, которыми могут воспользоваться все государства-участники в целях национальной безопасности, и др.

До настоящего времени остались неопределенными некоторые общие подходы к отдельным аспектам, не решен вопрос о том, включать ли в соглашение положение о защите прав инвестора, возникающих из договоров между принимающим государством и частным инвестором; не определено, соответствуют ли положения МСИ, касающиеся защиты инвестиций, международно-правовым нормам двусторонних договоров о взаимной защите инвестиций.

Многостороннее соглашение по инвестициям ставило своей задачей значительное облегчение международно-правового режима для иностранных инвестиций. Принятие этого документа способствовало бы определению границ национально-правового и международно-правового регулирования иностранных инвестиций.

Накопленный положительный опыт по разработке вышеназванных международно-правовых актов может быть использован в ходе ведения переговоров по созданию нового универсального договора по иностранным инвестициям, отвечающего требованиям сегодняшнего дня и основанного на новых подходах и принципах.

Возрастает необходимость более тесно увязывать нормы международного права, регулирующие иностранные инвестиции, с нормами, действующими в сфере конкуренции. Вкладывание иностранных инвестиций в экономику других государств изменяет ранее сложившиеся в ней условия конкуренции, в связи с чем иностранные инвестиции становятся объектом особого внимания со стороны антимонопольных органов. Поэтому возникает потребность разработки эффективных антимонопольных мер на международном уровне. Значительных успехов в этой сфере достиг Европейский Союз. Международное регулирование иностранных инвестиций не должно создавать угрозу экономической безопасности государств, нарушать их национальные интересы.

Сложность и специфичность международных инвестиционных отношений порождена, во-первых, многообразием объекта регулирования и, во-вторых, разноуровневым характером субъектов международного инвестиционного права.

В настоящее время в международном инвестиционном праве главным регулятором международного рынка инвестиций являются двусторонние инвестиционные договоры, однако все активнее внедряет-

ся способ многостороннего регулирования, поэтому требуется усиление аргументации специалистов в отношении приоритета регламентации таких инвестиций на многостороннем уровне.

Центральное место среди договорных источников международного инвестиционного права занимают международные инвестиционные договоры.

Договоры закрепляют и обеспечивают обязательства сторон и тем самым оказывают правовое воздействие на межгосударственные инвестиционные отношения, устанавливают их правовой режим и принципы осуществления¹⁶

Кроме того, нормы международного инвестиционного права могут содержаться в экономических разделах политических договоров, а также в учредительных актах международных экономических и других организаций.

Сейчас очень своевременно выявление степени воздействия права Европейского Союза на регулирование иностранных инвестиций с целью использования опыта. Именно в рамках международных интеграционных объединений может быть достигнут прогресс в урегулировании иностранных инвестиций на многостороннем уровне.

Итак, уже разработанные и введенные в действие международно-правовые акты регулируют лишь отдельные институты инвестиционного права и не кодифицируют его в полном объеме, поэтому существует необходимость активизации процесса кодификации международного инвестиционного права, целью которого является установление единого инвестиционного правопорядка в мире. Необходимо ускорить формирование международной инвестиционной системы, которая будет отличаться широтой охвата предмета регулирования, его межотраслевой природой и функциональной связью с международным публичным, международным частным и национальным правом государств.

Необходимо добиться, чтобы значительная часть мировых инвестиционных потоков была урегулирована нормами международного права, хотя иностранные инвестиции имеют и публично-правовой и частноправовой характер.

В будущем режим для иностранных инвестиций должен быть основан на следующих принципах: сокращение или устранение барьеров для движения иностранных инвестиций; расширение рамок примене-

¹⁶ Foreign Investment in the Present and a New International Economic Order. Ed by Detlef Chr. Dicke. Fribourg, University press, 1987 Vol. 2. P 73-95.

ния принципа национального правового режима; развитие согласованных на международном уровне правил осуществления инвестиций в экономику зарубежных стран, включая механизмы разрешения инвестиционных споров; устранение воздействий ограничительного характера на связанные с торговлей инвестиционные меры.

В настоящее время в международном праве унификацию общих норм, связанных с иностранными инвестициями, увязывают с унификацией общих подходов к регулированию иностранных капиталовложений национальным законодательством. Но при этом международное инвестиционное право выступает как гарант и как «правовой стандарт» для инвестиционного законодательства государств.

Анализ международно-правовых документов, посвященных регулированию иностранных инвестиций, свидетельствует, что многосторонний уровень их регламентации имеет как положительные стороны, так и недостатки. Достоинством его является универсальность, что позволяет разработать единые нормы регулирования статуса международных инвестиций. Недостаток состоит в том, что многие государства не участвуют в многосторонних соглашениях, а иные не присоединяются к ним.

Тем не менее многосторонний уровень регламентации иностранных инвестиций в условиях глобализации международных экономических отношений имеет преимущественное значение.

Любые универсальные правила по регулированию иностранных инвестиций должны способствовать развитию не только отдельных государств, но и мирового сообщества в целом.

Значительную роль в разработке норм международного инвестиционного права должна сыграть ВТО. Она уже и сейчас затрагивает вопросы регулирования прямых иностранных инвестиций и периодически рассматривает связанные с инвестициями проблемы. Однако на сегодняшний день методы регулирования иностранных инвестиций в ВТО малоэффективны, тем не менее ВТО будет обращаться к проблемам инвестиций все чаще, поскольку инвестиционные меры все теснее увязываются с торговыми мерами.

Основная цель ВТО должна состоять в том, чтобы установить такой механизм регулирования, который бы положительно повлиял на развитие международной торговли. Как нам представляется, дальнейшее развитие правовых норм, регулирующих правовой режим иностранных инвестиций, должно происходить именно в рамках ВТО.

Особенности применения института ответственности в современном международном торговом праве

*Дедусенко А. С.**

Вопрос об ответственности государств за международно-противоправные деяния, связанные с нарушением норм международного торгового права, мало изучен в российской международно-правовой литературе. В то же время в преддверии вступления Российской Федерации во Всемирную торговую организацию (ВТО) разработка проблем международной ответственности в международных торговых отношениях является чрезвычайно актуальной, имеющей большое практическое значение.

Международное торговое право является элементом системы общего международного права, а потому общие положения об ответственности в международном праве в полной мере применимы и к нему. Однако нормы об ответственности в международном торговом праве и механизм их применения отличаются своей спецификой. Выявление этой специфики невозможно без обращения к некоторым общим теоретическим положениям об ответственности в международном праве.

«Основы такого необходимого для любой правовой системы комплекса норм, как нормы об ответственности»¹ начали закладываться **в общем международном праве** лишь во второй половине XX в. Именно в это время Комиссия международного права ООН начала работу над «наиболее амбициозным кодификационным проектом, касающимся самой сердцевины теории права и охватывающим все международное право»². Только в начале XXI в., 12 декабря 2001 г., Генеральная Ассамблея ООН приняла резолюцию, содержащую в качестве приложения документ под названием «Ответственность государств за международно-противоправные деяния» (далее Статьи об ответственности).

Примечательно, что сам факт принятия Генеральной Ассамблеей этого документа, тем более в форме приложения к названной резолю-

Дедусенко Антон Сергеевич – аспирант и преподаватель кафедры международного права Ростовского государственного университета.

¹ Лукашук И. И. Право международной ответственности. М., 2004. С. 2.

² Greafraht B. Responsibility of States. Thessaloniki. 1993. P. 111.

ции, не означает признания одобренных правил в качестве норм позитивного международного права, за исключением тех, которые и до этого составляли его часть. Речь идет о тех положениях документа, которые являются международными обычаями³ и, следовательно, источниками международного права.

Нормы, закрепленные в Статьях, относятся как *lex generalis* ко всем отраслям, подотраслям и институтам в системе международного права, в которых содержатся специальные нормы (*lex specialis*), касающиеся международной ответственности. Статья 55 Проекта Статей, которая так и называется “*lex specialis*”, содержит положения о том, что «Статьи не применяются, если и в той мере в какой условия наличия международно-противоправного деяния, или содержание, или имплементация международной ответственности государства регулируются специальными нормами международного права».

При всей кажущейся ясности содержание ст. 55 этого документа требует пояснения. Представитель японской школы международного права профессор Киоджи Кавасаки предлагает выделить три варианта взаимодействия *lex generalis* и *lex specialis*⁴. В первом варианте речь идет о ситуации, когда сами субъекты международного права согласовали условия о том, что нормы тех или иных соглашений будут иметь приоритет перед общими положениями, закрепленными в Статьях. Второй вариант касается ситуации, когда нормы отдельных отраслей, подотраслей и институтов, могут исключить применение определенной части общих норм. В третьем случае специальные нормы об ответственности могут дополнять нормы общего характера. По мнению Комиссии международного права ООН именно этот вариант реализован в международном торговом праве⁵.

Характерно, что часто в доктрине международного права нормы Статей именуют вторичными, содержащими общие условия, нормами международной ответственности, которые существуют наряду с нормами первичными (специальными, конкретными)⁶. Такие первичные

³ Подробно об этом см.: Gabcikovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), ICJ. Reports 1997. P. 7.

⁴ Kawasaki, Kyoji. Subsystems of State Responsibility in International Law (2 parts) // *Shudo Law Review*, vol. 18. 1996. P. 213-244; vol. 19, 1996. P. 91-155.

⁵ Commentaries to the draft articles on Responsibility of States for internationally wrongful acts adopted by the International Law Commission at its fifty-third session (2001). Official Records of the General Assembly, Fifty-sixth session, Supplement № 10 (A/56/10), chp. IV.E.2. P. 357

⁶ DJ Harris. Cases and Materials on International Law. 6th Edn., 2004. P. 504.

нормы – *lex specialis* – содержатся, в частности, в источниках международного торгового права – важнейшей подотрасли международного экономического права.

В Статьях об ответственности заложен общий принцип, согласно которому любое международно-противоправное деяние государства влечет международную ответственность. Имеется в виду ответственность, которая непосредственно связана с правонарушением, а оно выступает как основание ответственности. При этом правонарушение имеет место не только при нарушении определенной нормы международного права, но и в случае злоупотребления субъектами международного права своими правами. Речь идет о доктрине «злоупотребления правом»⁷, известной разным правовым системам в мире. Доктрина «злоупотребления правом» нашла подтверждение в международной практике: к ее положениям не раз обращались при разрешении споров международные судебные органы⁸

Уже начиная со второй половины прошлого столетия, в отечественной и зарубежной юридической литературе наметилась тенденция рассматривать категорию ответственности как явление, не обязательно связанное с правонарушением, основанием ответственности стали рассматриваться «действия, не связанные с нарушением норм права»

Нами поддерживается, точка зрения о наличии позитивной ответственности в общем международном праве⁹ под которой понимается вытекающая из международного права обязанность принять необходимые меры для достижения поставленной тем или иным соглашением цели, а также меры по недопущению международного правонарушения в будущем. Проект Статей «Предотвращение трансграничного вреда от опасных видов деятельности» (далее Статьи о предотвраще-

⁷ Под «злоупотреблением правом» следует понимать действия лиц, выходящие за пределы принадлежащих им прав. Сложность проблемы «злоупотребления правом» состоит в том, что в практике встречаются случаи, когда трудно отделить действия лиц, злоупотребляющих своим правом, от действий, не подпадающих под это понятие. Во всех случаях, когда речь идет о «злоупотреблении правом» в какой-либо области торговых отношений, последнее слово остается за судом или арбитражем, который определяет, злоупотребляет ли соответствующее лицо своим правом или нет. Об этом см.: Белов А.П. Злоупотребление правом во внешнеэкономической деятельности // Право и экономика. № 3. 2000.

⁸ См., например: *Certain German Interests in Polish Upper Silesia*, PCIJ, 1926, Ser. A. № 7 P 30; ICJ Reports, 1948. P 79 80.

⁹ См., Колосов Ю.М. Ответственность в международном праве. М., 1975.

нии вреда), разработанный и принятый Комиссией Международного Права ООН, – яркое тому подтверждение¹⁰

Однако не все случаи возникновения «ответственности за действия, не запрещенные международным правом», могут быть объяснены положениями доктрины позитивной ответственности. В этом случае на помощь приходит концепция «законных ожиданий», широко используемая Европейским Судом Справедливости. По мнению М. Стюарта, «законные ожидания» возникают в ситуациях, общей чертой которых является то, что сторона спора, требуя привлечь другую сторону к ответственности, ссылается не на право в строгом смысле, а на факт, который создал у него ожидания, что он получит право, следуя определенной линии поведения, но привел к разочарованию¹¹

Важными для понимания сущности международной ответственности в целом и ответственности в области международного торгового права в частности является разграничение следующих понятий: виды ответственности, формы возмещения вреда, меры, контрмеры, санкции.

Профессор Я. Броунли справедливо подчеркнул, что «терминология, связанная с данным вопросом, находится в хаотическом состоянии»¹² Тем не менее далее в настоящей статье мы будем придавать следующие значения упомянутым терминам¹³

Профессор К.А. Бекашев выделяет два вида ответственности: политическую и материальную¹⁴

К формам возмещения вреда, или репарациям, в свете ст. 34 Статей к таковым относятся реституция, компенсация и сатисфакция.

Следующая категория, требующая разъяснения – это контрмеры (санкции). В целях обеспечения достижения своих торгово-экономических интересов государства нередко прибегают к использованию

¹⁰ <http://www.un.org/law/ilc/texts/prevention/preventionfra.htm>.

¹¹ Lord MacKenzie Stuart. Legitimate Expectations and Estoppel in Community Law and English Administrative Law // Legal Issues of European Integration. 1982. V 1. P 55. Цитата по: Барбук А. Защита законных ожиданий и прямое применение международного права // Белорусский журнал международного права и международных отношений. № 3, 2002.

¹² Brownlie Ian. Principles of Public International Law. Oxford, 1998. P 460.

¹³ При определении терминов автор использует текст официального комментария к Статьям Комиссии международного права и мнения наиболее авторитетных российских и зарубежных ученых в области международного права: Яна Броунли, И.И. Лукашука, Ю.М. Колосова, К.А. Бекашева.

¹⁴ Подробно об этом см.: Международное публичное право / Под ред. К.А. Бекашева. М., 2005. С. 195-198.

экономической силы, которая применяется: 1) как правонарушение; 2) как контрмера (санкция) в случае правонарушения.

В любом случае, используя экономическую силу, субъекты международного права принимают некие «меры»¹⁵, в качестве которых используются: ограничения импорта товаров, введение квотирования, лицензирование импорта (экспорта) товаров, установление специальных нетарифных мер регулирования внешнеторговых связей, национализация собственности, эмбарго, бойкот, блокада, секвестр фондов, арест активов.

В отдельных случаях указанные «меры» могут нарушать нормы международного торгового права и будут составлять нарушения в сфере международных торговых отношений. Принятие таких «мер» будет являться юридическим фактом международного правонарушения – основанием международной ответственности.

В других случаях такие «меры» будут ответом на международное правонарушение субъекта международного торгового права. Тогда они переходят в разряд международно-правовых санкций (контрмер).

По мнению Комиссии международного права ООН, различие форм возмещения ущерба, с одной стороны, и санкций (контрмер), с другой, исключает возможность неоправданной подмены одних другими и препятствует использованию международным правонарушителем для обоснования отказа от вытекающих из его ответственности обязанностей ссылки на то, что он уже понес ответственность, поскольку против него уже были применены принудительные меры¹⁶. Цель применения контрмер в международном праве достаточно точно определена в правовой позиции Международного Суда ООН по делу «Габчикова – Надьмарош». Суд отметил, что «целью применения контрмер должно быть побуждение государства-правонарушителя к приведению его действий в соответствие с требованиями норм международного права, после чего соответствующая контрмера должна быть аннулирована»¹⁷.

¹⁵ Часто такие меры в научной литературе именуют «инструментами внешнеторговой политики» (Фомичев В.И. Международная торговля. М., 2001. С. 149). В нормах национального законодательства их обобщенно именуют «мерами регулирования внешнеэкономической деятельности». См., к примеру, Закон РФ от 21.05.1993 г. № 5003-1 «О таможенном тарифе».

¹⁶ Commentaries to the draft articles on Responsibility of States for internationally wrongful acts, 2001. P. 181.

¹⁷ Case concerning the Gabcikovo-Nagymaros Project. ICJ Reports 1997 56-7 (para. 87).

Неблагоприятные для нарушителя последствия, порождаемые совершенным им международным правонарушением, преследуют цель восстановления «*международной справедливости*»¹⁸, под которой понимается справедливость, которая «на основе норм международного права распространяется на всех лиц и признается всеми нациями мира»¹⁹

В юриспруденции следовать праву и действовать справедливо – одно и то же²⁰. Между тем в случае нарушения норм международного права государство выходит за рамки права, поступает несправедливо по отношению к другим субъектам международного права. В таком случае именно институт международной ответственности служит инструментом восстановления справедливости.

По мнению американского юриста-международника Л. Брилмайер²¹, международную справедливость следует рассматривать как единство трех составляющих: справедливости карающей, справедливости распределяющей и справедливости уравнивающей, коррективной²²

Общее международное право как правовая система пока не имеет в своем распоряжении универсальных механизмов, способных разрешать многочисленные международные споры и привлекать виновных субъектов к ответственности с достижением международной справедливости. В этой связи, на наш взгляд, международное торговое право как структурный элемент системы международного права является своего рода исключением.

* * *

В контексте настоящей статьи международное торговое право представляет собой совокупность специфических норм, регулирующих обширную область международных торговых отношений и, наряду с другими нормами, включает в себя нормы «права ВТО»²³. Иными

¹⁸ Лабин Л.Д. Международно-правовое обеспечение мирового экономического порядка. Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 3-4.

¹⁹ Harun ur Rashid. International Justice Day. <http://www.thedailystar.net/law/2005/07/03/advocacy.htm>.

²⁰ Иконникова Г.И., Ляшенко В.П. Основы философии права. М., 2001. С. 184.

²¹ Lea Brilmayer. B.F. Butler. International justice and international law // West Virginia Law Review. 1996.

²² Корни деления справедливости на составляющие элементы следует искать в учениях Аристотеля. См.: Нерсесянц В.С. Философия права. М., 2000. С. 412-413. **Карающая справедливость** торжествует, если нарушитель норм международного права получает наказание, соразмерное нарушению. **Справедливость распределяющая** проявляется в учете множества обстоятельств при привлечении нарушителя к между-

словами, «право ВТО» представляет собой лишь часть международного торгового права. Но доля «права ВТО» в современном международном торговом праве настолько велика, что использование норм, созданных государствами – участниками ВТО и практики ее деятельности для обоснования основных положений, связанных со спецификой ответственности в международном торговом праве, не лишено оснований. Именно нормы «права ВТО» регулируют сегодня около 95% мировой торговли, членами ВТО являются подавляющее большинство субъектов международного торгового права, и, наконец, эта организация располагает уникальным и весьма эффективным механизмом в лице Органа по Разрешению Споров (ОРС), позволяющим привлекать их к международной ответственности.

Механизм, действующий в рамках ВТО, поистине уникален, ведь в современном международном праве нет ни единого централизованного нормотворческого органа, ни единого исполнительного органа, ни централизованного постоянно действующего механизма привлечения к ответственности за нарушение норм международного права²⁴ Согласно образному выражению американского профессора Гейла Эванса, международной правовой системе недостает «полицейской силы» или «четкой системы правового принуждения»²⁵ Международный Суд ООН можно лишь условно назвать универсальным международным механизмом привлечения к ответственности²⁶ Вторым таким

народной ответственности, таких как, например, степень развитости его экономики. **При справедливости же коррективной** обращается внимание на различие ущерба, на то, каков должен быть размер компенсации за причиненный ущерб. При коррективной справедливости идеал – восстановление положения, существовавшего до совершения правонарушения с компенсацией возможных потерь. При этом коррективная справедливость может проявляться в двух формах: ретроспективной (компенсируются прошлые потери) и проспективной (компенсируются потери будущие).

²³ См., Joost Pauwelyn. Conflict of Norms in Public International Law. Cambridge Univ. Press, 2003. Р. 26; Шумилов В.М. Всемирная торговая организация. Право и система. М., 2006; и др.

²⁴ Шумилов В.М. Итальянская доктрина международного права. Воронеж, 2005. С. 5.

²⁵ Gail E. Evans. Lawmaking under the Trade Constitution. Kluwer Law International. Vol. 14. Р. 215.

²⁶ Важно иметь в виду, что, несмотря на то, что Международный Суд «является главным судебным органом ООН» (ст. 92 Устава ООН), которая объединяет 191 государство и все члены ООН ipso facto являются участниками Статута Суда (ст. 93 Устава), юрисдикция суда распространяется только на эти государства и сводится к рассмотрению вопросов, указанных в ст. 36 Статута. В сфере же международных торговых отношений практически не воспринимается идея участия Международного Суда ООН.

постоянно действующим механизмом является ОСР, функционирующий в рамках ВТО²⁷ Будучи созданным для целей эффективного разрешения споров между государствами – участниками ВТО, ОСР в лице его органов издает рекомендации, на основании которых нарушителя норм международного торгового права можно реально и в сравнительно короткие сроки привлечь к ответственности. Согласно ч. 2. ст. 3 Договора о правилах и процедурах, регулирующих разрешение споров, «система урегулирования споров ВТО является центральным элементом, обеспечивающим безопасность и предсказуемость многосторонней торговой системы»²⁸ По мнению авторитетного члена Апелляционного органа ВТО Джеймса Бахуса, «рекомендации ОСР подкреплены самой сущностью международных торговых отношений» «Ведь если член ВТО не выполняет соответствующих рекомендаций, он рискует в экономическом плане»²⁹ Этот риск сопряжен с эффективной системой «таких наказаний, как торговые санкции»³⁰

Торговые санкции, контрмеры широко применяются в международном торговом праве. К ним, в частности, относятся: приостановление уступок или других обязательств, антидемпинговые и компенсационные пошлины и другие контрмеры. Главная цель применения контрмер в механизме привлечения к ответственности, существующем в международном торговом праве, – добиться от правонарушителя приведения его действий в соответствие с положениями международного торгового права, после чего контрмеры должны быть отменены.

В п. 7 ст. 3 Договора о правилах и процедурах, регулирующих разрешение споров (далее Договоренность) содержится следующее положение: «... первая цель механизма урегулирования споров, как правило, состоит в том, чтобы обеспечить отмену принятых мер, если устанавливается, что они несовместимы с положениями какого-либо из соглашений. К применению положения о компенсации следует прибегать только в том случае, если немедленная отмена принятой меры

Очень редко международные споры торгово-экономического характера передавались в этот орган, а вынесенные решения по рассмотренным делам не получали единодушного понимания и одобрения.

²⁷ Все другие международные механизмы разрешения споров функционируют на основе принципа *ad hoc*.

²⁸ Часть 2 ст. 3 Договора о правилах и процедурах, регулирующих разрешение споров. <http://www.wto.ru/documents.asp?f=sogl&t=13>.

²⁹ Об этом см.: James Bacchus. Table Talk: Around the Table of the Appellate Body of the World Trade Organization // *Vanderbilt journal of transnational law*. Vol. 35. 2002. № 4.

³⁰ Gail E. Evans. Op. cit. P. 11, 216.

неосуществима, и лишь на временной основе до отмены меры, несовместимой с соглашением. Последняя возможность, которую настоящая Договоренность предоставляет члену, прибегающему к процедурам урегулирования споров, – это приостановление действия уступок или других обязательств (т.е. принятие контрмер) на дискриминационной основе по отношению к другому члену при условии, если ОРС разрешает такие меры» В ст. 19 записано: «Если третейская группа или Апелляционный орган приходят к выводу, что какая-либо мера не соответствует соглашению, они рекомендуют заинтересованному члену привести эту меру в соответствие с данным соглашением»

Анализ упомянутых статей Договоренности позволяет сделать следующие предварительные выводы.

Во-первых, в них заложена иерархия целей и форм возмещения ущерба, применимых в рамках механизма разрешения споров ВТО. Механизм привлечения к ответственности, заложенный в праве ВТО, предполагает прежде всего нахождение взаимоприемлемого для сторон варианта разрешения спора. Если достигнуть взаимоприемлемого решения не представляется возможным, то приоритетной становится отмена мер, несовместимых с положениями «права ВТО». Однако положения ст. 19 Договоренности и реальная практика ОРС свидетельствуют о том, что приоритетна как раз рекомендация о приведении той или иной меры в соответствие с «правом ВТО», а не об отмене меры. Между тем существуют случаи, когда отмена является единственным возможным вариантом. В качестве примера можно привести ситуации, когда речь идет о применении запрещенных субсидий, которые подлежат немедленной отмене³¹

Компенсация стоит на более низкой ступени и применяется лишь в исключительных случаях и на временной основе до приведения незаконной меры в соответствие с «правом ВТО». Временный характер компенсации обусловлен главным образом тем, что в противном случае более влиятельные члены ВТО имели бы возможность сохранять незаконную меру на неопределенный, удобный для них срок.

Наконец, еще один вариант – возможность разрешить государству применить контрмеры, приостановить применение уступок или других обязательств на дискриминационной основе в отношении нарушителя. Для применения контрмер по общему правилу требуется согласие органа по разрешению споров.

³¹ Ст. 4 (7) Соглашения по субсидиям и компенсационным мерам. <http://www.wto.ru/documents.asp?f=sogl&t=13>.

Во-вторых, все предусмотренные в Договоренности формы возмещения вреда носят так называемый проспективный характер. То есть отмена или изменение мер, несовместимых с «правом ВТО», не предполагает необходимость сглаживания последствий правонарушения³². Идея реституции, реализованная в общем международном праве не в полной мере, находит свое выражение в «праве ВТО». Базовые элементы реституции *in integrum* не реализованы в полной мере в «праве ВТО». Так, в «праве ВТО» последствия правонарушения не устраняются полностью и *status quo* не восстанавливается в полном объеме. В «праве ВТО» «находит отражение лишь один из видов реституции, предусмотренных правом международной ответственности. Речь идет о так называемой ресторации (*restitutio in pristinum*), то есть об упомянутых отмене или изменении неправомерной меры. Реституция в натуре (*restitutio in integrum*), или, другими словами, восстановление прежнего материального положения стороны, «правом ВТО» не предусмотрена.

Что же касается второй формы возмещения ущерба, то в то время как в общем международном праве компенсация ретроспективна по своей природе (то есть предполагает возмещение за уже причиненный ущерб), в «праве ВТО» компенсация представляет собой возмещение за ущерб, который потерпевшая сторона предположительно понесет вследствие временного невыполнения рекомендаций ОРС другой стороной. Напомним, что рекомендации, как правило, сводятся к приведению меры в соответствие с «правом ВТО». Кроме того, в Догово-

³² Анализ практики разрешения споров в рамках ГАТТ/ВТО позволяет выделить исключительные случаи, когда применялась концепция ретроспективной коррективной справедливости с компенсацией за причиненный в прошлом ущерб. Можно назвать следующие дела: Canada – Imposition of Countervailing Duties on Imports of Manufacturing Beefs from the EEC, United States – Countervailing Duties on Fresh, Chilled and Frozen Pork from Canada; United States – Measures Affecting Imports of Softwood Lumber from Canada; New Zealand – Imports of Electrical Transformers from Finland; United States – Antidumping Duties on Gray Portland Cement Clinker from Mexico; United States – Imposition of Antidumping Duties on Imports of Seamless Stainless Steel Hollow Products from Sweden; Australia Automotive Leather. В этих делах третейские группы признавали допустимо полное восстановление *status quo* с выплатой компенсаций за уже причиненный ущерб. Однако это скорее исключение, чем правило. Многие из упомянутых Докладов так и не были приняты, а в таких делах, как Norway – Procurement of Toll Collection Equipment for the City of Trondheim или недавнем US – Import Measures on Certain Products from the EC, третейская группа недвусмысленно заявила, что «ретроспективные меры чужды сложившейся в рамках ГАТТ/ВТО практике, где традиционно применялись меры проспективные».

ренности компенсация и понимается несколько иначе, чем в общем международном праве. Так, компенсация в «праве ВТО» не сводится к денежному возмещению. Здесь компенсация, как правило, предполагает торговые уступки.

Сатисфакция, которая, по мнению К.А. Бекяшева, является атрибутом политической ответственности³³, проявляется в международном торговом праве, как правило, в особой форме, предусмотренной институтом ответственности общего международного права. Речь идет о так называемых «гарантиях неповторения»³⁴. Так, при рассмотрении спора “Norway – Procurement of toll collection equipment for the city of Trondheim” третейская группа ГАТТ потребовала от Норвегии предоставить «гарантии неповторения неправомерного поведения»³⁵.

Характеризуя особенности механизма привлечения к ответственности в международном торговом праве, профессор Вельяминов отмечает, что «применяемые в нем репрессивные меры не носят штрафного характера, но рассматриваются как временные и компенсационные»³⁶.

Наличие особенностей применения института ответственности в международном торговом праве объясняется тем, что международные торговые отношения характеризуются большой динамичностью. Международные торговые споры требуют быстрого разрешения и, в случае необходимости, оперативного привлечения правонарушителей к международной ответственности. Недаром, к примеру, общий срок рассмотрения дела третейской группой ВТО не должен превышать более шести месяцев³⁷. Такое положение дел не позволяет, к примеру, подробно рассматривать вопрос о возможности применения предусмотренной общим международным правом «реституции в натуре» и других форм ответственности, так как длительное рассмотрение вопроса о привлечении к ответственности может повлечь колоссальные убытки участников торгового оборота.

³³ Подробно об этом см.: Международное публичное право / Под ред. К.А. Бекяшева. М., 1998. С. 195.

³⁴ Commentaries to the draft articles on Responsibility of States for internationally wrongful acts adopted by the

International Law Commission at its fifty-third session (2001). Official Records of the General Assembly, Fifty-sixth session, Supplement № 10 (A/56/10), chp. IV.E.2. P. 266.

³⁵ Norway – Procurement of toll collection equipment for the city of Trondheim, Report of the Panel adopted by the Committee on Government Procurement on 13 May 1992 (GPR.DS2/R).

³⁶ Вельяминов Г.М. Международное экономическое право и процесс. М., 2004. С. 411.

³⁷ Подробно об этом см.: Зенкин И.В. Право Всемирной торговой организации. М., 2003. С. 217.

В связи с наличием существенных особенностей при применении норм об ответственности в международном торговом праве среди юристов-международников получила распространение точка зрения, что положения об ответственности в общем международном праве не применимы к нему. Профессор Алан Розас считает, что положения Статей, которые имеют отношение к репарациям (ст.ст. 31, 35-40), не применимы, к примеру, «в праве ВТО» в силу того, что эти положения – это *lex generalis* по отношению к *lex specialis* – «праву ВТО»³⁸. Кроме того, по мнению Джона Джексона, ст. 23 Договоренности о правилах и процедурах, регулирующих разрешение споров, – свидетельство того, что стороны договорились использовать механизм разрешения споров ВТО как единственно возможный при разрешении споров, вытекающих из соглашений ВТО, а потому у них нет другой эффективной возможности привлекать правонарушителя к ответственности, кроме как через этот механизм³⁹. Значит ли это, что государство – участник ВТО не может требовать возмещения ущерба в формах, предусмотренных общим международным правом и предполагающих полное возмещение ущерба, как материального, так и нематериального?

Пытаясь найти ответ на данный вопрос, многие авторы исходят из того, что «право ВТО» не является самостоятельной правовой системой и не представляет собой автономного от общего международного права правового порядка, имеет в своей основе пакет многосторонних международных договоров, источников международного торгового права. Как отмечает ученый Герард Конвей, по общему правилу, «если каким-либо международным договором предусмотрен неполный набор процедур защиты или форм возмещения ущерба, это не мешает стороне искать более прогрессивную норму ответственности в общем международном праве и применять ее в своих интересах»⁴⁰. Сторонники подобного широкого подхода исходят из того, что все нормы международного права, за исключением норм *jus cogens*, имеют равную юридическую ценность и применяются субъектами права по их усмотрению. Такая позиция, в сущности, поддержана и Международным Судом ООН при рассмотрении дела «Никарагуа против США»⁴¹.

³⁸ Rosas Allan. Implementation and enforcement of WTO dispute settlement findings: an EU perspective. JIEL. 2001. P. 140.

³⁹ John H. Jackson. The World Trading System. 2-nd edn. 1999. P. 124.

⁴⁰ Gerard Conway. Breaches of EC Law and the International Responsibility of Member States. EJIL. Vol. 13, № 3. P. 687.

⁴¹ Подробно об этом см.: Блищенко И.П., Дориа Ж. Прецеденты в международном публичном и частном праве. М., 1999. С. 352.

Таким образом, не исключается возможность для субъекта международного торгового права обращаться к иным, предусмотренным международным правом, механизмам по разрешению споров с целью найти наиболее эффективный способ привлечения правонарушителя к ответственности. Яркий пример – п. 3 ст. 13 Соглашения по применению санитарных и фитосанитарных мер, входящего в «пакет ВТО»: «ничто в Соглашении не ущемляет прав членов по другим международным соглашениям, включая право прибегать к посредничеству, или к механизмам урегулирования споров других международных организаций, или механизмам, созданным в рамках любого международного соглашения»

Профессор В.М. Шумилов делит механизм привлечения к ответственности в международном торговом праве на два: первичную ответственность и вторичную ответственность, с чем можно согласиться.

Первая реализуется после предъявления претензии-заявления, дипломатического представления, жалобы в международный орган по разрешению торговых споров.

Если субъект ответственности не выполняет обязанности восстановить статус-кво, могут вступать в силу контрмеры (санкции), что и означает вторичную ответственность. При этом нельзя исключать вариант, когда применение санкций (контрмер) будет предшествовать применению первичной ответственности. Однако в современном международном торговом праве это скорее исключение, чем правило.

Итак, после того как, по мнению субъекта международного торгового права, противоправным деянием другого субъекта ему нанесен ущерб, пострадавший субъект должен, по общему правилу, уведомить субъекта ответственности посредством претензии, уведомления, дипломатического представления и т.д.⁴² Данный документ может содержать указание на необходимость прекращения деяния, причиняющего ущерб, а также указание на желательную для пострадавшего субъекта форму репарации. Важно иметь в виду, что подача претензии может оказаться преждевременной в случае, если нормой международного права, действующей в отношении сторон в споре, установлена необходимость исчерпания местных средств защиты до начала инициирования разбирательства на международном уровне.

⁴² Проект Статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния. ст. 43 см.: Лукашук И.И. Право международной ответственности. М., 2004. С. 389

Конфликт может быть исчерпан уже на данном этапе. Но, к сожалению, это происходит далеко не всегда. Очень часто субъекты международного торгового права прибегают к помощи иных механизмов по разрешению торговых споров и требуют привлечения виновных субъектов к ответственности. Следует признать, что большая часть таких споров рассматривается сегодня в рамках механизма ВТО. Этот механизм весьма специфичен, впрочем, как и международное торговое право в целом.

Он построен на основе принципа проспективной коррективной справедливости⁴³, но в нем содержатся и элементы карающей и распределяющей справедливости. Характеризуя последнюю, следует вести речь главным образом об особых исключениях в пользу развивающихся стран – членов ВТО⁴⁴. Так, п. 11 ст. 12 Договоренности предусмотрено, что «в случае, когда одна или несколько сторон являются развивающимися странами-членами, в докладе третейской группы четко указывается, каким образом были учтены соответствующие положения о дифференцированном и более благоприятном режиме для развивающихся стран-членов, являющихся участниками соглашений, на которые ссылались развивающиеся страны-члены в ходе процедуры по урегулированию спора». То есть при применении норм международного торгового права об ответственности развивающихся стран их особый статус должен быть учтен, неблагоприятные последствия должны быть смягчены. Карающая справедливость проявляется в том, что и третейские группы, и Апелляционный орган всегда стремятся найти ту форму ответственности, которая была бы адекватна совершенному правонарушению. При этом принимаются во внимание специфика международного экономического оборота и желание учесть интересы всех стран – членов ВТО. В этой связи любая форма ответственности, даже не столь суровая, обладает карательным эффектом, так как подрывает авторитет государства-нарушителя как партнера в международных торговых отношениях.

Реализация всех трех элементов справедливости в механизме привлечения к ответственности международного торгового права свидетельствует о том, что этот механизм позволяет воплотить в жизнь идею «международной справедливости»

⁴³ Frank J. Garcia. Building a just trade order for a millennium. George Washington University. 2001.

⁴⁴ См., например, ст.ст. 4 (10), 12 (10, 11), 21 (2, 7, 8) Договоренности.

В международном торговом праве реализована и «ответственность за действия, не запрещенные международным правом»

Так, ст. 26 Договоренности, ст XXIII ГАТТ, Дополнением 2004 к Соглашению НАФТА предусмотрено, что если какая-либо сторона спора считает, что любая выгода, прямо или косвенно вытекающая для нее из соответствующего соглашения, аннулируется или сокращается либо достижение какой-либо цели этого соглашения затрудняется в результате применения членом какой-либо меры, независимо от того, противоречит ли она условиям этого соглашения или нет, то она (сторона) может, в целях удовлетворительного урегулирования вопроса, сделать письменные представления или предложения другой стороне или сторонам, которых, по ее мнению, это касается. Кроме того, жалующаяся сторона представляет подробное обоснование в поддержку любой жалобы, касающейся меры, которая формально не противоречит соответствующему соглашению. В данном случае может быть проведена прямая аналогия с доктриной «злоупотребления правом», которая рассматривает действия, подобные тем, которые выразились, к примеру, в аннулировании или сокращении выгод как правонарушение, влекущее ответственность в общем порядке. Однако в нормах об ответственности, содержащихся в «праве ВТО», заложен принцип, согласно которому, если установлено, что «мера» аннулирует или сокращает выгоды либо затрудняет достижение целей соответствующего соглашения, не нарушая его, то обязательства устранить эту меру не возникает. В таких исключительных случаях третейская группа или Апелляционный орган должны рекомендовать члену ВТО, которого это касается, урегулировать вопрос на взаимоприемлемой основе. Кроме того, Договоренностью предусмотрена возможность создания арбитража по просьбе той или другой стороны, который может рассматривать вопрос определения уровня выгод, аннулированных или сокращенных, и может также предложить пути и способы достижения взаимоприемлемого урегулирования. Важно иметь в виду, что такие предложения не являются обязательными для сторон спора.

Анализ примеров «ответственности за действия, не запрещенные международным правом» в международном торговом праве, приводит к выводу, что действия, осуществляемые в форме, не запрещенной международным торговым правом, связаны со значительным риском нарушения норм международного торгового права и причинения ущерба отдельным государствам, а потому должны влечь как минимум

позитивную ответственность государства. Как пояснил Апелляционный орган в Докладе по делу ЕС-Asbestos, из текста ст. XXIII ГАТТ следует, что случаи привлечения к «ответственности за действия, не запрещенные международным торговым правом», предусмотренные статьей, вытекают из концепции законных ожиданий. Он также отметил, что ответственность за действия, не запрещенные «правом ВТО», должна применяться «в исключительных случаях»⁴⁵

В заключение следует заметить, что в нормах международного торгового права закреплены обстоятельства, доказав наличие которых субъект международного права может избежать международной ответственности. Они закреплены и в нормах ГАТТ/ВТО⁴⁶, и в нормах других источников международного торгового права⁴⁷. К ним относятся как случаи применения контрмер, например приостановление обязательств в отношении импорта товара полностью или частично или аннулирование уступки, связанной с импортом товара (ст. XIX ГАТТ), так и случаи применения особых защитных мер: для охраны существенных интересов своей безопасности (ст. XXI ГАТТ); необходимых для защиты общественной морали; необходимых для охраны жизни и здоровья человека, животных и растений; относящихся к импорту или экспорту золота или серебра; относящихся к товарам, производимым трудом лиц, находящихся в заключении; принимаемых для охраны национальных сокровищ художественной, исторической или археологической ценности; относящихся к предотвращению истощения природных ресурсов, если подобные меры проводятся одновременно с ограничением внутреннего производства или потребления, а также

⁴⁵ См.: Joel P. Trachtman. Decisions of the Appellate Body of the World Trade Organization. European Communities-Measures Affecting Asbestos and Asbestos-Containing Products. <http://www.ejil.org/journal/curdevs/sr13.html>.

⁴⁶ См. ст. ст. XIX, XX, XXI ГАТТ.

⁴⁷ Так, в ст. 10 Соглашения между правительством РФ и союзным правительством Союзной республики Югославии о свободной торговле между РФ и Союзной республикой Югославия (Белград, 28 августа 2000 г.) предусмотрено: «Соглашение не препятствует праву каждой из Договаривающихся Сторон применять запреты или ограничения импорта, экспорта или транзита товаров, оправданные с точки зрения общественной морали, общественного порядка или государственной безопасности, защиты жизни и здоровья людей, животных или растений и окружающей среды, охраны художественных, исторических или археологических ценностей, являющихся национальным достоянием, защиты интеллектуальной собственности, норм, относящихся к импорту или экспорту золота или серебра, сохранности невозполнимых природных ресурсов, когда такие меры осуществляются одновременно с ограничениями внутреннего производства или потребления».

применяемых и в некоторых других обстоятельствах, предусмотренных ст. XX ГАТТ

Анализ специфики ответственности в международном торговом праве позволяет сделать некоторые выводы.

Во-первых, международное торговое право располагает уникальным механизмом привлечения к ответственности за международные правонарушения и за «действия, не запрещенные международным правом»

Во-вторых, обращение к механизму ответственности в международном торговом праве позволяет приблизиться к достижению «международной справедливости»

В-третьих, международным торговым правом предусмотрен комплекс специальных норм о международной ответственности.

Кодексы поведения, оказывающие влияние на формирование международного экономического права

*Ганюшкина Е.Б.**

Многие международные межправительственные организации, в их числе ООН и ее специализированные учреждения, принимают акты, в названии которых используется термин «кодексы поведения». Некоторые ученые пытаются придать данной категории решений, принятых в результате межгосударственного сотрудничества в рамках международных межправительственных организаций, характер, отличный от всех прочих принимаемых международными организациями резолюций-рекомендаций. На мой взгляд, ближе к истине иная точка зрения.

Появившиеся в международной практике новые наименования международных документов, по мнению Б.М. Ашавского, не определяют их правовую природу¹ «Межправительственные организации системы ООН, – пишет И.Н. Герчикова, – практикуют в форме рекомендаций целые своды правил поведения государств-членов в конкретных сферах межгосударственного сотрудничества... они известны под названием кодексов поведения... Являясь достаточно конкретными правилами поведения, кодексы не получают оформления в виде юридически обязательных международно-правовых актов. Они остаются документами рекомендательного характера, т.е. соответствуют основным характеристикам резолюций-рекомендаций международных организаций»² Избрание в качестве наименования международного документа термина «кодекс поведения», отмечает Б.М. Ашавский, не повлияет на его рекомендательный характер, если он будет принят резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН. Этим наименованием принятому документу будет придана лишь большая, чем обычной резолюции, морально-политическая сила и торжественный характер.

Ганюшкина Елена Борисовна – к.ю.н., доцент кафедры международного права, факультет права ГУ-ВШЭ (Государственный университет – Высшая школа экономики).

¹ Ашавский Б.М. Международно-правовые проблемы регулирования деятельности транснациональных корпораций // Актуальные международно-правовые и гуманитарные проблемы: Сборник статей. Выпуск IV М., 2003. С. 47

² Герчикова И.Н. Международные экономические организации. М., 2000. С. 23-24.

Подкрепляется сила морального убеждения такой резолюции и авторитетом принявшей ее организации³

Соглашаясь с такой оценкой «кодексов поведения», нельзя в то же время поддержать оценку И.Н. Герчиковой в том, что «кодексы поведения» являются нормами прямого действия⁴. Известно, что далеко не все действующие нормы международного права имеют прямое действие, а уж приписывать такие качества желательным правилам поведения – значит весьма переоценивать их роль в регулировании международных отношений.

М.М. Богуславский отмечал по этому поводу, что нормы кодексов, носящие рекомендательный характер, оказывают влияние на нормы внутреннего права государств, регулирующие международные хозяйственные отношения. Объясняется это тем, что в кодексах имеется значительная группа норм, которые могут быть реализованы (получить практическое применение) только путем их трансформации во внутреннее законодательство⁵, т.е. не говорится ни о каком прямом действии.

«После их принятия, – пишет М.М. Богуславский о кодексах поведения, – они в еще большей степени послужат определенной моделью для формулирования норм национального законодательства...»⁶. Кодексы поведения, как и другие рекомендации международных неправительственных организаций, предназначены, в числе прочего, и для воспроизведения в национальном законодательстве. Кроме того, международные организации предусматривают механизм контроля за их соблюдением, но он отличен от процедур международной правовой ответственности. Иными словами, государства, руководствующиеся этими документами, считаются действующими правомерно, однако государства, действующие вопреки содержанию какого-либо кодекса поведения, не рассматриваются как нарушители международного права.

Кодексы поведения, содержащие рекомендательные нормы межгосударственного уровня согласования, могут в дальнейшем, но только по желанию государств, быть преобразованы в международные дого-

³ Ашавский Б.М. Международно-правовые проблемы регулирования деятельности транснациональных корпораций // Актуальные международно-правовые и гуманитарные проблемы: Сборник статей. Выпуск IV. М., 2003. С. 44-45.

⁴ Герчикова И.Н. Международные экономические организации. М., 2000. С. 24.

⁵ Богуславский М.М. Международное экономическое право. М., 1986. С. 63.

⁶ Богуславский М.М. Международное экономическое право. М., 1986. С. 63-64.

воры (чаще всего они оформляются в виде приложений к действующим договорам).

Следуя положениям «кодексов поведения», равно как и другим резолюциям-рекомендациям международных межправительственных организаций, государство поступает правомерно. Более того, другие члены мирового сообщества вправе полагать, что государство – член соответствующей организации, не высказывавший негативного отношения к данной резолюции-рекомендации при ее обсуждении, скорее всего, будет следовать ее положениям. В случае рассмотрения дел в национальных судах правомерной будет считаться практика государства, следующего резолюции международной организации, но не будет оснований говорить о нарушении международно-правовых обязательств государством, действовавшим вопреки содержанию резолюции. При этом хотелось бы подчеркнуть, что национальные суды одобряют практику государств, а не придают дополнительный юридический вес резолюции-рекомендации. Не исключено, что со временем подобная единообразная практика государств сложится в международно-правовой обычай.

Всесторонне исследовав такое явление, как «кодексы поведения», М.М. Богуславский выявил, что «международные акты, которые обобщенно именуются «кодексами», в названии содержат английские термины “guidelines”, “sets of rules”, “codes of conduct”, их стали принимать в области регулирования международных экономических отношений»⁷, чтобы конкретизировать складывающиеся в них принципы и правила.

Первоначально термин «кодекс поведения» был употреблен при разработке в ЮНКТАД (Конференция ООН по торговле и развитию) проекта международного договора, предназначенного для регулирования организации линейных перевозок – одного из видов международного морского судоходства.

Линейное судоходство – это особый вид транспортного обслуживания, предназначенного главным образом для небольших партий готовых грузов и полуфабрикатов, характеризующийся устойчивыми грузопотоками и постоянством оборота судов.

«Линейные конференции» – это группа, состоящая из двух или более перевозчиков, эксплуатирующих суда. Линейная конференция образуется на определенном направлении или нескольких направлениях. Обычно заранее известны порты захода судов на линии. Основа

⁷ Богуславский М.М. Международное экономическое право. М., 1986. С. 59-60.

образования линейной конференции – неформальные соглашения или договоренности об условиях перевозок по единым или общим тарифным ставкам между судовладельцами. Специалисты полагают, что по своей природе линейная конференция является чем-то похожим на международный картель⁸, и единодушно указывают приблизительную цифру действующих линейных конференций – 400⁹

Для того чтобы упорядочить мировое линейное судоходство, урегулировать отношения между конференциями и национальными судоходными компаниями, внешнюю торговлю которых обслуживают линейные конференции, отношения между грузоотправителями и их профессиональными объединениями, в рамках ЮНКТАД разрабатывался, а затем на дипломатической конференции в 1974 г. был принят международный договор, получивший название **«Конвенция о кодексе поведения линейных конференций»** (эта конвенция вступила в силу в октябре 1983 г. – Convention of Conduct for Liner Conference). Эта конвенция представляет собой согласованные на международном уровне рамки регулирования деятельности линейных конференций.

Как обозначено в тексте Конвенции 1974 г., цель Кодекса – обеспечить право на участие в перевозках грузов внешней торговли какой-либо из ее собственных национальных судоходных линий; сбалансировать интересы грузоотправителей и судовладельцев; способствовать дальнейшему развитию линейного судоходства.

Кодекс регулирует взаимоотношения членов линейных конференций, и в частности порядок принятия национальных судоходных линий в линейные конференции, обслуживающие внешнюю торговлю их страны.

Кодекс устанавливает правила участия членов линейной конференции в осуществляемых ею перевозках. В соответствии с его положениями группа национальных судоходных линий каждой из двух стран, взаимную торговлю которых обслуживает конференция, имеет равные права на перевозку внешнеторговых грузов. Судоходные линии *третьей страны* (или кросс-трейдеры), если таковые имеются в каждом конкретном случае, имеют право на перевозку до 20% таких грузов. В результате применения Кодекса поведения линейных конференций сложилась формула: 40:40:20¹⁰ (по 40% отведено для государств – участников линейной конференции).

⁸ Словарь международного морского права. М., 1985. С. 116.

⁹ Карро Д., Жюйар П. Международное экономическое право. М., 2000. С. 277

¹⁰ См., Ханин М.С. Международное морское судоходство. М., 2000. С. 216-217

Особая проблема – увязать положения Кодекса поведения линейных конференций с общими правилами ВТО

«Современное судоходство оперирует в условиях международного режима, который несовместим с принципом наиболее благоприятствуемой нации в объеме Генерального соглашения по торговле услугами (ГАТС) ВТО; введение такого режима в международное судоходство означает прежде всего отмену всех существующих *двусторонних* соглашений. Применение этого принципа означает также отмену Кодекса поведения линейных конференций»¹¹

Будущее секторальное соглашение по транспортным услугам в развитии и на принципах ГАТС может затронуть режим Конвенции о Кодексе поведения линейных конференций.

Кодекс поведения линейных конференций является важным международным инструментом для достижения большого участия развивающихся стран в международных перевозках, он снимает риск капиталовложений в судоходство для развивающихся стран и создает условия для развития ими собственного торгового флота, закрепляя для него грузовую базу

США, Япония и Канада в свое время предлагали полностью ликвидировать линейные конференции, однако большинство стран высказалось за целесообразность сохранения системы линейных конференций и Конвенции 1974 г

Рассматривался вопрос о перенесении из ЮНКТАД проблемы линейных конференций вместе с другими экономико-коммерческими аспектами морского судоходства в ВТО. Для Всемирной торговой организации судоходство – вопрос второстепенный, в связи с чем высказываются опасения, что решения по нему будут носить подчиненный характер. Не исключено, как полагают специалисты¹², что в целях достижения либерализации в других секторах услуг судоходство будет принесено правительствами в жертву и будет включаться для принятия общего пакетного решения по отдельным аспектам, входящим в сферу регулирования ГАТС. Перспективы Конвенции о Кодексе поведения линейных конференций 1974 г будут зависеть от того, в какой степени международный режим в судоходстве будет регулироваться ГАТС ВТО.

¹¹ Там же. С. 226.

¹² Там же. С. 285.

¹³ Организация экономического сотрудничества и развития – региональная организация, объединяющая ведущие промышленно развитые европейские страны.

В феврале 1987 г. Совет Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) принял *рекомендацию относительно общих принципов судоходной политики* стран – членов ОЭСР¹³. Данная рекомендация – составная часть целого комплекса решений ОЭСР по вопросам судоходной политики. Эти документы считаются своего рода «кодексом поведения» государств – членов ОЭСР в области судоходной политики, но ни один из них официально не содержит этого термина ни в названии, ни в содержании. Хотелось бы подчеркнуть, что совместная позиция государств – членов ОЭСР в области осуществления ими судоходной политики определена не международным договором, а оформлена в виде резолюций региональной международной межправительственной организации, содержащих желательные правила поведения.

13 принципов ОЭСР представляют собой новый взаимосвязанный подход к международной судоходной политике государств – членов Организации в их отношениях с другими странами. ОЭСР разрабатывала эти принципы как часть непрерывного процесса либерализации услуг.

В принципах ОЭСР подчеркивается необходимость избегать конфликтов между государствами – членами Организации, а если они все же возникнут, то рекомендуется решать их путем консультаций между сторонами.

ОЭСР ратует за свободный доступ к операциям в международном судоходстве, считает, что перевозки должны быть открыты для конкуренции, проводимой по определенным правилам.

В подходах ОЭСР относительно политики конкуренции в судоходстве наиболее интересно следующее:

- соблюдение баланса интересов между операторами судов, грузоотправителями и потребителями услуг морской перевозки;
- определение специфической практики линейных конференций как желательной по отношению к грузоотправителям, конференциальным и неконференциальным линиям;
- обеспечение свободы выбора для грузоотправителя между конференциальными и неконференциальными линиями.

Вместе с тем государства – члены ОЭСР не согласны с проявлением односторонних протекционистских мер, некоммерческой и невзаимной практикой третьих стран. Они выразили намерение оказывать сопротивление такой практике вплоть до принятия совместных контрмер¹⁴.

¹³ Ханин М.С. Международное морское судоходство. М., 2000. С. 273-278.

Страны Европейского Союза проводят «единую судоходную политику», в целом аналогичную взглядам государств – членов ОЭСР по этим вопросам, однако в ЕС доминирует единая цель – обеспечить усиление конкурентоспособности флота стран – членов Организации, что, понятно, несовместимо с устремлениями ОЭСР отстаивать право каждой страны проводить свою собственную судоходную политику

Кодекс поведения линейных конференций 1974 г – единственный в настоящее время из «кодексов поведения», получивший договорное оформление. Попытки регионального регулирования деятельности линейных конференций достигли только рекомендательного уровня.

Анализируя правовую природу международных кодексов поведения в международном экономическом праве, М.М. Богуславский рассматривает проект **Кодекса поведения транснациональных корпораций**.

Негативному влиянию транснациональных (многонациональных) предприятий на внешнеэкономическую деятельность других ее участников были посвящены два доклада Экономического и Социального Совета ООН (ЭКОСОС): 1. Многонациональные корпорации и мировое развитие (1973 г) и 2. Влияние транснациональных корпораций на процесс развития и международные отношения (1978 г). В результате рассмотрения первого доклада по решению ЭКОСОС в 1974 г была образована Комиссия по транснациональным корпорациям (ТНК), а после второго – в круг задач этой Комиссии вошла идея разработки Кодекса поведения ТНК.

Новейшие сведения о деятельности ТНК печатаются в отчетах Центра по транснациональным корпорациям ЭКОСОС, созданного также в 1974 г., они печатаются в STC Reports, а также отражаются в ежегодных докладах ЮНКТАД о международных инвестициях (World Investment Report)¹⁵

Достаточно часто наряду с термином «транснациональная корпорация» с тем же значением используют термин «многонациональное предприятие» Некоторые исследователи полагают, что принципиальной разницы между этими терминами не существует. Однако при обсуждении вопроса о создании Комиссии ООН по ТНК на 57-й сессии ЭКОСОС группа латиноамериканских государств сделала заявление о том, что термин «многонациональные предприятия (корпорации)» в контексте интеграционных процессов в Латинской Америке (речь

¹⁵ См., например. Доклад о мировых инвестициях, 2004 г Переориентация на сектор услуг Обзор. 72 с. Организация Объединенных Наций. Нью-Йорк и Женева, 2004.

шла об образовании Андской группы) может быть неоправданно отнесен к совместным предприятиям этих стран. В связи с этим Аргентина, Бразилия, Венесуэла, Колумбия, Мексика и Ямайка при поддержке некоторых других стран внесли проект резолюции о введении термина «транснациональные корпорации»¹⁶

В соответствии с текстом последней принятой ЭКОСОС в 1988 г. редакции проекта **Кодекса поведения транснациональных корпораций** его положения, используя универсальный подход, должны быть применимы к *предприятиям независимо от страны происхождения и формы собственности на них, включая частные государственные или смешанные предприятия с отделениями в двух или более странах, которые функционируют в соответствии с системой принятия решений, позволяющей проводить согласованную политику и общую стратегию через один или несколько центров по принятию решений, и в рамках которых отделения таким образом связаны между собой (будь то отношения собственности или иные отношения), что одно или несколько из них может оказывать существенное влияние на деятельность других, и в частности разделить с ними знания, ресурсы и ответственность*¹⁷

Такого рода предприятия именуются транснациональными корпорациями независимо от того, квалифицируются они таким образом как таковые целиком (или их отделения) в государстве/государствах, на территории которых они действуют.

Следует отметить, что приведенное выше определение – результат длительной борьбы. Были попытки распространить сферу действия Кодекса не на все ТНК, а только на предприятия в форме объединения частных (т.е. негосударственных) капиталов – предприятия, имеющие целью получение выгоды и в любой момент способные ради этого поступиться суверенитетом государства, встав над его законами.

Избирательная направленность таких предложений очевидна – их мишенью являются ТНК только индустриально развитых стран, а аналогичные предприятия развивающихся государств, представляющие не меньшую угрозу международному экономическому порядку выводились бы из сферы регулирования.

В итоге возобладал универсальный подход, однако и это универ-

¹⁶ См., СССР в экономических и научно-технических организациях ООН. М., 1983 С. 150-151.

¹⁷ Документ ЭКОСОС E/1988/39/Add. 1, 1 February 1988, paragraph 1 "a"

сально согласованное определение проекта ЭКОСОС 1988 г. специалисты не считают достаточно отчетливым¹⁸

Следует признать, что единого определения ТНК не выработано и в доктрине международного права¹⁹

ТНК – это не просто конгломерат материнской компании, дочерних обществ, филиалов и отделений. М.М. Богуславский пишет: «Это экономически единая система, контролируемая и управляемая из одного центра путем использования системы участия и целого ряда других методов. В то же время структурные подразделения ТНК, обладающие различной правосубъектностью и находящиеся в разных странах, чаще всего являются независимыми юридическими лицами, учреждаемыми и действующими в соответствии с законами государства, на территории которого они действуют. Материнская компания и дочерние организации могут оказаться юридическими лицами разной национальной принадлежности. Соответственно ТНК как совокупность лиц различной национальной принадлежности не может быть объектом регулирования права какого-либо одного государства, страны базирования и т.д.»²⁰

В.М. Шумилов выделяет следующие разновидности ТНК. 1) юридические лица с национальным капиталом, но международные по сфере деятельности (имеют дочерние предприятия и филиалы за рубежом); 2) юридические лица, принадлежащие капиталу нескольких стран и международные по сфере деятельности; 3) международные объединения производственного и научно-технического характера, не являющиеся юридическими лицами²¹

Б.М. Ашавский предлагает в целях разработки международных норм регулирования деятельности ТНК выделять международные частные корпорации и международные (публичные) корпорации²²

¹⁸ Карро Д., Жюйар П. Международное экономическое право. М., 2002. С. 28.

¹⁹ См., например: Schmitthoff С.М. The multinational enterprise in the United Kingdom // Nationalism and the multinational enterprise: legal, economic and managerial aspects. Leiden, 1973. P. 24.

²⁰ Подробнее см.: Богуславский М.М. Международное экономическое право. М., 1986. С. 227. См. также об определении ТНК. Ашавский Б.М. Международно-правовые проблемы регулирования деятельности транснациональных корпораций // Актуальные международно-правовые и гуманитарные проблемы: Сборник статей. Выпуск IV М., 304. С. 20.

²¹ Шумилов В.М. Международное экономическое право. М., 1999. С. 124.

²² Ашавский Б.М. Международно-правовые проблемы регулирования деятельности транснациональных корпораций // Актуальные международно-правовые и гуманитарные проблемы: Сборник статей. Выпуск IV М., 2003. С. 11-12.

При разработке Кодекса поведения ТНК в рамках ЭКОСОС были отвергнуты предложения распространить его положения на все предприятия, имеющие филиалы за рубежом. Если бы ТНК были определены в такой редакции, они оказались бы в одном ряду со множеством мелких и средних предприятий, которые осуществляют внешнеторговые операции, но ни по форме, ни по существу не могут производить тот негативный эффект, из-за которого возникла потребность разработки Кодекса²³

Влияние ТНК на международные экономические отношения очень велико. Специалисты подсчитали, что ТНК реализуют преобладающую часть международного экономического оборота (до 40% общего объема торговли, в торговле продукцией химической промышленности и фармацевтики – до 60%), контролируют до половины объема мировой торговли, именно ТНК обеспечивают основную часть международных платежей²⁴, обладают новейшей технологией и основной массой патентов.

Основные экономические комплексы, в которых сосредоточена деятельность ТНК. электроника, нефтепереработка, химия, автомобилестроение. 60% ТНК сосредоточены в сфере производства и контролируют до 40% промышленного производства; 37% – в сфере торговли услугами; 3% – в добывающей промышленности и в сельском хозяйстве²⁵

Международная торговля, осуществляемая по внутрифирменным каналам в рамках ТНК (а это 1/3 объема мировой торговли), представляет собой закрытую систему, подчиняющуюся не международно-правовым стандартам, а правилам, установленным внутри транснациональной корпорации.

Экономическая политика ТНК идет вразрез с национальными планами развития государств, на территории которых обосновались ТНК и их части. Это, помимо прочего, выражается в такой структуре иностранных инвестиций, которая зачастую вносит дополнительные диспропорции в экономику страны, отвлекает капиталы, квалифицированную рабочую силу, сырье от решения первоочередных задач национального развития. Негативное влияние ТНК проявляется также в условиях передачи технологии и «ноу-хау», за счет чего может обра-

²³ СССР в экономических и научно-технических организациях ООН. М., 1983. С. 25.

²⁴ Карро Д., Жюйар П. Международное экономическое право. М., 2002. С. 25.

²⁵ Шумилов В.М. Международное экономическое право. М., 1999. С. 130.

зоваться технологическая зависимость отдельных государств, принимающих «помощь» ТНК²⁶

Широко известны исторические факты о грубом вмешательстве ТНК во внутренние дела суверенных государств – от идеологических диверсий, подкупа должностных лиц и вмешательства в ход избирательных компаний до прямого финансирования военных переворотов и непосредственного участия представителей ТНК в организации контрреволюционных мятежей и свержения законных правительств²⁷

США поддерживали идею создания документа о поведении транснациональных корпораций, желая раз и навсегда определить путем международно-правового регулирования некоторые аспекты деятельности ТНК. Нормы международного права, как тогда полагали представители США, должны были заменить внутригосударственную регламентацию разных государств на этот счет и установить между ТНК равные условия конкуренции. За такой универсальный подход к разрабатываемому документу высказывались и представители нашего государства.

В ходе работы над Кодексом поведения ТНК выяснилось, что другие развитые страны не готовы к столь радикальному решению проблемы и высказывались за создание рекомендательных норм.

Представители промышленно развитых стран хотели сохранить юрисдикцию *государства происхождения* ТНК. В этом они солидаризировались с администрацией США. В соответствии с этим принципом законодательство «страны базирования» (т. е. того государства, где расположена материнская компания, «штаб-квартира» ТНК) распространяется на деятельность дочерних компаний отделений ТНК, размещенных территориально в других государствах. С точки зрения действующего международного права это является нарушением суверенитета государств, на территории которых действуют составные части ТНК, неоправданное экстерриториальное действие законодательства государства базирования также сопряжено с нарушением принципа невмешательства во внутренние дела государств.

Кроме того, развитые страны предлагали сохранить для ТНК свободу выбора применимого права, т.е. считали возможным обращаться по выбору к законодательству одного из государств, где имеются

²⁶ См. подробнее: Иванов И.Д. Международные корпорации в мировой экономике. М., 1976.

²⁷ См.. СССР в экономических и научно-технических организациях ООН. М., 1983. С. 141-142.

элементы ТНК. Во внешнеэкономической деятельности ТНК эта группа государств настаивала на распространении национального режима. Ими даже допускалось обращение со стороны ТНК в международные суды, в частности по спорам с государствами относительно инвестиций²⁸. Для этого предлагалось приспособить к ТНК механизм Вашингтонской конвенции об урегулировании инвестиционных споров между государствами и физическими или юридическими лицами других государств от 18 марта 1965 г.

Развивающиеся государства стремились выработать такой режим деятельности ТНК, чтобы впредь не допускать из-за этой деятельности возникновения ситуаций, угрожающих суверенитету развивающихся государств, особенно тех, кто только обрел независимую государственность. Развивающиеся государства предлагали установить компенсации для своих национальных предприятий, если по сравнению с ТНК они оказывались в худшем положении. Развивающиеся страны полагали, что ТНК не вправе пользоваться льготами и преференциями, предоставляемыми национальным предприятиям, которые корпорации получили бы в случае распространения на ТНК национального режима.

В отличие от развитых государств, они выступали за распространение юрисдикции государства пребывания на ТНК или соответствующую часть корпорации и против прямого допуска ТНК в международные суды: по их мнению, споры по поводу ТНК и их деятельности должны рассматриваться между государствами, а не между ТНК и государствами²⁹. При этом интересам развивающихся государств соответствовал международно-правовой акт, имеющий обязательную силу.

Противостояние государств относительно юридического характера и содержания Кодекса поведения ТНК порой достигало такой остроты, что можно было ожидать срыва международного сотрудничества в этой области. Работа над документом до сих пор не завершена, пока удалось договориться о разработке в рамках ЭКОСОС проекта резолюции Генеральной Ассамблеи ООН.

Проект Кодекса поведения транснациональных корпораций до настоящего времени существует в виде документа ЭКОСОС³⁰.

²⁸ Подробнее см.: Ляликова Л.А. Транснациональные корпорации в аспекте международного частного права. Автореф. канд. дисс. М., 1984; Осьминин Б.И. Транснациональные корпорации и международное право. Автореф. канд. дисс. М., 1983.

²⁹ Богуславский М.М. Международное экономическое право. М., 1986. С. 321.

³⁰ Doc. E/1988/39/Add. 1, 1 February 1988; с 1988 г. текст проекта Кодекса о ТНК не изменялся, хотя его текст регулярно воспроизводится в более поздних отчетах ЭКОСОС.

В настоящее время проект Кодекса поведения ТНК имеет следующую структуру: преамбула; определения и сфера применения; виды деятельности ТНК (А – общие положения, В – экономические, финансовые и социальные положения; С – придание информации гласности); режим ТНК, международное сотрудничество; осуществление (применение) Кодекса поведения.

В преамбуле обозначены главная цель и задачи международного сотрудничества в экономической и социальной областях, они заключаются в том, чтобы максимально увеличить вклад ТНК в экономическое развитие и рост, свести к минимуму негативные последствия деятельности этих корпораций.

В части проекта Кодекса с названием «Виды деятельности транснациональных корпораций» тщательно перечислены обязанности ТНК по отношению к «принимающему государству» – стране базирования (имеется в виду государство, в котором действует ТНК или осуществляет операции отделение ТНК). В Кодексе обозначены следующие обязанности: уважать национальный суверенитет стран, в которых действуют ТНК, и право каждого государства осуществлять постоянный суверенитет над своими природными богатствами и ресурсами; подчиняться законам, положениям и принятой административной практике стран, в которых действуют ТНК, уважать право каждого государства регулировать и соответствующим образом контролировать деятельность отделений ТНК.

ТНК должна соотноситься с политикой, задачами и приоритетами в области развития стран, в которых они действуют; вносить позитивный вклад в достижение целей развития на национальном и региональном уровнях в рамках программы региональной интеграции; с должным вниманием относиться к просьбам о предоставлении соответствующих консультаций.

ТНК должны осуществлять свою деятельность согласно соответствующим соглашениям о сотрудничестве, заключенным со странами, в которых они действуют. Такого рода соглашения не могут по действующему международному праву считаться международными договорами – источниками международного права.

Основой надлежащего правового регулирования ТНК, – считает И.З. Фархутдинов, – является не признание ТНК субъектами международного права и придание их договорам с государствами международно-правового характера, а тот факт, что они не теряют принадлеж-

ность к государству. Несмотря на глобальную деятельность ТНК, Центр принятия решения остается национальным. Стало быть, деятельность ТНК должна регулироваться через государство³¹

Обязательства ТНК по созданию инфраструктуры (например, строительство железных и шоссейных дорог, пристаней, школ, больниц) как справедливо отмечает М.М. Богуславский, «квалифицируется без всяких на то правовых оснований как перенос функций верховенства на ТНК, в то время как речь идет о привлечении государством других лиц к совершению необходимых действий. Такое привлечение осуществляется государством именно в порядке осуществления им его суверенных функций, характер же правосубъектности ТНК как другой стороны в договоре при этом не меняется»³², они по-прежнему остаются иностранными юридическими лицами, а не переходят в разряд субъектов международного права.

Проект Кодекса поведения ТНК допускает процедуру пересмотра и перезаключения соглашений между государствами и ТНК в случае коренного изменения обязанностей (п. 12 «в»). Характер такого рода изменений не уточняется, что допускает множественность толкований этого пункта проекта Кодекса.

Проект Кодекса предусматривает, что ТНК должны уважать социальные и культурные цели, ценности и традиции стран, в которых они действуют, избегать практики производства товаров или услуг, которые наносят ущерб культурным особенностям или социально-культурным целям; уважать права человека и основные свободы в странах, в которых действуют ТНК, не практиковать в социальных и трудовых отношениях дискриминации по признаку расы, цвета кожи, пола, религии, языка, социального, национального или этнического происхождения или политических или иных взглядов; проводить политику равных возможностей³³

ТНК в рамках своей компетенции принимают надлежащие меры в целях ликвидации расовой дискриминации и всех других аспектов

³¹ Фархутдинов И.З. Международное инвестиционное право. Теория и практика применения. М., 2005. С. 32; Осминин Б.И. Международно-правовая регламентация деятельности транснациональных корпораций // Извещение вузов. Правоведение. 1982, № 4. С. 74-75.

³² Богуславский М.М. Международное экономическое право. М., 1986. С. 126.

³³ Эти положения были более детально разработаны в проекте норм, касающихся транснациональных корпораций и других предприятий в области прав человека. См. документ ЭКОСОС E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.1, 4 August 2003.

системы апартеида; неукоснительно выполняют обязательства, вытекающие из решений Совета Безопасности и резолюций ООН³⁴

ТНК не вмешиваются во внутренние дела принимающих стран; не занимаются деятельностью политического характера, которая не допускается законами, политикой и административной практикой стран, в которых они действуют.

При рассмотрении претензий к ТНК в рамках назначенных для этого международных структур ТНК не вправе просить правительство страны пребывания оказывать им *правовую защиту* (имеется в виду дипломатическая защита).

ТНК должны воздерживаться от практики коррупции (от предложения, обещания или предоставления каких-либо денежных выплат, подарков или других благ государственным должностным лицам, за выполнение или отказ от выполнения ими своих обязанностей в связи с операциями ТНК (п. 21 «а» проекта 1988 г.). ТНК ведут точный учет всех денежных выплат, которые производятся ими любому государственному должностному лицу или посреднику

Вопрос о коррупции в практике ТНК остается предметом обсуждения различных органов ООН. Острота проблемы связана с тем, что ТНК широко применяют в своей деятельности противоправную практику подкупа государственных должностных лиц принимающей страны с целью принятия выгодных для ТНК решений, которые часто противоречат интересам государства базирования ТНК, в том числе расходятся с планами их экономического развития. На 30-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН (1975 г.) была принята резолюция «Меры против коррупции, практикуемой ТНК и другими корпорациями, их посредниками и другими причастными к делу сторонами», в которой ООН строго осудила это явление. Запрещение для ТНК прибегать к коррупции предусмотрено в Проекте норм, касающихся обязанностей транснациональных корпораций и других предприятий в области прав человека 2003 г.³⁵

Не удалось зафиксировать в проекте Кодекса о ТНК, предлагавшемся представителями Швейцарии, ФРГ и Франции, «право» ТНК свободно переводить из страны в страну специалистов, работающих в данной корпорации, в частности легализовать «утечку умов»³⁶

³⁴ Данное положение было включено с целью соблюдения экономических санкций согласно резолюциям по Намибии, чтобы ТНК не осуществляли капиталовложения в эту страну.

³⁵ ЭКОСОС E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.1, 4 August 2003.

³⁶ См. СССР в экономических и научно-технических организациях ООН. М., 1983 С. 152.

В современной редакции проекта, напротив, ТНК предписывается проводить свою кадровую политику в соответствии с национальной политикой *каждой* страны, в которой они действуют, т.е. отдавать предпочтение найму и продвижению по службе ее граждан на всех уровнях управления и руководства делами каждого отделения ТНК с тем, чтобы расширять эффективность участия граждан государства пребывания в процессе принятия решений внутри ТНК.

Проект Кодекса поведения 1988 г. запрещает ТНК устанавливать для своих отделений ограничения, выходящие за рамки общепринятой коммерческой практики, существующей в странах, в которых они действуют. Речь идет о передаче товаров, услуг и фондов, которые могут вызвать серьезные проблемы для платежного баланса государства пребывания.

ТНК не должны заниматься деятельностью, выходящей за рамки общепринятой финансовой практики, особенно путем ограничения доступа к фондам для других предприятий. При выпуске акций ТНК должны проводить консультации с правительством соответствующего государства относительно влияния таких операций на местные денежные рынки и рынки капитала (п. 34 проекта).

Внутрикорпорационные операции ТНК не должны использовать политику цен, которая не основывается на соответствующих рыночных ценах или на принципе независимости сторон в сделке и которая отрицательно сказывается на налоговых поступлениях, резервах иностранной валюты или иных аспектах экономики стран, в которых они действуют.

ТНК соблюдают законы и правила о передаче технологии тех стран, в которых они действуют, и должны избегать практики, которая отрицательно влияет на международные потоки технологии или каким-либо иным образом затрудняет экономическое и техническое развитие государств, особенно развивающихся стран.

ТНК действуют с учетом соответствующих международных норм, с тем, чтобы не наносить ущерб здоровью или не подвергать угрозе безопасность потребителей, а также должны принимать меры для охраны окружающей среды, а в случае нанесения ей ущерба (для восстановления ее качества) прилагать усилия для разработки и применения с этой целью надлежащих технологий.

ТНК должны предоставлять ясную, полную и доступную для понимания информацию о структуре, политике, деятельности и операциях

ТНК в целом. В проекте Кодекса (пп. 46-48) перечислены виды отчетности и предоставляемых ТНК сведений.

Логично предположить, что если в Кодексе поведения ТНК определены их обязанности, то где-то должны быть зафиксированы *права* транснациональных корпораций. Первоначально в тексте разрабатываемого ЭКОСОС проекта не существовало ни прав ТНК в принимающем государстве, ни обязанностей принимающего государства по отношению к ТНК. Такая позиция соответствовала идеологии развивающихся стран, которые считали, что будущий Кодекс должен содержать только обязанности ТНК по отношению к принимающему государству или права принимающего государства в отношении ТНК. Сложившаяся несбалансированность текста вызывала резкую критику развитых стран. Руководство ведущих ТНК было заинтересовано в том, чтобы разрабатываемые универсальные нормы ограничивали произвол государств базирования по отношению к корпорациям, и даже приветствовали создание для применения таких норм наднациональных органов³⁷ Решение проблемы частично нашло отражение в современной редакции Кодекса после включения в нее раздела, получившего название «Режим транснациональных корпораций»

При условии соблюдения своих международных обязательств, включая общепризнанные и общепринятые международно-правовые принципы и нормы, государства, согласно проекту Кодекса, имеют право регулировать выход на рынок и создание ТНК, запрещать или ограничивать масштабы их деятельности в конкретных секторах национальной экономики.

ТНК должен предоставляться справедливый и недискриминационный режим в странах, где они действуют

Если это не наносит ущерб национальной безопасности, конституции и законам государств, *отделениям* ТНК должен предоставляться режим, которым в подобных обстоятельствах пользуются *национальные* предприятия. Принимающая страна может также предоставить ТНК особые стимулы и возможности, которые могут быть сочтены необходимыми в ее национальных интересах.

Отделения ТНК подпадают под юрисдикцию страны, в которой оно действует. Законы и положения, затрагивающие ТНК, должны быть открытыми и легко доступными.

³⁷ См.. Мовсесян. Будущее транснационализации в глобализирующемся мире // Общество и экономика, 2000. № 8. С. 158-159

Власти государства, получающие от ТНК сведения, содержащие конфиденциальную деловую информацию, должны предоставлять разумные гарантии сохранения ее конфиденциальности.

ТНК правомочны осуществлять перевод всех законно причитающихся им платежей³⁸, а за государством закреплено право на национализацию или экспроприацию активов ТНК, действующих на его территории, с последующей выплатой надлежащей компенсации в соответствии с применимыми правовыми нормами и принципами.

Споры между государством и отделением ТНК, которые стороны не смогли урегулировать по обоюдному согласию, по мнению составителей проекта 1988 г., должны передаваться на рассмотрение национальных судов или иных судебных органов. Предусмотрено, что могут использоваться другие взаимоприемлемые процедуры урегулирования споров.

Основываясь на уважении принципа суверенного равенства и учитывая взаимные интересы друг друга, в случаях, когда над ТНК и их отделениями может осуществляться юрисдикция нескольких государств, что ведет к спорам о юрисдикции, соответствующие государства должны стремиться избегать таких споров, отказываясь от осуществления юрисдикции в пользу того государства, которое имеет *больше оснований* для этого.

В этом разделе проекта Кодекса отражены далеко не все вопросы, касающиеся режима ТНК. Например, ничего не сказано об экспроприации и национализации иностранной собственности. В проекте Кодекса речь идет только об активах.

Еще один важный аспект деятельности ТНК вытекает из положений другого раздела проекта Кодекса «Межправительственное сотрудничество». В этой части проекта государства соглашаются *не использовать* ТНК как средство вмешательства во внутренние или внешние дела других государств (п. 66).

Подводя итоги рассмотрения проекта Кодекса поведения ТНК, разработанного ЭКОСОС, следует признать, что в его положениях правовой режим ТНК в целом носит фрагментарный характер, в нем зафиксированы отдельные направления ограничения деятельности ТНК. Все остальное касается правового статуса отделений ТНК, их правовое положение в итоге практически идентично положению иных иностранных юридических лиц.

³⁸ Иногда их размер может превышать годовой бюджет страны базирования.

Единственным согласованным на уровне универсального межгосударственного сотрудничества положением рекомендательного характера, определяющим взаимоотношения государств и ТНК, можно считать принцип, содержащийся в п. 2 «b» Хартии экономических прав и обязанностей государств 1974 г.³⁹, согласно которому каждое государство имеет право регулировать и контролировать деятельность транснациональных корпораций в пределах действия своей национальной юрисдикции и принимать меры по обеспечению того, чтобы такая деятельность не противоречила его социальной политике. Транснациональные корпорации не должны вмешиваться во внутренние дела принимающего государства.

Учитывая пробелы проекта Кодекса о ТНК в области экспроприации и национализации иностранной собственности, определенный интерес представляет и пп. «с» п. 2, наделяющий государства правом национализировать, экспроприировать или передавать иностранную собственность с последующей компенсацией. Составители проекта Кодекса в 1988 г. не могли не знать о резолюции Генеральной Ассамблеи от 12 декабря 1974 г., почему же на нее не сослались? Надо ли воспринимать это обстоятельство как простую забывчивость составителей проекта Кодекса, или же дело обстоит сложнее и они все же считают ТНК или ее отделения иностранными юридическими лицами особого рода? Сегодня на эти вопросы ответа нет, возможно, он появится в ходе доработки проекта Кодекса о ТНК.

Отсутствие универсального международно-правового регулирования деятельности транснациональных предприятий считается недостатком международного экономического права, его уязвимым местом, дестабилизирующим фактором, поскольку такая ситуация сопряжена с риском нарушения суверенитета государств, в которых ТНК развили наиболее бурную деятельность.

Кодексы поведения ТНК (проекты 1988 и 2003 гг.) представляют собой попытку особого международного нормотворчества в виде актов рекомендательного характера, – считает И.З. Фархутдинов. Цель этих кодексов – конкретизировать нормы и принципы международных экономических отношений. Особенностью кодексов является, по мнению этого автора, то, что они обозначены как многосторонние

³⁹ Хартия экономических прав и обязанностей государств (оформлена Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 12 декабря 1974 г.), текст п. 2 см.. Действующее международное право. Т. 3. М., 1997. С. 137

документы, регулирующие деятельность иностранных инвесторов, что само по себе является кодификацией правил поведения самих предприятий, в то время как ранее разрабатываемые принципы международного права определяли обязательства принимающего инвестиции государства⁴⁰

Представителями самих ТНК последовательно проводится мысль о невозможности выработки единого всеохватывающего кодекса, который мог бы предусмотреть, по их выражению, «все аспекты международного бизнеса»⁴¹. Не прекращаются попытки явочным (двусторонним, с участием развивающихся государств) порядком произвести подмену понятий и вместо Кодекса поведения ТНК выработать нечто среднее между кодексом иностранных инвестиций и кодексом поведения развивающихся стран.

Тем не менее в нынешних условиях с повестки дня не снято даже принятие обязательного документа о взаимоотношениях государств и ТНК, хотя фактически эта идея рассматривается большинством государств лишь как теоретически возможная альтернатива Кодексу поведения транснациональных корпораций. Для того чтобы перейти к ее реализации, надо оформить окончание работы над проектом Кодекса в ЭКОСОС.

Б.М. Ашавский полагает возможным принять юридически обязательный документ, подлежащий ратификации, где были бы изложены общие принципы, касающиеся суверенных прав государств в области регулирования деятельности ТНК и контроля за такой деятельностью, а также факультативный протокол, содержащий конкретные положения о регулировании деятельности ТНК⁴².

Затянувшийся в ЭКОСОС период работы над Кодексом поведения ТНК привел к тому, что были предприняты попытки регламентировать другие, помимо прав человека, вопросы деятельности транснациональных корпораций, чтобы хотя бы в отдельных областях подчинить их деятельность международным стандартам. Кодекс поведения

⁴⁰ Фархутдинов И.З. Международное инвестиционное право. Теория и практика применения. М., 2005. С. 35.

⁴¹ См., например, высказывания председателя Совета американского «Картерпиллер трэктор компании» в кн.: СССР в экономических и научно-технических организациях ООН. М., 1983. С. 148.

⁴² Ашавский Б.М. Международно-правовые проблемы регулирования деятельности транснациональных корпораций // Актуальные международно-правовые и гуманитарные проблемы: Сборник статей. Выпуск IV. М., 2003. С. 22-25, 46-47.

ТНК 1988 г. содержит ссылки, например, на **Трехстороннюю декларацию о принципах, касающихся многонациональных предприятий и социальной политики 1977 г.** Документ был принят Административным Советом Международного бюро труда Международной организации труда (МОТ). В п. 27 проекта Кодекса ТНК 1988 г. предусмотрено, что принципы, изложенные в Трехсторонней декларации МОТ 1977 г., должны применяться в области найма, профессиональной подготовки, условий труда и жизни, а п. 48 отсылает к Трехсторонней декларации для установления надлежащих взаимоотношений ТНК и профсоюзов местного отделения в области получения информации о деятельности данной ТНК.

В п. 37 проекта 1988 г. признаются положения **Комплекса согласованных на многосторонней основе справедливых принципов и правил для контроля за ограничительной деловой практикой**, разработанного в ходе заседаний Конференции по ограничительной деловой практике ЮНКТАД и принятого 35-й сессией Генеральной Ассамблеи в ее резолюции 35/63 от 5 декабря 1980 г.

Комплекс согласованных на многосторонней основе принципов и правил по контролю за ограничительной деловой практикой (далее – Комплекс ЮНКТАД/ООН) 1980 г. призван содействовать устранению барьеров, искусственно возводимых фирмами (предприятиями), что приводит к нарушению условий конкуренции, оказывает отрицательное влияние на международную торговлю. По оценке Секретариата ЮНКТАД, ограничительная деловая практика сравнима по значению с официальными торговыми барьерами.

Согласно Комплексу ЮНКТАД/ООН 1980 г., под термином **«ограничительная деловая практика»** понимаются действия или поведение предприятий (отдельных фирм) либо формы и методы хозяйственного взаимодействия групп фирм, которые путем злоупотребления своим господствующим положением на рынке или силовым доминированием на рынке (т.е. которые *приобретают господствующее положение силовым путем*) ограничивают доступ к рынкам или другими способами сдерживают конкуренцию, нанося или рискуя нанести ущерб международной торговле, особенно торговле и экономическому положению развивающихся стран. К ограничительной деловой практике, по замыслу составителей Комплекса 1980 г., относятся также такие действия фирм, которые путем выполнения официальных и неофициальных письменных и устных договоров и соглашений между фирмами приводят к тем же последствиям⁴³

⁴³ См., Герчикова И.Н. Международные экономические организации. М., 2000. С. 401.

Таким образом, под ограничительной деловой практикой документы ЮНКТАД/ООН понимают совокупность приемов давления на тех, кто обладает монопольным положением в данной сфере, на партнеров в торговле на основе ограничения (подавления) конкуренции в целях захвата, удержания и реализации господствующего положения на рынке.

Совокупность приемов, составляющих ограничительную деловую практику, представлена в Комплексе ЮНКТАД/ООН следующим образом: соглашения, фиксирующие цены (особенно экспортные и импортные) либо обеспечивающие лидерство в определенной сфере торговли товарами и услугами; подчинение, достигнутое путем сговора; соглашение о разделе рынков и клиентуры; раздел в соответствии с определенными нормами объема продаж и видов продукции; коллективные действия в ходе осуществления соглашений, например заранее обусловленный отказ от продажи; заранее обусловленный отказ снабжать товарами случайных, непостоянных партнеров; коллективный отказ принять в члены какой-либо ассоциации или противодействие участию в договоре, имеющем решающее значение для конкуренции.

Имея представление о возможных способах ограничения деловой практики, государства могут ввести для предприятий, замеченных в их использовании, соответствующие меры наказания.

Высокий уровень конкуренции производства и капитала в руках ТНК обостряет противоречия между ними и фирмами-аутсайдерами, работающими в той же рыночной сфере. ТНК могут прибегать к прямому насилию, бойкоту, принудить к слиянию с контролируемой корпорацией, фирмой и т.п.

ТНК могут начать соперничать между собой, особенно часто для этого используется ценовая конкуренция. Ценовые «войны» периодически можно наблюдать в автомобильной, химической, электронной промышленности.

О том, что проблема остается нерешенной, свидетельствуют, например, материалы Десятой конференции ЮНКТАД (Бангкок, Таиланд, 2000). «Необходимо обеспечить, – сказано в п. 76 Доклада Генерального секретаря ЮНКТАД на этой конференции, – чтобы транснациональные компании не использовали свою экономическую мощь для подавления конкуренции в ущерб местным компаниям, не создавали искусственных барьеров, ограничивающих доступ к рынкам местных компаний»⁴⁴

⁴⁴ Документ TD/380, 29 July 1999 P 41-42.

К числу международных актов, направленных на снижение негативного влияния ТНК, составители проекта 1988 г. отнесли также **Международный кодекс продажи заменителей грудного молока**. Этот документ был разработан Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ) и Детским Фондом ООН (ЮНИСЕФ). В материалах этих организаций он значится как **Международный свод правил маркетинга заменителей грудного молока 1981 г.** Этот документ был принят для того, чтобы реклама продуктов, предназначенных для замены грудного вскармливания, прикорма и сопутствующих этому предметов (сосок и бутылочек), осуществлялась так, чтобы это не наносило ущерб грудному вскармливанию и в конечном счете искусственное вскармливание применялось только тогда, когда это необходимо по медицинским соображениям.

Общественная критика, мероприятия, проводимые религиозными общинами ряда государств и ассоциациями медиков, были направлены прежде всего против фирмы Nestle, контролировавшей в свое время половину рынка детского питания. В США и ряде других государств был организован бойкот продукции этой фирмы, в том числе для того, чтобы прекратить практику бесплатных поставок ее продукции в больницы и другие лечебные учреждения.

В 1993 г. компания Nestle возбудила судебный иск против американских компаний – изготовителей детских смесей, а также против Американской академии педиатрии, утверждая, что соглашение об отказе от рекламы создает искусственные препятствия для торговли в нарушение американского антитрестового законодательства. Иск был урегулирован без судебного разбирательства, но не повлиял на ведущуюся в США кампанию за исполнение Международного свода правил 1981 г.⁴⁵

Международные руководящие принципы по защите прав потребителей 1985 г. (оформлены в виде резолюции Генеральной Ассамблеи ООН) и **Кодекс поведения по распространению и использованию пестицидов 1985 г.** (ФАО – Продовольственная и сельскохозяйственная организация) обобщенно именуют «кодексом поведения» в отношении защиты потребителей, частично их идеи отражены в п. 39-42 проекта Кодекса поведения ТНК 1988 г., на них также

⁴⁵Эллен Дж. Сокол, доктор юриспруденции. Руководство по своду правил. Руководство по выполнению Международного свода правил маркетинга заменителей грудного молока. Пенанг, Малайзия (издание ЮНИСЕФ), 2003.

ссылаются в преамбуле Проекта норм, касающихся обязанностей транснациональных корпораций и других предприятий в области прав человека 2003 г

Важно также отметить, что в п. 38 проекта Кодекса поведения ТНК вошли идеи проекта **Международного кодекса поведения в области передачи технологии**, текст которого разрабатывался с 1976 по 1986 г в рамках ЮНКТАД. Документ так и остался на стадии проекта⁴⁶, работа над ним не была закончена, поскольку по ряду основополагающих проблем передачи технологии не удалось достичь взаимоприемлемых договоренностей. Это очевидный пробел международного экономического права. Между тем в Итоговом документе Всемирного саммита 2005 г зафиксировано, что наука и техника, включая информационно-коммуникационные технологии, играют важную роль в достижении целей в области развития и что международная поддержка может помочь развивающимся странам воспользоваться техническими достижениями и укрепить свой производственный потенциал, в связи с чем Генеральная Ассамблея призывает государства поощрять и облегчать, в зависимости от ситуации, доступ развивающихся стран к технологиям, включая экологически безопасные технологии и соответствующие ноу-хау (п. 60)⁴⁷

Потребность в международном кодексе поведения, в котором были бы определены общеприемлемые нормы и правила в отношении операций по передаче технологии, возникла в начале 70-х годов под влиянием быстрого роста международных технологических потоков. К этому времени большинство государств стало более глубоко осознавать, что современная технология служит решающей предпосылкой преодоления экономической отсталости государства и создания в нем конкурентоспособной экономики.

Не обладая собственной научно-технической базой и квалифицированными кадрами для создания передовой технологии (технологии высокого уровня), представители развивающихся государств стремились найти политико-правовые средства воздействия на других представителей мирового сообщества, чтобы такая технология передавалась развивающимся государствам на максимально льготных условиях.

На различных мероприятиях ООН, обсуждавших преобразование международных экономических отношений в 1970-1980 гг., негатив-

⁴⁶ См. TD/CODE TOT/47 (1985).

⁴⁷ A/60/L.1, 20 September 2005.

ные последствия технологического разрыва между развитыми и развивающимися государствами были одной из центральных тем дискуссии. В результате идея о необходимости содействия международной передачи технологии прежде всего развивающимся странам вошла в текст *Декларации об установлении нового международного экономического порядка* (оформлена в виде резолюции Генеральной Ассамблеи ООН от 1 мая 1974 г.)⁴⁸. «Отмечая, что за последние три десятилетия также был достигнут технический прогресс во всех сферах экономической деятельности, что создает потенциальные возможности повышения благосостояния народов. и что не все члены международного сообщества в равной степени пользуются благами технического прогресса» (п. 1), Декларация 1974 г. закрепляет следующий принцип: «предоставление развивающимся странам доступа к достижениям современной науки и техники и содействие передаче технологии и созданию местной технологии в интересах развивающихся стран в тех формах и согласно тем процедурам, которые соответствуют их экономике» (п. 4 «р»).

Хартия экономических прав и обязанностей государств от 12 декабря 1974 г.⁴⁹ исходит из того, что «каждое государство имеет право получить выгоды от достижений и развития науки и техники для ускорения своего экономического и социального развития» (п. 1 ст. 13).

«Все государства должны содействовать международному научному и техническому сотрудничеству и передаче технологии с надлежащим учетом всех законных интересов, включая, среди прочего, права и обязанности обладателей, поставщиков и получателей технологии. все государства должны облегчать доступ развивающихся стран к достижениям современной науки и техники, передачу технологии и создание местной технологии на благо развивающихся стран в такой форме и в соответствии с такой процедурой, которые отвечают их экономике и потребностям» (п. 2 ст. 13 Хартии).

В тексте приведенных резолюций Генеральной Ассамблеи ООН от 1 мая и 12 декабря 1974 г. закреплены желательные правила поведения, они никак не могут считаться даже самыми общими обязательствами государств, обладающих технологией, которую хотели бы получить развивающиеся страны.

⁴⁸ Резолюции, принятые по докладу Специального Комитета шестой специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН, резолюция 3201 (S-VI) от 1 мая 1974 г.; см. Сборник «Международное право в документах» (составитель Блатова Н.Т.). М., 1982. С. 279-282.

⁴⁹ Текст Хартии см. в сб. «Действующее международное право». Т. 3. М., 1997. С. 140.

От общих идей сотрудничества в области передачи технологии надо было переходить к согласованию конкретных условий передачи технологии. Для этого в рамках ЮНКТАД была учреждена Межправительственная группа экспертов. В ходе шести сессий, состоявшихся между ноябрем 1976 г. и июлем 1978 г., эксперты Межправительственной группы сумели разработать основные части проекта Международного кодекса поведения в области передачи технологии. Генеральная Ассамблея ООН в своей резолюции 32/188 от 19 декабря 1977 г. постановила созвать под эгидой ЮНКТАД конференцию в целях ведения переговоров и принятия всех решений, необходимых для принятия Кодекса.

С 1978 г. было проведено 6 сессий Конференции ООН по Международному кодексу поведения в области передачи технологии, а также три сессии Временного комитета, учрежденного в период между четвертой и пятой сессиями Конференции для изыскания решений по нерешенным вопросам и предоставления по ним предложений.

Шестая сессия Конференции ООН по Международному кодексу поведения в области передачи технологии состоялась в Женеве (13 мая – 5 июня 1985 г.). Именно эту сессию многие считают итогом разработки проблемы в рамках ЮНКТАД, так как после этого в текст проекта Международного кодекса не было внесено ни одного нового слова.

Генеральная Ассамблея ООН в своей резолюции 40/184 от 17 декабря 1985 г. выразила мнение о необходимости дальнейшей работы по поиску возможных путей урегулирования нерешенных вопросов в целях успешного завершения переговоров по Международному кодексу поведения и предложила Генеральному секретарю ЮНКТАД представить между апрелем и октябрем 1986 г. доклад о прогрессе, достигнутом в ходе проведенных консультаций с региональными группами заинтересованных правительств, и о двусторонних консультациях между официальными должностными лицами ЮНКТАД (Генеральным секретарем, его заместителем, а также председателем Конференции ООН по международному кодексу поведения в области передачи технологии) и правительствами ряда стран. Такой доклад был составлен Генеральным секретарем ЮНКТАД 17 октября 1986 г. и представлен на рассмотрение 41-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН.

В ходе консультаций с правительствами обсуждались следующие альтернативы по вопросу о том, продолжить или прекратить перегово-

ры относительно Международного кодекса поведения в области передачи технологии:

а) принять Кодекс поведения на основе самых последних компромиссных текстов, обсуждавшихся на 6-й сессии Конференции (эта альтернатива была отвергнута всеми правительствами, принимавшими участие в консультациях, так как предполагала принятие разделов, по которым у государств оставались существенные разногласия);

в) признать от имени международного сообщества тот факт, что принятие Кодекса поведения в области передачи технологии на основе консенсуса с участием всех правительств – членов ЮНКТАД в настоящее время не представляется возможным. Эта альтернатива была отвергнута из-за того, что она была равносильна тому, что переговоры по Кодексу провалились, и не оставляла надежд на возобновление работы. Было выражено общее мнение о том, что необходимо сохранить результаты осуществленной весьма ценной работы и принципиальное согласие, достигнутое относительно ряда важных разделов проекта Кодекса. Государства также договорились поддерживать атмосферу доверия и взаимопонимания в области передачи технологии;

с) принять документ, содержащий руководящие принципы, основанные на согласованных элементах Кодекса, и оставить для дальнейшего рассмотрения несогласованные разделы документа (части 4 и 9). Правительства посчитали, что документ, включающий лишь согласованные элементы проекта Кодекса, не позволит достичь целей и не оправдает ожиданий, напротив, сведет на нет усилия международного сообщества по разработке Международного кодекса поведения в области передачи технологии. Реализация этой альтернативы могла привести к несбалансированности документа, к искажению восприятия проблем и к изменению политики в этой области.

Еще оставался путь – продолжить консультации. Предполагавшееся годовое проведение консультаций затянулось на многие годы, и эта ситуация сохранилась до наших дней. Большинство участвовавших в обсуждении правительств по-прежнему считают наиболее сбалансированным и приемлемым для возможного решения проблемы текст проекта, существовавший на момент закрытия 6-й сессии Конференции (т.е. на июнь 1985 г.).

Много споров возникло по поводу юридического характера Международного кодекса. Первоначально предполагалось принять Кодекс поведения в области передачи технологии в виде многостороннего

международного договора по аналогии с Конвенцией о кодексе поведения линейных конференций 1974 г

В ходе 5-й сессии Конференции ООН под эгидой ЮНКТАД стали говорить о возможности включения в будущий международный договор о технологиях факультативных фрагментов (т.е. необязательных положений), чтобы привлечь к будущему договору наиболее широкий круг государств. Такой подход часто используется в международной договорной практике.

Позже мнения государств, участвующих в разработке Международного кодекса поведения в области передачи технологии, по поводу характера будущего документа разделились еще больше.

Развивающиеся страны, позиция которых консолидировалась вокруг Группы 77, отстаивали универсальный режим в области передачи технологии и получение ими односторонних льгот в этой области, поэтому они стремились закрепить свои намерения путем принятия юридически обязательных норм.

Высокоразвитые в промышленном отношении страны были против придания документу обязательного характера, они не считали возможным ограничивать свободу сторон в сделке по передаче технологии и заранее определять условия передачи технологии.

Считавшиеся в то время социалистическими страны, в том числе наше государство, были за универсальный подход в отношении всех потоков технологии на основе принципов равенства, взаимной выгоды и недопущения дискриминации. По мнению этой группы государств, будущий документ должен был отражать интересы всех стран в области передачи технологии, независимо от уровня экономического развития и социальной политики того или иного государства. Вопрос о юридическом характере Кодекса поведения в области передачи технологии эти страны предлагали отложить до того времени, когда будут согласованы основные положения документа. Эти предложения воспринимались другими участниками обсуждения как полумера, так как от того, в какой форме будет существовать документ, во многом зависит и его содержание.

Предложение об универсальной сфере применения Кодекса было поддержано. Проект ЮНКТАД 1985 г исходит из того, что положения Международного кодекса поведения распространяются на все стороны в сделках по передаче технологии независимо от экономической и политической принадлежности и уровня экономического развития их государств.

Под нажимом развивающихся государств была определена цель⁵⁰ Международного кодекса поведения в области передачи технологии, она состояла в содействии надлежащей передаче и разработке технологии для укрепления научно-технического потенциала всех стран, и в особенности развивающихся стран.

Многие положения проекта Международного кодекса основаны на том, что развитые государства должны предоставить особый режим развивающимся странам в области передачи технологии, что послужит решающим шагом на пути нового международного экономического порядка. Сегодня такой подход неприемлем для большинства государств – обладателей технологий.

Трудности в выработке согласованных позиций государств в отношении передачи технологии во многом были связаны с тем, что в современном международном праве не сложилось общепризнанного определения термину «технология». Очевидно, что без согласования предмета регулирования (т.е. не договорившись о том, что понимать под «технологией») невозможно выработать эффективные способы передачи технологии.

Проект Международного кодекса поведения в области передачи технологии 1985 г. исходит из того, что под термином «**технология**» *понимается совокупность технических знаний, необходимых для выпуска соответствующей продукции, применения соответствующего процесса или оказания соответствующих услуг независимо от того, существуют ли такие знания в письменной (например, в виде технической документации, включающей чертежи, инструкции и т.д.) или устной форме* (п. 1 (2) проекта). Данное определение соответствует обычному научному представлению о технологии⁵¹

Ни в теории, ни в практике международного общения не сложилось общепризнанного определения понятию «передача технологии». В широком смысле под «передачей технологии» понимается любое распространение научно-технической информации, включая экспорт продукции материального носителя новой техники и технологических нововведений.

В узком смысле под «передачей технологии» обычно понимают лишь такие формы передачи технологических знаний, которые дают возможность получателю технологии использовать полученные знания в це-

⁵⁰ TD/CODE TOT/47 (1985), глава 1, п. 1.5.

⁵¹ См.. Международная передача технологии. Правовое регулирование. М., 1985.

лях изготовления, использования либо обслуживания определенной продукции.

Проект Международного кодекса поведения в области передачи технологии 1985 г. воспринял передачу технологии в узком смысле, уточнив, что передача технологии не распространяется на сделки, связанные лишь с продажей или арендой товаров (ст. 1.3 проекта). Этим составители проекта хотели отразить общую практику заключения гражданско-правовых сделок, состоящую в том, что «продажа» или «аренда» товаров сама по себе не является передачей технологии.

Развивающиеся государства, добиваясь нужного им льготного режима правового регулирования в области международной передачи технологии, пытались замахнуться на давно сложившуюся патентную систему. Представители развивающихся государств заявляли, что эта система служит исключительно интересам высокоразвитых в промышленном отношении стран и не способствует передаче технологии развивающемуся миру. Поэтому в рамках программы установления нового международного экономического порядка развивающиеся страны выступали за пересмотр, например, Парижской конвенции об охране промышленной собственности 1883 г.⁵²

Идеи ускоренной передачи высоких технологий развивающимся государствам не сопровождались положениями о закреплении достаточных гарантий защиты прав владельцев и поставщиков технологии. Такой подход был неприемлем для развитых стран, поскольку часть технологий, например вся запатентованная технология, по законодательству большинства государств этой группы является частной собственностью, и поэтому правительство не может ею распоряжаться без согласия собственника.

Для определения конкретных условий передачи технологии существенное значение приобретает вопрос о финансовых условиях такой передачи. Представители развивающихся государств, не обладающих достаточными финансовыми ресурсами для получения современных технологий, стремились закрепить систему, согласно которой доступ этих стран к технологии должен быть обеспечен не на чисто коммерческих, а на «разумных условиях». Группа 77 предлагала передавать развивающимся странам технологию на преференциальных условиях оплаты с учетом их экономических возможностей и потребностей в развитии. Это предложение не было принято.

⁵²См. подробно: Международная передача технологии. Правовое регулирование. М., 1985. С. 32-45.

В проекте Международного кодекса поведения в области передачи технологии 1985 г. удалось согласовать принцип осуществления передачи технологии на «взаимно согласованных и разумных условиях». Эти условия охватывают «справедливые и разумные коммерческие условия, включая соглашение по таким платежам, как лицензионные сборы, роялти и прочие виды вознаграждения»⁵³. Это положение важно для поставщиков технологии, которые для того, чтобы разработать или приобрести технологию, затратили значительные суммы (если речь идет о высоких технологиях, это могут быть сотни миллионов долларов)⁵⁴.

Для процесса передачи технологии важное значение имеют также вопросы защиты конфиденциальности полученной информации, условия использования технологии, а также процедура передачи ее третьим лицам.

Проект Международного кодекса 1985 г. не детализирует эти вопросы, его составители полагали, что все это должно быть предметом соглашения между поставщиком и приобретателем технологии.

Думается, что правительственные гарантии о конфиденциальности и контроль за тем, чтобы технология не передавалась третьим лицам, должны стать неотъемлемой частью кодекса поведения развивающихся государств в обмен на предоставленный им льготный режим приобретения технологий.

В настоящее время проект Международного кодекса поведения в области передачи технологии 1985 г. состоит из преамбулы и 9 глав, отражающих следующие вопросы: 1) определение и сфера применения; 2) цели и принципы; 3) национальное регулирование сделок по передаче технологии; 4) ограничительная практика; 5) ответственность и обязательства сторон в сделках по передаче технологии; 6) специальный режим, предоставляемый развивающимся странам; 7) международное сотрудничество; 8) международный институциональный механизм; 9) применимое право и урегулирование споров⁵⁵.

За некоторым исключением, – как сказано в Докладе Генерального секретаря ЮНКТАД 41-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН от 17 октября 1986 г. о Международном кодексе поведения в области пе-

⁵³ См.. Правовой режим морских научных исследований и передача технологии // Мировой океан и международное право. Т. 4. М., 1991. С. 169

⁵⁴ Там же. С. 182.

⁵⁵ Документ TD/CODE TOT/47/1985.

передачи технологии, – достигнуто большое согласие по всем положениям глав проекта Кодекса. Большинство еще не решенных вопросов относится к главе 4 – ограничительная практика и главе 9 – применимое право и урегулирование споров.

Конференции под эгидой ЮНКТАД удалось составить перечень видов практики, которых стороны должны избегать в сделках по передаче технологии. Он сформулирован под влиянием уже упоминавшегося выше Комплекса согласованных на многосторонней основе справедливых принципов и правил для контроля за ограничительной деловой практикой ЮНКТАД/ООН 1980 г. Однако три вида практики, а именно положения об обратной передаче, ограничения в отношении экспорта и ограничения после истечения срока соглашения или прекращения его действия, как считают специалисты, требует дальнейшей разработки в целях уточнения сферы их применения.

Еще предстоит разработать характеристики зафиксированных в главе 4 видов практики, от которой следует воздерживаться, и условий, при которых такой практики следует избегать, а также критериев, которые следует использовать сторонам или компетентным органам государств, чтобы определить, является ли та или иная практика ограничительной.

Самым сложным вопросом главы 4, по которому еще сохранились разногласия, является вопрос о подходе к операциям между связанными друг с другом сторонами (например, к отношениям между материнской и дочерними компаниями). В этом отношении сложилось два направления: «конкурентный подход» и «подход с учетом развития».

Сторонники «конкурентного подхода» утверждают, что ограничения в целях рационализации или разумного распределения функций между дочерними предприятиями должны в целом рассматриваться как приемлемые. По их мнению, в проекте Международного кодекса следует отразить новейшие тенденции законодательства государств – поставщиков технологии относительно либерализации правил, касающихся ограничительной практики в области лицензирования технологии, а также сделать ссылки на согласованные международные нормы в области ограничительной деловой практики.

Сторонники «подхода с учетом развития», рассматривая возможные последствия практики для экономического и технологического развития принимающей стороны, считают, что в проекте Международного кодекса следует подчеркнуть, что практика отношений между связан-

ными друг с другом сторонами не должна противоречить законам страны, приобретающей технологию. Оба направления признают необходимым наличие особых взаимоотношений между сторонами для оценки практики между дочерними предприятиями, но их позиции расходятся в отношении квалификации такой практики.

Текст главы 9 о применимом праве и урегулировании споров вообще не имеет ни одной согласованной формулировки, поскольку составители проекта не могли договориться о выборе права. Одни государства предлагали признать права сторон при заключении сделок свободно выбирать право, применимое к их договорным отношениям, другие стремились подчеркнуть необходимость соблюдения сторонами при выборе права, применимого к их отношениям, обязательных норм их внутреннего права, которые не могут быть изменены в силу заключения контракта. Без разрешения этого ключевого для главы вопроса не имело смысла говорить о формулировках по процедуре примирения и арбитража.

Международное право не смогло решить проблему передачи технологии в целом, но преуспело в урегулировании процедур передачи одного из ее важнейших современных видов – морской технологии.

Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. стала первым в истории международного права универсальным договором, содержащим комплекс норм в области передачи морских технологий, часть договора была изменена путем принятия в 1994 г. Соглашения об осуществлении Части XI Конвенции ООН по морскому праву от 10 декабря 1982 г.⁵⁶

Можно предположить, что сотрудничество государств по выработке более приемлемых условий передачи морских и иных технологий будет продолжено. Не последнее слово в этом процессе будут играть ТНК (ни одно предприятие-аутсайдер в этом плане с ТНК конкурировать не может. Две трети платежей за передачу технологии осуществляется в системе ТНК)⁵⁷

Даже если государства окончательно договорятся о принципах взаимодействия в области передачи технологии, останется проблема, как заставить ТНК соблюдать международные договоренности.

⁵⁶ Официальный текст Конвенции ООН по морскому праву с приложениями и предметным указателем. ООН. Нью-Йорк. 1984. Текст Соглашения 1994 г. см.: Бюллетень международных договоров. 1998. № 2. С. 14.

⁵⁷ Шумилов В.М. Международное экономическое право. М., 1999. С. 130.

Термин «кодексы поведения» в определенной мере стал расхожим, его применяют в публикациях ко многим актам международных неправительственных организаций, помимо названных. Например, французские ученые Д. Карро и П. Жюйар употребляют его применительно к Соглашению по техническим барьерам в торговле (Приложение 3 учредительных документов ВТО), считая его Кодексом действий по выработке, принятию и применению технических норм. Соглашение по субсидиям и компенсационным мерам 1994 г (документ имеет обязательную силу для членов ВТО) они интерпретируют как Кодекс по субсидиям⁵⁸ и т.д.

За рамками настоящей статьи остаются документы, принятые неправительственными международными организациями: Международный кодекс рекламной практики, разработанный Международной торговой палатой вместе с Кодексом маркетинговых исследований, Кодексом деятельности по стимулированию продаж, Кодексом прямой рассылки по почте и торговым каталогам, Кодексом непосредственных (прямых) продаж⁵⁹; разработанные ЮНЕСКО для заинтересованных музеев этические правила приобретения экспонатов «Этический кодекс ИКОМ»⁶⁰ и иные формы обобщения деловой практики, средства самодисциплины представителей промышленности, торговли, банковских ассоциаций и иных профессиональных объединений.

⁵⁸ Карро Д., Жюйар П. Международное экономическое право. М., 2002. С. 189, 211.

⁵⁹ См. Приложение 6 в книге: Герчикова И.Н. Международные экономические организации. М., 2000. С. 555-561.

⁶⁰ См.. Богуславский М.М. Культурные ценности в международном обороте: правовые аспекты. М., 2005. С. 123.

Международно-правовые проблемы вмешательства

*Абашидзе А.Х.**

Отечественная доктрина международного права до недавнего времени предпочитала рассматривать предмет настоящего исследования через призму неприменения силы или невмешательства во внутренние дела государств. Если в работах затрагивались данные проблемы напрямую, то слово «вмешательство» бралось в кавычки¹. В фундаментальных отечественных исследованиях, посвященных теории международного права, основной акцент делался на проблемы мирного сосуществования².

В последнее время в рамках дискуссии о реформе ООН проблемы вмешательства рассматриваются в целом в контексте применения силы в соответствии с Уставом ООН³. При этом дискуссия сосредоточена в основном на трех аспектах: 1) имеют ли государства право на упреждающее применение военной силы для того, чтобы защитить себя от неминуемых угроз; 2) имеют ли они право на превентивное применение военной силы для того, чтобы защитить себя от потенциальных или отдаленных угроз; 3) имеют ли они право, а может быть, и обязанность применить военную силу в целях защиты, чтобы спасти граждан других государств от геноцида или аналогичных преступлений⁴. Объект настоящего исследования как бы созвучен тому факту, что лидеры 151 государства – члена ООН на Всемирном саммите в 2005 г. договорились сотрудничать в деле защиты населения от геноцида,

* Абашидзе Аслан Хусейнович – д.ю.н., проф. РУДН и МГИМО (У) МИД России, Председатель Комиссии международного права РАС ООН, член Редколлегии Московского журнала международного права.

¹ См., например: Новопашин Ю.С. Стратегия «мирного вмешательства» М.. Международ. отношения, 1972.

² См.. Бобров Р.Л. Основные проблемы теории международного права. М.. Международ. отношения, 1968; Тункин Г.И. Теория международного права. М.. Международ. отношения, 1970.

³ См., например: Доклад Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам. «Более безопасный мир: наша общая ответственность» Раздел IX. Док. ООН A/56/565, 2 декабря 2004.

⁴ См. Доклад Генерального секретаря «При большей свободе: к развитию, безопасности и правам человека для всех». Док. ООН A/59/2005, 21 марта 2005 г. С. 44.

но при этом не определили принципы, обосновывающие правомерное вмешательство в подобных случаях.

Объект настоящего исследования многогранен. Для его всестороннего рассмотрения необходимо проанализировать аспекты, связанные с п. 4 и 7 ст. 2, с гл. VII Устава ООН (в которой закреплены полномочия Совета Безопасности ООН по совершению действий в отношении угрозы миру, нарушения мира и актов агрессии) и с гл. VIII Устава ООН (где речь идет о региональных соглашениях). Эти аспекты получили достаточное исследование в отечественной доктрине международного права с учетом коренных изменений в международных отношениях после распада биполярного мира³

В связи с тем, что в исследованиях по проблемам применения силы в соответствии с Уставом ООН недостаточное внимание уделяется анализу положений гл. VIII Устава ООН по сравнению с другими соответствующими разделами Устава ООН, а также в связи с появлением новых положений в учредительных актах региональных организаций о праве на вмешательство со стороны этих организаций во внутренние дела государств-членов, дальнейшее наше исследование в основном будет сосредоточено на положениях, связанных с деятельностью региональных организаций по осуществлению их права на вмешательство и оценке с точки зрения современного международного права правомерности такого вмешательства во внутренние дела государств.

Прежде чем мы перейдем к изложению основного материала нашего исследования, нам хотелось бы подчеркнуть одно, на наш взгляд, принципиальное, положение. Для всестороннего анализа правомерного применения силы в международных отношениях недостаточно исследовать лишь систему, закрепленную в Уставе ООН. Необходимо также

³ См., например: Черниченко С.В. Совершенствование управления международной системой и перспективы развития ООН // Московский юридический форум «Глобализация, государство, право XXI век». По материалам выступлений. М., 2004. С. 203-212; Карташкин В.А. Гуманитарная интервенция в глобализующемся мире // Юрист-международник. 2004. № 1; Ковалев А.А. Концепция «гуманитарной интервенции» и международное право: новые подходы // Общественное движение «За укрепление демократического мирового порядка и в поддержку ООН» / Бюллетень № 3. М., март. 2005; Лукашук И.И. Право международной ответственности // РЕМП. 2003. СПб., 2004. С. 268-273; Малеев Ю.Н. Реабилитация адекватного и пропорционального применения силы // ЖМП. 2004. № 3; Хлестов О.Н. Понятие гуманитарной интервенции // Общественное движение «За укрепление демократического мирового порядка и в поддержку ООН» / Бюллетень. № 3. М., март, 2005; и др.

исследовать те аспекты данной проблемы, которые, по мнению многих ученых, находятся вне этой системы, и регулируются на уровне международно-правовых обычаев. Речь идет, в частности, о праве законно избранного правительства обратиться с просьбой о вооруженном вмешательстве в его внутренние дела соседнему государству по причине различных обстоятельств; иначе говоря, о вмешательстве одного государства в дела другого государства по просьбе последнего без согласия на это со стороны как Совета Безопасности, так и соответствующей региональной организации⁶. Неучет подобных обстоятельств, на наш взгляд, приводит к непониманию среди ученых, а нередко и к осложнению межгосударственных отношений.

Поскольку концептуальные и международно-правовые основы взаимоотношений ООН с региональными организациями заложены в Уставе ООН, с него и следует начинать наш анализ.

Устав ООН, в соответствии с п. 1 ст. 52, не препятствует существованию региональных соглашений или органов для разрешения вопросов, относящихся к поддержанию международного мира и безопасности. Хотя в этой статье говорится о региональных соглашениях и органах, однако на практике речь идет в первую очередь о региональных организациях общей компетенции, таких как, например, Организация американских государств (ОАГ) или Лига арабских государств (ЛАГ). Ныне поставлена задача, чтобы региональные организации, которые обладают потенциалом в области предотвращения вооруженных конфликтов, стали частью универсальной системы обеспечения международной безопасности⁷.

Согласно Итоговому документу Всемирного саммита 2005 г., государства – члены ООН намерены налаживать тесную связь не только с региональными, но и с субрегиональными организациями в соответствии с гл. VIII Устава ООН.

В связи с этим возникает вопрос: есть ли какие-либо серьезные препятствия для достижения этой задачи?

Для ответа на данный вопрос необходимо обратиться в первую очередь к положениям гл. VIII (ст.ст. 52-54) Устава ООН. Согласно п. 3 ст. 52 Устава ООН, Совет Безопасности должен поощрять применение

⁶ См., Doswald Beck Louise. The legal validity of military intervention by invitation other government / BYIL, vol. 56. 1985.

⁷ См., Итоговый документ Всемирного саммита 2005 г. Док. ООН. A/60/L/1 15 сентября 2005. С. 31.

мирного разрешения местных споров при помощи региональных организаций, в том числе по своей инициативе.

Какие основные требования предъявляются к региональным организациям в соответствии с гл. VIII Устава ООН? Эти требования можно сгруппировать следующим образом:

1) такие региональные организации должны являться подходящими для региональных действий;

2) деятельность таких региональных организаций должна быть совместимой с целями и принципами ООН;

3) никакие принудительные действия не предпринимаются такими региональными организациями без полномочий от Совета Безопасности ООН;

4) государства – члены ООН, участвующие в таких региональных организациях, должны приложить все свои усилия для достижения мирного разрешения местных споров при помощи таких региональных организаций до передачи этих споров в Совет Безопасности ООН;

5) Совет Безопасности ООН должен быть всегда полностью информирован о действиях, предпринимаемых или намечаемых такими региональными организациями для поддержания международного мира и безопасности.

Какую юридическую силу имеют вышеперечисленные положения? Согласно ст. 103 Устава ООН, в том случае, когда обязательства государств – членов ООН по Уставу (включая гл. VIII) окажутся в противоречии с их обязательствами по какому-либо другому международному соглашению, включая региональные соглашения, преимущественную силу имеют обязательства по Уставу (в том числе по гл. VIII)⁸

В целом следует отметить, что по многим аспектам гл. VIII Устава ООН нет серьезных расхождений между государствами – членами ООН как в части их понимания, так и применения. Это, в частности, объясняется тем фактом, что региональные организации в своих учредительных актах закрепили такие принципы их деятельности, которые полностью соответствуют целям и принципам ООН. Например, в ст. 3 Устава ОАГ 1948 г. (с последующими поправками) подтверждаются следующие принципы: «международное право является нормой поведения государств в их взаимных отношениях» «каждое государство имеет право выбора своей политической, экономической и обществен-

⁸ См.: Действующее международное право (избранные документы): Уч. пособие. М., 2002. С. 17, 25.

ной системы без вмешательства извне, а также обязанность не вмешиваться в дела другого государства», «американские государства осуждают агрессивную войну» «споры международного характера, которые могут возникнуть между двумя или несколькими американскими государствами, должны быть разрешены посредством мирной процедуры» и т.д.⁹

По Пакту ЛАГ 1945 г «запрещается прибегать к силе для урегулирования споров, которые могут возникнуть между двумя государствами – членами Лиги. .»; «каждое государство – член Лиги обязуется уважать политический режим в других государствах и считать его внутренним делом каждого государства. Оно обязуется воздерживаться от всякого действия, которое имело бы целью изменение этого режима» и т.д.¹⁰

В этих учредительных актах прямо не говорится ни об обязательстве этих региональных организаций обращаться к Совету Безопасности в случае применения ими силы в целях восстановления мира, ни об отказе Совету Безопасности ООН в праве санкционировать применение силы региональными организациями. Такое состояние до недавнего времени можно было рассматривать как допустимое, не вызывающее каких-либо осложнений. Однако в связи с заменой Организации африканского единства (ОАЕ, создана в 1963 г) Африканским союзом (АС) и появлением в его Учредительном акте, одобренном Ассамблеей глав государств и правительств ОАЕ 11 июля 2000 г в г Ломе (Того)¹¹, новых положений следует обратить серьезное внимание на некоторые концептуальные аспекты рассматриваемой темы.

Ученые называют различные причины реформирования ОАЕ и внесения в Учредительный акт АС положений о вмешательстве. К этим причинам, в частности, относятся следующие:

• ОАЕ на практике не отдавала предпочтение уважению принципов мирного разрешения международных споров¹² и невмешательства¹³;

⁹ См.. Действующее международное право. В 3 томах. Составители Ю.М. Колосов и Э.С. Кривчикова. Том 2. М., 1997. С. 306-307

¹⁰ См.. Международное право: Сборник документов / Отв. ред. А.Н. Талалаев. М., 2000. С. 158-159

¹¹ Текст Учредительного акта Африканского союза опубликован на русском языке в МЖМП, 2/2003, С. 241-255.

¹² См.. Cervenka Z. The role of the OAU in the peaceful settlement of disputes // El-Ayouty and Brooks (ed.) Africa and international organizations. The Hague. Martinus Nijhoff. 1974. P. 48-68.

¹³ См.. Jonah J.O.C. The OAU: Peacekeeping and conflict resolution // El-Ayouty (ed.) The Organization of Africal Unity after Thirtv years. Westport. CT Praeger, 1994. P. 3-14.

- ОАЕ чаще пыталась разрешать конфликты, чем их предотвращать,
- хотя Устав ОАЕ предусматривал создание Комиссии по посредничеству, примирению и арбитражу (ст. 19), однако данная Комиссия не смогла сыграть какую-либо заметную роль в деле урегулирования внутренних конфликтов государств – членов ОАЕ¹⁴ ОАЕ занималась внутренними конфликтами лишь в первые 10 лет после ее создания¹⁵.

- ОАЕ выступала в качестве, скорее, форума обсуждения конфликта, чем механизма для их разрешения¹⁶;

- ОАЕ лишь подчеркивала важную роль в деле разрешения конфликтов и не пыталась активизировать свою деятельность в этом направлении¹⁷

Лидеры африканских стран осознавали, что ООН не будет поощрять деятельность ОАЕ по разрешению конфликтов из-за того, что ОАЕ плохо организована и во многом коррумпирована. Соответственно, надо было подумать о создании собственных механизмов. В 1993 г. в Каире главами государств и правительств африканских стран была одобрена Декларация о создании в рамках ОАЕ механизма для предотвращения, управления и разрешения конфликтов. В этом механизме функционировали два органа: Центральный орган и Отдел (центр) по управлению конфликтами. Однако и этот механизм не смог выполнить свое назначение, в частности по причине того, что между ним и Африканской Комиссией прав человека и народов не была установлена тесная связь для отслеживания ситуации массового нарушения прав человека в африканских странах. Комиссия по изучению событий в Руанде в своем докладе, представленном в июле 2000 г., отметила, что механизмы ОАЕ полностью провалились в Руанде, ибо они были не способны предупредить там факты геноцида¹⁸

На 24-й сессии Африканской Комиссии по правам человека и народов (22-31 октября 1998 г.) было высказано мнение о создании механизма раннего предупреждения случаев массового нарушения прав

¹⁴ См., Sands P., Klein P. Bowett's Law of International Institutions, 5th ed. London: Sweet and Maxwell. 2001. Chapter 10.

¹⁵ См., Alao A. The role of African Regional and Sub-Regional Organizations in conflict prevention and resolution // New issues in refugees research. N.Y. UNHCR, July 2000.

¹⁶ См., Meyers B.D. Intraregional conflict management by the Organization of African Unity // International Organization 28(3) 1974. P. 345-374.

¹⁷ См., Andemicael B. Peaceful settlement among African States: Roles of the United Nations and the Organization of African Unity. N.Y. UN Institute for Training and Research. 1972.

¹⁸ Доклад см., <http://www.internetdiscovery.org/forthetruth/Rwanda-e/EN-III-T.htm>.

человека и предоставлении доклада Ассамблее глав государств и правительств ОАЕ в соответствии со ст. 58 Устава АОЕ¹⁹ События в Конго заставили лидеров африканских стран еще более интенсивно заниматься проблемами, связанными с реформированием ОАЕ и ее механизмов по разрешению конфликтов²⁰

В конце 90-х годов XX века по реформе ОАЕ был достигнут компромисс между двумя основными подходами: революционным и эволюционным. Компромисс предусматривал как укрепление существующих механизмов, так и принципиальный пересмотр международно-правовых основ для более тесного сотрудничества между африканскими государствами: было решено учредить новую организацию в лице Африканского союза (АС) в соответствии с целями, закрепленными в Уставе ОАЕ, и на основе Договора, учреждающего Африканское экономическое сообщество (Договор Абуджи). Как уже было отмечено, Учредительный акт АС заменил Устав ОАЕ. Среди основных целей АС значатся: достижение большего единства между африканскими странами; защита суверенитета, территориальной целостности и независимости государств-членов; поощрение международного сотрудничества с должным вниманием к Уставу ООН.

Деятельность АС осуществляется, в частности, в соответствии со следующими принципам: суверенное равенство и взаимосвязь между государствами-членами; уважение границ, существующих на момент достижения независимости; мирное сосуществование государств-членов и их право жить в мире и безопасности; мирное разрешение споров между государствами-членами посредством таких мер, какие могут быть приняты Ассамблеей; запрещение применения силы или угрозы силой среди государств-членов; невмешательство любого государства-члена во внутренние дела другого государства.

По Акту АС государства-члены обязаны уважать основополагающие ценности и стандарты, такие как права человека, демократическая система правления, осуждение неконституционной смены правительств. Государство – член АС, которое не соблюдает этих ценностей и стандартов, может быть подвергнуто санкциям политического или экономического характера (п. 2 ст. 23 Акта).

¹⁹ См., Murray R., Evans M. Documents of the African Commission on Human and People Rights. Oxford: Hart Publishing. 2001.

²⁰ См., Malan M. The OAU and Subregional Organizations: A Closer look at the Peace Pyramid. Pretoria: Institute for Security Studies. January. 1999

В ст. 4 Акта АС нашли закрепление новые положения:

«(h) право Союза осуществить вмешательство в дела государства-члена по решению Ассамблеи в случае серьезных обстоятельств, а именно: военных преступлений, геноцида и преступлений против человечности...»;

«(j) право государств-членов обратиться с просьбой о вмешательстве со стороны Союза для того, чтобы восстановить мир и безопасность»

11 июля 2003 г в Мапуту (Мозамбик) был принят Протокол о поправке к Учредительному акту АС, который дополнил вышеприведенный п. (h) ст. 4 Акта следующими словами: «а также серьезной угрозы законному порядку, для того чтобы восстановить мир и стабильность в государстве – члене Союза по рекомендации Совета мира и безопасности»²¹

Одна из основных причин включения положения о праве на вмешательство в Акт АС заключалась в том, что ОАЕ не осуществляла подобного вмешательства, например в Уганде (при режиме Иди Амина), в ЦАР (при режиме Бокассы). В Докладе Международной комиссии для расследования геноцида в 1994 г в Руанде, созданной по решению Совета министров ОАЕ, подтверждалась необходимость более эффективных действий ОАЕ в кризисных ситуациях²² Действительно, Центральный орган ОАЕ, являющийся механизмом предотвращения конфликтов, ни разу не обсуждал конфликты немеждународного характера, поскольку соответствующие государства-члены или отказывались сотрудничать, или же уверяли ОАЕ в том, что ситуация находится под контролем. При этом руководители государств-членов избегали критиковать друг друга, что снижало степень доверия к ОАЕ.

Решение о вмешательстве принимает Ассамблея АС, в состав которой входят главы государств и правительств или их уполномоченные представители. Совет мира и безопасности (СМБ)²³ имеет право рекомендовать Ассамблее АС принять решение о вмешательстве в соответствии со ст. 4 (h), а в отношении ст. (j) – одобряет условия для вмешательства по решению Ассамблеи.

²¹ Протокол вступит в силу после ратификации его двумя третями государств-членов. На данный момент из 53 государств – членов АС протокол ратифицировали всего 9 государств, а 36 лишь подписали его.

²² См.. The International Panel of Eminent Personalities to Investigate the 1994 Genocide in Rwanda and Surrounding Events. Doc. CM/Dec.409 (LXVIII).

²³ Был создан Протоколом, принятым 9 марта 2003 г в Дурбане (ЮАР). Вступил в силу 26 декабря 2003 г.

Дополнение к п. (h) ст. 4 Акта было принято с целью предоставить АС право принимать более эффективные меры для урегулирования конфликтов. Однако некоторые ученые усматривают в этом совсем другое намерение: право на вмешательство будет направлено не для защиты людей от грубых нарушений их прав, а для защиты безопасности самого государства²⁴. Сомневающиеся также задают вопрос: последует ли вмешательство со стороны Ассамблеи АС в дела страны, правительство которой, потерпев поражение на выборах, отказывается передавать власть вновь избранному правительству, а страна катится к хаосу²⁵.

Сомнения критиков усиливаются тем фактом, что в рамках АС не определены ситуации, которые дают основания АС для вмешательства. К этому добавляется то обстоятельство, что Ассамблея, если она не достигает решения о вмешательстве путем консенсуса, вправе принять его большинством в две трети голосов государств-членов. Иными словами, вмешательство может иметь место в случае возражения со стороны одной трети государств – членов АС. Уточнение этих положений имеет принципиальное значение в свете одного из основных принципов АС. невмешательство во внутренние дела государств-членов.

Новым моментом положений Акта АС является то, что Ассамблея принимает решение о вмешательстве либо по просьбе государства-члена, либо по своей собственной инициативе. Этим полномочием Ассамблея отличается от прежнего Центрального органа ОАЕ по предотвращению конфликтов, ибо последний не имел правомочия вмешиваться в дела государства без его согласия. Более того, поскольку в п. (h) ст. 4 Акта АС речь идет о государствах во множественном числе, то Ассамблея имеет право принять решение о вмешательстве по просьбе любого другого государства – члена АС, которого такое вмешательство не касается.

Возникает еще один принципиальный момент: принимая решение о вмешательстве, АС придется ответить на вопрос о том, будет ли он добиваться решения Совета Безопасности в соответствии со ст. 53 Устава ООН. Постановка подобного вопроса имеет основание, если вспомнить категорическое несогласие глав государств и правительств

²⁴ См.. Cilliers J., Sturman K. The right of intervention: Enforcement challenges for African Union // African Security Review. Vol. 11. № 3. 2002. P. 3.

²⁵ См.. Sturman K., Baimu E. Amendment to the African Union's right to intervene: A shift human security to regime security // African Security Review, vol. 12 № 2. 2003. P. 5.

ОАЕ с санкциями, наложенными Советом Безопасности ООН на Ливию в связи с кризисом Локерби. Какую позицию займет АС в случае, если, например, субрегиональная организация наподобие ЭКОВАС самостоятельно примет решение о введении миротворческих сил, как это имело место в Сьерра-Леоне и Либерии, или же в случае, когда группа государств – членов АС самостоятельно примет решение об экономических санкциях, как это имело место в отношении Бурунди в 1996 г. в связи с убийством президента этой страны в результате государственного переворота?

Применительно к АС в принципе дан ответ на часть поставленных вопросов, имея в виду положение Протокола к Учредительному акту АС, в котором упоминается о сотрудничестве СМБ с Советом Безопасности ООН. Напомним, что Совет мира и безопасности (СМБ) был создан на основе Протокола о создании СМБ, принятого в г. Дурбане (ЮАР) 10 июля 2002 г. Он функционирует на постоянной основе в составе или постоянных представителей государств-членов (послов), или министров иностранных дел, или же глав государств и правительств. СМБ является как бы продолжателем дела Центрального органа ОАЕ по предотвращению конфликтов.

В состав СМБ избираются 15 представителей государств – членов АС. Для избрания своих представителей в СМБ государства должны показать свое уважение конституционному правлению страны в соответствии с Ломейской декларацией (Рамочная декларация об ответственности ОАЕ за неконституционную смену правительства), уважение принципов правового государства, защиты прав человека. В марте 2004 г. был избран первый состав СМБ и утверждены Правила процедуры деятельности СМБ.

Уже установлена тесная связь между СМБ и Африканский Комиссией по правам человека и народов.

В июле 2002 г. Председатель Ассамблеи АС выступил с предложением о создании группы экспертов для изучения возможности разработки общей африканской оборонной политики и политики безопасности²⁶. Группа экспертов 29 марта 2003 г. представила Доклад «О внутренних угрозах африканской безопасности». В Докладе было указано на необходимость установления баланса между защитой суверенитета африканских государств и защитой прав человека. По мнению Группы экспертов, общая африканская оборонная политика и политика безо-

²⁶ См.: ASS/AU/Dec.7/1/July 2002.

пасности должна обеспечить защиту человека от тирании правительства, и в этих целях должно иметь место вмешательство АС в дела соответствующих государств²⁷

Положения о вмешательстве, закрепленные в Учредительном акте АС связаны с вопросом о правомерности применения силы в случае поступления соответствующего обращения от заинтересованных государств. В связи с этим следует отметить, что как до, так и после принятия Устава ООН многие специалисты в области международного права считали, что одно государство вправе принимать просьбу другого для оказания последнему помощи в поддержании общественного порядка. Право на санкционирование вооруженного вторжения рассматривается ими как неотъемлемое право любого суверенного государства²⁸. В начале 60-х годов XX в. было два подобных примера в Африке. Речь идет о просьбах, с которыми обратились только что созданные постколониальные правительства Танзании и Кении к бывшей колониальной державе (Великобритании), от опеки которой эти страны еще совсем недавно освободились. Эти обращения к Великобритании содержали просьбу об оказании военной помощи для подавления мятежей, которые подняли в этих странах недавно созданные там национальные армии; и поступили они от президентов этих стран, причем, надо заметить, ярых противников колониализма – Ю. Ниерере и Д. Кениатты.

Поскольку оказанная Великобританией помощь в данном случае носила превентивный характер (военные не выходили из казарм), большинство правоведов и правительства стран не обращали слишком уж пристального внимания на то, имело ли в данном случае законный характер применение вооруженной силы со стороны иностранного государства. Однако в тех случаях, когда повстанцам удается прийти к власти и прочно ее удерживать на большей части или на всей территории страны, а также в случаях, когда мятежники объявляют независимость части территории и при этом шансы у законного правительства этой страны на восстановление конституционного порядка невелики, вопрос о полномочиях законного правительства обратиться с просьбой к иностранному государству оказать ему военную помощь и ввести свои войска на территорию страны требует своего разъяснения.

²⁷ См.. Doc. Exp./Mtg/CADSP/Rpt(I), para 13.

²⁸ См.. Doswald Beck Louise The legal validity of military intervention by invitation other government // BYIL. Vol. 56. 1985.

Еще больше запутанным является случай, когда просьба об оказании помощи исходит от той самой группы лиц, которая и была приведена к власти посредством иностранного военного вторжения.

Еще в конце XIX века в доктрине международного права утверждалось, что в случаях, когда правительство обращается с просьбой ввести на территорию своей страны иностранные войска для подавления мятежа повстанцев, оно уже не может рассчитывать на то, что является единственным представителем законной власти. В тех случаях, когда вооруженные силы иностранных государств сами решают, кто должен править страной, это означает нарушение суверенитета данного государства и должно быть признано незаконным²⁹

Как эти обстоятельства квалифицировать в свете современного международного права? Очевидно, что при отсутствии приемлемой для всех независимой организации, способной установить объективную картину происходящих в отдельной стране событий, и исходя из той точки зрения, что узко понимаемые национальные интересы как раз и приводят к тому, что правительство той или иной страны обращается за иностранной военной помощью, можно сделать вывод о том, что содержащиеся в Уставе ООН положения наилучшим образом сформулированы именно благодаря наличию в них положения о запрещении одностороннего использования военной силы во имя торжества демократии и обеспечения прав человека. Однако тут появляется еще один вопрос, смысл которого заключается в том, должно ли это запрещение применяться в тех случаях, когда при отсутствии независимой организации государство, решившее применить силу, не устанавливает в одностороннем порядке условия и формы, в которых должно протекать их военное присутствие, а действует строго в соответствии с просьбой, поступившей от законного правительства? А также должно ли это зависеть от того, получило ли данное правительство свои полномочия в результате честной победы на всеобщих выборах, в том числе в тех случаях, когда данный факт подтвержден выводами, сделанными официальными наблюдателями, представляющими ООН или региональную организацию?

Таким образом, еще один концептуальный вопрос, касающийся границ использования силы для защиты и внедрения демократии, относится к сфере действия международных соглашений. Международные соглашения в своем большинстве предусматривают возможность воо-

²⁹ Hall W. E. A Treatise of International Law. Oxford: Clarendon Press. 1884.

руженного вмешательства по просьбе одной из стран для восстановления и обеспечения там демократического и конституционного правопорядка. В этих договорах определяются и условия, при которых государство – участник договора может отозвать свое обращение о введении на его территорию вооруженных сил³⁰. В этом случае речь идет прежде всего о военных союзах и международных организациях военно-политического характера (например, НАТО).

Таким соглашением для африканских стран является Пакт АС о неападении и совместной обороне, принятый четвертой сессией Ассамблеи АС в г. Абудже (Нигерия) 31 января 2005 г. В этом Пакте наряду с другими дано определение агрессии и перечислены деяния, подпадающие под агрессию, в том числе «применение вооруженных сил государством, которые расквартированы на территории другого государства в соответствии с согласием последнего, в нарушение условий, содержащихся в Пакте». По Пакту «спор» означает любой конфликт между двумя и более государствами или в рамках одного государства-члена, который представляет собой угрозу миру и безопасности, нарушение мира и безопасности в рамках АС, как это определено Ассамблеей глав государств и правительств или СМБ.

В Пакте предусмотрено предотвращение межгосударственных конфликтов и конфликтов немеждународного характера. Для достижения этой задачи Пакт призван обеспечить рамки осуществления права АС вмешиваться или же уполномочить вмешательство в соответствии с Учредительным актом АС и Протоколом о создании СМБ. Государства – члены АС обязуются запретить и предотвратить геноцид, другие формы массового убийства, а также преступления против человечества. По ст. 9 Пакта СМБ отвечает за применение положений Пакта под непосредственным руководством Ассамблеи АС. Для достижения целей Пакта предусмотрено создание Африканской академии мира, Африканского центра для изучения и исследования терроризма и Комиссии международного права АС.

Не затрагивая детально всех положений Пакта, нам хотелось бы поставить логический вопрос: станет ли подобный пакт эффективным препятствием на пути использования военной силы против правительства, которое, захватив власть в стране и явочным порядком провозг-

³⁰ См.: Wippman D. Treaty-based intervention: Who can say no? // University of Chicago Law Review. Vol. 62. 1995; Farer Tom. The United States as guarantor of democracy in the Caribbean Basin: Is there a legal way? // Human Rights Quarterly, vol. 10. № 2. 1998.

ласив себя законным, при этом выходит из упомянутого пакта, заявляя о государственном суверенитете? Вопрос сложный, и ответы на него, к сожалению, могут быть различными.

В правовой доктрине уже были высказаны возражения против таких пактов, в частности по причине того, что они часто служат ширмой для маскировки подчиненного положения одних – слабых – государств по отношению к другим – сильным. Именно по этой причине эти пакты снижают степень политической независимости государств как в целом, так и в конкретных ситуациях. Даже в тех случаях, когда право на использование силы носит взаимный характер, на практике это всегда прерогатива сильного.

Учитывая сказанное, считаем, что настала необходимость установить конкретное ограничение процедурного характера: необходимость обращения в Совет Безопасности ООН для проверки уставных положений пакта, а также практики их применения. Подобные пакты могут уже на этапе их создания содержать в своих уставных положениях элементы принуждения. В том случае, если более мелкие государства насильно заставляют присоединяться к пактам, в уставных документах которых предусмотрены положения о взаимном применении силы, сразу же можно констатировать нарушение п. 4 ст. 2 Устава ООН и соответственно явную угрозу миру. Совет Безопасности со своей стороны мог бы поощрять практику предварительной проверки учредительных документов таких пактов, занимая по этому вопросу твердую и бескомпромиссную позицию: использование вооруженной силы против одной из стран – членов пакта без получения просьбы на подобные действия со стороны законного правительства этой страны является незаконным, что не требует дополнительных доказательств.

К вопросу об упреждении силой

Тузмухамедов Б.Р.*

Юридической доктрине не присуще комментировать, использовать в качестве аргумента, не говоря уж о том, чтобы спорить, с суждением, пусть и выражающим мнение по вопросу права, но высказанным не в монографии или статье в профессиональном журнале, а на газетной полосе. Между тем, именно такая участь постигла публикацию данного автора, появившуюся некоторое время назад на страницах популярного ежедневного издания¹ Ее использовали в качестве источника фактов², с ней не соглашались³, а некоторые пассажи решительно опровергали, правда, не вполне корректно изъясив их из контекста⁴

Автор развил и дополнил свои воззрения, опубликовав их в том же издании девятью месяцами позже⁵, а вскоре озвучив и в докладе, произнесенном на годичном собрании Российской ассоциации международного права в июне 2005 г. В наиболее полном виде они в ближайшее время будут представлены на страницах Российского ежегодника международного права и журнала «Россия в глобальной политике», чьи размеренные темпы редакционно-издательского процесса уже не позволят дать именно там адресный ответ коллегам, хотя необходимые разъяснения в выходящих статьях, на наш взгляд, содержатся.

Ускоренный порядок выхода в свет номера МЖМП, посвященного юбилею журнала, позволяет нам, по возможности не втягиваясь в дискуссию с оппонентами по существу вопроса, высказать некоторые формальные замечания в связи с тем, что мы склонны именовать «упреждающим применением силы»

*Тузмухамедов Бахтияр Раисович – профессор кафедры международного права Дипломатической академии МИД России, заместитель главного редактора Московского журнала международного права.

¹ Пределы самообороны // Независимая газета. 24 сентября 2004 г.

² Хлестов О.Н., Медведева Д.О. Вооруженные конфликты и право на самооборону // МЖМП. 2005. № 2. С. 69

³ Малеев Ю.Н. Начало Великой Отечественной войны – уроки для современного международного права и политиков // Международное право. 2005. № 2. С. 36-37

⁴ Котляр В.С. Право на превентивную самооборону и современное международное право // Государство и право. 2005. № 10. С. 79

⁵ Упреждение силой // Независимая газета. 24 июня 2005 г.

Подчеркнем, что речь идет об упреждающем, но не превентивном применении военной силы, понимая под первым противодействие неминуемой и очевидной угрозе, а под вторым – воздействие по потенциальным и прогнозируемым ее источникам. Превентивное применение военной силы допустимо только в коллективном порядке в рамках процедур, предусмотренных главой VII Устава ООН и практикой ее применения, а также его ст. 53, и только по исчерпанию всех средств, не связанных с применением военной силы.

Одностороннее упреждающее применение военной силы выходит за рамки буквального и узкого прочтения ст. 51 Устава ООН, согласно которому сила применима лишь в ответ на случившееся вооруженное нападение. В то же время Устав подтвердил «неотъемлемое право на самооборону», подчеркнув, что сам он «ни в коей мере не затрагивает» этого качества всякого суверенного государства. Эта формулировка лежит в основе утверждений о том, что Устав распространил на будущее принципы применения военной силы, включая упреждающее, существовавшие в действовавшем до его принятия международном обычном праве. Но существует и иная точка зрения, в соответствии с которой ст. 51 в сочетании с п. 4 ст. 2 означает отказ от предшествовавших Уставу международно-правовых обычаев, разрешавших государствам применять силу по собственному усмотрению.

Мы употребляем термин «упреждающее применение силы», отдавая себе отчет в том, что близкие к описываемому им явления в доктрине также определяются не только как «превентивное», но и как «предвосхищающее»⁶ и даже «перехватывающее» применение силы⁷. Однако сейчас от исследования их содержания мы воздержимся.

Упомянутые выше формальные замечания будут касаться лишь некоторых, на наш взгляд, опрометчивых высказываний двух наших коллег, исповедующих крайне противоположные воззрения на правомерное применение насилия в международных отношениях.

⁶ Такой эквивалент термину “anticipatory”, употребленному, в частности, Х. Уолдоком (см., например, дописанные им страницы в посмертное издание известного труда Дж. Брайерли – J.L. Brierly. *The Law of Nations. An Introduction to the International Law of Peace. Sixth Edition. Revised by C.H.M. Waldock.* Oxford, 1963. P. 420), предложил Д.Б. Левин – см. его *Международное право и сохранение мира.* М., 1971. С. 148.

⁷ Авторство этого термина принадлежит Й. Динштейну. См. материалы конференции «Терроризм – вызов национальному и международному праву», организованной Институтом сравнительного публичного и международного права им. Макса Планка (Хайдельберг ФРГ) 24-25 января 2003 г., доступно на интернет-странице <http://edoc.mpil.de/conference-on-terrorism/present/dinstein.pdf>.

1. Апология Международного Суда ООН (ответ Ю.Н. Малееву)

Один из выразительных голосов в ведущейся в отечественной международно-правовой доктрине дискуссии о правомерном применении силы принадлежит профессору Ю.Н. Малееву. Он оспорил наше высказывание о том, что Устав ООН *подтвердил* (подчеркнуто нами. – Б.Т.) право на самооборону, утверждая, что «никакой документ, даже Устав ООН, не может его «подтвердить». Стремление государства самообороняться – это вообще не предмет ст. 51 и международного права в целом. Если к какому-то правовому направлению и можно его отнести, то только к естественному праву. Статья 51 установила лишь условия взаимодействия государств и Совета Безопасности ООН при реализации первыми своего неотъемлемого «права», к которому, как к объективному атрибуту государства, Устав ООН и международное право в целом не имеют никакого отношения»⁸

Как нам кажется, право на самооборону, издревле существовавшее в международном обычном праве, было в чем-то кодифицировано в Уставе ООН и тем самым ограничено, а отчасти продолжилось в своей обычно-правовой форме, куда Устав не вторгся, заявив в ст. 51, что он «ни в коей мере не затрагивает неотъемлемого права на индивидуальную или коллективную самооборону». Что же касается не понравившегося Ю.Н. Малееву термина, то, возможно, его более устроили бы такие слова, как «засвидетельствовал существование»⁹, «признал»¹⁰, «закрепил за государствами-членами»¹¹, однако едва ли они несут в себе существенные отличия от употребленного нами «подтвердил».

В череде подобных сколь броских, столь же и спорных заявлений¹², сделанных Ю.Н. Малеевым как письменно, так и устно, – высказыва-

⁸ Малеев Ю.Н. Начало Великой Отечественной войны. С. 36.

⁹ Case Concerning Military and Paramilitary Activities In and Against Nicaragua, Judgment, para 193. ICJ Reports 1986. Далее – Nicaragua.

¹⁰ О. Шахтер в кн.: Международное право и международная безопасность. Диалог советских и американских экспертов. М., 1991. С. 45. См. также ст. 5 Североатлантического договора от 4 апреля 1949 г.

¹¹ J.L. Brierly. Op. cit., revised by C.H.M. Waldock. P. 393.

¹² Не будем сейчас отвлекать внимание читателя критикой оригинальной, основанной на толковании термина «воздерживаются» в п. 4 ст. 2 Устава ООН, идеи Ю.Н. Малеева об отсутствии в современном международном праве принципа неприменения силы (см. его: Реабилитация адекватного и пропорционального применения силы // МЖМП. 2004. № 3. С. 31-47), которая не находит поддержки ни в практике Международного Суда ООН, ни в значительной части международно-правовой доктрины.

ние на страницах нашего журнала (совместно с С.Д. Гольцовым) и родственного издания о том, что «в известном решении Международного Суда ООН по делу «Никарагуа против США» Суд признал несостоятельными доводы США об их праве на превентивные военные действия в иностранном государстве в контексте «коллективной самообороны» И хотя мнение Суда базировалось на том лишь, что в современном международном праве (обычном и договорном) отсутствует норма, позволяющая государствам давать «коллективный вооруженный ответ против актов, которые не представляли собой вооруженного нападения» (т.е. не захватывался превенционный элемент), в постановляющей части... отрицалось право и на превентивные коллективные действия. Предполагается, что такая норма отсутствует и в отношении индивидуальных действий государств (право на индивидуальные превентивные действия)»¹³

Поскольку позиция Международного Суда, как она истолкована Ю.Н. Малеевым, не соответствует его собственной убежденности в существовании стремления «ряда государств защищать себя не только от непосредственной угрозы..., но также просто от угрозы и от потенциальной угрозы в долговременной перспективе»¹⁴, постольку она решительно объявляется «вчерашним днем истории»¹⁵

Мы согласны с мнением судьи Международного Суда ООН профессором В.С. Верещетиным, который, развивая мысль Ф.Ф. Мартенса о неразумности постановки перед международным судом задач, неразрешимых с точки зрения права, пишет: «Было бы большой иллюзией полагать, что только с помощью суда или третейского разбирательства можно раз и навсегда покончить с войной и вооруженными конфликтами»¹⁶ Однако, как подчеркивает В.С. Верещетин, в деле «Никарагуа» Суд признал, что поставленный перед ним вопрос применения силы как раз «разрешим с точки зрения права»

Напомним, что в своем постановлении Суд, отвечая на заявление США о том, что вопрос применения вооруженной силы отнесен к ком-

¹³ Гольцов С.Д., Малеев Ю.Н. Применение вооруженной силы государствами как мера превентивной самозащиты *ad hoc* от внешней угрозы. С. 52-53. См. также: Малеев Ю.Н. Начало Великой Отечественной войны. С. 47

¹⁴ Гольцов С.Д., Малеев Ю.Н. Применение вооруженной силы государствами как мера превентивной самозащиты *ad hoc* от внешней угрозы. С. 45.

¹⁵ Там же. С. 53.

¹⁶ Верещетин В.С. Вооруженные конфликты и Международный Суд ООН // Юрист-международник. 2005. № 5. С. 6.

петенции Совета Безопасности и других органов, но никак не Суда, пришел к выводу: «Нет никаких сомнений в том, что вопросы применения силы и коллективной безопасности, поднятые в ходе настоящего разбирательства, регулируются как международным обычным правом, так и договорами, в частности Уставом ООН»¹⁷

Суд подробно проанализировал вопрос о применении силы, как оно урегулировано международным обычным и конвенционным правом¹⁸, и нам остается лишь выразить недоумение по поводу того, что этот анализ не привлек внимания Ю.Н. Малеева. Вместо этого он приписал Международному Суду ООН нежелание рассматривать, по выражению уважаемого профессора, «превенционный элемент», которое он усмотрел в отказе Суда признать законными коллективные меры в ответ на действия, не являющиеся вооруженным нападением.

Между тем Суд определил порог интенсивности применения военной силы, превышение которого позволяет говорить о вооруженном нападении в смысле ст. 51 Устава ООН. Таким порогом Суд назвал «простой пограничный инцидент»¹⁹, признав, что в нем могут участвовать регулярные вооруженные силы и отметив, что масштабы и последствия нападения не только таких сил, но и вооруженных банд могут позволить распространить на них сферу применения ст. 51. Таким образом, речь шла не о предупреждении нападения, но об уже совершаемых действиях с применением насилия, размах которых, впрочем, еще не позволял классифицировать их как вооруженное нападение.

Что же касается отклоненных Судом ссылок на коллективные меры, то здесь имелись в виду претензии США на то, что оспариваемые Никарагуа действия предпринимались в рамках региональной системы коллективной безопасности или двусторонних договоров о взаимопомощи. Об индивидуальных мерах речи не шло вовсе.

По поводу же упреждающих действий в постановлении по делу «Никарагуа» Международный Суд заметил, что спорящие стороны «не поднимали вопроса о законности ответа на неминуемую угрозу вооруженного нападения. Соответственно, Суд не высказывает каких-либо взглядов по данному поводу»²⁰ Обратив по собственной воле внимание на то, о чем его не спрашивали, Суд едва ли не подсказал, что

¹⁷ Nicaragua, para 34.

¹⁸ Id., paras 187-201, 227-238.

¹⁹ Id., para 195.

²⁰ Id., para 194. См. также: para 35.

если бы такой вопрос был задан, он мог бы высказаться и по нему. Этот прозрачный намек воспроизведен, со ссылкой на решение по делу «Никарагуа», в недавнем постановлении по делу «Демократическая Республика Конго против Уганды», с той лишь разницей, что Суд основывался еще и на заявлении Уганды о том, что проведенная ею военная операция на территории Конго не являлась «применением силы против ожидаемого нападения»²¹

Международный Суд ООН подступил к исследованию применения силы уже в первом решенном им деле – споре между Соединенным Королевством и Албанией по поводу инцидента в проливе Корфу²². На наш взгляд, он уже тогда приблизился если не к оценке упреждающего применения силы, то уж, во всяком случае, угрозы такого применения. Именно так мы склонны оценивать его анализ обстоятельств плавания соединения британских военных кораблей через албанские территориальные воды и в визуальной близости от берега, с артиллерийскими расчетами, демонстративно находящимися на боевых постах у оружейных установок – и это в условиях острейшего политического кризиса в отношениях между двумя государствами.

Вопросы применения силы неоднократно ставились перед Судом как до, так и после вынесения постановления по делу «Никарагуа»²³. И не исключено, что Суд морально и интеллектуально созрел для уяснения пределов правомерности одностороннего упреждающего применения военной силы. Как юридический вопрос он вполне может быть предметом рассмотрения в рамках не только дела о межгосударственном споре, но и запроса о консультативном заключении. Еще раз напомним, что в деле «Никарагуа» Суд счел, что применение силы подлежит регулированию международным правом, а значит может рассматриваться высшим судебным органом ООН.

На наш взгляд, такой способ был бы желательным, хотя, вполне возможно, и не единственным.

²¹ Case Concerning Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo vs. Uganda), Judgment, 19 December 2005, para 143.

²² The Corfu Channel Case (Merits) // ICJ Reports. 1949. P. 4-38.

²³ См. обзор соответствующей практики Международного Суда ООН в: Christine Gray. The Use and Abuse of the International Court of Justice: Cases Concerning the Use of Force after Nicaragua // European Journal of International Law. 2003. Vol. 14. № 5. P. 867-905.

2. Апология доктрины (ответ В.С. Котляру)

В.С. Котляр в споре со все той же нашей статьей в «Независимой газете» от 29 сентября 2004 г. пишет что «идея превентивной самообороны является противоправной по принципиальным соображениям, а не потому, как иногда пишут, в том числе и в России, что она «не подходит к отношениям между государствами, способными к гарантированному уничтожению любого противника надежно защищенными средствами ядерного удара», оставляя тем самым возможность ее применения против более слабых государств»²⁴ Поясним: «иногда пишут» – это о нас.

О чем же в действительности говорилось в критикуемом нашим оппонентом пассаже? Во-первых, речь в газетной заметке шла не о превентивном, а об упреждающем применении силы, различия между которыми мы определили выше. Во-вторых, мы говорили не о «превентивной самообороне», а о степени актуальности дозволений и запретов так называемой «доктрины Уэбстера», сформулированной в переписке между государственным секретарем США Д. Уэбстером и британским специальным посланником лордом Эшбертоном, урегулировавшими инцидент с судном «Каролина» на реке Ниагара в 1837 г. В-третьих, за воспроизведенной В.С. Котляром фразой следовало существенное уточнение, им опущенное: «Да и государствам, в отношениях между которыми отсутствует фактор «второго удара», прибегнуть к упреждающей самообороне будет непросто. Велик риск военного и политического просчета, а в итоге – международного порицания, которое может принять форму коллективной самообороны в соответствии с Уставом ООН» Наконец, сама возможность применения силы обставлялась нами целым рядом процедурных и материальных условий, ограничивавших возможность произвола.

Похоже, что не вполне корректен В.С. Котляр и в обращении с трудом несравненно большего авторитета, чем пишущий эти строки. Ссылаясь на статью видного американского юриста-международника О. Шахтера, он формулирует свою фразу так, как будто именитому профессору принадлежит идея, «согласно которой вопрос о выживании государства вообще выходит за рамки права, и государство в таких случаях само является судьей при решении вопроса, вправе ли оно прибегать к самообороне»²⁵

²⁴ Котляр В.С. Указ. соч. С. 79

²⁵ Котляр В.С. Указ. соч. С. 77 – со ссылкой на: Oscar Schachter. Self-Defense and the Rule of Law // American Journal of International Law. 1989 Vol. 83. № 2. P. 259-660.

Но вот что мы в действительности находим у О. Шахтера: «Заявления о том, что всякое государство свободно решать для себя, когда и в какой степени оно может применять оружие, лишают основания возможность международного порицания и, по сути дела, стирают правовые ограничения на одностороннее обращение к силе»²⁶. Мысль о сдерживании силы красной нитью проходит через статью О. Шахтера: «Ни одно государство не может быть *единственным* (подчеркнуто О. Шахтером. – Б.Т.) судьей в своем деле, когда оно утверждает, что применило силу в порядке самообороны»²⁷; «все более дозволительные правила самообороны освобождают путь нарастающему неуважению к ограничению силы»²⁸, и, наконец, в завершение статьи: «Самооборону следует рассматривать как ограниченную правом, а не только им узаконенную»²⁹.

Такие высказывания американского юриста как-то не укладываются в представления В.С. Котляра об англосаксонской доктрине международного права, которую он неоднократно критикует как за то, что в основном именно в ней существует «право на превентивную и упреждающую самооборону», но вне ее оно «отнюдь не имеет всеобщего признания»³⁰, так и за то, что представители этой доктрины, якобы доминирующие в юридической службе Секретариата ООН, навязали свои представления о применении силы как авторам Доклада Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам, так и самому Генеральному секретарю ООН³¹. Последнее утверждение вызывает некоторое недоумение, поскольку ни нынешний заместитель Генерального секретаря по правовым вопросам (швейцарец Н. Мишель), ни минимум два его предшественника (швед Х. Корелл и немец К.А. Фляйшхауэр) не относятся к числу воспитанников англосаксонской доктрины, как не относятся к ней и едва ли не большинство руководителей отделов Департамента по правовым вопросам Секретариата, среди которых есть и наш соотечественник В.В. Голицын, известный своими трудами по международному праву³². Действитель-

²⁶Schachter, Self-Defense and the Rule of Law. P. 263.

²⁷Id. P. 264.

²⁸Id. P. 272.

²⁹Id. P. 277.

³⁰Котляр В.С. Указ. соч. С. 82.

³¹Там же. С. 81.

³²См. его: Антарктика: международно-правовой режим. М., 1983. Антарктика: тенденции развития режима. М., 1989.

но, вторым после Н. Мишеля лицом в Департаменте является англичанин Р. Заклин, однако известные нам высказывания последнего не дают убедительных аргументов в пользу мнения В.С. Котляра.

Самой англосаксонской, Впрочем, как и в континентальной, доктрине международного права далеко до единства в вопросах применения силы. Достаточно вспомнить критику англичанином Д. Боуэттом³³ своего соотечественника Х. Уолдока³⁴ еще в 50-е гг. прошлого столетия или противоположные взгляды, высказываемые уже в наши дни американцами М. Гленноном³⁵ и М. О'Коннелл³⁶. Финн М. Коскенниemi осторожно выступает за расширительное толкование ст. 51 Устава ООН, в то время как израильтянин Э. Бенвенисти стремится обставить упредительное применение силы целым рядом условий³⁷, а итальянец Н. Ронцитти ищет варианты для того, чтобы шире использовать возможности применения силы региональными организациями посредством изобретательного толкования и применения ст. 53 Устава³⁸.

И уж совершенно изумительным примером контрастов доктринальной палитры выглядит резкая и убедительная критика официальных воззрений на одностороннее применение силы в исполнении действующего офицера ВМС США, к тому же весьма высокопоставленного военного юриста³⁹.

Здесь нам придется поспорить еще с одним утверждением В.С. Котляра, а именно с его высказыванием о том, что «вопрос о праве государств на превентивную самооборону, известный ранее из истории международного права, вновь вышел на первый план с публи-

³³ D W Bowett. *Self-Defence in International Law*, Manchester University Press. 1958. P. 189-190, e.a.

³⁴ C.H.M. Waldock. *The Control of the Use of Force by Individual States in International Law*. Recueil des Cours de l'Academie de Droit International. 1952 (II). P. 500, 501, e.a.

³⁵ Michael J. Glennon. *Preempting Terrorism. The Case for Anticipatory Self-Defense* // *The Weekly Standard*. Vol. 7 Issue 19, 28 Jan. 2002.

³⁶ Mary Ellen O'Connell. *The Myth of Preemptive Self-Defense*. The ASIL Task Force on Terrorism. August 2002.

³⁷ Iraq and the "Bush Doctrine" of Pre-Emptive Self-Defence. The Experts. Crimes of War Project. August 20, 2002 (<http://www.crimesofwar.org/expert/bush-koskenniemi.html>; <http://www.crimesofwar.org/expert/bush-benvenisti.html>).

³⁸ Natalino Ronzitti. *Lessons of International Law from NATO's Armed Intervention Against the Federal Republic of Yugoslavia* // *The International Spectator*. Vol. XXXIV. № 3. P. 45-54.

³⁹ CAPT Alan G. Kaufman, JAGC, USN. *The Bush Doctrine of Preemptive War Impeached*. The Industrial College of the Armed Forces, Academic Year 2003-2004. Ссылка на это неопубликованное эссе приводится с любезного разрешения автора, текст имеется в нашем распоряжении.

кацией 20 сентября 2002 г. в Вашингтоне новой официальной стратегической концепции США, озаглавленной «Стратегия США в области национальной безопасности»⁴⁰. Пожалуй, дебаты вспыхнули раньше, сразу же после известного выступления президента США перед выпускниками Высшего военного училища Армии США в Вест-Пойнте 1 июня 2002 г., и свой вклад в них внесли отдельные российские политики, ратовавшие в июле-августе того же года за нанесение ударов по Панкисскому ущелью Грузии. Строго же говоря, дискуссия никогда не прерывалась, чему свидетельство – упомянутые нами труды, опубликованные в разные годы. Если же и их недостаточно, тогда рекомендуем перечитать отдельные страницы трактата Гуго Гроция «О праве войны и мира», где сказано, что «первая причина справедливой войны есть еще не нанесенная, но угрожающая людям, их телу или их имуществу обида», но тут же ставится условие: «В таких обстоятельствах здесь требуется наличие непосредственной и как бы мгновенной опасности»⁴¹.

Кстати, в следующем номере МЖМП будет опубликована статья начинающего автора Е.Т. Загайнова «Упреждающая самооборона в западной доктрине международного права» – весьма добротный аналитический обзор широкого круга доктринальных источников.

Ну, и последнее замечание, в порядке апологии уже отечественной доктрины, которая в статье В.С. Котляра по сути дела сведена к известному труду С.В. Черниченко⁴² и лишь вскользь отмеченной работе Э.И. Скакунова⁴³. Между тем прежде советская, а ныне российская доктрина международного права не оставалась в стороне от дискуссий по рассматриваемому вопросу, кстати, вовсе не стремясь к полному единству мнений. Достаточно вспомнить разделы из монографий таких авторитетных ученых, как Д.Б. Левин⁴⁴ и В.К. Собакин⁴⁵. Позднее изучение этой проблемы обогатил Э.И. Скакунов⁴⁶, а из трудов недавнего времени можно указать публикации В.А. Карташкина⁴⁷.

⁴⁰ Котляр В.С. Указ. соч. С. 75.

⁴¹ Гуго Гроций. О праве войны и мира. М., 1956. С. 188.

⁴² Черниченко С.В. Теория международного права. Том 2. М., 1999.

⁴³ Скакунов Э.И. Самооборона в международном праве. М., 1973.

⁴⁴ Левин Д.Б. Указ. соч.

⁴⁵ Собакин В.К. Коллективная безопасность – гарантия мирного сосуществования. М., 1962.

⁴⁶ Скакунов Э.И. Указ. соч.

⁴⁷ См. серию статей В.А. Карташкина, опубликованных в «Рубрике главного редактора» // Юрист-международник. 2003. № 3; 2004. № 1; 2005. № 1.

О.Н. Хлестова (совместно с Д.О. Медведевой)⁴⁸, Н.В. Прокофьева⁴⁹ и уже неоднократно упоминавшегося Ю.Н. Малеева. Следует отметить и попытку внести вклад в эту дискуссию и тем самым приобщиться к отечественной международно-правовой доктрине, предпринятую Л.А. Скотниковым, недавно избранным судьей Международного Суда ООН⁵⁰

В заключение хотелось бы поблагодарить коллег-оппонентов не только за проявленное внимание к не самому значительному нашему труду, но и за то, что ход их мыслей заставил оттачивать и совершенствовать собственные доводы. Так что продолжение следует

⁴⁸ Хлестов О.Н., Медведева Д.О. Указ. соч.

⁴⁹ Прокофьев Н.В. К вопросу о борьбе с международным терроризмом на территориях иностранных государств // МЖМП. 2003. № 1. С. 40-60.

⁵⁰ Скотников Л.А. Право на самооборону и новые императивы безопасности // Международная жизнь. 2004. № 9

Международно-правовые аспекты биобезопасности

*Соколова Н.А.**

В зависимости от характера интересов, которые требуют обеспечения от воздействия тех или иных угроз, выделяют различные стороны международной безопасности. Угрозы безопасности различаются с точки зрения причин возникновения и могут быть связаны с политическими, экономическими, социальными изменениями, соотношением сил на международной арене, природными катастрофами и т.д. Причины нарастания угроз варьируются и в ряде случаев могут выступать показателем недостаточной эффективности международно-правового режима по обеспечению безопасности. Угроза биобезопасности¹ связана в известной мере с дальнейшим научным развитием, проблемой необходимого и достаточного контроля за распространением результатов использования биотехнологии, сложностью управляемости в плане воздействия живых измененных организмов (ЖИО) на окружающую среду и здоровье человека.

Предметное определение угроз международной безопасности, которая в целом имеет универсальный характер, позволяет направить усилия на оптимизацию международного сотрудничества в соответствующей сфере. Проблема обеспечения биобезопасности – это не только необходимость реагирования на новые вызовы и угрозы, но также свидетельство многогранности международной безопасности, а значит, и усложнения дальнейшего построения и обеспечения функционирования ее системы. Будучи интегрированной в систему международной безопасности, биобезопасность, с одной стороны, не может быть обеспечена сама по себе, вне контекста учета иных аспектов безопасности; с другой стороны, ее обеспеченность способствует усилению безопасности в других сферах. Начало дискуссии по проблеме

* Соколова Наталья Александровна – доцент кафедры международного права Московской государственной юридической академии.

¹ Биобезопасность можно определить как состояние защищенности международного сообщества от биологических угроз, связанных прежде всего с развитием биотехнологии, обеспечиваемое различными средствами и механизмами, позволяющими предотвращать возможное возникновение неблагоприятных последствий и эффективно преодолевать их в случае возникновения.

биобезопасности в науке и обществе положили основатели нового направления – биоинженерии. В 1974 г. 11 ведущих молекулярных биологов мира во главе с П. Бергом обратились к мировому сообществу через журнал “Science”, в котором предложили отказаться от экспериментов с рекомбинантными молекулами ДНК до проведения международной конференции по этой проблеме². В главе 16 Повестки дня на XXI век отношение к биотехнологии определено как к комплексной области деятельности, в которой новые методы современной биотехнологии соединены с устоявшейся практикой традиционных биотехнических мероприятий. Основу этой растущей наукоемкой отрасли составляет комплекс методов, дающих человеку возможность целенаправленно изменять структуру ДНК или генетического материала растений, животных и микроорганизмов с выходом на получение полезных продуктов и технологий³.

Внимание со стороны государств к развитию биотехнологии обосновано теми позитивными изменениями, которые касаются, в частности, обеспечения устойчивого использования биологических ресурсов, повышения уровня медицинского обслуживания, укрепления продовольственной безопасности на основе внедрения рациональных методов ведения сельского хозяйства, улучшения поставок питьевой воды, усиления эффективности процессов промышленной переработки сырья и т.д. Вместе с тем, несмотря на очевидные преимущества, широкомасштабное использование ЖИО должно осуществляться под надлежащим международным контролем для того, чтобы уменьшить угрозу или избежать неблагоприятных последствий для окружающей среды и здоровья человека. Вмешательство ученых в структуру генома, молекул ДНК и генов вызывает серьезное беспокойство в обществе, и проблемы безопасности биотехнологических исследований при получении генетически модифицированных организмов сегодня привлекают все большее внимание. Очевидно также, что сама по себе биотехнология не в состоянии разрешить все фундаментальные проблемы окружающей среды и развития. Более того, существует целый ряд факторов социально-значимого характера, влияющих на установление задач международно-правового регулирования в данной области, среди которых:

² Подробнее см., *Шевелуха В. С.* Биотехнология и биобезопасность // Сельскохозяйственная биология. 2002. № 3.

³ Повестка дня на XXI век. Глава 16. «Экологически безопасное использование биотехнологии». См., www.un.org/russian/conferen/wssd/agenda21.

- отсутствие ясности в отношении долгосрочных перспектив использования биотехнологии;
- реальные и осознаваемые потенциально угрозы использования биотехнологии в плане сохранения биологического разнообразия и целостности экосистем;
- возможное неблагоприятное влияние на здоровье людей;
- необходимость учета общественного мнения;
- социально-экономические последствия;
- этические и культурные вопросы.

Такой синтез позитивных и риск негативных последствий, пропорционально возрастающий вследствие широкомасштабного использования живых измененных организмов, требует осуществления эффективного международного контроля и весьма серьезного подхода к организации международного сотрудничества по разработке, использованию и распространению биотехнологии и результатов ее применения. Международное право в определенном смысле становится единственным справедливым способом решения данной задачи, при условии адекватности установленных норм. Поэтому международно-правовое регулирование, начиная с определения прав и обязанностей в первую очередь государств, должно быть направлено на закрепление самих правил пользования результатами биотехнологии, их передачи в контексте соблюдения условий безопасности в соответствии с основными принципами международного права.

В эпоху глобализации международное сообщество в целом вправе рассчитывать на максимальные возможности для извлечения преимуществ применения биотехнологии. Выгоды, полученные в результате развития биотехнологии, предполагают учет прав различных государств, особо принимая во внимание положение развивающихся государств в связи с менее благоприятными условиями по развитию биотехнологии в этих странах. Последние обычно обладают богатыми биологическими ресурсами (в том числе генетическими), однако не располагают специальными знаниями и инвестициями, необходимыми для прикладного использования таких ресурсов с помощью биотехнологии. Этим объясняется настойчивость со стороны развивающихся государств в регулировании вопросов, связанных с биотехнологией как таковой. В частности, ст. 22 Протокола по биобезопасности, касающаяся создания потенциала, говорит о сотрудничестве сторон «в развитии... потенциала в области биобезопасности, включая био-

технологии в той мере, в какой это требуется для обеспечения биобезопасности...» Дифференциация прав и обязанностей с учетом нужд развивающихся государств предопределяет особенности правовых и организационных условий сотрудничества на международном уровне.

Развитие биотехнологии – это развитие науки, результаты которой могут быть использованы для улучшения состояния окружающей среды или снижения темпов ее ухудшения, а также преодоления негативных последствий. Полученные научные данные в плане их использования и распространения нуждаются в обозначении границ социально-значимого поведения различных субъектов на международном и национальном уровнях. Международный договор как система обязательных норм не может влиять на результаты научных исследований как таковые, однако международно-правовые нормы способны регулировать практическое применение таких результатов посредством определения прав и обязанностей государств по развитию биотехнологии. Подходы к международно-правовому регулированию в сфере биобезопасности определены в главе 15 Повестки дня на XXI век и главе 16, которая отражает основные намерения относительно политики государств в области биотехнологии.

В настоящее время к приоритетным могут быть отнесены следующие вопросы, связанные с развитием биотехнологии, среди которых особое внимание будет уделено вопросам, имеющим отношение к экологической безопасности:

1. Установление стандартов безопасности продуктов питания (биобезопасность и продовольственная безопасность).

В 1963 г. была создана Комиссия Кодекса алиментариус (Codex Alimentarius Commission) для унификации стандартов качества и безопасности продовольствия, подготовки руководств и документов, сводов практики в соответствии с совместной программой продовольственных стандартов (FSP) ФАО (Продовольственной и сельскохозяйственной организации) и ВОЗ (Всемирной организации здравоохранения). Главная цель этого кодекса состоит в защите здоровья потребителя и гарантии справедливой международной торговли, а также координации работы по стандартизации продовольствия, осуществляемой международными межправительственными и неправительственными организациями. В числе межправительственных организаций особо следует отметить Всемирную торговую организацию

(ВТО)⁴, которая играет центральную роль в установлении направлений по международному сотрудничеству в области генетически модифицированных продуктов, поскольку проблемы их использования должны рассматриваться не только в свете обеспечения биобезопасности, но и эффективности функционирования режима международной торговли.

Среди международных договоров, чьим предметом являются отношения по обращению с измененными организмами или использованию биотехнологии, необходимо назвать Международную конвенцию по защите растений 1951 г., которая была пересмотрена в 1979 и в 1997 гг. Последняя ее редакция⁵ содержит много изменений, касающихся выработки и принятия международных фитостандартов, и непосредственно корреспондирует с принципами ВТО, отраженными в Соглашении по применению санитарных и фитосанитарных мер 1994 г. В 2001 г. был подписан Международный договор о растительных генетических ресурсах для производства продовольствия и ведения сельского хозяйства, в котором стороны признали, что такие ресурсы представляют собой сырье, необходимое для улучшения наследственности культурных растений, в том числе методами современных биотехнологий, и имеют существенное значение для адаптации к непредсказуемым изменениям климата и потребностям людей в будущем.

Обеспокоенность общественности в связи с преднамеренным высвобождением генетически изменённых организмов в окружающую среду и необходимость повышения открытости и большего участия общественности в процессе принятия решений в этой области стали одним из побудительных мотивов принятия в 1998 г. Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. Информация, в том числе о состоянии элементов окружающей среды, таких как воздух, вода, почва, земля, ландшафт и природные объекты, биологическое разнообразие и его компоненты, включая генетически изменённые организмы, и взаимодействие между этими элементами определяется как именно та «экологическая информация» доступ к которой должен быть обеспечен в соответствии с Конвенцией (ст. 2).

⁴ R. Mackenzie The International Regulation of Modern Biotechnology // Yearbook of International Environmental Law. Vol. 13. Oxford University Press, 2002. P. 159

⁵ Текст измененной конвенции см. на официальном сайте ФАО // www.fao.org.

2. Угроза биотерроризма (биобезопасность и военная безопасность).

Используя современную терминологию, можно сказать, что опасность использования биологических агентов изначально была признана в свете гуманизации ведения военных действий, когда в 1925 г. был принят Протокол о запрещении применения на войне удушливых, ядовитых или других подобных газов и бактериологических средств. В настоящее время одним из самых серьезных негативных последствий интенсивного развития биотехнологии становится угроза биотерроризма, четкого определения которого, впрочем, как и «терроризма» (дискуссия по этому вопросу достаточно широко известна), не разработано. Тем не менее некоторые его содержательные признаки могут быть обозначены. Как отмечает профессор Н.И. Калинина, несомненно, этот термин предполагает применение биологического оружия в террористических целях на своей или чужой территории⁶. В результате развития биотехнологии возможно появление новых видов биологического оружия, которые не охватываются сферой действия Конвенции о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении 1972 г.

Способность получения и соответственно применения биологических агентов в качестве новейших видов биологического оружия ставит перед международным сообществом задачу определения необходимых мер по пресечению и недопущению использования достижений биологической науки во враждебных для людей целях посредством создания механизма эффективного международного контроля. Опасность биологического оружия определяется различными факторами, в том числе самой природой биологических агентов и возможностями его применения не только против человека, но также животных и растений, а также возможностью его использования как в террористических целях, так и для ведения «скрытой ...биологической войны»⁷.

⁶ Калинина Н.И. Биотерроризм: мифы и реальность // Тезисы лекции, состоявшейся 31 марта 2005 г. в Московском физико-техническом институте для слушателей курса «Режим нераспространения и сокращения оружия массового уничтожения и национальная безопасность». В лекции представлена классификация признаков политического, экономического, научно-технического и военно-технического характера, свидетельствующих о разработках в каком-либо государстве оружия массового уничтожения (ОМУ).

⁷ Там же.

Последние инициативы государств свидетельствуют об осознании новых опасностей, связанных с оружием массового уничтожения. План действий по нераспространению, принятый в 2004 г. на Встрече глав государств Группы восьми⁸, включает специальный раздел, в котором говорится о том, что «Биотерроризм представляет собой исключительно серьезную угрозу безопасности всех стран и может оказать пагубное воздействие на здоровье людей и подорвать функционирование экономики». В связи с этим государства предпринимают ряд мер для того, чтобы 1) расширить и при необходимости создать новые возможности по биомониторингу в целях обнаружения биотеррористических атак против людей, животных и сельскохозяйственных культур; 2) совершенствовать возможности по предотвращению и реагированию; усилить защиту глобальной системы продовольственного обеспечения; 3) расследовать и ликвидировать последствия в случае предполагаемого применения биологического оружия или подозрительных вспышек заболеваний.

3. Безопасное перемещение живых измененных организмов (биобезопасность и экологическая безопасность).

Вероятность того, что развитие биотехнологии может повлечь неблагоприятные последствия для здоровья человека и окружающей среды, актуализирует проблему обеспечения биобезопасности. Принимая в 1992 г. Конвенцию о биологическом разнообразии, международное сообщество обратилось в ней к проблеме биобезопасности. Протокол по биобезопасности (далее Протокол), который вступил в силу 11 сентября 2003 г., был разработан в соответствии со ст. 19 Конвенции и направлен на развитие сотрудничества в сфере обеспечения международной безопасности. Протокол признает, что современная биотехнология открывает огромные возможности для повышения благосостояния людей, если ее развивать и использовать с соблюдением соответствующих мер безопасности в отношении окружающей среды и здоровья человека. Двусторонний эффект развития биотехнологии предопределяет более тщательные меры контроля для предупреждения проникновения живых измененных организмов, способных нанести ущерб природной среде. Возможные негативные последствия для сохранения биоразнообразия, связанные с использованием живых

⁸ Проблема противодействия биотерроризму нашла отражение в Плане действий по нераспространению, одобренном на саммите «большой восьмерки» на Си-Айленде в 2004 г.

измененных организмов, объясняют значение созданного Протоколом механизма для обеспечения надлежащего уровня защиты в области безопасной передачи, обработки и использования таких организмов.

Международно-правовое регулирование биобезопасности связано с определением ключевых понятий, оперирование которыми влияет на выбор направлений и форм международного сотрудничества. Большинство международных договоров отражает стремление государств, которые их заключают, создать терминологический аппарат для целей соглашения и определить, что установление искомых прав и обязанностей имеет отношение именно к такому пониманию предмета сотрудничества. Определение терминов не только ясно обозначает предмет соглашения, но и способствует оптимальной организации международной деятельности для достижения установленных целей. В ст. 3 Протокола не содержится определение собственно биобезопасности. Данная статья отражает подход, при котором достигнуто согласие не в отношении общего понятия, а касательно тех более частных категорий, установление содержания которых необходимо для международного сотрудничества по обеспечению биобезопасности.

Основой обеспечения биобезопасности выступает принцип принятия мер предосторожности, в соответствии с которым отсутствие полных и точных научных данных не является основанием для того, чтобы не принимать меры по охране окружающей среды. Построение Протокола на основе принципа принятия мер предосторожности свидетельствует о дальнейшем развитии последнего и подтверждает его статус в качестве отраслевого принципа международного права окружающей среды. Современные биотехнологии способны повлиять на устойчивое развитие биологического разнообразия, следовательно государства должны принять меры к тому, чтобы использование измененных организмов не дестабилизировало окружающую среду и не усугубляло риски для здоровья человека.

Сочетание положительных и отрицательных эффектов развития биотехнологии создает значительные трудности для осуществления адекватного международно-правового регулирования, связанные не только со сложностью предвидения последствий развития биотехнологии вообще, но и со степенью принятия негативных рисков, учитывая степень преимуществ. Международное право, регулируя отношения по обеспечению биобезопасности, призвано установить баланс между системой по защите человека и окружающей среды от неблагоприят-

ных последствий применения ЖИО и дальнейшим развитием биотехнологии. Тем самым именно на международное право государства возлагают ответственность за принципиальное решение вопросов обеспечения безопасности в отсутствие полной научной определенности. Международное право обязывает государства сотрудничать с целью принятия мер предотвращения, уменьшения или преодоления неблагоприятных последствий. Ограничение необходимости соответствующих мер нашло отражение в ст. 7 Протокола, в которой сказано, что «процедура заблаговременного обоснованного согласия не применяется к преднамеренному трансграничному перемещению живых измененных организмов, которые в решении Конференции Сторон... определены как вряд ли способные оказать неблагоприятное воздействие на сохранение и устойчивое использование биологического разнообразия, с учетом также рисков для здоровья человека»

Общее обязательство сторон по Протоколу заключается в обеспечении того, чтобы получение любых живых измененных организмов, их обработка, транспортировка, использование, передача и высвобождение осуществлялись таким образом, при котором не допускаются или уменьшаются риски для биологического разнообразия, с учетом также рисков для здоровья человека. Преднамеренное трансграничное перемещение живых измененных организмов требует принятия надлежащих мер для обеспечения безопасности. Основной мерой является процедура заблаговременного обоснованного согласия.

К специальным вопросам, в отношении которых осуществляется международно-правовое регулирование в сфере обеспечения биобезопасности и требуется дальнейшее развитие, относятся:

- установление принципов сотрудничества между государствами разного уровня развития;
- внедрение адекватных процедур экологической экспертизы проектов, которые могут оказывать значительное воздействие на биологическое разнообразие в рамках более широкой оценки последствий программ по биоразнообразию;
- определение порядка передачи технологий, имея в виду, что они включают и биотехнологии, который должен быть согласован с установленными на международном уровне положениями по оценке и регулированию рисков;
- создание механизмов международного контроля;
- широкое распространение необходимой информации;

– целесообразное участие общественности, при котором ослабляется политический характер проблемы создания живых измененных организмов.

Важной качественной характеристикой Протокола является механизм реализации, направленный на обеспечение соблюдения его положений, а значит, и на обеспечение биобезопасности.

Этот механизм включает:

– особые обязательства (к примеру, обязательство не подвергать угрозе нарушения установленные цели при регулировании трансграничных перемещений живых измененных организмов между государствами-участниками и государствами, которые не участвуют в Протоколе);

– создание специальных механизмов и утверждение процедур, среди которых:

- учреждение национального компетентного органа, в чьи полномочия входит получение и рассмотрение уведомлений до преднамеренного трансграничного перемещения соответствующих живых измененных организмов;
- механизм посредничества по биобезопасности;
- периодический отчет перед Конференцией Сторон, выступающей в качестве Сопредседателя Сторон настоящего Протокола, о мерах, принятых государством-участником в осуществление Протокола;
- рассмотрение и утверждение процедур и организационных механизмов для содействия соблюдению положений настоящего Протокола и рассмотрения случаев несоблюдения;
- разработка процедур и механизмов по предоставлению консультативных услуг или помощи;
- периодическая (по меньшей мере через каждые пять лет после вступления в силу) оценка эффективности Протокола Конференцией Сторон, включая оценку его процедур и приложений.

Протокол не содержит специальных положений по урегулированию споров, ссылаясь на Конвенцию о биологическом разнообразии 1992 г.

В заключение еще раз подчеркнем, что сложность установления границ международно-правовых обязательств по использованию ЖИО во многом объясняется важностью соблюдения равновесия между значительными экономическими и иными выгодами и надлежащими гарантиями по охране окружающей среды и здоровья человека, более точно – для определения баланса между продолжением интенсивных научных исследований и использованием их результатов и обеспечением

биобезопасности. С одной стороны, биотехнология должна развиваться, с другой – ограничение применения и использования живых измененных организмов является сдерживающим фактором в системе защиты человека и окружающей среды. Обеспечение указанных интересов нуждается в установлении принципиальных правовых подходов к регулированию международных отношений таким образом, чтобы, создавая условия для развития биотехнологии, государства осуществляли сотрудничество с целью принятия мер по предотвращению, уменьшению и преодолению неблагоприятных последствий для сохранения и устойчивого использования биологического разнообразия, с учетом рисков для здоровья человека. В отношении развития биотехнологии, несмотря на значительные успехи и полезный эффект, ученые не берутся точно предсказывать долгосрочные последствия, и общество не готово в полной мере согласиться с возможными рисками использования живых измененных организмов.

Применение биотехнологии вносит вклад в устойчивое использование биологических ресурсов, требуя при этом создания механизмов для их безопасной передачи. Такие механизмы создаются как на внутригосударственном уровне в контексте создания национальной системы биобезопасности, так и на международном уровне, в первую очередь в плане трансграничного перемещения.

Биобезопасность – это относительно новая сторона международной безопасности, обеспечение которой стало предметом регулирования прежде всего международного права окружающей среды. Международно-правовое регулирование в данной области продиктовано способностью права целенаправленно воздействовать на государства по обеспечению устойчивого развития биологического разнообразия, которое включает использование биотехнологии. При этом задача усиления безопасности и разработки международных механизмов сотрудничества требует развития прогностического подхода в рамках международного права. Возможность изучения практических последствий проведения исследований в области биотехнологии и применение их результатов на самых ранних этапах разработки биотехнологии будут способствовать осуществлению надлежащего правового регулирования последствий передачи биотехнологии.

О защите интересов российских рыбаков в водах Шпицбергена

*Бекашев К.А.**

Как известно, в прибрежных водах архипелага Шпицберген¹ в течение длительного времени сохраняется напряженная для российских рыбаков обстановка. Норвежская береговая охрана ежегодно арестовывает рыбопромысловые суда под флагом Российской Федерации и налагает на них административные штрафы значительного размера. Все эти действия норвежских властей сопровождаются политической шумихой, что негативно отражается на российско-норвежских отношениях, которые руководители обоих государств признают плодотворными.

Воды архипелага являются неотъемлемой частью экосистемы Баренцева моря. С экономической точки зрения район архипелага Шпицберген – важный рыбопромысловый бассейн для многих государств. Однако основными пользователями биоресурсов в этом районе являются Россия и Норвегия, на долю которых приходится около 90% от общей добычи. Основными объектами отечественного промысла являются треска, морские окуни, черный палтус, северная креветка. В этом районе российские рыбаки ежегодно вылавливают более 100 тысяч тонн морепродуктов (в 80-х годах – 350 тыс. т).

Биоресурсы, обитающие в водах Шпицбергена, являются частью единых трансграничных запасов рыб, обитающих на всей акватории баренцевоморского шельфа. Определение таких запасов дано в Конвенции ООН по морскому праву 1982 г и Соглашении 1995 г. Целостность этих запасов предполагает единство управления ими. Поскольку эти запасы являются совместными для России и Норвегии, такое

* Бекашев Камиль Абдулович – д.ю.н., профессор, зав. кафедрой международного права МГЮА, советник министра сельского хозяйства Российской Федерации по вопросам рыбохозяйственной политики, член Редколлегии Московского журнала международного права.

¹ Международно-правовой статус Шпицбергена подробно рассмотрен в работах А.Н. Вылегжанина, Р.В. Деканозова, В.А. Сокиркина, Л.Д. Тимченко. Из новейших комплексных работ, посвященных Шпицбергену, см. Исследования ПИНРО в районе архипелага Шпицберген. Мурманск: Изд-во ПИНРО, 2004.

управление должно осуществляться **совместно** на равноправной основе с учетом общепризнанных норм международного права. Декретом от 3 июня 1977 г. вокруг архипелага установлена 200-мильная рыбоохранная зона. Одновременно Норвегия распространила действие своих правил рыболовства на эти воды. Россия не признает законным распространение в одностороннем порядке мер регулирования, установленных для экономической зоны Норвегии, на рыбоохранную зону Шпицбергена. В ноте посольства СССР от 15 июня 1977 г. указано, что этот шаг не соответствует обязательствам, принятым на себя Норвегией по Договору о Шпицбергене 1920 г.

Принятое решение Правительство СССР расценивало как очередной шаг Норвегии, направленный на незаконное расширение своих прав в районе Шпицбергена, что выходит за рамки рыболовных проблем. Более того, в ноте прямо говорится, что Правительство СССР примет все меры по защите своих законных рыболовных интересов в этом районе.

Решение Норвегии об установлении 200-мильной зоны принято в одностороннем порядке и основывается на внутреннем законодательстве, хотя касается особого района, который не подпадает под действие упомянутого договора.

Директорат по рыболовству наделяется полномочиями по: запрету на ведение промысла в определенных районах для защиты молоди и обеспечения пополнения запаса (СССР признал эти полномочия легитимными в 1978 г.); решению об орудиях лова и минимальном промысловом размере для регулирования промысла; определению ежегодного объема максимально допустимого улова и промысловой нагрузки по каждому виду рыб; решению о том, суда каких стран могут участвовать в промысле; решению о регулировании других условий для участия в промысле; решению о размере ячеи, размерах и конструкции орудий лова; решению о разрешаемом промысле; запрету нахождения и хранения на борту определенных орудий лова; решению об обязанности спецификации и отчетности по выловленным объектам, видам рыб, времени улова, промысловому району, орудию лова и т.д., решению об осуществлении контроля за иностранными судами.

В 1994 г. норвежские власти одобрили предписание «О регулировании промысла в рыбоохранной зоне архипелага Шпицберген». Его действие распространяется на суда всех стран, занимающихся промыслом рыбы в рыбоохранной зоне. Предписание накладывает обязательство представлять в Директорат по рыболовству Норвегии данные

по уловам, а также другие данные при ведении промысла, заходе и выходе в рыбоохранную зону. На каждом судне должен заполняться промысловый журнал.

Устанавливая в одностороннем порядке свои меры регулирования промысла в районе Шпицбергена, Норвегия все чаще закрывает для тралового промысла значительные акватории на длительный период не только в отношении трески и пикши, но и других видов, например северной креветки и сельди. По данным ПИПРО, вылов донных видов рыб норвежскими судами тралового лова составляет всего 30-40%, а российскими траулерами – не менее 96% от соответствующих национальных квот. Таким образом, ограничения, вводимые норвежской стороной в отношении тралового промысла, ущемляют интересы в основном российских рыбаков.

Иная точка зрения о правомерности установления Норвегией рыбоохранной зоны высказана А.Н. Вылегжаниным. Проанализировав Королевский декрет о рыбоохранной зоне, он сформулировал следующие выводы.

Этим декретом уполномочивалось. 1) запрещать рыболовные операции в районах рыбоохранной зоны Шпицбергена в целях «сохранения молоди и обеспечения пополнения рыбных запасов», причем такой запрет мог устанавливаться и для конкретного сезона, и на весь год; 2) принимать Положение о мерах регулирования, касающихся орудий лова и минимального размера рыб, разрешенных к лову; 3) устанавливать величину минимального вылова для каждого из облавливаемых видов.

Далее А.Н. Вылегжанин заключает: из анализа норм Парижского договора следует, что вопрос о его соответствии может возникнуть в свете конкретных обстоятельств только в отношении первой из трех мер – запрета рыболовства. Правомерность второй и третьей мер совершенно очевидна, более того, она обусловлена исполнением Норвегией положения ст. 2 Парижского договора о сохранении и восстановлении фауны и флоры. По этой же причине надо квалифицировать как правомерную предусмотренную Королевским декретом обязанность в отношении судов, осуществляющих рыболовство в рыбоохранной зоне Шпицбергена, уведомлять по радио норвежские власти о районах, сроках начала и окончания промысла в этой зоне, а также еженедельно предоставлять данные об уловах в Департамент рыболовства²

² См., Вылегжанин А.Н. Договор о Шпицбергене 1920 г. и рыболовство // Рыбное хозяйство. 2000. № 5. С. 17

А.Н. Вылегжанин не прав в том, что Договор о Шпицбергене не уполномочивает Норвегию одобрять технико-юридические нормы, касающиеся орудий лова и минимальных размеров рыб, а также устанавливать ОДУ в 200-мильной зоне за пределами территориального моря Шпицбергена. Пункт 2 ст. 2 Договора наделяет Норвегию правами по принятию мер сохранения фауны и флоры на материке только в **территориальных водах**. В момент заключения Договора 1920 г. ширина их составляла 3 мили. Это положение является принципиальным, и Норвегия не вправе нарушать положения Договора 1920 г. и руководствоваться не *ad arbitrium*, а принципом *actum ut supra*.

В этой связи любые требования норвежских властей о предоставлении отчетности в Директорат по рыболовству, касающейся рыболовства в 200-мильной зоне, нарушают принцип свободы рыболовства в открытом море.

Рыбоохранную зону официально признали только два государства – Канада и Финляндия. В нарушение Договора 1920 г. Норвегия распространила действие закона «О береговой охране» 1977 г. на рыбоохранную зону и территориальные воды Шпицбергена, что прямо указано в самом законе. Более того, она применяет положения данного закона в рыбоохранной зоне и систематически арестовывает наши суда. Например, в 1998 г. норвежские инспектора прекратили промысел 4 российских траулеров у о-ва Медвежий. В 2001 г. в рыбоохранной зоне был арестован траулер «Чернигов». В августе 2004 г. береговая охрана Норвегии запретила вести промысел сельди всем российским судам в районе Шпицбергена, мотивируя тем, что установленная правительством Норвегии квота сельди в объеме 80 тыс. т (установленная в одностороннем порядке) по этому району уже освоена другими участниками промысла – ЕС, Фарерскими островами и Исландией, хотя в целом российская квота сельди была еще не освоена. Всего в 2004 г. норвежцы арестовали 13 российских судов. В октябре 2005 г. были арестованы три рыболовных судна.

Невзирая на несогласие со стороны России, без какого-либо биологического обоснования Норвегией установлен минимальный внутренний размер ячеи тралов 135 мм против ранее согласованного размера 125 мм и минимальный промысловый размер трески 47 см, против ранее согласованного размера 42 см.

Из-за введения ограничений, а часто прямых неправомерных действий норвежских властей капитаны российских судов, не чувствуя

поддержки со стороны МИД России, федеральных органов по рыболовству и надзору, в целях избежания конфликта с норвежскими властями вынуждены покидать данный район в ущерб своей промысловой деятельности или вести промысел в нарушение норвежских правил. По данным зам. генерального директора Союза рыбопромышленников Севера А. Тихончука, за последние 3 года (2002-2005 гг.) среднегодовой удельный вес российского вылова донных видов рыб в районе Шпицбергена составляет всего 20% от общего вылова донных видов в Баренцевом море.

Формально многие арестованные российские суда нарушали норвежское законодательство. Например, траулер «Электрон» имел на борту (и, видимо, применял) мелкочейные вставки с ячейей 81 мм в кутке трала. Селективная решетка была закрыта мелкочейной делю с ячейей 87,4 мм. На судне обнаружена круглая стропа, составляющая 48% от окружности кутка.

Многие суда, плавающие под российским флагом, занесены в «черный список», и за ними установлен особый контроль.

В настоящее время Россия не осуществляет контроля за своими судами, ведущими промысел в 200-мильной рыбоохранной зоне. В связи с этим создалась парадоксальная ситуация. С одной стороны, мы решительно возражаем против ареста наших судов, а с другой – российские суда не охвачены никакой процедурой контроля. Данное обстоятельство является дополнительным аргументом Норвегии для ужесточения контроля за иностранным промыслом.

Закон от 27 июня 2003 г. о норвежских территориальных водах и прилегающей зоне устанавливает ширину тервод в 12 миль, в т.ч. у берегов Шпицбергена. Закон не определяет разрешительного режима рыболовства в этих водах иностранным рыбакам.

В соответствии с Законом от 27 июня 2003 г. Норвегия приняла Правила регулирования рыболовства во внутренних водах и территориальных водах, которые требуют от иностранных судов соответствующего уведомления для входа в терводы и добычи ресурсов. Согласно Закону от 3 июня 1983 г. о морском рыболовстве министр рыболовства вправе принять меры по ограничению рыболовства в территориальных водах вплоть до его запрещения.

Расширение Норвегией ширины территориальных вод до 12 миль возражений не вызывает, и оно корреспондируется со ст. 3 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. Однако Норвегия в соответствии

с Договором 1920 г обязана допускать суда всех государств-участников в терводо для промысла живых ресурсов моря на равноправных основаниях.

Таким образом, в вопросе легитимности промысла российскими судами живых морских ресурсов в водах Шпицбергена создалась тупиковая ситуация. С одной стороны, Договор 1920 г позволяет судам и гражданам всех договаривающихся сторон на одинаковых основаниях заниматься рыбным промыслом в территориальных водах Шпицбергена. За пределами территориальных вод водное пространство является открытым морем, и никто не должен ограничивать право других государств заниматься рыболовством. С другой стороны, согласно ст. 3 Договора 1920 г граждане всех государств обязаны при ведении промысла соблюдать законы и постановления Норвегии. Но в данном случае речь идет только о территориальных водах Шпицбергена. Однако рыбные ресурсы Баренцева моря являются единым запасом и трансграничными ресурсами. Еще в 1978 г СССР и Норвегия в специальном Коммюнике (Ишков – Эвенсен) признали, что «запасы рыб, осуществляющих миграции между разными зонами Баренцева и Норвежского морей, подлежат регулированию во всем ареале их распространения, включая район Шпицбергена» Более того, это Коммюнике позволяет принимать Норвегии в районе Шпицбергена недискриминационные меры об охране молоди рыб. Пределы такого района не определены. Все вышесказанное и послужило основанием учреждения рыбоохранной зоны.

В связи с изложенным в целях защиты жизненных интересов российских рыбаков и экономики северного бассейна России, а также упорочения исторических прав РФ на ресурсы Шпицбергена считаю необходимым следующее.

1 Ввиду отсутствия международно-правового механизма регулирования рыболовства в районе Шпицбергена (в т.ч. в рыбоохранной зоне) предложить Норвегии разработать и подписать двусторонний протокол или иной документ о сотрудничестве в сохранении и рациональном использовании живых морских ресурсов в территориальных водах Шпицбергена и в прилегающих к ним районах. Согласно ст. 116 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г все государства имеют право на то, чтобы их граждане занимались рыболовством в открытом море при условии соблюдения их **договорных** обязательств. В данном случае договорные обязательства отсутствуют (СРНК создана для иных целей), а есть односторонние принудительные действия Норвегии;

2. В Российской Федерации отсутствуют законодательные нормы, карающие судовладельцев за нарушение правил рыболовства в зонах иностранных государств. Статья 8.17 КоАП РФ содержит санкции за нарушение правил добычи водных биоресурсов **только в водах Российской Федерации**. Применяемые административные меры (типа лишение лицензии) судовладельцы легко решают известными способами и средствами. Непризнание РФ рыбоохранной зоны не освобождает наших судовладельцев от обязанности соблюдать норвежские правила рыболовства. В этой связи Минсельхоз РФ должен разработать предложения по совершенствованию законодательных и отраслевых нормативных правовых актов, касающихся применения санкций к нарушителям правил рыболовства в зонах других государств, включая район архипелага Шпицберген.

3. Незамедлительно организовать постоянный контроль рыбоохранными судами РФ промысловых судов российских судовладельцев или размещать инспекторов на таких судах. Недавно глава МИД Норвегии заявил, что Россия может прислать своих инспекторов для осуществления контроля своих судов в водах Шпицбергена³

4. Считаю целесообразным российским судовладельцам обратиться в Трибунал ООН по морскому праву с иском о нелегитимности установления Норвегией рыбоохранной зоны и принятия ею принудительных действий в отношении российских рыбаков.

Реализация приведенных выше предложений в значительной степени смягчит напряженность между РФ и Норвегией в области рыболовства и защитит **исторические права** российских рыбаков на свободный промысел живых морских ресурсов в водах архипелага Шпицберген. (Название архипелага Шпицберген дано голландским мореплавателем В. Баренцем в 1596 г. Русские поморы задолго до Баренца освоили путь к архипелагу, называя его Грумант (Груланд). На материке и в прилегающих водах они добывали морского зверя – моржей, белых медведей, белух. Свои плавания груманланы совершали на небольших судах-ладьях. На карте Г. Меркатора, изданной в 1569 г., на месте современного Шпицбергена изображены семь островов с названием «Святые русские». На карте «Северных земель», изданной в конце XVI века, острова обозначены надписью «Русская земля». Баренц на одном из островов установил столб с надписью о присоеди-

³ См.: Йонас Гар Стере. Не хотим вступать в «рыбную войну» ни с ЕС, ни с Россией // Известия. 25.11.2005 г

нении этого острова к Нидерландам. В 1612 г. англичане снесли этот столб и заявили, что архипелаг еще до Баренца был открыт англичанином Уиллоуби. В 1615 г. датско-норвежский король провозгласил Шпицберген частью Гренландии и владением Дании.

Последующий обмен нотами между Россией, Норвегией и Швецией привел к согласованию первого договорно-правового режима на Шпицбергене (Соглашение 1872 г.). Соглашение 1872 г. о Шпицбергене не распространялось на о. Медвежий. В 90-х годах XIX века попытку утвердиться на о. Медвежий предприняла Германия. Российский посол в Берлине заявил в июне 1899 г. протест Германскому правительству, а к о. Медвежий был направлен русский крейсер, и Германия отказалась от попытки завладеть островом.

Таким образом, несомненным является тот факт, что русским поморам и принадлежит ведущая роль в освоении и колонизации архипелага⁴).

⁴См.: Исследования ПИНРО в районе архипелага Шпицберген. С. 9

Краткая история международного права (в контексте цивилизационного подхода)

Шумилов В.М.*

О цивилизационном подходе к МП. Современное международное право, как представляется, находится не просто в стадии *функционирования*, но в стадии *развития*.

В мире осуществляется перегруппировка сил. Адекватно ей идут изменения в международно-правовой надстройке. Какие тенденции свойственны современной международной системе? Куда эволюционирует международное право? Чтобы ответить на эти вопросы, полезно снова вернуться к истокам, взглянуть на исторические корни МП.

Однако при этом важен и ракурс такого рассмотрения. Возможны различные углы зрения на международные отношения и МП: локальный, системный, глобалистский, естественнонаучный, позитивистский, а также их сочетание. В настоящей статье предлагается *цивилизационный* подход к государствам, к истории МП.

При *цивилизационном* подходе под цивилизацией понимают либо все человечество, объединенное общей историей и культурой, либо отдельные государства и группы государств, объединенные своими специфическими чертами, элементами культуры. В данном случае используем второе значение термина.

Язык, идеи, право, ценностные ориентиры, искусство, наука, промышленность, религия, города, дороги, высокие технологии и т.п. – это все компоненты цивилизации, которые могут быть – вместе или по отдельности – взяты за основу, в зависимости от поставленной задачи, для классификации государств по цивилизационному подходу

В западных обществоведческих, гуманитарных науках чаще других, пожалуй, используются две классификации.

В *первом* случае в качестве цивилизационного критерия берется промышленность, или *индустрия*. Соответственно, все государства (и которые были когда-то, и которые существуют в наше время) можно подразделить на:

* Шумилов Владимир Михайлович – д.ю.н., профессор, заведующий кафедрой ВАВТ член Научно-экспертного совета Межпарламентской ассамблеи ЕврАзЭС, член Редакционной коллегии Московского журнала международного права.

- *доиндустриальные*; в таких государствах промышленности не было или пока нет; производство нужных товаров осуществляется ремесленниками либо завозится из других стран; к этой категории государств можно отнести довольно большое число развивающихся государств;

- *индустриальные*; в таких государствах существует развитая промышленность в виде фабрик и заводов, т.е. массового производства; к этой категории относят большинство развитых стран и отдельные развивающиеся страны;

- *постиндустриальные*; в таких государствах наука становится средством производства, широко применяются передовые, наукоемкие технологии, развита инфраструктура транспорта, связи и т.п., к этой категории относятся отдельные развитые государства.

Кстати, термины «развитые» и «развивающиеся» государства – это также отражение цивилизационного подхода.

Во *втором* случае в качестве критерия берется более сложный набор цивилизационных факторов – господствующие формы собственности, характер государства, особенности общественного сознания, менталитета и т.п.

По этому сложному критерию все государства можно подразделить на:

- *ападные*; в таких государствах преобладает либо частная собственность на средства производства, либо плюрализм форм собственности; царит идеология прав человека, личности; государства строятся на принципе разделения властей, являются правовыми, социальными; политические режимы – демократические; экономика находится на передовых позициях; в иерархии общественных ценностей на первом месте стоит индивидуальное, частное, негосударственное; к этой категории можно отнести все развитые государства и отдельные развивающиеся страны;

- *восточные*; в таких государствах чаще преобладают государственная, коллективная формы собственности; правовые режимы – авторитарные или тоталитарные; уровень развития экономики и благосостояния – ниже; в иерархии общественных ценностей преобладает все коллективное, общественное, государственное; к таким государствам в основном относятся развивающиеся страны Азии, Африки;

- *смешанные*; в таких государствах имеется смешение черт западного и восточного типов государства. Многие государствоведы к смешанному типу государства относят и Россию.

Указанные классификации не являются чем-то раз и навсегда данным. В реальной жизни многие государства, отнесенные к одному типу,

могут содержать в себе элементы государств других типов. Кроме того, следует иметь в виду, что государства объединены групповыми интересами с учетом принадлежности к тому или иному континенту, и в этом случае можно выделить, например, европейскую, африканскую, латиноамериканскую, русскую, китайскую и другие цивилизации.

Очевидно, что взаимодействие государств и групп государств – это взаимодействие цивилизаций, в котором большое значение имеют цивилизационные ценности, приоритеты в иерархии этих ценностей¹

Этапы развития МП. Существует множество различных точек зрения на происхождение МП, на этапы его развития.

Например, британский юрист-международник Лоуренс Оппенгейм (1858-1919) полагал, что в древнюю эпоху и в ранние средние века международного права не существовало, и относил возникновение МП к XV-XVI вв.²

Ф. Ф. Мартенс (1845-1909), российский юрист и дипломат, различал в истории МП три периода: первый – с древнейших времен до середины XVII века; второй – с середины XVII века до начала XIX, третий – с Венского конгресса 1815 г.³

В советский период в отечественной международно-правовой науке господствовало представление, что международное право возникло одновременно с появлением государства, и его история подразделялась на этапы в соответствии с этапами развития государства: периоды рабовладельческого, феодального, капиталистического и социалистического строя⁴

Профессор И. И. Лукашук предлагает следующую, наиболее оптимальную, периодизацию МП:

- первый период – *предыстория* МП (с древних веков до конца средних веков);
 - второй – период *классического* МП (с конца средних веков до Лиги Наций);
 - третий – период *современного* МП (право, основанное на Уставе ООН)⁵
- Возьмем ее за основу

¹ Шумилов В. М. Правоведение. М., 2006. С. 35-42.

² Оппенгейм Л. Международное право. Пер. с англ. Том I. Полутом I. М., 1948. Пар. 37-53.

³ Мартенс Ф. Ф. Современное международное право цивилизованных народов. Т. 1. М., 1996. С. 27

⁴ Международное право / Под ред. Л. А. Моджорян, Н. Т. Блатовой. М., 1970. С. 3-48.

⁵ Лукашук И. И. Международное право. Общая часть. М., 1996. С. 40-68.

Предыстория МП. Первые цивилизации возникли на Востоке (Древний Китай, Древняя Индия, Древний Египет). Позднее возникли целые империи – в Европе, Азии, на Среднем Востоке.

Повсюду в ходе общения между древними государствами заключались договоры, предоставлялись иммунитеты послам, действовали определенные обычаи в военное время.

Наиболее известным договором древности является договор о мире и союзе между фараоном Египта и царем Хеттского царства, соседнего с Египтом (XIII в. до н.э.). Текст договора был выгравирован на серебряных табличках, которыми стороны обменялись. Участники договора должны были оказывать друг другу содействие в войнах с внешними врагами, в подавлении восстаний.

По дошедшим до нас свидетельствам, еще в 3 тысячелетии до н.э. заключались договоры между городами-государствами Месопотамии, или Двуречья, которые утверждали неприкосновенность границы и предусматривали решение споров на основе арбитража.

Среди государств Древнего Китая запрещалось одностороннее изменение русла рек, имеющих хозяйственное значение для сопредельных государств.

Греческие города-государства общались друг с другом посредством послов, которые пользовались неприкосновенностью. При необходимости эти государства объединялись в *симмахии* – военно-политические образования, напоминающие международные организации, с общими органами, принимающими решения.

Признавалось, что война не может быть начата без предварительного объявления. Действовало правило: при захвате города всех нашедших убежище в храме следовало пощадить.

В некоторых договорах предусматривалась свобода плаванья в открытом море, запрещался заход в порты прибрежного государства без предварительного разрешения.

Древний Рим (VIII в. до н.э.) – Римское государство – вело завоевательную политику, расширяя территорию. Оно заключало договоры о дружбе, оборонительных союзах, о приостановке военных действий, о гостеприимстве, по территориальным вопросам. Другие народы порабошались, а их земли становились частью империи. Использовался принцип «ничейной земли» (по аналогии с гражданско-правовым понятием «ничейной вещи»): чужие территории признавались «ничейными» и подлежали захвату

В последующие века в общение народов и государств мира вовлекались все новые и новые участники: в V-VI в. появилось государство франков; в VI-VII вв. – Арабский халифат (с центром в Багдаде); в VII в. – Первое болгарское царство (государство славянских племен); в VIII в. – город-республика Венеция; в VIII-IX вв. – Древняя Русь; в VIII-X вв. – Польша; в X в. – города-республики Генуя, Пиза; в X-XI вв. – Германия, Англия; в XI-XIV вв. – Сельджукский султанат, Османский султанат (этапы формирования Османской империи, Турецкого государства); в XIII в. – Великое монгольское государство и т.д.

Внутреннее право Древних Египта, Индии, Китая закрепляло полное бесправие иностранцев. Зачастую запрещались любые отношения с иностранцами. На Западе, в Древней Греции, например, считалось, что греки – избранный народ, а все остальные народы – варвары и должны быть рабами греков.

Для защиты иностранцев и признания их прав заключались торговые договоры.

В Древней Греции из числа граждан назначались *проклены*. Они должны были покровительствовать иностранцам, защищать их интересы, служить посредниками в отношениях с властями страны пребывания иностранца.

В Древнем Риме для покровительства иностранцам назначались специальные лица – *преторы*. Постепенно в имущественных спорах между римлянами и чужеземцами были выработаны нормы, получившие название «права народов» (*ius gentium*).

Прогрессивные аналогии и принципы, заложенные в «право народов», постепенно проникли и в международные отношения – отношения между Римом и другими государствами.

Следует иметь в виду, что в те времена не было резкого разграничения между правом, моралью, судопроизводством и религией. Право вообще находилось под глубоким воздействием религии, а предыстория МП – под влиянием христианства в его католической форме. Не случайно центр римско-католической церкви «город Ватикан» в соответствии с международно-правовым обычаем пользуется статусом государственно-подобного образования, субъекта МП.

Интересно, что в X веке древнерусское государство по итогам походов на Византию заключило с ней 4 договора: в 907, 911, 945 и 972 гг.

Договоры предусматривали уплату дани «греками», содержание русских, попавших в Византию, касались уголовных и гражданских

отношений между греками и русскими, находившимися в Византии, регулировали вопросы возврата имущества при кораблекрушениях, взаимного выкупа и возвращения рабов и пленников.

Договор 972 г. содержал клятву князя Святослава быть в вечном мире с греками.

В XI и XII веках славяне заключили несколько договоров «с немцами» – ганзейскими городами, Ригой, Немецким орденом, Швецией. В договорах определялось положение иностранцев на территориях русских государств и положение русских – на немецких территориях. Причем оговаривалось, что в случае противоречия норм сторон приоритет отдавался нормам русского права⁶

Из этих примеров, кстати, видно, что русская цивилизация находилась в тесном общении с Востоком и Западом, оставаясь и формируясь далее как самостоятельное цивилизационное пространство.

Итак, для предыстории МП характерен локальный и эпизодический характер правотворчества, существование норм преимущественно в форме обычаев, религиозных предписаний, отсутствие развитого международного правосознания. В международных отношениях господствовала грубая сила. Внутренняя жизнь стран была скрыта от иностранцев и, как правило, закрыта для них.

Тем не менее именно западная – европейская – цивилизация подготовила почву для становления классического МП. Этому способствовали и практика отношений и разработка доктрины МП.

Период классического МП. Большое значение в этот период и в последующем сыграл труд голландского юриста Гуго Гроция (1583-1645) «О праве войны и мира» (“*De Jure Belli ac Pacis*”)⁷ В нем Гроций в качестве центральной идеи обосновал роль и место «естественного права» как самостоятельного источника норм «права народов», помимо обычаев и договоров. Значительное влияние имели его концепции справедливой и несправедливой войны, прав и свобод личности, квалифицированного нейтралитета, идеи мира и периодических международных конференций.

На доктринальном уровне разрабатывались идеи суверенитета и равноправия государств. Вопросы суверенитета были рассмотрены, в частности, в работах ученых XV-XVI вв. – Макиавелли (1469-1527), Гоббса (1588-1679).

⁶ Владимирский-Буданов М.Ф. Обзор истории русского права. Р-на-Д., 1995. С. 111-114.

⁷ Гуго Гроций. О праве войны и мира. М., 1994.

Для данного периода была характерна ожесточенная борьба внутри самого европейского цивилизационного пространства. Это была борьба на выживание, позднее – борьба за гегемонию и вытекающие отсюда преимущества. Вся международная жизнь этого периода воспринимается в основном как жизнь государственных образований внутри Европы и жизнь самой Европы в мире. Европоцентризм – вот главная особенность средних веков.

В этот период оформилось и постоянно давало о себе знать противостояние между Францией и Германией, а также между этими двумя странами, с одной стороны, и Великобританией – с другой. Россия в полной мере участвовала в большой европейской игре. Вся внешняя политика являла собой различные комбинации блокирования этих «центров силы» друг с другом.

Для периода *классического* МП важными стали, в частности, следующие события и явления:

- 30-летняя война и Вестфальский мир 1648 г.,
- завоевание колоний (заморских территорий) европейскими странами и индустриализация в западных государствах;
- появление США как независимого государства;
- завоевания Наполеона и Венский конгресс 1815 г.,
- выход (точнее, вывод при помощи США) Японии из самоизоляции;
- первая мировая война;
- вторая мировая война.

В результате 30-летней войны XVII века политическую раздробленность Германии закрепили юридически, что открыло путь для создания независимых национальных государств Европы (например Швейцарии, Голландии).

В религиозной сфере Вестфальский мир уравнивал в правах кальвинистов, католиков и лютеран и тем самым создал единую цивилизационную основу Европы.

Ослабив Германию, Франция предприняла меры и действия против Великобритании. Наполеон развернул против нее экономическую войну, издав Декрет о «блокаде Британских островов» (1806 г.) и создав систему континентальной блокады. В блокаде участвовали многие государства Европы, в том числе Россия.

Несоблюдение блокады рядом государств стало причиной нескольких войн и обострения отношений с Францией, в том числе одной из причин войны Франции с Россией (1812 г.).

После разгрома наполеоновской армии в России монархи России, Австрии и Пруссии создали Священный Союз (1815 г.). Теперь уже Франция была ослаблена, и началось усиление Германии.

Франция была помещена под международную опеку, которая, впрочем, достаточно быстро закончилась благодаря мастерству французских дипломатов. Вокруг Франции были созданы государства-барьеры: Нидерландское королевство, рейнские провинции Пруссии.

Венский конгресс 1815 г. и созданный Священный Союз закрепили на долгие годы новое соотношение сил в Европе и мире.

Экономически Европа быстрыми шагами двигалась к буржуазным революциям, к индустриализации, к расширению мирохозяйственных связей, главным образом путем колонизации других территорий и народов.

Великие географические открытия привели к образованию мирового товарного рынка, подтолкнули колонизацию Северной и Южной Америки, Африки, Азии.

С момента открытия Америки Колумбом европейские страны (Испания, Португалия, Англия, Франция) приступили к ее колонизации, в ходе которой были практически уничтожены многие исконные народы Латинской Америки и их древние государства.

Громадные ценности вывозились в метрополии. Только Испания за 300 лет господства вывезла в Европу 2500 тонн золота и около 100 тысяч тонн серебра, что было эквивалентно по тем временам несметному капиталу в размере 6 млрд. долларов⁸

Великобритания, Франция превратились в крупнейшие метрополии. Европейская экономика «подпитывалась инвестициями» из доминионов, которые шли на развитие западной промышленности и торговли.

Взаимодействие цивилизаций – европейской и заморских – приняло форму эксплуатации, ограбления, неэквивалентного обмена, односторонней выгоды Европы.

После провозглашения независимости (1776 г.) Соединенные Штаты также заявили свои претензии на колониальные пространства, прежде всего те, которые лежали рядом: большинство народов и государств, высвободившихся из-под колониальной зависимости от Европы (1810-1825 гг.), незамедлительно стали объектом военно-политической и экономической экспансии со стороны «соседа» – Соединенных Штатов Америки. США стали достойным представителем западной цивилизации в «своем полушарии»

⁸ Черниловский З.М. Всеобщая история государства и права. М., 1996. С. 362-373.

Так, в 1846 г США совершили агрессию против Мексики и силой присоединили себе часть ее территории; на этой территории возникли штаты Техас, Калифорния, Аризона. Американские компании, вытеснив европейские, захватили добычу ценных металлов и нефти.

Понятно, что всюду метрополии насаждали свою культуру, в том числе свое правосознание, поэтому правовые системы государств – бывших колоний входят, как правило, в те же правовые семьи, что и государства – бывшие метрополии⁹

Соединенные Штаты довольно быстро заявили о своих собственных интересах. Сформировался «англосаксонский блок заклятых друзей» – Великобритании и США.

В 1823 г Президент США Дж. Монро в послании конгрессу сформулировал в качестве основополагающего принципа политики США идею разделения мира на *американскую* и *европейскую* системы. Доктрина Монро¹⁰ предусматривала, что территории на американском континенте не должны рассматриваться «в качестве объекта для будущей колонизации любой европейской державой», европейские страны не должны «распространять свою систему» в Северной и Южной Америке. Тем самым США определили «свою зону интересов»

Доктрина Монро подготовила почву для последующей экспансии США в Америке и в последующем получила естественное развитие. В 1895 г государственный секретарь США Р. Олни в ноте правительству Великобритании по случаю венесуэльского конфликта сформулировал линию своей страны на вытеснение Великобритании и других европейских государств с Американского континента и установление там гегемонии США.

Доктрина Олни была прямо направлена как против европейских, так и против латиноамериканских стран (что затем показала американская оккупация Кубы по Парижскому мирному договору 1898 г с Испанией). Начался период, получивший название политики «большой дубинки»

Логическим завершением этой линии стала доктрина *панамериканизма*. Ее основы были сформулированы А. Гамильтоном и в 20-е гг XIX века развиты государственным секретарем США Г. Клеем в качестве противовеса концепции «латиноамериканского единства» (которую выдвинул С. Боливар).

⁹ Правовые системы стран мира: Энциклопедический справочник / Под ред. А.Я. Сухарева. М., 2000.

¹⁰ Дипломатический словарь / Под ред. А.А. Громыко. М., 1985.

В ноябре 1852 г правительство США отправило военно-морскую экспедицию в Японию – с целью принуждения Японии, проводившей политику изоляционизма, к установлению дипломатических и торговых отношений с США. Япония обязалась отказаться от политики изоляции страны, установить отношения с европейскими государствами, предоставить им режим наиболее благоприятствуемых наций, открыть японские города для иностранцев и иностранных судов.

США получили дополнительные права: американцы могли постоянно проживать в открытых портах, обладали экстерриториальностью, был установлен выгодный курс обмена долларов на японскую валюту и т.п.

Тем самым в большую политику вовлекался «новый игрок», заведомо зависимый от США, на Дальнем Востоке, рядом с Россией, учреждался форпост западной цивилизации.

Интересное наблюдение: если европейцы сначала использовали прямую силу (завоевание колоний), а затем шло экономическое освоение доминионов, то США сначала, как правило, пытались обеспечить экономическое проникновение, а затем подкрепляли его силой или демонстрацией силы.

А между тем в Европе во второй половине XIX века Германия стремилась обеспечить свое доминирование и изолировать Францию. Сложился Тройственный союз Австро-Венгрии, Германии и Италии (1879-1882 гг.).

С помощью Тройственного союза шло проникновение Германии на Балканы и в Турцию. Тройственный союз был шагом на пути подготовки и развязывания первой мировой войны.

В ответ на создание Тройственного союза Франция, Россия и Великобритания сформировали свой блок – «Сердечное согласие» (*Entente cordiale*), или Антанту

Оба блока были нацелены на передел уже поделенного мира, перераспределение колоний, сфер влияния. Главная роль в развязывании войны принадлежала Германии. С обеих сторон в состоянии войны находились десятки государств. В конечном итоге войну Германия и ее блок проиграли. Плодами победы в первой мировой войне воспользовались Франция, Великобритания, Италия и прежде всего США. Больше всех потеряла Россия.

В ходе этой войны в 1917 г. в России произошла смена власти: монархию заменило ненадолго буржуазное государство (республика), которое, в свою очередь, не устояло перед радикальными силами.

К власти пришла Российская социал-демократическая рабочая партия (большевиков) – РСДРП(б) – во главе с В.И. Лениным. В стране воцарилась «диктатура пролетариата», которая руководствовалась идеологией *коммунизма* (марксизма-ленинизма).

Имеются сведения, что деятельность Ленина по разрушению государства была профинансирована германским правительством с целью ослабления России и выхода ее из войны. Внутри страны началась гражданская война.

При этом речь изначально шла о «мировой революции» Россия должна была, по замыслу большевистского руководства, сыграть роль «первой спички», от которой должно было возгореться пламя «мирового пожара» Предполагалось, что революция «перекинется» в Германию и другие европейские страны, где власть также возьмут в руки «трудающиеся массы»

В действительности Россия свернула с пути общего цивилизованного развития в утопию, вступила в период Советского строя, в котором собственность и средства производства были монополизированы государством, власть была узурпирована одной партией и в конечном итоге выродилась в тоталитаризм. Россия понесла неисчислимые жертвы и потери – людские и территориальные.

Свой вклад в развитие МП Советская Россия внесла, приняв, в частности, декрет «О мире» 1917 г. В нем предлагалось всем воюющим народам и правительствам начать переговоры о справедливом и демократическом мире без аннексий и контрибуций. Отменялись все неравноправные международные договоры России (в основном со странами Востока). Выдвигалось требование ликвидации колоний. Грабительские войны объявлялись преступлением против человечества.

В августе 1918 г. Советское правительство издало декрет за подписью В.И. Ленина – о прекращении несправедливых международных договоров о разделе Польши, и это означало признание за Польшей права на самостоятельное государственное существование.

В 1919-1920 гг. проходила Парижская мирная конференция, созванная державами-победительницами в первой мировой войне для выработки мирных договоров. На конференции с новой силой проявились противоречия внутри блока государств западного цивилизационного типа: Франция всячески стремилась ослабить Германию, а «англосаксонский блок» Великобритании и США – сохранить дееспособную Германию для противовеса Франции.

На пленуме конференции в апреле 1919 г. был принят Статут (устав) Лиги Наций, а в июне 1919 г. состоялось подписание Версальского мирного договора с Германией (вступил в силу в январе 1920 г.). Статут Лиги Наций содержался в тексте Версальского договора.

Сложившийся миропорядок получил название *Версальской системы*. Эта система была создана без России и без учета ее интересов. Более того, уже на Парижской конференции и в последующих действиях западных государств просматривалось желание использовать Германию в качестве орудия, направленного на Россию.

На протяжении всей своей работы Парижская конференция выполняла роль штаба вооруженной интервенции против России.

Именно в этот период в мире родилось идеологическое противостояние как межгосударственное явление. Западная цивилизация со своими ценностями противостояла новой системе ценностей – Советскому строю.

Противостояние идеологий и систем ценностей стало определять поведение государств, групп государств и, соответственно, структуру и содержание международного права.

В Германии, Италии, Японии и некоторых других странах расцветала практика и идеология *фашизма* (национал-социализма), устанавливались государственные режимы тоталитарного типа.

Фашизм противопоставляет институтам и ценностям демократии так называемый *новый порядок* и соответствующие ему методы управления: опора на массовую партию, непререкаемый авторитет «вождя», подавление «инакомыслия», шовинизм, расизм и враждебность к иным нациям, милитаризация жизни и общественного сознания, имперские планы, связанные с насильственным захватом территорий.

Согласно Статуту, Лига Наций ставила целью «развитие сотрудничества между народами и гарантию их мира и безопасности». Понятно, что эти слова прикрывали государственные интересы ведущих на тот момент государств мира. Лига Наций была призвана стать институциональной основой *Версальской системы*. Эта система по определению не могла быть долговечной и справедливой.

Лига Наций оказалась беспомощной; она не приняла ни одного эффективного решения и в случае итальянской агрессии против Эфиопии в 1935–1936 гг., и при нарушении Германией Версальского договора, и в случае германо-итальянской интервенции в Испании в 1936 г.

Во всех этих действиях уже просматривалась угроза новой войны. СССР стремился противодействовать этому, однако ведущие страны Лиги Наций вели политику «умиротворения» агрессоров.

Европейские страны постепенно открывали путь для германской агрессии на Восток. Они Локарнскими договорами 1922 г. гарантировали западные границы Германии, но не гарантировали восточные. «Большой вклад» в антисоветской истерии и подталкивании Европы и человечества ко второй мировой войне внесла Великобритания.

В сентябре 1938 г. премьер-министры Великобритании и Франции подписали с фашистскими диктаторами Германии и Италии (Гитлером и Муссолини) Мюнхенское соглашение о расчленении Чехословакии. Другими словами, агрессора любыми путями старались переориентировать на Восток.

Мюнхенское соглашение – пример позорного предательства западными государствами своего союзника – Чехословакии, пример пренебрежения международной моралью ради корыстных государственных интересов, пример типичного европейского политического лицемерия, когда задачи решаются за счет других: в данном случае угроза отводилась от Франции и Великобритании за счет малых государств и народов. Мюнхенское соглашение было противоправным с самого начала.

В сентябре 1939 г. Германия напала на Польшу – так началась вторая мировая война. Только благодаря нашей стране (СССР), ценой невиданных жертв гитлеровская Германия была разгромлена.

Начиная с 1941 г. постепенно сложилась антигитлеровская коалиция в составе России, Великобритании, США. Однако англосаксонский блок последовательно придерживался тактики и стратегии истощения всех потенциальных конкурентов.

Наиболее откровенно это проявилось в вопросе об открытии второго фронта в Северной Франции. Союзники преднамеренно затягивали открытие второго фронта, рассчитывая на взаимное ослабление Германии и СССР. У Черчилля настойчиво убеждал Рузвельта заменить открытие второго фронта в 1942 г. высадкой союзнических войск в Северной Африке! Высадка англо-американских войск во Франции состоялась только в июне 1944 г., когда исход войны был предрешен и стало ясно, что советская армия оккупирует всю Германию. Высадка «англосаксонского блока» предназначалась, скорее, для того, чтобы не допустить этого.

В мае 1945 г. был подписан Акт о безоговорочной капитуляции Германии, а в сентябре 1945 г. – Акт о капитуляции Японии. Германия была разделена союзниками на зоны оккупации для четырехстороннего управления ею.

В мире произошло новое перераспределение сил, и западные страны стремились обеспечить себе в нем преимущества, подчинить своему контролю ослабленные войной государства. США взяли курс на противопоставление Европы Советскому Союзу. А для этого Европу следовало поднять на ноги и объединить экономически и идеологически.

В сентябре 1945 г. США без какой-либо военной необходимости применили ядерное оружие, сбросив атомные бомбы на два японских города – Хиросиму и Нагасаки. Это была акция устрашения, демонстрация мощи, предназначавшаяся прежде всего нашей стране. Опора на ядерное оружие – вот линия, которую вели Соединенные Штаты для обеспечения своей политики.

После войны активизировалось экономическое проникновение США в Европу, начало которому положил План Маршалла: Европа накачивалась долларовыми кредитами, на которые европейские страны должны были покупать американские товары. Так складывалась международная торговля, укреплявшая сотрудничество при приоритете США. Так Соединенные Штаты проводили линию на долларовую экспансию в мире.

На Бреттон-Вудской конференции 1944 г. было принято решение о создании Международного валютного фонда с целью обеспечения стабильности международной валютной системы и международной торговли.

США добились, что американский доллар станет мировым стандартом при установлении и поддержании валютных курсов. Тем самым в руках США (через доллар) сосредоточивалась вся «кровеносная система» мировой экономики. Манипулируя валютными курсами, США ставили под контроль всю валютно-финансовую систему мира, извлекая из этого одностороннюю выгоду.

Фактически США оплачивали импорт реальных товаров из Европы и других стран национальной валютой, т.е. «бумажками», которые они сами же и печатали. Постепенно вся мировая торговля была переведена на доллары США. Это было полное господство в мировой финансовой системе.

Начинался период, который получил название «холодной войны», – период противостояния Запада и СССР по всем основным вопросам современности.

Следует сказать, что и Советский Союз зачастую действовал как лидер «мирового пролетариата», врезаясь действительно национальными интересами, попирая некоторые международно-правовые нормы, в духе гегемонизма. Например, насильственно присоединил до войны независимые Прибалтийские республики Литву, Латвию, Эстонию, прикрыв оккупацию «добровольным согласием» народов. В подобных действиях СССР был очень похож на западные государства.

В октябре 1945 г. в соответствии с ранее принятыми решениями была создана Организация Объединенных Наций (ООН). Целью ООН было декларировано поддержание и упрочение международного мира и безопасности, развитие сотрудничества между государствами. Впрочем, на деле ООН также стала ареной противостояния.

Выводы

1. Итак, в середине XX века начался новый период в развитии международного сотрудничества и международного права. *Классический* период МП ушел в прошлое.

2. За этот период несколько раз менялось соотношение сил между основными центрами силы. В роли центров силы выступали отдельные европейские государства, которые вынуждены были в целях защиты государственных интересов объединяться в неустойчивые альянсы и блоки.

3. Государства Европы еще в доиндустриальную эпоху создали колониальную систему, нещадно эксплуатируя страны и народы других континентов. Был легализован правопорядок «метрополия – доминион (колония)» Одностороннего решения метрополии было достаточно для изменения границ доминиона, отторжения территории, насаждения внутреннего политического и правового режима, угодно-го «великой державе»

Европейские страны несли свою культуру в доминионы, прежде всего свой язык, свою религию, свое право, свои ценности. Ни о каких правах человека в колониях речь не шла. Государства западного цивилизационного типа должны нести историческую ответственность за уничтожение многих народов мира.

С экономической точки зрения отношения между государством-метрополией и колонией характеризовались *неэквивалентным обменом*. Из колоний вывозились ресурсы, материальные ценности, дешевая рабочая сила. В колонии направлялись инвестиции для разработки полезных ископаемых, в результате чего во многих таких странах была создана однобокая структура экономики, изначально ориентированная на привязку к экономике метрополии.

4. В средние века международное правосознание представляло собой в основном правосознание суверенов, глав государств; массы практически не влияли на внешнюю политику и МП. Значение имели отдельные международно-правовые доктрины.

Буржуазные революции в Европе включили в процесс народные массы, привнесли идеи всеобщего мира и справедливости, отказа от захватнических войн, выборной власти, конституции, равноправия государств. В этих условиях формировалось международно-правовое сознание, складывалась доктрина и практика международного права.

5. Применение силы в отношениях между великими державами по поводу колоний, передела сфер влияний было разрешено и часто практиковалось.

Право на войну было бесспорным и делало международное право в целом явлением диспозитивным: государства путем соглашений могли отступать от любых норм.

В то же время начался цивилизационный «разворот» в сторону сотрудничества хотя бы по отдельным назревшим вопросам, которые требовали общего регулирования и порядка.

В международно-правовое регулирование внедрялся метод *много-стороннего* решения вопросов и проблем. Стали создаваться международные организации в качестве институциональной основы много-стороннего сотрудничества (в том числе Лига Наций – для решения проблемы применения силы и обеспечения международной безопасности).

6. В индустриальную эпоху европоцентризм изжил себя. В круг участников международного общения вошли США и Япония. США постепенно становятся лидером западного мира. Для своей экспансии они используют преимущественно экономические и финансовые инструменты, подкрепляя их военной силой и демонстрацией силы.

США стали первым государством в мире, применившим ядерное оружие против мирного населения. К сожалению, юридические кате-

гории «преступления против человечества» родились позднее, и США не понесли ответственности за него.

7 В противостоянии государств и их блоков с течением времени возрастает роль идеологии. Одна из таких идеологий – *фашизм* (нацизм) – была повержена и осуждена.

В то же время появились две новые глобалистские и экспансионистские идеологии, опасные для мира: *коммунизм* и *гегемонизм*.

Идеология *коммунизма* (марксизма-ленинизма), которую исповедовал Советский Союз, была нацелена на смену власти в государствах мира, на классовую вражду, несла дестабилизацию внутренних порядков.

Идеология государственного *гегемонизма*, главным носителем которой стали США, направлена на политический, экономический, военный контроль над другими государствами, народами и районами мира, на подчинение их себе, своей политике. США превратились в мирового жандарма, обеспечили себе доминирующие позиции в мире, присвоили право включать в сферу своих «жизненных интересов» территории других суверенных государств.

8. Международное право в индустриальную эпоху приобрело определенную системность. Сформировались основные (старейшие) отрасли МП, появились международно-правовые институты и принципы, заложившие основу для становления новых отраслей (международного экономического права, международного уголовного права и др.).

9 Началась универсализация международного права: обязательства по МП стали распространяться на все расширяющийся круг государств (МП вышло за пределы Европы).

10. В доиндустриальную эпоху система международных отношений закреплялась в основном конклюдентными действиями государств и международными обычаями. Договоры заключались, когда требовалась точность в интерпретации событий и в поведении государств, причем договоры часто нарушались.

Слабым оставался терминологический и теоретический аппарат МП, часто использовались аналогии цивилистики (например, применительно к свободе договоров, к «ничейным землям»).

Однако в индустриальную эпоху роль и число международных договоров, а также их воздействие на внутреннее право государств возросли.

11. Получила развитие борьба вокруг многих принципов и институтов МП: принцип сотрудничества, принцип разрешения споров мирными средствами, принцип наибольшего благоприятствования, режим ответственности государств за развязывание войны, режим репараций, режим возвращения государственных долгов, режим возмещения ущерба, причиненного иностранным собственникам, режим международных рек, правила и обычаи войны и др. Была запрещена торговля неграми.

Возникают основы дипломатического и консульского права, закрепляется принцип свободы открытого моря (практически было запрещено рассматривать моря и океаны как «ничейные земли» и, следовательно, присваивать, захватывать).

12. В этот период не были созданы устойчивые, справедливые и понятные механизмы ответственности государств за нарушение обязательств, поскольку главными нарушителями являлись сами великие державы.

Стала заметна избирательность в использовании МП. США, например, принимают или активно создают новые нормы, которые отвечают их интересам, и, наоборот, нарушают или не берут на себя обязательства, которые их интересам противоречат.

Так, интервенция США в Россию имела место в условиях, когда Соединенные Штаты юридически не находились в состоянии войны с Россией. Пребывание американских войск на российской земле было нарушением и конституции США, и международного права.

13. Таким образом, в данный период нормы международного права (и пробелы в нем) обслуживали государственные интересы великих держав – государств западного цивилизационного типа. Международное право складывалось и сложилось как право, далекое от морали и принципов справедливости.

14. Возможно, следовало бы рассматривать период становления и развития *классического* МП как период, состоящий из двух стадий:

- стадии *доиндустриального* общества;
- стадии *индустриального* общества.

Этап современного МП. Во второй половине XX века на основе Устава ООН сложилось и функционировало *современное* международное право. На его развитие повлиял ряд событий (явлений) определяющего значения:

- возникновение под эгидой СССР системы *социалистических* государств (в нее в той или иной степени в разное время входили Польша, Германская Демократическая Республика (Восточная Германия), Чехословакия, Венгрия, Румыния, Болгария, Югославия, Албания, Китай, Вьетнам, Северная Корея, Монголия);

- распад колониальной системы, процесс деколонизации и появление на политической карте мира десятков новых – независимых – государств (развивающихся стран);

- распад СССР и *социалистической* системы, вступление этих государств в этап *переходной* экономики, т.е. перехода от государственной (административной, монополизированной) к рыночной (регулируемой) экономике, основанной на частной собственности;

- переход развитых государств западного цивилизационного типа к постиндустриальному типу государства и общества;

- появление глобальных проблем, которые в равной степени угрожают странам и народам.

Институциональной основой *современного* периода МП стала Организация Объединенных Наций. Согласно сложившемуся правопорядку государствам юридически запрещается вести агрессивную войну. Применение силы разрешено только в двух случаях: для отражения агрессии и в случае разрешения со стороны Совета Безопасности ООН.

Кроме того, государства мира были юридически повернуты в сторону *сотрудничества*. Это означает, что сотрудничество отныне – обязанность (а не просто право) государств. Такой «разворот» международно-правовой системы укрепил правопорядок и потребовал новых средств и методов международно-правового регулирования.

В международном праве этого периода четче и яснее стали права и обязанности государств, появились *императивные* нормы (нормы *jus cogens*). Такие нормы создаются международным сообществом в целом; государства не вправе отступать от них даже по договорам (такие договоры считаются ничтожными). Примером императивной нормы может служить запрет колониализма. Другими словами, в международном праве появилось некое скрепляющее ядро, основа системы.

МП окончательно превратилось в явление универсальное. Одновременно развились региональный и локальный уровни МП. Международное право стало преимущественно писаным правом; международные обычаи, которые прошли проверку временем, получили и получают закрепление в международных договорах.

С двустороннего и регионального уровня регулирования на многостороннее и универсальное международно-правовое регулирование переведены важнейшие вопросы жизни человечества и сотрудничества государств и народов.

Появились сотни новых международных организаций. Активизировались процессы региональной и межрегиональной экономической *интеграции*. Изменились и продолжают меняться внутренние и внешние функции государств.

Чрезвычайно усилилось влияние народов, гражданских обществ на формирование принципов внешней политики государств и норм МП.

У человечества и государств появились новые проблемы и вызовы, которые с объективной неизбежностью понуждают к совместным действиям.

МП приобрело сложную систему. Взаимное влияние МП и внутреннего права приобрело новое качество; зачастую их невозможно разграничить. Это новое качественное единство самостоятельных (автономных) систем можно назвать Глобальным правом.

Появились или развились нормативные блоки, воздействие которых на процесс регулирования международных отношений (отношений международного характера) заметно возросло: наднациональное право, транснациональное право.

Возросла роль и связь с МП-такими нормативных блоков, как *мягкое* право, международная мораль.

Во второй половине XX века современное МП отражало мировой баланс сил, сложившийся после второй мировой войны и основанный на противостоянии двух общественно-политических систем – «социалистической» и «капиталистической»

Произошел идеологический раскол миропорядка на два противостоящих друг другу лагеря – центра силы (Запад и Советский Союз). Сложилась «биполярность» мироустройства. У каждого лагеря, помимо общих моральных ценностей, были и существенные различия в системе интересов, в представлении о справедливости и т.п.

Обе группы государств оказывали стратегическое влияние друг на друга: Запад влиял в сторону демократизации в СССР; Советский Союз – в сторону социализации капитализма, западных государств.

После распада СССР началась мировая перегруппировка сил. Под старой международно-правовой надстройкой де-факто сложилось новое мироустройство – «однополярный мир» во главе с США. Госу-

дарства западного цивилизационного типа и международные организации, которые поставлены под контроль таких государств, стали практиковать «двойные стандарты» при решении многих проблем и вопросов.

При этом США активизировали односторонние действия, принятие решений международного значения без учета интересов других государств и групп государств, т.е. приступили к корректировке МП в своих интересах. Обращает на себя внимание линия на экстратерриториальное применение внутреннего права (законов, судебных прецедентов) США.

Опасение вызывают методы, которыми США осуществляют идеологию гегемонизма. Внутри страны США все более заметно превращаются в «государство национальной безопасности», вовне – в «новую империю зла», которая цепляется за имеющиеся односторонние преимущества. Моральная свобода, с которой США готовы применить ядерное оружие, подтверждает эти опасения.

Политике однополярного мира противостоит другая тенденция – тенденция на «многополярный мир» (с несколькими центрами силы»).

Противостояние двух тенденций (с одной стороны, на «однополярный мир», на сохранение статус-кво при господстве США, с другой – на «многополярный мир», на учет интересов всех основных групп государств) – особенность сегодняшней стадии развития *современного* МП.

В современную – *постиндустриальную* – эпоху эксплуатация одних государств другими приобрела более тонкую и завуалированную форму. При колониальной системе существовала неприкрытая эксплуатация колоний метрополиями.

В *индустриальную* эпоху эксплуатация внешне независимых развивающихся государств приобрела форму экономической зависимости и привязки к экономикам развитых государств, например через интеграционные объединения.

В *постиндустриальную* эпоху начинается эксплуатация развитыми государствами, обладающими технологиями и наукой, всех остальных стран, которые не достигли соответствующего уровня развития культуры.

Не случайно США в качестве главной своей задачи видят в наше время защиту американской интеллектуальной собственности во всем мире.

Доставочная карта		
ФИО		
Индекс	Область	
Город	Улица	
Дом	Корпус	Квартира
Тел./Факс	E-mail	



Редакция не несет ответственности за пропажу журнала из почтового ящика, и в этом случае досылка не осуществляется

НП «Содействие редакционной деятельности МЖМП»		
Получатель платежа Р/с № 40703810400000000066		
в КБ «Метрополь» БИК 044579692		
Корреспондентский, счет. №30101810900000000692		
в отделении 4 Московского ГТУ Банка России.		
ИНН 7729406178 Код ОКАТО: 45268581000		
Наименование платежа:	Дата	Цена
подписка на МЖМП 2006		660 рублей
(4 номера).		
Плательщик:		

НП «Содействие редакционной деятельности МЖМП»		
Получатель платежа Р/с № 40703810400000000066		
в КБ «Метрополь» БИК 044579692		
Корреспондентский, счет. №30101810900000000692		
в отделении 4 Московского ГТУ Банка России.		
ИНН 7729406178 Код ОКАТО: 45268581000		
Наименование платежа:	Дата	Цена
подписка на МЖМП 2006		660 рублей
(4 номера).		
Плательщик:		

Уважаемые читатели Московского журнала международного права,

Чтобы подписаться на наш журнал на 2006г. непосредственно в редакции Вам необходимо:

- заполнить Доставочную Карту;
- перечислить деньги на наш расчетный счет через Сбербанк по приведенной квитанции (подписная цена включает стоимость доставки по России и составляет 660 рублей за 4 номера);
- направить в редакцию квитанцию об оплате и заполненную Доставочную карту (или их копии) по адресу:
119454, г. Москва, пр-т Вернадского, 76,
«Московский журнал международного права»,
либо по факсу: (095) 434-93-13

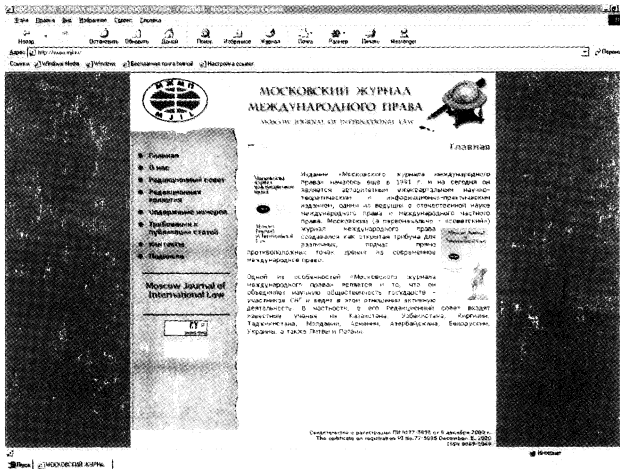
Отв. редактор Колосов Ю.М.
Литературный редактор Якушкина Т.И.
Технический редактор Жигалина С.А.
Компьютерная верстка Мустаев В.А.
Корректор Смирнов Д.Л.
Подписано в печать 26.01.2006

НП “Содействие редакционной деятельности МЖМП”

Тираж 1000 экз.

Отпечатано в отделе оперативной полиграфии
и множительной техники МГИМО (У) МИД России

Уважаемые читатели!
Запущен сайт
Московского журнала международного права
Предлагаем посетить его по адресу:
www.mjil.ru <<http://www.mjil.ru>>



ISSN 0869-0049

