ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ

Московский журнал международного права является профессиональной трибуной, открытой для различных точек зрения по вопросам толкования и применения норм современного международного права. Журнал нацелен на консолидацию творческих усилий юристов, представляющих российскую и зарубежную науку международного права в ее прогрессивном развитии и позитивном воздействии на международно-правовую практику. В журнале публикуются также результаты исследований национального права, в том числе иностранного, в общем контексте действия международного права.

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР

ВЫЛЕГЖАНИН Александр Николаевич

Заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой международного права, Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД России (Москва, Российская Федерация)

ЗАМЕСТИТЕЛИ ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА

ИВАНОВ Дмитрий Владимирович

(первый заместитель) кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры международного права, Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД России (Москва, Российская Федерация)

ТУЗМУХАМЕДОВ Бахтияр Раисович

Заслуженный юрист Российской Федерации, кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник, Дипломатическая академия МИД России (Москва, Российская Федерация)

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

АБАШИДЗЕ Аслан Хусейнович

Заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой международного права, Российский университет дружбы народов (Москва, Российская Федерация)

БАТЛЕР Уильям

доктор права, Заслуженный профессор Школы права и международных отношений им. Джона Эдварда Фуллера, Университет штата Пенсильвания (Юниверсити-Парк, США)

БЕРКМАН Пол

профессор, Школа права и политики, Университет Тафтса (Медфорд, США)

БОРИСОВ Алексей Николаевич

кандидат политических наук, заведующий кафедрой ЮНЕСКО, Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД России (Москва, Российская Федерация)

ВЕРЕИНА Лариса Владиславовна

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры международного права, Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД России (Москва, Российская Федерация)

ЕГОРОВ Сергей Алексеевич

доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры международного права, Дипломатическая академия МИД России (Москва, Российская Федерация)

ИВАНЧАК Анна Ивановна

доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры международного частного и гражданского права им. С.Н. Лебедева, Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД России (Москва, Российская Федерация)

КАРТАШКИН Владимир Алексеевич

Заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник сектора прав человека, Институт государства и права, Российская академия наук (Москва, Российская Федерация)

ПРЕДСЕДАТЕЛЬ РЕДАКЦИОННОГО СОВЕТА

ТОРКУНОВ Анатолий Васильевич

Академик Российской академии наук, ректор МГИМО МИД России, доктор политических наук, профессор, Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД России (Москва, Российская Федерация)

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

АКУЕВ Николай Ильич

доктор юридических наук, профессор, Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан (Астана, Казахстан)

АЛИМОВ Кадыр Захидович

доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой международного права, Национальный университет Узбекистана (Ташкент, Узбекистан)

БЕЙШЕМБИЕВ Эсенгул Жумашевич

доктор юридических наук, профессор, Кыргызский национальный университет им. Жусупа Баласагына (Бишкек, Кыргызстан)

БИРЮКОВ Михаил Михайлович

доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры европейского права, Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД России (Москва, Российская Федерация)

ИВАНЕНКО Виталий Семенович

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры международного права, Санкт-Петербургский государственный университет (Санкт-Петербург, Российская Федерация)

КОЛОСОВА Светлана Юрьевна

магистр права, полковник юстиции в отставке, Государственно-общественное объединение «Московский Дом ветеранов войн и Вооруженных Сил» (Москва, Российская Федерация)

КУЛЕБЯКИН Вячеслав Николаевич

кандидат юридических наук, доцент кафедры международного права, Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД России (Москва, Российская Федерация)

МУРАНОВ Александр Игоревич

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры международного частного и гражданского права им. С.Н. Лебедева, Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД России (Москва, Российская Федерация)

ПАВЛОВА Людмила Васильевна

кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры международного права факультета международных отношений, Белорусский государственный университет (Минск, Белоруссия)

РАДЖАБОВ Саитумбар Адинаевич

доктор юридических наук, заведующий отделом международного права, Институт философии, политологии и права им. А.М. Баховаддинова Академии наук Республики Таджикистан (Душанбе, Таджикистан)

САВАСЬКОВ Павел Васильевич

кандидат юридических наук, старший научный сотрудник, Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД России (Москва, Российская Федерация)

САИДОВ Акмаль Холматович

доктор юридических наук, профессор, директор, Институт (Национальный центр) по правам человека Республики Узбекистан (Ташкент, Узбекистан)

КОСТИН Алексей Александрович

кандидат юридических наук, профессор, заведующий кафедрой международного частного и гражданского права им. С.Н. Лебедева, Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД России (Москва, Российская Федерация)

КОТЛЯРОВ Иван Иванович

доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры международного права, Московский университет МВД России им. В.Я. Кикотя (Москва, Российская Федерация)

КУРДЮКОВ Геннадий Иринархович

доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры международного и европейского права, Казанский (Приволжский) федеральный университет (Казань, Российская Федерация)

ЛАБИН Дмитрий Константинович

доктор юридических наук, профессор кафедры международного права, Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД России (Москва, Российская Федерация)

ЛАЗУТИН Лев Александрович

доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой международного и европейского права, Уральский государственный юридический университет (Екатеринбург, Российская Федерация)

ЛЯХОВ Евгений Григорьевич

доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного и международного права, Российская таможенная академия (Москва, Российская Федерация)

МОИСЕЕВ Алексей Александрович

доктор юридических наук, вице-президент, Российская ассоциация международного права (Москва, Российская Федерация)

МОНАСТЫРСКИЙ Юрий Эдуардович

кандидат юридических наук, партнер, юридическая фирма «Монастырский, Зюба, Степанов и Партнеры» (Москва, Российская Федерация)

МЮЛЛЕРСОН Рейн

доктор юридических наук, профессор, президент Академии права, Таллинский университет (Таллин, Эстония)

МЯЛКСОО Лаури

профессор международного права, Университет г. Тарту (Таллин, Эстония)

НЕФЁДОВ Борис Иванович

доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры международного права, Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД России (Москва, Российская Федерация)

ПОТЬЕ Тим

доктор права, приглашенный профессор, Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД России (Москва, Российская Федерация)

ХЛЕСТОВ Олег Николаевич

Заслуженный юрист Российской Федерации, кандидат юридических наук, профессор, профессор кафедры международного права, Дипломатическая академия МИД России (Москва, Российская Федерация)

ШУМИЛОВ Владимир Михайлович

доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой международного права, Всероссийская академия внешней торговли Министерства экономического развития России (Москва, Российская Федерация)

ЭНТИН Марк Львович

доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой европейского права, Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД России (Москва, Российская Федерация)

ОТВЕТСТВЕННЫЙ СЕКРЕТАРЬ**ЕФИМОВА Анна Ивановна**

Ph.D. (политические науки), доцент департамента политической науки, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (Москва, Российская Федерация)

САРСЕМБАЕВ Марат Алдангорович

доктор юридических наук, профессор, Центральная избирательная комиссия Республики Казахстан (Астана, Казахстан)

САФАРОВ Низами Абдулла оглу

доктор юридических наук, заведующий отделом административного и военного законодательства, Аппарат Милли Меджлиса (Парламента) Азербайджанской республики (Баку, Азербайджан)

ТИМЧЕНКО Леонид Дмитриевич

доктор юридических наук, профессор кафедры международного права, Национальный университет Государственной налоговой службы Украины (Киев, Украина)

ТОЛСТОПЯТЕНКО Геннадий Петрович

доктор юридических наук, профессор, декан международно-правового факультета, Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД России (Москва, Российская Федерация)

ТРЕБКОВ Андрей Адамович

Заслуженный юрист СССР, кандидат юридических наук, председатель, Международный союз юристов (Москва, Российская Федерация)

УСТИНОВ Владимир Васильевич

Заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, Полномочный представитель Президента Российской Федерации в Южном федеральном округе (Ростов-на-Дону, Российская Федерация)

ХАИТОВ Мурад Овезгельдыевич

доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного права, Туркменский государственный университет им. Махтумкули (Ашхабад, Туркмения)

Московский журнал международного права зарегистрирован Федеральной службой по надзору в сфере связи и массовых коммуникаций 09.12.2000, свидетельство о регистрации: № 77-5895

ISSN (print): 0869-0049

ISSN (online): 2619-0893

Журнал входит в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней кандидата и доктора наук.

Журнал включен в РИНЦ

Подписной индекс в каталоге «Роспечать» 70893

Периодичность: 4 раза в год

Учредители: Международный союз общественных объединений юристов «Международный союз юристов»; Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации»

Сайт: <http://mjil.ru>

Адрес: 119454, Российская Федерация, пр. Вернадского, д. 76, ком. 146

E-mail: mjil2@mail.ru

Тел.: +7 (495) 229-38-23

Подписано в печать 28.06.2019 г.

Тираж: 1000 экземпляров

Заказ № 1038

Отпечатано в отделе оперативной полиграфии

и множительной техники МГИМО МИД РФ

119454, Москва, пр. Вернадского, 76

Выпускающий редактор номера – А.Н. Вылегжанин

Верстка – Д.Е. Волков

© «Московский журнал международного права», 2019

ABOUT THE JOURNAL

The Moscow Journal of International Law is a professional tribune open for various points of view on the interpretation and application of the norms of modern international law. The Journal is aimed at consolidation of creative efforts by lawyers who represent the Russian and foreign science of international law in its progressive development and positive impact on international legal practice. The journal also publishes the results of studies of national law, including foreign law, in the general context of application of international law.

EDITORIAL BOARD

EDITOR-IN-CHIEF

Alexander Nikolaevich Vylegzhanin

Dr. Sci. (Law), Professor, Head of the International Law Department, Moscow State Institute of International Relations (University) of the Ministry of Foreign Affairs of Russia (*Moscow, Russian Federation*)

DEPUTY EDITORS-IN-CHIEF

Dmitry Vladimirovich Ivanov

Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Associate Professor of the International Law Department, Moscow State Institute of International Relations (University) of the Ministry of Foreign Affairs of Russia (*Moscow, Russian Federation*)

Bakhtiyar Raisovich Tuzmukhamedov

Cand. Sci. (Law), Leading Researcher, Diplomatic Academy of the Ministry of Foreign Affairs of Russia (*Moscow, Russian Federation*)

EDITORIAL BOARD MEMBERS

Aslan Khuseinovich Abashidze

Dr. Sci. (Law), Professor, Head of the International Law Department, Peoples' Friendship University of Russia (*Moscow, Russian Federation*)

William Butler

Dr. Sci. (Law), the John Edward Fowler Distinguished Professor of Law, Pennsylvania State University (*University-Park, USA*)

Paul Berkman

Professor, School of Law and Politics, Tufts University (*Medford, USA*)

Alexey Nikolaevich Borisov

Cand. Sci. (Pol.), Head of the UNESCO Department, Moscow State Institute of International Relations (University) of the Ministry of Foreign Affairs of Russia (*Moscow, Russian Federation*)

Larisa Vladislavovna Vereina

Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Associate Professor of the International Law Department, Moscow State Institute of International Relations (University) of the Ministry of Foreign Affairs of Russia (*Moscow, Russian Federation*)

Sergey Alexeevich Egorov

Dr. Sci. (Law), Professor, Professor of the International Law Department, Diplomatic Academy of the Ministry of Foreign Affairs of Russia (*Moscow, Russian Federation*)

Anna Ivanovna Ivanchak

Dr. Sci. (Law), Professor, Professor of the Private International and Civil Law Department, Moscow State Institute of International Relations (University) of the Ministry of Foreign Affairs of Russia (*Moscow, Russian Federation*)

Vladimir Alexeevich Kartashkin

Dr. Sci. (Law), Professor, Chief Researcher of the Human Rights Sector, Institute of State and Law, Russian Academy of Sciences (*Moscow, Russian Federation*)

EDITORIAL COUNCIL

PRESIDENT

Anatoly Vasilievich Torkunov

Dr. Sci. (Pol.), Professor, Rector of the Moscow State Institute of International Relations (University) of the Ministry of Foreign Affairs of Russia, Academician of the Russian Academy of Sciences (*Moscow, Russian Federation*)

MEMBERS OF THE EDITORIAL COUNCIL

Nikolai Ilyich Akuev

Dr. Sci. (Law), Professor, Head of the Institute of Justice of the Academy of Public Administration under the President of the Republic of Kazakhstan (*Astana, Kazakhstan*)

Kadyr Zakhidovich Alimov

Dr. Sci. (Law), Professor, Head of the International Law Department of the National University of Uzbekistan (*Tashkent, Uzbekistan*)

Esengul Zhumashevich Bejshembiev

Dr. Sci. (Law), Professor of the Institute of Law of the Kyrgyz National University named after Jusup Balasagyn (*Bishkek, Kyrgyzstan*)

Mikhail Mikhailovich Biryukov

Dr. Sci. (Law), Professor, Professor of the European Law Department, Moscow State Institute of International Relations (University) of the Ministry of Foreign Affairs of Russia (*Moscow, Russian Federation*)

Vitaly Semyonovich Ivanenko

Master of Laws, Retired Lieutenant Colonel of Justice, Associate Professor of the International Law Department of the Saint-Petersburg State University (*Saint-Petersburg, Russian Federation*)

Svetlana Yurievna Kolosova

Master of Laws, Retired Lieutenant Colonel of Justice, Public and Private Partnership Moscow House of Veterans of War and Armed Forces (*Moscow, Russian Federation*)

Vyacheslav Nikolaevich Kulebyakin

Cand. Sci. (Law), Associate Professor of the International Law Department, Moscow State Institute of International Relations (University) of the Ministry of Foreign Affairs of Russia (*Moscow, Russian Federation*)

Alexander Igorevich Muranov

Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Associate Professor of the Private International and Civil Law Department, Moscow State Institute of International Relations (University) of the Ministry of Foreign Affairs of Russia (*Moscow, Russian Federation*)

Ludmila Vasilievna Pavlova

Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Professor of the International Law Department of the Faculty of International Relations of the Belarusian State University (*Minsk, Belarus*)

Saitumbar Adinaevich Radzhabov

Dr. Sci. (Law), Bakhovaddinov Institute of Philosophy, Political Science and Law of the Academy of Science of the Republic of Tajikistan (*Dushanbe, Tajikistan*)

Akmal Kholmatovich Saidov

Dr. Sci. (Law), Professor, Head of the Human Rights Institute (National Center) of the Republic of Uzbekistan (*Tashkent, Uzbekistan*)

Alexey Alexandrovich Kostin

Cand. Sci. (Law), Professor, Head of the Private International and Civil Law Department, Moscow State Institute of International Relations (University) of the Ministry of Foreign Affairs of Russia (*Moscow, Russian Federation*)

Ivan Ivanovich Kotlyarov

Dr. Sci. (Law), Professor, Professor of the International Law Department, Kikot Moscow University of the Ministry of the Interior of Russia (*Moscow, Russian Federation*)

Gennady Irinarkhovich Kurdyukov

Dr. Sci. (Law), Professor, Professor of the International and European Law Department of the Kazan Federal University (*Kazan, Russian Federation*)

Dmitry Konstantinovich Labin

Dr. Sci. (Law), Professor of the International Law Department, Moscow State Institute of International Relations (University) of the Ministry of Foreign Affairs of Russia (*Moscow, Russian Federation*)

Lev Alexandrovich Lazutin

Dr. Sci. (Law), Professor, Head of the International and European Law Department of the Ural State Law University (*Yekaterinburg, Russian Federation*)

Eugene Grigorievich Lyakhov

Dr. Sci. (Law), Professor, Professor of the Constitutional and International Law Department, Russian Customs Academy (*Moscow, Russian Federation*)

Yuri Nikolaevich Maleev

Dr. Sci. (Law), Professor, Professor of the International Law Department, Moscow State Institute of International Relations (University) of the Ministry of Foreign Affairs of Russia (*Moscow, Russian Federation*)

Alexey Alexandrovich Moiseev

Dr. Sci. (Law), Vice-President, Russian International Law Association (*Moscow, Russian Federation*)

Yuri Eduardovich Monastyrsky

Cand. Sci. (Law), Partner, Monastyrsky, Zyuba, Stepanov & Partners Law Firm (*Moscow, Russian Federation*)

Rein Müllerson

Dr. Sci. (Law), Professor, President of Law School, Tallinn University (*Tallinn, Estonia*)

Lauri Mälksoo

Professor of International Law, University of Tartu (*Tallinn, Estonia*)

Boris Ivanovich Nefyodov

Dr. Sci. (Law), Associate Professor, Professor of the International Law Department, Moscow State Institute of International Relations (University) of the Ministry of Foreign Affairs of Russia (*Moscow, Russian Federation*)

Tim Potier

Dr. Sci. (Law), Invited Professor, Moscow State Institute of International Relations (University) of the Ministry of Foreign Affairs of Russia (*Moscow, Russian Federation*)

Oleg Nikolaevich Khlestov

Cand. Sci. (Law), Professor, Professor of the International Law Department, Diplomatic Academy of the Ministry of Foreign Affairs of Russia (*Moscow, Russian Federation*)

Vladimir Mikhailovich Shumilov

Doctor of Laws, Professor, Head of the International Law Department, Russian Foreign Trade Academy of the Ministry for Economic Development of Russia (*Moscow, Russian Federation*)

Mark Lvovich Entin

Dr. Sci. (Law), Professor, Head of the European Law Department, Moscow State Institute of International Relations (University) of the Ministry of Foreign Affairs of Russia (*Moscow, Russian Federation*)

ASSISTANT EDITOR

Anna Ivanovna Yefimova

Ph.D. in Political Science, Associate Professor of the Political Science Department, National Research University Higher School of Economics (*Moscow, Russian Federation*)

Marat Aldangorovich Sarsembaev

Dr. Sci. (Law), Professor, member of the Central Election Commission of the Republic of Kazakhstan (*Astana, Kazakhstan*)

Nizami Abdulla oglu Safarov

Dr. Sci. (Law), Head of the Administrative and National Defense Legislation of the Secretariat of the Milli Majilis (Parliament) of the Republic of Azerbaijan (*Baku, Azerbaijan*)

Pavel Vasilievich Savas'kov

Cand. Sci. (Law), Senior Researcher, Moscow State Institute of International Relations (University) of the Ministry of Foreign Affairs of Russia (*Moscow, Russian Federation*)

Leonid Dmitrievich Timchenko

Dr. Sci. (Law), Professor of the International Law Department of the National University of the State Fiscal Service of Ukraine (*Kyiv, Ukraine*)

Gennady Petrovich Tolstopyatenko

Dr. Sci. (Law), Professor, Dean of the International Law Faculty, Moscow State Institute of International Relations (University) of the Ministry of Foreign Affairs of Russia (*Moscow, Russian Federation*)

Andrey Adamovich Trebkov

Cand. Sci. (Law), Head of the International Union of Lawyers, Moscow (*Russian Federation*)

Vladimir Vasilievich Ustinov

Dr. Sci. (Law), Presidential Envoy to the Southern Federal District (*Rostov-on-Don, Russian Federation*)

Murad Ovezgeldyevich Khaitov

Dr. Sci. (Law), Professor, Professor of the Constitutional Law Department of the Turkmen State University named after Magtymguly (*Ashgabat, Turkmenistan*)

Moscow Journal of International Law was registered as mass media by the Federal Service for Supervision in the Sphere of Telecom, Information Technologies and Mass Communications on the 9th of December, 2000.

Registration certificate: № 77–5895

ISSN (print): 0869-0049

ISSN (online): 2619-0893

The Journal is on the List of leading peer-reviewed academic journals and editions where key scholarly results of Cand. Sci. and Dr. Sci. theses should be published.

The Journal has been included in the Russian Science Citation Index (RSCI).

Subscription Index: 70893

Publication Frequency: Quarterly

Founders: International Union of Lawyers; Moscow State Institute of International Relations (University) of the Ministry of Foreign Affairs of Russia

Web-site: <http://mjil.ru>

Address: 76, pr. Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119454

E-mail: mjil2@mail.ru

Tel.: +7 (495) 229-38-23

Circulation: 1000 copies

Executive editor – Alexander N. Vylegzhanin

Typography – Dmitry E. Volkov

© «Moscow Journal of International Law», 2019

СОДЕРЖАНИЕ

ИСТОРИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

Воронин Е.Р.
Международно-правовая школа Ф.Ф. Мартенса
и мировой правопорядок XXI века (к 120-летию Первой
Гаагской мирной конференции)

ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

Абашидзе А.Х., Конева А.Е., Солнцев А.М.
Влияние основных международных договоров
по правам человека на правозащитную ситуацию
в государствах: доктринальный подход

Ильин Н.Ю., Бородина А.А.
Принцип обоснования в ядерной медицине:
международно-правовые проблемы

МАССОВАЯ ИНФОРМАЦИЯ И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

Касенова М.Б.
Новеллы в правовом регулировании
телекоммуникаций в Европейском союзе

МЕЖДУНАРОДНОЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПРАВО

Рачков И.В., Магомедова О.С.
Инвестиционный суд: обзор инициативы ЕС

Садыхова Р.Б.
Экономический анализ международного права:
вопросы методологии

НАСЕЛЕНИЕ В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ

Крапивницкая Е.Д., Брунетти Р.
Реализация минимальных прав вынужденных
мигрантов в странах Европейского союза:
опыт Итальянской Республики и Королевства Испания

CONTENTS

HISTORY OF INTERNATIONAL LAW

6 *Evgeny R. Voronin*
International Law School of F.F. Martens and
World Legal Order of the 21st Century
(in commemoration of 120 years of the First Hague
Conference of Peace)

HUMAN RIGHTS

16 *Aslan Kh. Abashidze, Aleksandra E. Koneva,
Alexander M. Solntsev*
Impact of the Core International Human
Rights Treaties on the Human Rights Situation in States:
doctrinal approach

26 *Nikolay Yu. Ilyin, Anna A. Borodina*
Principle of Justification in the Usage of Ionizing
Radiation in Medicine: international normative problems

MASS INFORMATION AND INTERNATIONAL LAW

41 *Madina B. Kasenova*
The Renewal and Upgrade of Legal Regulation of
Telecommunications in the EU

INTERNATIONAL ECONOMIC LAW

54 *Iliia V. Rachkov, Olga S. Magomedova*
Investment Court: review of the EU initiative

70 *Ruzilya B. Sadykova*
Economic Analysis of International Law:
issues of methodology

POPULATION IN INTERNATIONAL LAW

83 *Ekaterina D. Krapivnitskaya, Roberta Brunetti*
Realization of Fundamental Rights of Forced Migrants in
the European Union: modern experience of the Italian
Republic and the Kingdom of Spain

ИСТОРИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

DOI: 10.24833 / 0869-0049-2019-2-6-15

Евгений Ростиславович ВОРОНИН

Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД России
Проспект Вернадского, д. 76, Москва, 119454, Российская Федерация

tverv@rambler.ru

ORCID: 0000-0002-1229-0012

Поступила в редакцию: 08.04.2019

Принята к публикации: 12.06.2019

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВАЯ ШКОЛА Ф.Ф. МАРТЕНСА И МИРОВОЙ ПРАВОПОРЯДОК XXI ВЕКА (К 120-ЛЕТИЮ ПЕРВОЙ ГААГСКОЙ МИРНОЙ КОНФЕРЕНЦИИ)

ВВЕДЕНИЕ. В настоящей работе исследуются проблемы современного состояния международного правопорядка в контексте приверженности международно-правовым принципам, заложенным Первой Гаагской мирной конференцией. Статья содержит анализ современных международно-правовых подходов России и США к основным проблемам международных отношений и мирового правопорядка XXI в.

МАТЕРИАЛЫ И МЕТОДЫ. Материалы включают анализ текстов конвенций Первой Гаагской мирной конференции, теоретических и практических выводов международно-правовой школы Ф.Ф. Мартенса, а также научных, политических и правовых публикаций об американской внешней политике. Использован сравнительный подход при рассмотрении российской и американской международно-правовых доктрин и дипломатической практики.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ. Итогом рассмотрения поставленных проблем утверждения правовых принципов и норм в контексте современной внешней политики России и трансатлантического Запада являются выводы об отходе новейшей политической доктрины За-

пада от международно-правовых основ, заложенных наукой и практикой международного права, а также его классической теорией, сформировавшейся в XX в.

ОБСУЖДЕНИЕ И ВЫВОДЫ. Представляется, что выход из сложившегося кризиса в современной системе международных отношений возможно найти, опираясь на предложения Ф.Ф. Мартенса, высказанные более ста лет назад, но не утратившие актуальности и сегодня. Речь в первую очередь идет о приверженности принципу верховенства международного права как единственно верном способе обеспечения порядка и стабильности в международных отношениях.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: международное право, мировой правопорядок XXI в., международно-правовая школа Ф.Ф. Мартенса, проблема верховенства права в контексте реализации внешнеполитических доктрин Запада, США и России

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Воронин Е.Р. 2019. Международно-правовая школа Ф.Ф. Мартенса и мировой правопорядок XXI века (к 120-ле-

тию Первой Гаагской мирной конференции). – № 2. С. 6–15.
Московский журнал международного права. DOI: 10.24833/0869-0049-2019-2-6-15

HISTORY OF INTERNATIONAL LAW

DOI: 10.24833 / 0869-0049-2019-2-6-15

Evgeny R. VORONIN

Moscow State Institute of International Relations (University) MFA Russia
76, pr. Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119454
tverv@rambler.ru
ORCID: 0000-0002-1229-0012

Received 8 April 2019
Accepted 14 June 2019

INTERNATIONAL LAW SCHOOL OF F.F. MARTENS AND WORLD LEGAL ORDER OF THE 21ST CENTURY (IN COMMEMORATION OF 120 YEARS OF THE FIRST HAGUE CONFERENCE OF PEACE)

INTRODUCTION. *The article focuses on the problem of modern status of international legal order in the context of adherence to the international legal principles, established by the First Hague Conference. The article includes the analysis of contemporary international legal approaches of Russia and the USA to the main issues of international relations and world legal order of XXI century.*

MATERIALS AND METHODS. *The materials include the analysis of the texts of the conventions of the First Hague Conference of Peace and theoretical and practical conclusions of International Law School of F.F. Martens, and scientific, political and legal publications of the US foreign policy. The article uses a benchmarking approach of Russian and US international legal doctrines and diplomatic practice.*

RESEARCH RESULTS. *As a conclusion of research of the posed questions of consolidation of legal principles and norms in the context of contemporary foreign policy of Russia and transatlantic Western countries it is suggested that the modern Western political doc-*

trines deviate from the International legal basis, defined by science and practice of international law, and from its classic doctrines formed in the XX century.

DISCUSSION AND CONCLUSIONS. *It seems that the current crisis in the modern system of international relations can be overcome on the basis of the proposals considered by F.F. Martens more than a hundred years ago, but not lost their relevance today. First of all, it is about adherence to the principle of the supremacy of international law as the only true way to ensure order and stability in international relations.*

KEYWORDS: *international law, world legal order of the XXI century, International Law School of F.F. Martens, rule of law issue in context of realization of foreign policies doctrines of Western countries, the USA and Russia*

FOR CITATION: Voronin E.R. International Law School of F.F. Martens and World Legal Order of the

21st Century (in commemoration of 120 years of the First Hague Conference of Peace). – *Moscow Journal*

of International Law. 2019. No. 2. P. 6–15.
DOI: 10.24833/0869-0049-2019-2-6-15

Подступим же с миром: скроем гнев,
Отсроченный смиреньем мнимым! –
Враг ли тот, кто въявь вредит?
Кто не таится, тот ли прячет ненависть?
Любовь изъявим, – тот, кто алчет, лгать себе готов.
Надежда низкая – стоворчива...

Гуго Гроций. *Адам изгнанный*¹

Правовое учение и дипломатическая практика Ф.Ф. Мартенса, получившие отражение в конвенциях Первой (1899 г.) и Второй (1907 г.) гаагских мирных конференций, утвердили среди участников международных отношений понимание, что нормативное содержание договорно-правовых документов (*communis scriptura*), заключаемых цивилизованными государствами, обеспечивает согласование и взаимный учет их национальных интересов. В практическом смысле эта формула Мартенса означала: «Ни идея разобщенности, ни идея преклонения перед физической силой, ни идея политического равновесия, ни, наконец, принцип национальности не могут быть признаны руководящими началами правильно устроенной международной жизни. Ее руководящее начало – идея права» [Мартенс 1895:9, 29]. Две гаагские конференции, по выражению Мартенса, стали первыми и последними звеньями «цепи международных попыток, предпринятых... Россией для установления в международных отношениях более правильного и разумного порядка» [Мартенс 1900:24]. Жизнестойкость и интеллектуальная неуязвимость правовой мысли русской школы Ф.Ф. Мартенса во многом предопределяли до американских попыток перестроить мировой правопорядок второй половины XX и начала XXI в. современную материальную и академическую функцию международного права в регулировании «пределов свободы действий каждого государства» и поиск «общей почвы для развития различных интересов государств» [Мартенс 1879:33]. Результаты Первой Гаагской конференции отражали существо гуманитарной доктрины Мартенса, исходившей из убеждения, что именно «на этой силе соединения

и примирения противоположных интересов зиждется вся европейская цивилизация. В этой идее взаимной духовной зависимости и в этом познании недостижимости своих индивидуальных сил заключается залог развития цивилизованных европейских народов» [Мартенс 1881:236].

В центре внимания участников Первой Гаагской мирной конференции, равно как и Второй, стояли проблемы утверждения верховенства права в межгосударственных отношениях как основания мирового правопорядка и всеобщей безопасности. Предлагавшаяся Мартенсом теория международного общения, утверждавшая примат права, рассматривалась как условие миропорядка. Сущность данной теории представляет собой одну из мартенсовских *elegantia juris* (юридических тонкостей) и заключается в следующем: «В основу научной системы современного международного права должна быть положена идея международного общения, согласно которой каждое самостоятельное государство есть органическая часть единого целого, связанная с другими государствами общностью интересов и прав» [Мартенс 1895:178]. Имплементация доктрины международного общения, как полагал Мартенс, должна определяться системой юридических норм, которая и составит право международного общения, а «это и есть международное право». В основе его правотворческого метода лежало убеждение, что действующее право, а не декларируемое и тем более не формалистическое или отвлеченно схоластическое создается реальными условиями международной политики и обстоятельствами дипломатической практики. Неизменной должна оставаться приверженность международным законам, не подменяемым современными маргинальными симулякрами, порожденными международно-правовыми подходами стран трансатлантического сообщества. В российской позиции сохраняется понимание, что «каждый международный закон имеет настолько разумное основание и право на существование, насколько соответствует действительным, разумным жизненным отношениям между народами» [Мартенс 1895:17].

¹ Перевод Ю.А. Шичалина (1988 г.).

Непреодолимое значение сохраняют правовые представления Мартенса о природе вмешательства во внутренние дела современных государств. Признавая любое иностранное вмешательство «всегда незаконным», он доказывал с юридической и политической точки зрения неправомерность «любого повода» для внешнего вмешательства, тем более с целью изменения политического строя. В решении о нападении США на Ирак в 2003 г. проявляется, как представляется, их возврат к «версальской» доктрине президента Вильсона: мир строится не через международные отношения, а через внутреннюю трансформацию в той или иной стране. Позднее вильсонская доктрина была расширена, получив неоконсервативное дополнение в связи с опытом «холодной войны». Отныне «необходимые трансформации» могли быть достигнуты американской мощью, не связанной международными ограничителями², в первую очередь, разумеется, правовыми. По некоторым экспертным оценкам, реализация *jus gladii* («права меча») в американской гегемонии отражает конституционалистскую теорию Карла Шмитта, адаптированную к международному контексту: единственная супердержава является всемирным полицейским, который не связан никакими правовыми нормами, навязываемыми ему извне [Kagan 2002]. От нее зависят «закон и порядок» в мире. Остальные страны или пребывают в «защищенном раю» (Европа), или погрязли в «анархии беззакония», но стремятся к порядку, устанавливаемому супердержавой (третий мир) [Kagan 2002]. Нельзя не обратить внимания на уже привычную известную недооценку правовых начал в целом и критическое отношение к верховенству права в частности со стороны отдельных школ политологического сообщества, усматривающих в «слабости» верховенства права в международных отношениях следствие отсутствия «единого правового пространства» современных государств³. Подобные рассуждения о пространстве «унификации» всего многообразия правовых систем субъектов международного права могли бы, вероятно, считаться одной из правовых утопий или политологическим заблуждением [Троекуров 2006:29]. Неприемлемо в правовом смысле и суждение, прозвучавшее на недавних «Примаковских чтениях», о том, что

«если Россия нарушила каким-то образом международное право, то она нарушила монополию Запада на нарушения международного права»⁴.

В подтверждение исторического отсутствия в отечественной правовой доктрине «института вмешательства», в отличие от американского внешнего «антиправового иммунитета», другой выдающийся автор юридической аналитики граф Камаровский обращал внимание на то, что «чаще всего интервенции рождаются, конечно, от произвола интервенирующего. Прихоти властолюбия и жажда завоевания прикрываются личинойю необходимости и права» [Камаровский 1874:105–106]. Подчеркивается, что «не взаимное самоуничтожение, а гармоническое содействие и общение между государствами – вот цель международного права и настоящее оправдание начала невмешательства» [Камаровский 1874:107]. Основатель русской аналитической школы М.Н. Капустин в очерке «Право вмешательства, ограничивающее независимость государства» указывал: «...вообще союз международный стремится сделать вмешательство актом общеевропейским и отнять право его у отдельного государства» [Капустин 1856].

Принципиальное отношение к трансатлантическому силовому вмешательству в бывшей Югославии, попыткам переворота в суверенной Венесуэле, порождению и консервации украинского кризиса и его губительных последствий для Европы определяется концепцией Мартенса о признании «беззаконными» оснований и поводов для вмешательства с целью изменения государственного строя (политического режима), причем эта теория отказывает во вмешательстве во внутренние дела «даже международному праву». Рассматривая мартенсовскую позицию «неотступного противодействия» терроризму и экстремистскому насилию как одну из тем в политико-юридической публицистике Мартенса, необходимо помнить, что, именуя противоправительственных пропагандистов (в русском судебном лексиконе того времени – «внушителей») террора «динамитниками», не заслуживающими снисхождения преступниками и выступая за их предание (и выдачу в случае бегства за границу) российскому правосудию за противоправные потрясения и «майдамы», выдающийся юрист и гуманист никогда не был сторонником смертной казни.

² *Financial Times*. 2003. 24 Dec.

³ *Международные отношения: Учебник*. Под ред. А.П. Цыганкова. М.: Новая школа. 1996. С. 214.

⁴ «Примаковские чтения – 2019»: Выступления и комментарии. URL: <https://gorchakovfund.ru/news/view/primakovskie-cheniya-2019-vystupleniya-i-kommentarii/> (дата обращения: 07.04.2019).

Во времена зарождения и непредсказуемого развития в Европе национально-автономных и сепаратистских движений специалисты по международному праву уровня Мартенса предвидели возникновение опасных, националистических, племенных побочных «злокачественных» явлений, в том числе дискриминации по национальному признаку, а также их последствия для единства и целостности цивилизованных государств. С учетом противоречивого опыта построения национальных государств в XX–XXI столетиях, например случая с «косовской независимостью», вполне актуальной оказывается мысль Мартенса о том, что «принцип национальности... ничего прочного не создает, но разрушить он в состоянии очень многое» [Мартенс 1895:151].

Существующая нормотворческая практика как условие дипломатической эффективности подтверждает, что «Современное международное право цивилизованных народов» Мартенса в качестве кодекса норм поведения государств остается в своей основной части действующим правом, обеспечивающим функциональные стороны мирового правопорядка. Отдельные западные ученые признают его современное воздействие, давая оценку ответственности государств за обеспечение соблюдения международного гуманитарного права, в том числе применительно к «роли руководства для государственных вооруженных сил» [Флек 2018:172]. Обновленное Руководство по международному гуманитарному праву для вооруженных сил Германии, подготовленное с учетом замечаний российских коллег о задачах юридических советников в вооруженных силах, стало инструментом правового обучения и подготовки бундесвера, основой для поддержания дисциплины при ведении военных операций [Флек 2018]. Очевидно, произошли радикальные изменения с «конвенциональных» времен Мартенса, когда историческая «германская традиция» состояла в прусском неприятии гуманизма «на войне». Сборник прусского Генштаба «Военный обычай в сухопутной войне» отрицал правовой характер норм, регулирующих применение военной силы [Гессен 1915:485]. Конвенционные нормы права войны в гаагских конвенциях 1899 и 1907 гг., по квалификации берлинских юристов и генштабистов тех лет, обязательной силы не имели и могли рассматриваться лишь как «нравственные признаки» [Воронин 2018:155].

Русская правовая школа всегда определялась приверженностью принципам международной

законности и верховенства права как основе внешней политики цивилизованных государств, непризнанием силы в качестве основного средства разрешения межгосударственных споров и предотвращения европейских столкновений. Профессиональные задачи и академическое учение Мартенса отражали неразрывное, естественное единство права и дипломатии, построенное на трех основаниях: действенном международном праве, миротворческой дипломатии и доказательной публицистике. Правоприменительные идеи мартенсовской школы восходили корнями к старому внешнеполитическому принципу тысячетней русской дипломатии, звучащему для всех цивилизованных наций как *non solum armis* (не только оружием). Идеи русских мыслителей о внешней политике базировались на понимании того, что всякое международное явление должно рассматриваться в двух аналитических ипостасях: как дипломатический объект и в качестве юридического казуса. Здесь невозможен хладный подход, «неудобоприятельный» сугубый прагматизм, из которого выросли пресловутая, тотальная ныне *Realpolitik* и навязываемые неправовые амбиции последнего времени в виде произвольных правил нового порядка, заменяющих юридически обязывающие договорные основания цивилизованного универсального правопорядка.

Несмотря на то что большинство государств рассматривало установление международного правопорядка на основе примата права в качестве одной из целей своей внешней политики, на протяжении всего периода современной правовой цивилизации, со времен Первой Гаагской конференции мира вплоть до последних лет, концепция международно-правового верховенства оставалась *ipso facto* некодифицированной. Продолжает существовать точка зрения, что верховенство права вообще не может стать концепцией с определенным юридическим статусом, поскольку представляет собой «не более чем общее понимание» желательности придерживаться такого принципа, хотя неопределенность его содержания вовсе не преуменьшает силу правового подхода [Watts 1993:15]. В некоторых исследованиях данной проблемы обращалось внимание на то, что в числе не признававших вначале примат международного права была и идеологизированная советская правовая доктрина, ориентированная на доктрину трансформации [Троекуров 2006:6]. В духе того времени якобы были утверждения о том, что примат права есть не более чем «буржу-

азный подход», которому противостоит концепция трансформации [Курс международного права 1989:272]. Вместе с тем творческим развитием теории международного общения Мартенса явилась идея международной стратегии утверждения примата права в современных отношениях государств, выдвинутая нашей страной на 43-й сессии ГА ООН в 1988 г. и оформленная в ходе 44-й сессии Генеральной Ассамблеи в виде Меморандума о повышении роли международного права, приоритете права в политике, универсальном применении общепризнанных правовых принципов и недопустимости их обхода независимо от причин и мотивов⁵.

Трансатлантический ревизионизм немало преуспел в отказе от цивилизационных и правовых мартенсовских оснований существующего миропорядка в пользу англосаксонских «модельных» факторов. Деконструкция современной международной системы, предпринимавшаяся президентскими администрациями США, особенно последней, презирующей профессиональную дипломатию и ее персонал, преследовала целью размыть переговорные механизмы и окончательно дискредитировать принцип верховенства права в межгосударственных отношениях. К подобным безблагодатным действиям, наверное, относятся слова, принадлежащие апостолу Павлу, что «когда будут говорить: «мир и безопасность», тогда внезапно постигнет их пагуба» (1 Фес. 5:3). «Судьбой на марше» можно обозначить ныне неопределенность и неустойчивость цивилизованного взаимодействия государств, суть которого аббат Г. де Мабли первым определил как «соединение дипломатии и права» в работе *Des Principes des négociations pour servir d'introduction au droit public de l'Europe, fondé sur les traités* [Œuvres complètes... 1789:1–21, 207–215]. Оценивая происходящее, Уильям Дж. Бёрнс, один, как считают, из американских дипломатов *par excellence*, писал об «утраченном искусстве американской дипломатии» и представлял хронологию «пренебрежения ею и непрофессионализма», которые явились не чисто трамповской затеей, но «эпизодическим свойством» международного подхода США со времен их окончательного «триумфа» в «холодной войне» [Burns 2019]. «Самопроизвольные», очевидно профессиональные суждения американского посла определяют международную политику США как «шоки-

рующее» превосходство более чем когда-либо «силы над дипломатией», которое вылилось в «грандиозную» ошибку – неоправданную войну в Ираке. Соединяющая грубую силу и стремление к замалчиванию отдельных фактов внешняя политика американских администраций, практикующих «принудительную дипломатию» без «оглядки» на существующие принципы и нормы международного права, действительно имеет результатом «долговременное принуждение и краткосрочную дипломатию». Бёрнс свидетельствует, что с самого начала администрация Трампа «навязывала Госдепартаменту свое тавро идеологического презрения и тупой некомпетентности» [Burns 2019]. Впрочем, выступая против придания Госдепартаменту несвойственных ему функций (таких как «противодействие насилию и экстремизму»), противоречащих «сути миссии дипломатии США», инсургенты видят ее профессиональное своеобразие в том, чтобы *to cajole, persuade, browbeat, threaten and nudge* (обхаживать, убеждать, запугивать, угрожать, подталкивать) другие правительства и политических лидеров проводить политику соответственно интересам США. Спровоцированная внутриамериканским противостоянием республиканцев и демократов, действовавших в стиле *Yankee Doodle*⁶, губительная для мировой дипломатии и международного права ситуация имела следствием дерзкое и суетное низвержение правовых устоев существующего миропорядка.

Внешняя доктрина Трампа преследует целью «разоружение» дипломатии, превращение ее в симулякр, представляя «дипломатическое искусство» как отжившую интригу из прошлого. Впрочем, как указывал в свое время сочинитель «переговорного процесса» аббат Габриэль Бонно де Мабли, и «за два века опыта мы не стали искуснее, и сегодня не стоит удивляться, что власть наших правителей препятствует развитию науки переговоров» [Œuvres complètes... 1789:15]. Дипломатия, ее переговорные механизмы и современные компетенции, действенность ее искусства немало зависят от задействования аналитического потенциала. Возглавлявший российскую делегацию посол барон Стааль на втором пленарном заседании Первой Гагской конференции мира 8 (20) мая 1899 г. отмечал: «Дипломатия перестала быть только искусством, где ловкость может играть исключительную

⁵ UN GA Memorandum: on Enhancing the Role of International Law. – UN Document A/44/585. October 2, 1989. P. 2.

⁶ Пер. с англ.: «Дух янки» – американская патриотическая песня.

роль: она стремится стать наукою, которая для решения международных столкновений должна руководствоваться постоянным правилом⁷. Позиция русского правительства на Конференции исходила из того, что «общая цель, к которой мы должны стремиться, – это предупреждение столкновений миролюбивыми средствами». Непогрешительно по прозрачности и сдержанности предупреждение николаевской дипломатии о неприемлемости радикальных, завышенных «разоруженческих» настроений «при исследованиях, которыми мы займемся», из-за которых Конференция способна «впасть в утопию». Данная прагматическая рекомендация оказалась необходимой (на русский взгляд, реальный результат Первой Гаагской конференции мира сводился к тому, что «достигнутое несовершенно, но практично⁸): «Должно принимать в соображение возможное и не стремиться к бессвязным отвлечениям⁹. Непреклонность линии Санкт-Петербурга на созыв первой конференции мира содействовала изменению особой позиции Вашингтона, заключавшейся вначале, по откровению американского госсекретаря Хейя, в «симпатии в пользу движения к миру», но «не к предложению России, которое не влияет на политику правительства США»¹⁰. Последующее изменение американского подхода в пользу участия в Первой Гаагской конференции мира проходило в условиях первой («колониальной») победы США над «державой Старого Света» – Испанией в войне 1898 г. Военные успехи, как отмечалось в комментариях русской печати, «опьянили янки и настроили на воинственный лад население, более 30-ти лет не бравшееся за оружие»¹¹ с завершения войн с коренными индейскими народами, уничтожения их цивилизации и захвата их территории; надо полагать, это оказало определяющее влияние на формирование существа и принципов внешней политики США, дипломатии с сильным «милитаризованным» потенциалом и бесцеремонной договорно-правовой практики. «Предзадатки» такой «непереговорной дипломатии» коренятся в территориальной рейдерской активности официальных властей и пионеров колониального освоения территорий коренного населения, его изгнания и депортаций. С 1776 по 1900 гг. англосаксы отняли у индейцев почти

600 млн га их территории, что едва ли не в 25 раз превышало площадь Британского королевства – страны происхождения и исхода колонизаторов. Территориальные захваты американскими властями и пуританами-интервентами формально легализовывались множеством сомнительных «юридических» актов, невзирая на «гарантии Вашингтона»; с 1776 по 1868 гг. (за 91 год) с коренными жителями Северо-Американского континента было подписано 368 неравноправных и насильственных «договоров», на которые не распространялся принцип их исполнения – *pacta sunt servanda*. «Секрет» успехов американской дипломатии основывался на том, что индейцы не знали землевладения, «права на землю» и не имели опыта европейских договорных отношений.

Практика заключения Соединенными Штатами колониальных «договоров» с индейскими народами оказала решающее воздействие на формирование американского права, его норм, признающих лишь «уступки переговорного партнера» и предполагающих его «поражение» в качестве противника. Непревзойденными с точки зрения уничтожения мировой договорной практики остаются подписанный «цивилизованным» Вашингтоном через подкуп с народом чокто Договор ручья Танцующего Кролика (27 сентября 1830 г.), по которому он уступал правительству США свои территории и подлежал депортации из Миссисипи в Оклахому с резервациями «племенной юрисдикции», и Договор Форта Ларамии с индейцами лакота (1868 г.), которым обещалось вернуть «все заброшенные и неиспользуемые земли и территории». Интервенционистское содержание, противоречащее принципам и нормам международного права, определяло договорную практику США в «территориальных» отношениях и с латиноамериканскими партнерами – субъектами международного права (Мексика, Панама), в котором, как свидетельствует признанный мэтр правовой науки Г. Кельзен, «главенствует принцип коллективной ответственности за невиновное поведение, а не принцип индивидуальной ответственности за вину» [Кельзен 2015:220]. Особенностью начального формирования «цивилизованной» внешней политики Соединенных Штатов было доминирование в ней «легалистских подходов», выросших из права. Но

⁷ Новое время. 1899. 16 (28) мая.

⁸ Биржевые ведомости. 1899. 23 июля (4 авг.).

⁹ Новое время. 1899. 16 (28) мая.

¹⁰ Биржевые ведомости. 1899. 22 авг. (3 сент.).

¹¹ Новое время. 1899. 25 авг. (6 сент.).

вскоре «международное право стало рассматриваться в лучшем случае как неизбежное зло, а в худшем – как безвыходный «тупик» (*blind alley*)» [Barber 2008:70]. Для Г. Моргентау, главы школы политического реализма, международное право не содержит «специальной обязательности» (*no specific obligation*); если «национальный интерес требует действия вопреки принятым правилам международного права, то единственной обязанностью государств являются действия в их собственных интересах» [Barber 2008:73]. Данный «классический» реализм и американские прагматические теории подвели к «отрицанию самого понятия международного права» (*the notion of international law entirely*). Дж. Кеннан, *smart diplomat*, известен «уничтожающей» критикой легалистско-моралистского подхода к международным делам. Ему, московскому экс-послу *non grata*, «сама идея права (особенно Устав ООН), которая могла бы быть использована для подавления хаотических и опасных вождедений правительств в международной сфере, казалась надуманной» [Barber 2008:73].

Современная внешняя «антиправовая» политика администрации Трампа – это прежде всего борьба США с чужими суверенитетами ради собственной гегемонии с ее *plebejum sapere* (плебейским привкусом) по всему миру, финансово-технологическое подавление иных цивилизационных порядков, не отвечающих своим духом и содержанием американскому стандарту. Отвергнуто цивилизованное общепринятое понимание, что «международное право обязывает и управомочивает государство» [Кельзен 2015:221]. Очевидна сосредоточенность вашингтонской администрации на попытках свести все договорно-правовое многообразие существующего миропорядка к произвольной замене универсальных принципов и норм международного права на «медииократические» правила, формулируемые ведущей державой трансатлантического «Вавилона» и основанные на «новых правовых порядках», на англосаксонской «остинианской» школе, выступающей против связи права с моралью. Генри Киссинджер, анализируя состояние и место в мировом порядке системы «американского консенсуса», основанного на «правилах», а не международно-правовых принципах и нормах, вынужден признать, что «частые увещевания, обращенные к прочим странам... играть «по правилам двадцать первого столетия»... показывают, что не существует общего для всех представления об этой системе...», т.е. о нынешних

«правилах» [Киссинджер 2015:10]. Профессионально невнятные, лишённые смысловой ясности мнимые «правила» упоминаются в старом русском дипломатическом лексиконе как «бесвязные отвлечения».

Очевидно, что о равноправии признающих «новые правила» и участвующих в «американском консенсусе» речи нет; его механизм представляется, скорее, как *faking collaborators*, т.е. имитация взаимодействующих объектов. В неотменяемых рамках американского военно-политического превосходства и англосаксонского правового порядка получается, по Кельзену, что «идея примата правового порядка отдельного государства означает не только отрицание суверенитета всех других государств (и тем самым, с точки зрения догмы суверенитета, отрицание их юридического существования в качестве государств), но и отрицание международного права» [Кельзен 2015:230].

Существенная сторона приведенного критического «разбора» состояния американской дипслужбы, ее функциональных задач и «жестких» прагматических, *hard-nosed* (беспощадных!) методов противодействия правовому началу в их реализации и соблюдению принципов и норм международного права подтверждает не только международно-правовую недееспособность США в реалиях сегодняшнего дня, но и жизнеспособность учения Мартенса, «предлагавшего подняться выше поверхности повседневного факта международной жизни, но рекомендовавшего полет близко от ее поверхности» [Нольде 1909]. Поиск «средств для возможного предотвращения войны» и гуманитарных мер по «смягчению бедствий ее в случаях, где бы она оказалась неизбежной» был основной задачей на Гаагской конференции 1899 г., инициированной главным образом русским правительством и составившей содержание российской международно-правовой доктрины.

Преемственные позиции страны в утверждении ее национальных интересов и обосновании международного правопорядка не имеют различий с оценками и рекомендациями из Секретной инструкции Уполномоченному от России на мирной конференции в Гааге послу Е.Е. Стаалу 23 (5 мая) 1899 г.: «Великая будущность предстоит России... Ее экономические и духовные силы все более и более развиваются... Многое сделано, но еще большее остается совершить. Для сего необходимы и материальные средства, и прежде всего мир, в особенности в Европе. Поэтому всякое

сбережение военного бюджета есть важное приобретение, и каждый год мира есть новая победа России»¹². Россия продолжает миссию носителя и нормотворческого поборника верховенства международного права в мировом сообществе,

следуя реальной приверженности правовым принципам и нормам в межгосударственных отношениях. Известный феномен ожиданий от международного права сохраняется.

Список литературы

1. Воронин Е.Р. 2018. *Европейская идея как цивилизационный проект верховенства права*. М.: МГИМО-Университет. 849 с.
2. Гессен В.М. 1915. Война и право. – *Вопросы мировой войны: сборник статей*. Под ред. М.И. Туган-Барановского. Петроград: Изд-во юридического книжного склада «Право». С. 484–506.
3. Камаровский Л. 1874. *Начало невмешательства. Рассуждение*. М.: Университетская типография (Катков и Ко). 300 с.
4. Капустин М.Н. 1856. *Обозрение предметов международного права*. Вып. 2: II–VI. М.: Университетская типография (Катков и Ко). 368 с.
5. Кельзен Г. 2015. *Чистое учение о праве. Справедливость и естественное право*. СПб.: Изд. Дом «Алеф-пресс». 704 с.
6. Киссинджер Г. 2015. *Мировой порядок*. М.: Издательство АСТ. 544 с.
7. *Курс международного права: в 7 т. Т. 1: Понятие, предмет и система международного права*. Отв. ред. Р.А. Мюллерсон, Г.И. Тункин. 1989. М.: Наука. 360 с.
8. Мартенс Ф.Ф. 1895. *Современное международное право цивилизованных народов. Т. 1*. 3-е изд. СПб.: Тип. А. Бенке. 430 с.
9. Мартенс Ф.Ф. 1879. *Восточная война и Брюссельская конференция. 1874–1878 гг.* СПб.: Тип. А. Бенке. 596 с.
10. Мартенс Ф.Ф. 1881. Россия и литературное сообщество западноевропейских народов. – *Вестник Европы*. Т. 2. СПб. С. 235–261.
11. Мартенс Ф.Ф. 1900. Гагская конференция мира. Культурно-исторический очерк. – *Вестник Европы*. Т. 2. СПб. С. 5–28.
12. Нольде Б.Э. 1909. Некролог на смерть Мартенса Ф.Ф. – *Русская мысль*.
13. Троекуров Н.Е. 2006. *Верховенство права в современных международных отношениях*. М.: Научная книга. 88 с.
14. Флек Д. 2018. Ответственность государств за обеспечение соблюдения международного гуманитарного права: роль руководств для государственных вооруженных сил. – *Российский ежегодник международного права, 2017. Специальный выпуск*. СПб.: СКФ «Россия-Нева». С. 171–190.
15. Barber G. 2008. *International Law and International Relations for XXI century*. London, New York: Continuum. 210 p.
16. Burns W.J. 2019. The Lost Art of American Diplomacy. Can the State Department Be Saved? – *Foreign Affairs*. Vol. 98. No. 3. P. 98–107.

17. Kagan R. 2002. Power and Weakness. – *Policy Review*. No. 113. P. 3–28.
18. *Cœuvres complètes de l'Abbé de Mably. Tome Cinquième*. 1789. Londres. 580 p.
19. Watts A. 1993. The International Rule of Law. – *German Yearbook of International Law*. Vol. 36. P. 15–45.

References

1. Barber G. *International Law and International Relations for XXI century*. London, New York: Continuum. 2008. 210 p.
2. Burns W.J. The Lost Art of American Diplomacy. Can the State Department Be Saved? – *Foreign Affairs*. 2019. Vol. 98. No. 3. P. 98–107.
3. Gessen V.M. Voina i pravo [War and Law]. – *Voprosy mirovoi voiny: sbornik statei*. Pod red. M.I. Tugan-Baranovskogo [World War Questions: a collection of articles. Ed. by M.I. Tugan-Baranovskii]. Petrograd: Izd-vo yuridicheskogo knizhnogo sklada "Pravo". 1915. P. 484–506. (In Russ.)
4. Fleck D. Otvetstvennost' gosudarstv za obespecheniye soblyudeniya mezhdunarodnogo gumanitarnogo prava: rol' rukodvodstv dlya gosudarstvennykh vooruzhennykh sil [The Responsibility of States to Ensure Compliance with International Humanitarian Law: the role of national manuals]. – *Rossiiskii ezhegodnik mezhdunarodnogo prava, 2017. Spetsial'nyi vypusk* [Russian Yearbook of International Law, 2017. Special Issue]. Saint-Petersburg: SKF "Rossiya-Neva". 2018. P. 171–190. (In Russ.)
5. Kagan R. Power and Weakness. – *Policy Review*. 2002. No. 113. P. 3–28.
6. Kamarovskii L. *Nachalo nevmeshatel'stva. Rassuzhdenie* [The Beginning of Non-intervention. Some Reflections]. Moscow: Univesitetskaya tipografiya (Katkov i K^o) Publ. 1874. 300 p. (In Russ.)
7. Kapustin M.N. *Obozreniye predmetov mezhdunarodnogo prava*. Vyp. 2: II–VI [Review of Subjects of International Law. Issue 2: II–VI]. Moscow: Univesitetskaya tipografiya (Katkov i K^o) Publ. 1856. 368 p. (In Russ.)
8. Kelsen H. *Chistoe uchenie o prave. Spravedlivost' i estestvennoe pravo* [Pure Theory of Law. Justice and Natural Law]. Saint Petersburg: Izd. Dom "Alef-press" Publ. 2015. 704 p. (In Russ.)
9. Kissinger H. World Order (Russ. ed.: Kissinger H. *Mirovoi poryadok*. Moscow: Izdatel'stvo AST Publ. 2015. 554 p.).
10. *Kurs mezhdunarodnogo prava v 7 tomakh. T. 1: Ponyatie, predmet i sistema mezhdunarodnogo prava*. Otv. red.

¹² Новое время. 1899. 16 (28) мая.

- R.A. Myullerson, G.I. Tunkin [The Course of International Law in 7 volumes. Vol. 1: The Concept, Subject and System of International Law. Ed. by R.A. Myullerson, G.I. Tunkin]. Moscow: Nauka Publ. 1989. 360 p. (In Russ.)
11. Martens F.F. *Sovremennoe mezhdunarodnoe pravo tsivilizovannykh narodov. T. 1.* 3-e izd. [Modern International Law of Civilized Nations. Vol. 1. 3rd ed.]. Saint Petersburg: Tip. A. Benke Publ. 1896. 430 p. (In Russ.)
 12. Martens F.F. Gaagskaya konferentsiya mira. Kul'turno-istoricheskii ocherk [Hague Peace Conference. Cultural and Historical Essay]. – *Vestnik Evropy. T. 2* [Bulletin of Europe. Vol. 2]. Saint Petersburg. 1990. P. 5–28. (In Russ.)
 13. Martens F.F. Rossiya i literaturnoe soobshchestvo zapadnoevropeiskikh narodov [Russia and the Literary Community of Western European Nations]. – *Vestnik Evropy. T. 2* [Bulletin of Europe. Vol. 2]. Saint Petersburg. 1881. P. 235–261. (In Russ.)
 14. Martens F.F. *Vostochnaya voina i Bryussel'skaya konferentsiya. 1874–1878 gg.* [The Eastern War and the Brussels Conference. 1874–1878]. Saint Petersburg: Tip. A. Benke Publ. 1879. 596 p. (In Russ.)
 15. Nolde B.E. Nekrolog na smert' Martensa F.F. [Obituary on the Death of Martens F.F.]. – *Russkaya mysl'*. 1909. Issue 12. P.151-154. (In Russ.)
 16. *Œuvres complètes de l'Abbé de Mably. Tome Cinquième.* Londres. 1789. 580 p.
 17. Troekurov N.E. *Verkhovenstvo prava v sovremennykh mezhdunarodnykh otnosheniyakh* [The Rule of Law in Contemporary International Relations]. Moscow: "Nauchnaya kniga" Publ. 2006. 88 p. (In Russ.)
 18. Voronin E.R. *Evropeiskaya ideya kak tsivilizatsionnyi projekt verkhovenstva prava* [The European Idea as a Civilizational Project of the Rule of Law]. Moscow: MGIMO-Universitet Publ. 2018. 849 p. (In Russ.)
 19. Watts A. The International Rule of Law. – *German Yearbook of International Law*. 1993. Vol. 36. P. 15–45.

Информация об авторе

Евгений Ростиславович Воронин,

чрезвычайный и полномочный посол в отставке, кандидат юридических наук, профессор кафедры международного права, Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД России

119454, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, д. 76

tverv@rambler.ru

ORCID: 0000-0002-1229-0012

About the Author

Evgeny R. Voronin,

Retired Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary, Cand. Sci. (Law), Professor at the Department of International Law, Moscow State Institute of International Relations (University) MFA Russia

76, pr. Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119454

tverv@rambler.ru

ORCID: 0000-0002-1229-0012

HUMAN RIGHTS

DOI: 10.24833 / 0869-0049-2019-2-16-25

Aslan Kh. ABASHIDZE

Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University)
6, ul. Miklukho-Maklaya, Moscow, Russian Federation, 117198
abashidze_akh@rudn.university
ORCID: 0000-0003-0012-8795

Aleksandra E. KONEVA

Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University)
6, ul. Miklukho-Maklaya, Moscow, Russian Federation, 117198
koneva-ae@rudn.ru
ORCID: 0000-0002-5113-2033

Alexander M. SOLNTSEV

Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University)
6, ul. Miklukho-Maklaya, Moscow, Russian Federation, 117198
solntsev_am@rudn.university
ORCID: 0000-0002-9804-8912

Received 1 April 2019
Accepted 7 June 2019

IMPACT OF THE CORE INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS TREATIES ON THE HUMAN RIGHTS SITUATION IN STATES: DOCTRINAL APPROACH

INTRODUCTION. *The paper considers the problem of the realisation of the core international human rights treaties at the national level from a perspective of the importance of conducting doctrinal research in this area. The authors provide the analysis of the content of the study project “The Impact of the United Nations Human Rights Treaties on the Domestic Level”, launched in 2018 in continuation of the study carried out almost 20 years ago initiated by Ch. Heyns and F. Viljoen, professors of the Center for Human Rights of the University of Pretoria (South Africa), with the support of the Office of the UN High Commissioner for Human Rights (OHCHR), to study the impact of the six existing at that time core international hu-*

man rights treaties on the human rights situation in 20 States, including the Russian Federation.

MATERIALS AND METHODS. *The research was based on a variety of study materials, including international treaties, outcome documents of the international conferences, recommendations of the human rights treaty bodies, doctrinal studies, national legislation and the court practice of the Russian Federation. The authors applied historical legal and comparative legal methods when comparing the contents of the 1999 research and the 2018 study project, tracking the developments in the universal human rights system since 1999 till today, comparing the current tendencies in the realisation of the*

human rights treaties in Russia with the conclusions of the previous research on Russia. The method of legal forecasting was used to determine the perspectives of the present and possible future research on the impact of human rights treaties in States.

RESEARCH RESULTS. *Demonstrating the developments in the universal human rights system and the dynamics in the realisation of the human rights treaties in Russia taken place since 1999, the authors examined the tasks of the new research they need to conduct as the successors of professors Yu. Kolosov and Yu. Reshetov and identified the specifics of the approach of the new study comparing to the previous one.*

DISCUSSION AND CONCLUSIONS. *The authors demonstrate the potential of the study to determine the measures to enhance the effectiveness of the human rights treaty body system within the ongoing process on its strengthening, including the 2020*

UN comprehensive review of the progress achieved in this field. The paper points out the importance of expanding the research to more than 20 countries, already covered by the research, with a view of forming a comprehensive picture of the way in which the international human rights treaty system influences the situation of rights holders at local level, just where it really matters.

KEYWORDS: *UN core international human rights treaties, human rights treaty bodies, national legal system, implementation, 2020 UN comprehensive review of the human rights treaty body system*

FOR CITATION: Abashidze A.Kh., Koneva A.E., Solntsev A.M. Impact of the Core International Human Rights Treaties on the Human Rights Situation in States: doctrinal approach. – *Moscow Journal of International Law*. 2019. No. 2. P. 16–25. DOI: 10.24833/0869-0049-2019-2-16-25

ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

DOI: 10.24833 / 0869-0049-2019-2-16-25

Аслан Хусейнович АБАШИДЗЕ

Российский университет дружбы народов (РУДН)
Миклухо-Маклая ул., д. 6, Москва, 117198, Российская Федерация
abashidze_akh@rudn.university
ORCID: 0000-0003-0012-8795

Александра Евгеньевна КОНЕВА

Российский университет дружбы народов (РУДН)
Миклухо-Маклая ул., д. 6, Москва, 117198, Российская Федерация
koneva-ae@rudn.ru
ORCID: 0000-0002-5113-2033

Александр Михайлович СОЛНЦЕВ

Российский университет дружбы народов (РУДН)
Миклухо-Маклая ул., д. 6, Москва, 117198, Российская Федерация
solntsev_am@rudn.university
ORCID: 0000-0002-9804-8912

Поступила в редакцию: 01.04.2019
Принята к публикации: 07.06.2019

ВЛИЯНИЕ ОСНОВНЫХ МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРОВ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА НА ПРАВООЗАЩИТНУЮ СИТУАЦИЮ В ГОСУДАРСТВАХ: ДОКТРИНАЛЬНЫЙ ПОДХОД

ВВЕДЕНИЕ. В статье рассматривается проблематика реализации основных международных договоров по правам человека на национальном уровне с точки зрения важности проведения доктринальных исследований в данной сфере. Авторы изучают содержание проекта «The Impact of the United Nations Human Rights Treaties on the Domestic Level», инициированного в 2018 г. в продолжение исследования, проведенного 20 лет назад по инициативе профессоров Центра по правам человека Университета Претории (ЮАР) К. Хэйенса и Ф. Вильоза при поддержке Управления Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ ООН) с целью изучения влияния шести действовавших в то время основных международных договоров по правам человека на ситуацию с защитой прав человека в 20 государствах мира, включая Российскую Федерацию.

МАТЕРИАЛЫ И МЕТОДЫ. При проведении исследования использовались разные документы, в том числе международные договоры, итоговые документы международных конференций, рекомендации договорных органов по правам человека, доктринальные источники, национальное законодательство и судебная практика Российской Федерации. Авторы применили историко-правовую и сравнительно-правовую методы при сопоставлении содержания исследования 1999 г. и текущего проекта, при изучении изменений, происшедших в универсальной правозащитной системе после 1999 г., при сравнении текущих тенденций в области реализации договоров по правам человека в России с результатами предыдущего исследования по нашей стране. Метод правового прогнозирования был использован с целью определения перспектив настоящего и возможных

будущих исследований влияния правозащитных договоров на правовые системы государств.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ. Демонстрируя изменения в универсальной правозащитной системе и динамику реализации договоров по правам человека в России с 1999 по 2019 г., авторы изучили задачи нового исследования, которое они должны провести как преемники профессоров Ю.М. Колосова и Ю.А. Решетова, и раскрыли специфику своего подхода по сравнению с предыдущим.

ОБСУЖДЕНИЕ И ВЫВОДЫ. Авторы показали потенциал данного исследования в части определения мер по повышению эффективности системы договорных органов по правам человека в рамках продолжающегося процесса ее укрепления, включая предстоящий в 2020 г. всеобъемлющий обзор на уровне ООН прогресса, достигнутого в этой области. В статье подчеркивается необходимость расширения охвата исследования путем включения в него новых стран помимо тех 20, которые уже в нем отражены. Это позволит сформировать всеобъемлющую картину того, каким образом система международных договоров по правам человека влияет на положение носителей прав на национальном уровне – там, где это, действительно, важно.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: Основные международные договоры ООН по правам человека, договорные органы по правам человека, национальная правовая система, имплементация, Комплексный обзор системы договорных органов по правам человека ООН 2020 г.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Абашидзе А.Х., Конева А.Е., Солнцев А.М. 2019. Влияние основных

международных договоров по правам человека на правозащитную ситуацию в государствах: доктринальный подход. – *Московский журнал*

международного права. № 2. С. 16–25.
DOI: 10.24833/0869-0049-2019-2-16-25

The United Nations (UN) has a tradition of celebrating anniversaries of significant events and reviewing the changes that have occurred throughout the world and within the UN itself after these events. This tradition became widespread in the field of international protection of human rights. For example, the Tehran International Conference on Human Rights was held in 1968 in order to review the work done over twenty years since the adoption of the 1948 Universal Declaration of Human Rights¹. In 2013, during the Vienna+20 Conference, held under the auspices of the UN, some achievements and challenges after the 1993 Vienna World Conference on Human Rights have been emphasized². In 2016, the UN celebrated the 50th anniversary of the adoption and 40th anniversary of the entry into force of the two Covenants – the 1966 International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and the 1966 International Covenant on Civil and Political Rights [50 let... 2017]³. This list of the UN events is not exhaustive.

It seems that this approach allows us to evaluate the advantages and disadvantages of the adopted international instruments, to follow their genesis and to determine further directions of activity.

A similar approach was developed by the UN with respect to the process of strengthening the system of human rights treaty bodies who monitor the fulfillment by States of their obligations in accordance with the core international human rights treaties⁴. This process, which has more than 30 years of history, is currently characterized by the adoption of measures to implement the 68/268 UN General Assembly Resolution dated April 9, 2014⁵, which completed a two-year intergovernmental process on strengthening and improving the effective functioning of the treaty body system [Egan 2013; Abashidze, Koneva 2013; Abashidze, Koneva, Solntsev 2017:202–246]. In 2020, in accordance with § 41 of the 68/268 Resolution, under the auspices of the UN General Assembly, a comprehensive review of progress will be conducted, within which the results of the implementation of the Resolution will be summarized and proposals for future strengthening of the treaty body system will be developed.

In parallel with the ongoing strengthening process taking place at the UN level different doctrinal researches were launched to study the ways to improve the system⁶. Among them particular attention should be given to the project “The Impact of the

¹ Final Act of the International Conference on Human Rights. Teheran, 22 April to 13 May 1968. URL: http://legal.un.org/avl/pdf/ha/fatchr/Final_Act_of_TehranConf.pdf (accessed date: 01.03.2019).

² Vienna+20: Advancing the Protection of Human Rights. Achievements, Challenges and Perspectives. 20 Years after the World Conference. International Expert Conference. Conference report. June 27-28 2013. URL: https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/Zentrale/Aussenpolitik/Menschenrechte/Conference_Report_-_Vienna_20.pdf (accessed date: 01.03.2019).

³ See also United Nations Human Rights Council Resolution 29/1 “Fiftieth anniversary of the adoption and fortieth anniversary of the entry into force of the International Covenants on Human Rights” dated July 2, 2015. URL: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/29/1 (accessed date: 01.03.2019); O tematicheskoi diskussii vysokogo urovnya v Sovete OON po pravam cheloveka v svyazi s 50-i godovshchinoi prinyatiya Mezhdunarodnykh paktov o pravakh cheloveka [On the thematic discussion in the UN Human Rights Council on the 50th anniversary of the International Human Rights Covenants]. – *Official website of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation*. March 3, 2016. URL: http://www.mid.ru/ru/maps/ch/-/asset_publisher/OGeZPtOO3ptm/content/id/2124726 (accessed date: 01.04.2019). (In Russ.)

⁴ Human rights treaty bodies are established in accordance with the provisions of the core international human rights treaties, the fulfillment of which they monitor. In order to ensure the balance with intergovernmental human rights bodies, these mechanisms consist of independent experts with recognized competence in various human rights fields. Currently, there are 10 human rights treaty bodies functioning in the form of 9 committees and one subcommittee, bringing together 172 independent experts [Abashidze, Koneva 2015].

⁵ Resolution adopted by the General Assembly on April 9, 2014 No. 68/268 “Strengthening and enhancing the effective functioning of the human rights treaty body system”. URL: <https://undocs.org/pdf?symbol=en/A/RES/68/268> (accessed date: 01.03.2019).

⁶ See for instance: Academic platform report on the 2020 review “Optimizing the UN Treaty Body System”. May 2018. URL: <https://www.geneva-academy.ch/joomlatools-files/docman-files/Optimizing%20UN%20Treaty%20Bodies.pdf> (accessed date: 01.03.2019).

United Nations Human Rights Treaties on the Domestic Level”, launched in 2018 in continuation of the study carried out almost 20 years ago initiated by Ch. Heyns and F. Viljoen, professors of the Center for Human Rights of the University of Pretoria (South Africa), with the support of the Office of the UN High Commissioner for Human Rights (OHCHR), to study the impact of the six existing at that time core international human rights treaties on the human rights situation in States.

The research project in 1999 covered 20 States representing five regions of the world (four States from each region): Australia, Brazil, Egypt, Zambia, India, Spain, Iran, Canada, Colombia, Mexico, the Czech Republic, Estonia, Finland, Jamaica, Japan, Philippines, Romania, the Russian Federation, Senegal and the South Africa. These States were selected in order to identify the most representative group of States which human rights systems have undergone changes due to their participation in the core international human rights treaties.

The results of this study, published in 2002 in the monograph with the title “The Impact of the United Nations Human Rights Treaties on the Domestic Level” [The Impact... 2002], were supposed to be used during the process of developing proposals for improving the activities of human rights treaty bodies. In structural terms, this monograph included an introductory part, containing an overview of the results achieved, and the chapters dealing with the analysis of each country, prepared by the country researchers. The attention of researchers was specifically focused on the assessment of international treaties’ impact at the national level. The term “impact” meant any interrelation of the norms of these international treaties with the changes in the field of the protection of human rights in the State. For example, such an impact may take place due to: the inclusion of the norms of international treaties in the system of the sources of law in the State; the adoption by government authorities of measures to implement the recommendations of the human rights treaty bodies (committees) on the basis of the consideration of periodic reports, communications and conduct of inquiries; or as a result of activities of the civil society organizations guided by these recommendations; due to the coverage of information about these treaties and their monitoring bodies in the mass-media; as a consequence of the inclusion of human rights

issues in the educational programs in schools and universities [The Impact... 2002:1–2].

The chapter on the Russian Federation was prepared by two eminent professors of the Moscow State Institute of International Relations of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation (MGIMO University): professor Yu.M. Kolosov (1934–2015), Doctor of Laws, Honored Scientist of the Russian Federation, Head of the Department of International Law of the MGIMO University (1987–2005), Member of the UN Committee on the Rights of the Child (1991–1999), Member of the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2002–2010) [Kolosov 1989; Kolosov 1991; Kolosov 2005], and professor Yu.A. Reshetov (1935–2003), Doctor of Laws, professor at the MGIMO University, Member of the UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination (1988–2003), Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary, Ambassador of the Russian Federation in the Republic of Iceland (1992–1997) [Reshetov 1995; Reshetov 1991; Reshetov et al. 1991; Clark, Reshetov 1995; Reshetov 2001; Reshetov 2002].

Professors Yu.M. Kolosov and Yu.A. Reshetov, on the basis of a list of questions (template) approved by the authors of the project for the country researchers from all States, carried out the comprehensive analysis of Russia’s participation in all six core international human rights treaties in force at that time⁷, with a particular focus on the Russia’s relationship with the relevant treaty bodies and the impact of their recommendations on the human rights situation within the State. Thus, the Russian professors revealed the legal status and significance of international human rights treaties in the Constitution and the legislation; the impact of these international treaties on the development of national strategies and policies; assessed the level of awareness about the treaties and the work of the treaty bodies among the population, civil society and legal professionals; identified the overall picture in the sphere of education in terms of teaching human rights disciplines, and also analyzed the involvement of the civil society organizations and the mass-media in the implementation of international treaties.

Within the context of the limited information on the practice of the treaty bodies, national mechanisms for implementing their recommendations, as well as sufficient data on the activities of the relevant

⁷ The 1965 International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, the 1966 International Covenant on Civil and Political Rights, the 1966 International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, the 1979 Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, the 1984 Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman and Degrading Treatment or Punishment, the 1989 Convention on the Rights of the Child.

authorities involved in the realization of the international human rights treaties Yu.M. Kolosov and Yu.A. Reshetov, however, revealed the current tendencies in the implementation of the human rights treaties in Russia and determined perspectives for strengthening the cooperation of Russia with treaty bodies in order to improve the implementation of their recommendations at the national level.

Thus, the Russian experts, indicating the problem of the lack of implementation of the concluding observations of the committees, pointed out the necessity for the treaty bodies to prepare shorter and more specific concluding observations, as well as recommended to the government to send the concluding observations and draft plans of action to the parliament for taking appropriate decisions in this respect with due regard to cooperation with non-governmental organizations [Kolosov, Reshetov 2002:516].

Yu.M. Kolosov and Yu.A. Reshetov, among other things, have also referred to the need to disseminate information about the activities of the human rights treaty bodies and international human rights mechanisms in general. In this regard, noting the small number of communications forwarded to the committees by the Russian citizens on the violations of their rights⁸, as well as the time consuming nature of the procedure for examining communications, the Russian experts suggested “to appoint one or more persons from among the nationals of a given state as Committee ‘correspondents’”, who will “accept communications inside the country, advise the individuals on how to conform with the requirements and dispatch the communications to the Committee with their own conclusions” [Kolosov, Reshetov 2002:516]. Such an appointment should be made public, mainly through a wide coverage in the media.

Furthermore, the authors recommended for the distribution of the brochure with the text of the six treaties with the commentaries among all the courts [Kolosov, Reshetov 2002:517].

Noting the minimal NGO impact on the reporting process, Yu.M. Kolosov and Yu.A. Reshetov pointed to the need for NGOs to get access to TV and radio broadcasts on a regular basis [Kolosov, Reshetov 2002:517].

Today, 20 years later, a study conducted in 1999 remains the most comprehensive research work in

the field of studying the influence of international human rights treaties at the national level and provides a solid foundation for further researches in this area.

Over the past two decades, the system of the international human rights treaties and committees has changed significantly in many aspects. At this moment, nine core international human rights treaties have already been adopted and ten treaty bodies were created. The number of ratifications of international treaties has increased significantly, and a greater number of committees have received competence to consider communications and interstate complaints, as well as to undertake inquiries⁹. Furthermore, since the 1999 study, the States Parties to human rights treaties have undergone several review cycles of their reports in the committees, resulted in concluding observations. The treaty bodies considered a bigger number of communications and, in their views, gave States recommendations on providing remedies in relation to the violations of human rights enshrined in the respective treaties. The committees adopted new general comments [Abashidze 2011] and modernized the existing ones as well as developed new working methods and rules of procedure.

As the work of the treaty body system has expanded, the new initiatives were launched to improve their activities. Over the past twenty years, many research papers have been prepared on the effectiveness of the treaty bodies as a system or on improving its various components. However, among them there are practically no empirical studies on the assessment of the results of their work at the national level.

Against the background of the above-mentioned, we should also take into account some changes in the UN human rights architecture resulting from the reform of its human rights mechanisms, namely the replacement in 2016 of the UN Commission on Human Rights with the new intergovernmental body – UN Human Rights Council (HRC). The creation in 2006 of the new mechanism within the framework of the HRC – the Universal Periodic Review (UPR) – is particularly significant, as well as the expansion of the system of special procedures of the HRC [Abashidze, Goltyaev 2013; Connors 2017]. The interaction of these mechanisms with the human

⁸ At that time Yu. Kolosov and Yu. Reshetov mentioned that only 10 communications were submitted to the Human Rights Committee with only one case finalized by the Committee [Kolosov, Reshetov 2002:515].

⁹ Note by the UN Secretary-General “United Nations reform: measures and proposals”, dated June 26, 2012 (UN Doc. A/66/860). URL: <https://undocs.org/en/A/66/860> (accessed date: 01.03.2019); Report of the UN Secretary-General “Status of the Human Rights Treaty Body System”, dated August 6, 2018 (UN Doc. A/73/309). URL: <https://undocs.org/A/73/309> (accessed date: 01.03.2019).

rights treaty bodies is increasing every year, thereby affecting the implementation of the international human rights treaties at the national level.

In addition, we cannot ignore the expansion of the activities of the regional human rights mechanisms [Koneva 2014; Regional Human Rights Systems... 2018], as well as of the national human rights bodies and the civil society organizations at the national level.

The adoption of the Sustainable Development Goals (SDGs) for 2016–2030¹⁰ stimulated the international human rights mechanisms, including treaty bodies, and States to draw the attention to the need to take measures to achieve the SDGs in the framework of the implementation of the core international human rights treaties.

All these achievements and events at the international and national levels of the protection of human rights provided professors Ch. Heyns and F. Viljoen with the opportunity to initiate a new study in 2018 in cooperation with the OHCHR with a view to reconsidering the impact of the core human rights treaties on the situation with the protection of human rights in the previously indicated 20 States¹¹. However, it was also agreed that the scientific work conducted 20 years ago should serve as a starting point for conducting this new research in order to identify new tendencies in the implementation of international treaties at the national level and to form a vision of the future prospects for the development of the system of international treaties and treaty bodies.

The project results will be taken into account in the framework of the comprehensive review of the progress achieved in strengthening the treaty bodies, which will be held in 2020 at the level of the UN General Assembly.

The international academic publishing house “Brill,” the successor to the publishing house “Kluwer Law International” founded in 1683 in Leiden (the Netherlands), which published the results of the previous research, agreed to publish in 2020 the results of the new research to be conducted by the specialists of the same 20 States.

On 28 February and 1 March 2019 the authors of the project held a meeting of the country researchers from all 20 countries, hosted by the OHCHR at Palais Wilson and Palais des Nations in Geneva

(Switzerland). In the course of the meeting the country researchers met different experts from the OHCHR, academia, NGOs, who work in the field of the application of the human rights treaty system and discussed with them the current developments in the system as a whole as well as other studies on the implementation of the findings of the international human rights bodies and the methodology used in these studies. The participants of the meeting also exchanged information on the progress made in their ongoing research, including the methodology used, identified the problems faced by them and discussed the ways to address them.

The successors to the professors Yu.M. Kolosov and Yu.A. Reshetov for conducting research in Russia became professor A.Kh. Abashidze, Doctor of Legal Sciences, Professor, Honoured Lawyer of the Russian Federation, Head of the Department of International Law, Law Institute, RUDN University, Member of the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Chair of the International Law Committee of the United Nations Association of Russia; A.M. Solntsev, Candidate of Legal Sciences, Associate professor, Deputy Head of the Department of International Law, RUDN University, and A.E. Koneva, Candidate of Legal Sciences, Senior Lecturer at the Department of International Law, RUDN University.

Guided by the list of questions (template) prepared for the researchers from all 20 States, and based on the material on Russia, previously elaborated by Yu.M. Kolosov and Yu.A. Reshetov, A.Kh. Abashidze, A.M. Solntsev and A.E. Koneva will study the level of influence of the main international human rights treaties and treaty body recommendations on the Russian legislation, judicial practice, the development of national strategies, human rights education, as well as assess the level of awareness of these treaties and the work of their monitoring bodies.

When carrying out the study, the Russian experts take into account the fact that since 1999, in addition to changes at the UN level and in the treaty body system, the human rights situation in the Russian Federation has changed significantly.

Russia has developed a sound experience in the participation in the human rights treaty system, giving significant attention to cooperation with the

¹⁰ General Assembly Resolution 70/1 “Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development”, dated September 25, 2015 (UN Doc. A/RES/70/1). URL: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_70_1_E.pdf (accessed date: 05.03.2019).

¹¹ See Press Statement “University of Pretoria announces mayor new study with United Nations on the global human rights system”. URL: <http://www.icla.up.ac.za/news/261-university-of-pretoria-announces-mayor-new-study-with-united-nations-on-the-global-human-rights-system> (accessed date: 05.03.2019).

treaty bodies and considering them as an important element of the universal human rights system.

Having inherited the participation in the six human rights treaties as a successor of the USSR, since 1999 the Russian Federation has significantly expanded its international human rights obligations. Russia joined one core human rights treaty (the 2006 Convention on the Rights of Persons with Disabilities) and two optional protocols to the 1989 Convention on the Rights of the Child¹². Russia also accepted the competence of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women to consider communications and conduct inquiries.

Participating in the majority of the human rights treaties (7 out of 9), Russia regularly submits its periodic reports, takes part in the dialogues with the treaty bodies and presents follow-up information on the recommendations given.

Since 1999 a more institutionalized process of the preparation of reports and implementation of the treaty bodies' recommendations was set up mainly due to the adoption of the 2003 Governmental Decree on the distribution of the responsibilities of Russian governmental bodies with regard to cooperation with the UN system¹³.

Today more governmental bodies are involved in the preparation of reports and implementation of concluding observations. The increased participation in these processes of the civil society organisations is also evident due to the growth in the number of Russian NGOs specializing on various human rights issues and being more active in cooperating with the treaty body system through submission of alternative reports and providing information on follow-up to committees' recommendations.

The higher level of awareness of the treaties and the committees is also achieved through awareness raising programs launched by the Government, increased attention to these issues in media and civil society environment, due to the development of educational programs in human rights as well as better awareness among professional lawyers and academics.

Furthermore, comparing to the previous research, there is an increased tendency to apply the norms of the human rights treaties in the court prac-

tice. The courts tend not only to apply the treaties and the general comments, but they implement the views of the treaty bodies, especially through allowing the reopening of cases. The raised awareness of the treaty system is achieved through publication by the Supreme Court of the summaries of the views of the treaty bodies with instructions given to the general courts on their obligation to follow the human rights treaties and the views of the treaty bodies¹⁴.

By analogy with the previous study, the country researchers will need to conduct both the deeper analytical work in terms of a comprehensive study of the legal status of international treaties in national legal systems, and a sociological study in identifying the level of awareness of the representatives of the government authorities, the population and the civil society, their perception of the treaty bodies work and their effectiveness at the national level, as well as determining the level of the mass-media involvement in dissemination of knowledge about the international treaties and the treaty body system.

The results of this research will be addressed to specialists who work in relevant areas (representatives of the State bodies, the national human rights institutions, the civil society organizations, and the practicing lawyers), as well as directly to the rights holders. The results of the study will also be widely used in the educational process, for instance, within the Master Program "International Protection of Human Rights", jointly realized by the Consortium of 9 Russian Universities with the support of the OHCHR¹⁵.

At the same time, compared to the previous research, the new project will focus not only on identifying quantitative indicators and disclosing the factual side of the process of realisation of the international human rights treaties in the States, which is now easily accessible to readers due to the open placement of information in various sources, including the official website of the OHCHR. The new study will reveal current tendencies and provide the comprehensive picture of the implementation of international treaties at the national level.

In order to cover more countries in the research project, the authors of the project encouraged researchers based in any country beyond the list of

¹² The 2001 Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict and the 2001 Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography.

¹³ Government Decree dated June 3, 2003 No. 323 "On Approval of the Interdepartmental Distribution of Responsibilities for Ensuring the Participation of the Russian Federation in International Organizations of the UN System".

¹⁴ See, for example, Review of Judicial Practice of the Supreme Court of the Russian Federation No. 1 (2018). (In Russ.) URL: <http://supcourt.ru/documents/practice/26591/> (accessed date: 05.04.2019).

¹⁵ The official web-site of the Program. URL: <http://humanrights.ru/> (accessed date: 05.04.2019).

20 countries already studied, to start their own study on the impact of the treaty system in their States on the basis of the template used for the domestic impact study¹⁶.

Thus, it appears that this research project is extremely timely. Its outcome will be in demand at the stage of the comprehensive review of the treaty body system in 2020 and in the further stages of the system strengthening process, since the results reached by the researchers will demonstrate the real effect of these mechanisms functioning at the national level and thus point to those aspects that are should be

strengthened in the work of the system to make it more efficient in order to ensure the well-being of the right holders on the ground. In the long-term perspective, the outcomes of the project with regard to a bigger number of States, going beyond 20 initially selected countries, may serve as a valuable resource of information for those who want to gain a detailed, in-depth, evidence based, understanding of the way in which the international human rights treaty system influences the behavior of States and other stakeholders worldwide.

References

1. *50 let Mezhdunarodnym paktam o pravakh cheloveka: materialy nauchno-prakticheskoi konferentsii* [50th Anniversary of the International Covenants on Human Rights: proceedings of the scientific and practical conference]. Moscow: RUDN Publ. 2017. 184 p. (In Russ.)
2. Abashidze A. The Complementary Role of General Comments in Enhancing the Implementation of Treaty Bodies' Recommendations and Views (the Example of CESCR). – *New Challenges for the UN Human Rights Machinery. What Future for the UN Treaty Body System and the Human Rights Council Procedures?* Ed. by M.Ch. Bassiouni, W.A. Schabas. Antwerp: Intersentia Publishers. 2011. P. 137–149.
3. Abashidze A.Kh., Gol'tyaev A.O. Universal'nye mekhanizmy zashchity prav cheloveka [Universal Mechanisms for the Protection of Human Rights]. Moscow: Yunitidana Publ. 2013. 135 p. (In Russ.)
4. Abashidze A.Kh., Koneva A.E. *Dogovornye organy po pravam cheloveka. 2-e izd.* [Human Rights Treaty Bodies. 2nd ed.]. Moscow: RUDN Publ. 2015. 437 p. (In Russ.)
5. Abashidze A.Kh., Koneva A.E. Ukreplenie sistemy dogovornykh organov po pravam cheloveka [Strengthening the Human Rights Treaty Body System]. – *Moscow Journal of International Law*. 2013. No. 4 (92). P. 21–35. (In Russ.)
6. Abashidze A.Kh., Koneva A.E., Solntsev A.M. Sistema dogovornykh organov po pravam cheloveka [The Human Rights Treaty Body System]. – *Mezhdunarodnaya zashchita prav cheloveka*. Otv. red. A.Kh. Abashidze [International Protection of Human Rights. Ed. by A.Kh. Abashidze]. Moscow: RUDN Publ. 2017. P. 202–246. (In Russ.)
7. Clark R., Reshetov Yu.A. Prestupleniya protiv chelovechnosti [Crimes against Humanity]. – *Nyurnbergskii protsess: pravo protiv voyny i fashizma* [Nuremberg Process: law against war and fascism]. – Moscow: Izd-vo IGI P RAN Publ. 1995. P. 160–184. (In Russ.)
8. Connors J. United Nations. – *International Human Rights Law*. Ed. by D. Moeckli, S. Shah, S. Sivakumaran. Oxford: Oxford University Press. 2017. P. 369–411.
9. Egan S. Strengthening the United Nations Human Rights Treaty Body System. – *Human Rights Law Review*. 2013. Vol. 13. Issue 2. P. 209–243. DOI: doi:10.1093/hrlr/ngt008
10. *The Impact of the United Nations Human Rights Treaties on the Domestic Level*. Ed. by Ch. Heyns, F. Viljoen. The Netherlands: Kluwer Law International. 2002. 656 p.
11. Kolosov Yu., Reshetov Yu. Russia. – *The Impact of the United Nations Human Rights Treaties on the Domestic Level*. Ed. by Ch. Heyns, F. Viljoen. The Netherlands: Kluwer Law International. 2002. P. 496–518.
12. Kolosov Yu.M. [et al.]. *SSSR i mezhdunarodnoe sotrudnichestvo v oblasti prav cheloveka. Dokumenty i materialy* [USSR and International Cooperation in the Field of Human Rights. Documents and Materials]. Moscow: Mezhdunarodnye otnosheniya Publ. 1989. 709 p. (In Russ.)
13. Kolosov Yu.M. Mezhdunarodnye standarty v oblasti prav cheloveka i problemy sovetskogo zakonodatel'stva [International Standards in the Field of Human Rights and the Problems of the Soviet Legislation]. – *Sovetskii zhurnal mezhdunarodnogo prava*. 1991. No. 2. P. 67–81. (In Russ.)
14. Kolosov Yu.M. Primenenie nekotorykh vidov obychnogo oruzhiya kak narushenie prav cheloveka [The Use of Certain Types of Conventional Weapons as a Violation of Human Rights]. – *Rossiiskii ezhegodnik mezhdunarodnogo prava, 2004. Spetsial'nyi vypusk* [Russian Yearbook of International Law, 2004. Special Issue]. Saint Petersburg: Sotsial'no-kommercheskaya firma "Rossiya-Neva" Publ. 2005. P. 72–74. (In Russ.)
15. Koneva A.E. Sotrudnichestvo dogovornykh organov po pravam cheloveka i regional'nykh pravozashchitnykh mekhanizmov [Cooperation of the Human Rights Treaty Bodies with Regional Human Rights Mechanisms]. – *Evraziiskii yuridicheskii zhurnal*. 2014. No. 11. P. 47–51. (In Russ.)
16. *Regional'nye sistemy zashchity prav cheloveka*. Pod red. A.Kh. Abashidze. 2-e izd. [Regional Human Rights Systems. Ed. by A.Kh. Abashidze]. Moscow: Yurait Publ. 2018. 377 p. (In Russ.)
17. Reshetov Yu.A. Chelovecheskoe izmerenie SBSE [The Human Dimension of the CSCE]. – *Sovetskii zhurnal*

¹⁶ See the web-page of the call for human rights researchers. URL: <http://www.icla.up.ac.za/news-events/news/353-the-impact-of-the-un-human-rights-treaty-system-on-the-domestic-level-a-call-for-human-rights-researchers-worldwide-to-contribute-to-a-global-study> (accessed date: 05.03.2019).

- mezhdunarodnogo prava*. 1991. No. 3–4. P. 111–115. (In Russ.)
18. Reshetov Yu.A. Iz opyta Evropeiskogo suda po pravam cheloveka [On the Experience of the European Court of Human Rights]. – *Byulleten' Ministerstva yustitsii Rossiiskoi Federatsii*. 2001. No. 2. P. 113–117. (In Russ.)
19. Reshetov Yu.A. O rassmotrenii chastnykh zhalob konvencionnyimi organami OON [On the Consideration of Individual Complaints by the UN Conventional Bodies]. – *Moscow Journal of International Law*. No. 2 (46). P. 50–56. (In Russ.)
20. Reshetov Yu.A. Ogovorki k mezhdunarodnoi konvencsii o likvidatsii vsekh form rasovoi diskriminatsii i pod-
derzhanie mezhdunarodnogo pravoporyadka v oblasti prav cheloveka [Reservations to the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination and the Maintenance of the International Legal Order in the Field of Human Rights]. – *Moscow Journal of International Law*. 1995. No. 3. P. 3–16. (In Russ.)
21. Reshetov Yu.A. [et al.]. Prava cheloveka: beseda s sovetskimi ekspertami mezhdunarodnykh organizatsii [Human Rights: a talk with soviet experts of international organizations]. – *Sovetskoe gosudarstvo i pravo*. 1991. No. 2. P. 36–45. (In Russ.)

About the Authors
Aslan Kh. Abashidze,

Doctor of Juridical Sciences, Professor, Head of the Department of International Law, Law Institute, Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University)

6, ul. Miklukho-Maklaya, Moscow, Russian Federation, 171198

abashidze_akh@rudn.university
ORCID: 0000-0003-0012-8795

Aleksandra E. Koneva,

Cand. Sci. (Law), Senior Lecturer at the Department of International Law, Law Institute, Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University)

6, ul. Miklukho-Maklaya, Moscow, Russian Federation, 117198

koneva-ae@rudn.ru
ORCID: 0000-0002-5113-2033

Alexander M. Solntsev,

Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Deputy Head of the Department of International Law, Law Institute, Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University)

6, ul. Miklukho-Maklaya, Moscow, Russian Federation, 117198

solntsev_am@rudn.university
ORCID: 0000-0002-9804-8912

Информация об авторах
Аслан Хусейнович Абашидзе,

доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой международного права, Юридический институт, Российский университет дружбы народов (РУДН)

171198, Российская Федерация, ул. Миклухо-Маклая, д. 6

abashidze_akh@rudn.university
ORCID: 0000-0003-0012-8795

Александра Евгеньевна Конева,

кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры международного права, Юридический институт, Российский университет дружбы народов (РУДН)

117198, Российская Федерация, Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6

koneva-ae@rudn.ru
ORCID: 0000-0002-5113-2033

Александр Михайлович Солнцев,

кандидат юридических наук, доцент, заместитель заведующего кафедрой международного права, Юридический институт, Российский университет дружбы народов (РУДН)

117198, Российская Федерация, Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6

solntsev_am@rudn.university
ORCID: 0000-0002-9804-8912

DOI: 10.24833 / 0869-0049-2019-2-26-40

Николай Юрьевич ИЛЬИН

Московский государственный лингвистический университет
Остоженка ул., д. 38, Москва, 119034, Российская Федерация
www.ilyin@gmail.com
ORCID: 0000-0003-0563-3133

Анна Александровна БОРОДИНА

Московский государственный лингвистический университет
Остоженка ул., д. 38, Москва, 119034, Российская Федерация
borodina.anna@gmail.com
ORCID: 0000-0001-6254-1679

Поступила в редакцию: 28.02.2019
Принята к публикации: 10.05.2019

ПРИНЦИП ОБОСНОВАНИЯ В ЯДЕРНОЙ МЕДИЦИНЕ: МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ

ВВЕДЕНИЕ. В статье рассматривается один из принципов использования ионизирующей радиации в целях оказания медицинской помощи населению – принцип обоснования. Авторы изучают содержание и нормативно-правовое закрепление принципа обоснования в актах МАГАТЭ, России и Европейского союза и возможности его практического применения конечными субъектами национального права.

МАТЕРИАЛЫ И МЕТОДЫ. Материалом для исследования послужили акты МАГАТЭ, нормативные акты Российской Федерации и Европейского союза, регулирующие обоснование применения ионизирующей радиации в медицинских целях; материалы Международной конференции по радиационной защите в медицине, состоявшейся в 2017 г.; публикации отечественных и зарубежных ученых по вопросам статуса норм безопасности МАГАТЭ. Методологическую основу исследования составили общенаучные и частнонаучные методы познания.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ. В ходе про-

веденного исследования авторы приходят к выводу о необходимости дополнения ранее принятых нормативных актов, регулирующих принцип обоснования, и предлагают перечень конкретных дополнений и уточнений ряда норм права, регулирующих правоотношения по вопросам обоснования применения ионизирующей радиации в медицине.

ОБСУЖДЕНИЕ И ВЫВОДЫ. В настоящей статье авторы приходят к выводу о недостаточном раскрытии принципа обоснования в действующих международных и национальных правовых актах, регулирующих применение ионизирующей радиации в целях медицины. В статье предложены к обсуждению конкретные меры по восполнению существующего дефицита в праве и обоснована необходимость принятия предложенных уточнений, в том числе с учетом значения правоприменительной практики для субъектов национального правопорядка: работников медицинских учреждений и пациентов.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: *ионизирующая радиация, оказание медицинской помощи, принцип обоснования, Директива ЕС, Нормы безопасности, МАГАТЭ*

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Ильин Н.Ю., Бородина

на А.А. 2019. Принцип обоснования в ядерной медицине: международно-правовые проблемы. – *Московский журнал международного права*. № 2. С. 26–41.

DOI: 10.24833/0869-0049-2019-2-26-40

DOI: 10.24833 / 0869-0049-2019-2-26-40

Nikolay Yu. ILYIN

Moscow State Linguistic University
38, ul. Ostozhenka, Moscow, Russian Federation, 119034
www.ilyin@gmail.com
ORCID: 0000-0003-0563-3133

Anna A. BORODINA

Moscow State Linguistic University
38, ul. Ostozhenka, Moscow, Russian Federation, 119034
borodina.anna@gmail.com
ORCID 0000-0001-6254-1679

Received 28 February 2019
Accepted 10 May 2019

PRINCIPLE OF JUSTIFICATION IN THE USAGE OF IONIZING RADIATION IN MEDICINE: INTERNATIONAL NORMATIVE PROBLEMS

INTRODUCTION. *The article deals with one of the principles of the usage of ionizing radiation in medicine – the principle of justification. The authors study the content and the legal consolidation of the principle of justification in the Standards of the IAEA, Russia and the European Union law. The particular attention is paid to the practical application of the principle.*

MATERIALS AND METHODS. *The subject matter for the study were the regulations and standards of the IAEA, legislation of Russia and the EU concerning the usage of ionizing radiation in medicine; proceedings materials of the International conference on radiation protection in medicine (2017); scientific publications of the researchers from Russia and the EU dealing with the standards of the IAEA.*

The methodology of the study is based on the general and specific methods of cognition.

RESEARCH RESULTS. *As a result of the conducted research the authors come to the conclusion about the need to add the current legislation concerning the principle of justification, and offer a list of specific recommendations in order to get the problem over.*

DISCUSSION AND CONCLUSIONS. *The authors come to the conclusion that there are some problems in the international and national law dealing with the principle of justification. In order to solve the problems and correct a legal deficiency the authors offer the specific measures including taking into account the meaning of law enforcement practice for the subjects of national law and order: medical workers and patients.*

KEYWORDS: *ionizing radiation, healthcare, principle of justification, Directives EU, Safety Standards, IAEA*

FOR CITATION: Ilyin N.Yu., Borodina A.A. Princi-

ple of Justification in the Usage of Ionizing Radiation in Medicine: international normative problems. – *Moscow Journal of International Law*. 2019. No. 2. P. 26–40. DOI: 10.24833/0869-0049-2019-2-26-40

1. Предварительные замечания

К вопросам национальной безопасности государств в настоящее время отнесены вопросы охраны здоровья населения. Развитие и укрепление системы здравоохранения каждого государства необходимо; оно приводит к увеличению продолжительности жизни населения, снижению инвалидности и смертности, совершенствованию профилактики и стандартов медицинской помощи, усилению контроля безопасности, качества и эффективности применяемых в диагностике и лечении лекарственных средств¹. Так, в Российской Федерации Указом Президента от 31 декабря 2015 г. № 683 утверждена Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, которой укрепление здоровья населения отнесено к национальным интересам России на долгосрочную перспективу². Правительство РФ, определяя в 2018 г. основные направления деятельности на период до 2024 г., в их перечень включило совершенствование оказания медицинской помощи лицам со злокачественными заболеваниями. Развитие технологий ядерной медицины для использования в диагностике и терапии онкологических и неонкологических заболеваний признано Правительством РФ одним из приоритетных направлений. Развитие инновационной деятельности необходимо не только для повышения и сохранения конкурентоспособности российской экономики, но и для улучшения качества системы здравоохранения, что приведет к увеличению продолжительности жизни, в том числе здоровой, населения. Международная научно-производственная кооперация и разработка нормативно-правового регулиро-

вания необходимы³. Среди прочего для достижения поставленных целей в настоящее время в лечебных учреждениях России и других развитых стран активно применяются открытые и закрытые источники ионизирующего излучения для диагностики и радиационной терапии. Так, например, в период с 2006 по 2016 гг. количество диагностических процедур с использованием источников ионизирующего излучения возросло на 30% [Данилов, Жиганов, Пронин 2016:40–44] и это позволило поставить верный диагноз 80% пациентов [Кальницкий, Вишнякова, Власова 2010:3–8]. Лучевая терапия активно применяется в лечении разных заболеваний, особенно активно – при борьбе с онкологическими болезнями: более чем у 70% пациентов удастся добиться стойкой ремиссии или выздоровления⁴. Использование таких источников основывается на трех ключевых принципах радиационной защиты: оптимизации, обоснования и применения пределов дозы. На практике сочетание этих принципов выглядит следующим образом: ситуация облучения должна возникать лишь тогда, когда это действительно необходимо с точки зрения социальных и экономических факторов (принцип оптимизации); любое решение, которое приводит к возникновению ситуации облучения, приносит больше пользы, чем вреда (принцип обоснования); доза облучения для человека не должна превышать установленные пределы (принцип применения пределов дозы или, иначе говоря, нормирования). Согласно Указу Президента РФ от 13 октября 2018 г. № 585 одной из основных целей государственной политики в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности является поддержание в соответствии с назван-

¹ См.: Маличенко В.С. Международно-правовые механизмы обеспечения безопасности обращения лекарственных средств: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 4.

² Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации». – *Собрание законодательства РФ*. 2016. № 1 (ч. 2). Ст. 212.

³ Основные направления деятельности Правительства РФ на период до 2024 г. Доступ: <http://static.government.ru/media/files/nc0vGNJUK9SQjIGNNsXlX2d2CpCho9qS.pdf> (дата обращения: 07.02.2019).

⁴ См.: Угляница К.Н., Луд Н.Г., Угляница Н.К. Лучевое лечение злокачественных образований. – *Медицинский портал Med.be*. Доступ: medbe.ru/materials/obshchee-v-onkologii/luchevoe-lechenie-zlokachestvennykh-novoobrazovaniy (дата обращения: 26.01.2019).

ными принципами на возможно низком уровне риска радиационного воздействия на население и работников (персонал) организаций, осуществляющих эксплуатацию объектов использования атомной энергии в мирных и оборонных целях, объектов ядерного наследия, и организаций, использующих при осуществлении своей деятельности материалы с повышенным содержанием природных радионуклидов⁵.

В настоящей статье рассмотрены международно-правовые вопросы обоснования использования ионизирующей радиации в целях оказания медицинской помощи населению; при этом такое обоснование предложено рассматривать как правовой принцип с учетом его закрепления в международно-правовых актах и правопорядках России и Европейского союза.

2. Принцип обоснования в актах МАГАТЭ

Принцип обоснования начал формироваться в середине прошлого века. В рекомендациях Международной комиссии по радиологической защите отмечается: «Научные исследования начиная с 30-х годов прошлого века показали вредное воздействие ядерного излучения на любой живой организм. Вред для организма был настолько значим, что применение ядерных технологий для любых целей, включая оказание медицинской помощи, было допустимо и возможно при условии получения пользы, превосходящей негативные последствия. Такой вывод ученых стал основой для формулирования принципа обоснования применения ядерных источников в мирных целях и его нормативно-правового закрепления в международно-правовых и национальных нормах права»⁶.

В 2008 г. ВОЗ создала Глобальную инициативу по обеспечению радиационной безопасности в медицинских учреждениях, целью которой является сокращение ненужного облучения при помощи обоснования радиологических медицинских процедур. В рамках реализации создан-

ной инициативы в 2010 г. в Женеве состоялись консультации экспертов международных, региональных и национальных профессиональных обществ, а также Международного агентства по атомной энергии (далее – МАГАТЭ) и Европейской комиссии. Тридцать шесть экспертов согласовали дорожную карту по разработке и последующему применению методических указаний (руководств), а также мониторингу использования руководств, разъясняющих пути и методы исключения необоснованного применения ионизирующего излучения для целей терапии и диагностики.

Международно-правовые нормы, регулирующие отношения в области применения ядерных технологий в медицине, принимаются МАГАТЭ, одна из основных функций которого в силу его Устава – «устанавливать... нормы безопасности для охраны здоровья и сведения к минимуму опасности для жизни...» (подп. 6 п. А ст. III Устава МАГАТЭ)⁷. Среди действующих документов МАГАТЭ такими актами являются Основы безопасности, Требования безопасности и Руководства по безопасности⁸. Названные документы в совокупности именуется Нормами безопасности (далее – Стандарты).

1. основополагающие принципы безопасности (Основы безопасности) МАГАТЭ, принятые в 2007 г., закрепляют основные принципы организации системы безопасности при использовании ядерной энергии в мирных целях⁹. Названный нормативный акт непосредственно не регулирует правоотношения в части обращения радиоактивных материалов для целей здравоохранения, но является стержневым для принятия требований безопасности и руководств, регулирующих правоотношения, в том числе в части обращения радиоактивных материалов для целей медицины.

2. Требования безопасности (далее – Требования), принятые в 2015 г., регулируют организацию ведения хозяйственной деятельности и предназначены в качестве рекомендательного

⁵ Указ Президента РФ от 13 октября 2018 г. № 585 «Об утверждении Основ государственной политики в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности Российской Федерации на период до 2025 года и дальнейшую перспективу». – Информационно-правовой портал «Гарант.Ру». Доступ: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71975716/> (дата обращения: 26.01.2019).

⁶ Рекомендации Международной комиссии по радиологической защите 1990 г. Публикация 60 МКРЗ. М.: Энергоатомиздат. 1994. С. 18–19.

⁷ Устав МАГАТЭ. Доступ: https://www.un.org/ru/documents/bylaws/iaea_statute.pdf (дата обращения: 21.01.2019).

⁸ См.: Радиационная защита и безопасность источников излучения: Международные основные нормы безопасности. Общие требования безопасности. Ч. 3. Вена: МАГАТЭ. 2015. Доступ: https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/Pub1578_R_web.pdf (дата обращения: 22.07.2018).

⁹ Там же. С. 3–4.

документа для органов исполнительной власти каждого конкретного государства. Названный нормативный акт содержит отдельный раздел, регулирующий обращение радиоактивных материалов для целей медицины¹⁰.

3. Руководство по радиационной защите и безопасности при использовании ионизирующей радиации для целей медицины (далее – Руководство), принятое в 2018 г., применяется вместе с Требованиями и предназначено для использования органами власти и профильными специалистами в процессе ведения хозяйственной деятельности. Предметом его регулирования являются общественные отношения, возникающие в связи с применением ионизирующего излучения для пациентов, нуждающихся в соответствующих процедурах. Руководство содержит рекомендации, которые, в свою очередь, основаны на трех вышеназванных принципах радиационной защиты¹¹.

В части раскрытия содержания и порядка применения принципа обоснования Руководство содержит указания не только на применение ионизирующей радиации в медицине в условиях пользы, значительно превосходящей вред, но и на правила действий по определению соотношения пользы и вреда до проведения медицинской процедуры. Действующее Руководство определяет ответственное лицо, которое вправе и должно принять решение о пользе процедуры и соотнести эту пользу с возможным вредом. Таким лицом является лечащий врач. Руководство обязывает лечащего врача до проведения радиологической процедуры ответить на следующие вопросы: получал ли пациент облучение до этого? В настоящее время процедура необходима? Процедура требуется именно сейчас? Процедура является лучшим методом с учетом конкретного заболевания пациента? Имеются ли условия для выполнения процедуры?¹²

Предписанный Руководством перечень вопросов не является исчерпывающим. Таким образом, на международно-правовом уровне закреплён некоторый алгоритм действий, который поясняет, как практически реализовать данный принцип. Это является новеллой в вопросах

международно-правового регулирования порядка оказания медицинской помощи с необходимой поправкой на юридическую силу названного документа.

3. К вопросу о юридической силе норм МАГАТЭ

Вопрос о юридической силе актов международных организаций является дискуссионным в науке международного права. Фундаментальные подходы отечественных и зарубежных ученых в отношении правовой природы актов международных организаций хорошо представлены, например, в работе С.А. Малинина и Т.М. Ковалевой [Малинин, Ковалева 1999:213–220]. В силу специфики темы статьи мы не будем их раскрывать и приведем итоговые мнения лишь тех авторов, которые касались непосредственно стандартов МАГАТЭ. Следует отметить позицию О.Н. Парамузовой, которая писала, что стандарты здравоохранения и безопасности МАГАТЭ носят рекомендательный характер: они не являются нормами, ибо у них отсутствует такой необходимый признак последних, как обязательность¹³. С такой точкой зрения согласен азербайджанский исследователь А. Халафов, указывающий, что согласно подп. 6 п. А ст. III Устава МАГАТЭ «стандарты по охране здоровья и безопасности являются безусловно обязательными в отношении собственной деятельности Агентства. Во всех иных случаях они могут превратиться в обязательные нормы тогда, когда заинтересованные государства сделают их частью документов, имеющих обязательный характер, например международных договоров или соглашений, либо включают в свое национальное законодательство. Следовательно, «нормы», принимаемые МАГАТЭ, не являются правовыми нормами по международному праву, так как согласно Уставу МАГАТЭ для того, чтобы стать таковыми, они должны быть включены в международные договоры» [Халафов 2018:25].

Несколько иначе юридическую природу стандартов оценивает Е.С. Молодцова, которая полагает, что Стандарты МАГАТЭ как «акты ад-

¹⁰ Там же.

¹¹ Radiation Protection and Safety in Medical Uses of Ionizing Radiation. – *Specific Safety Guide*. 2018. No. SSG-46/IAEA. URL: https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/PUB1775_web.pdf (accessed date: 15.01.2019).

¹² Radiation Protection and Safety in Medical Uses of Ionizing Radiation. – *Specific Safety Guide*. 2018. No. SSG-46/IAEA. Part 4. Point 4.161. URL: https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/PUB1775_web.pdf (accessed date: 15.01.2019).

¹³ См.: Парамузова О.Н. Международно-правовой механизм обеспечения мирной атомной деятельности: Дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1998. С. 43.

министративно-регламентационного характера» по существу представляют собой полуфабрикат правовой нормы, готовый для принятия национальным регулированием или для включения в международно-правовую норму¹⁴.

Таким образом, вышеназванные авторы либо не признают Стандарты МАГАТЭ нормами права вообще, либо считают их полуфабрикатами правовой нормы. На наш взгляд, такая точка зрения не учитывает иные положения и юридическую силу Устава в целом. Кроме того, остается без внимания многолетняя практика, в соответствии с которой государства без существенных изменений переносят стандарты МАГАТЭ в свое национальное законодательство. Если такие стандарты не считать нормами права, то тем самым мы ставим под сомнение нормотворческую деятельность международных организаций как таковую. Возникает справедливый вопрос: неужели государства переносят в свой правовой порядок то, что не является нормами права? Непонятной в таком случае становится и функция Агентства – «устанавливать [а не просто предлагать. – Н.И., А.Б.]... нормы безопасности для охраны здоровья» (подп. 6 п. А ст. III Устава).

Е.А. Шибаева справедливо отмечала: «По своей юридической природе нормы, являющиеся результатом нормотворческой деятельности международных организаций, – это нормы вторичного порядка» [Шибаева 1975:91].

Из того, что Устав МАГАТЭ является международным договором, следует, что государства-участники заранее принимают на себя определенные обязательства по соблюдению установленных Агентством норм безопасности для охраны здоровья. Хотя, конечно, в этом случае требуется одобрение таких норм со стороны правительств государств.

Таким образом, можно сделать вывод: в Стандартах, принятых МАГАТЭ, воля этой организации выступает как производная от воли государств и выражается в международном договоре – Уставе МАГАТЭ. В силу этого нормы, появившиеся в результате действия такой воли, будут вторичными по своей природе, что не умаляет их значения.

Как уже отмечено, практика показывает, что, несмотря на рекомендательный характер таких норм, большинство государств включает их в свое законодательство. Рассмотрим пример российского законодательства в контексте принципа обоснования.

4. Правовое закрепление принципа обоснования в правовом порядке Российской Федерации

Общественные отношения по вопросам использования источников ионизирующего излучения в мирных целях в России регулируют четыре федеральных закона. Во-первых, ч. 1 ст. 3 Федерального закона от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения» закреплены принципы радиационной безопасности, одним из которых является принцип обоснования: «запрещение всех видов деятельности по использованию источников ионизирующего излучения, при которых полученная для человека и общества польза не превышает риск возможного вреда, причиненного дополнительным к естественному радиационному фону облучением». Из определения, приведенного в Федеральном законе, следует, что применять ионизирующую радиацию в случае, если нет абсолютной уверенности в положительном эффекте, превышающем негативные последствия, запрещено. Закон не содержит каких-либо разъяснений порядка определения ожидаемых пользы и вреда от использования ионизирующей радиации. Закрепляя прямой запрет на использование опасного источника в случае причинения вреда превосходящего пользу, Закон не разъясняет, какими критериями следует руководствоваться при сопоставлении потенциального вреда и пользы¹⁵.

Во-вторых, Федеральный закон от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» закрепляет принципы и задачи правового регулирования в области использования атомной энергии в мирных целях. Он носит общий характер и также не содержит каких-либо разъяснений по вопросам обоснованного применения особо опасных источников излучения в медицине¹⁶.

¹⁴ См.: Молодцова Е.С. Мирное использование ядерной энергии и охрана окружающей среды: Международно-правовые проблемы: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М. 2002. С. 5.

¹⁵ Федеральный закон от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения». – *Собрание законодательства РФ*. 1996. № 3. Ст. 141.

¹⁶ Федеральный закон от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии». – *Собрание законодательства РФ*. 1995. № 48. Ст. 4552.

В-третьих, Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» в ст. 27 закрепляет порядок ведения деятельности с использованием ионизирующего излучения, включая оказание медицинской помощи. Условия работы не должны оказывать вредного воздействия на человека (ч. 1) или, точнее, должны соответствовать предельно допустимым уровням воздействия, устанавливаемым санитарными правилами (ч. 2)¹⁷.

В-четвертых, Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» обязывает вести деятельность, связанную с использованием источников излучения, в соответствии с техническими регламентами, закрепляющими порядок безопасного ведения деятельности. Следует отметить, что Федеральный закон «О техническом регулировании» является первым нормативным актом, который содержит отсылку к разъясняющему порядку его применения подзаконному акту¹⁸.

Подводя общий итог вышерассмотренным федеральным законам, отметим, что они содержат общие ограничения на ведение деятельности, связанной с оборотом источников ионизирующего излучения, в случае, если польза от применения не превышает вред, но при этом каких-либо разъяснений по порядку применения норм права на практике не содержат.

Принятые в соответствии с Федеральным законом «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» санитарные правила и нормативы СанПиН 2.6.1.2523-09 «Нормы радиационной безопасности» (далее – СанПиН) применяются для обеспечения безопасности человека в случае воздействия ионизирующего излучения на организм. СанПиН основаны на принципе обоснования и распространяют свое действие на медицинские источники. Пунктом 2.3 СанПиН определяется вред облучения отдельных органов и тканей, а также всего организма человека, исходя из принципа нормирования. Каких-либо требований, касающихся порядка определения превосходящей вред пользы от применения источника ионизирующего

излучения до применения излучения, данный пункт СанПиН не содержит¹⁹.

Пунктом 5.4 СанПиН «Ограничение медицинского облучения» закреплено определение сопоставления диагностических или терапевтических выгод и ожидаемого радиационного ущерба как обязательное условие для проведения медицинских процедур с использованием радиоактивных веществ. Здесь также отсутствуют какие-либо разъяснения порядка сопоставления ожидаемой выгоды и прогнозируемого вреда.

Применение на практике СанПиН осуществляется путем субъективной оценки профильного специалиста, как правило лечащего врача, ожидаемого вреда и пользы, прямо зависит от компетенций доктора, опыта профессиональной деятельности и полноты выполненного ранее обследования состояния пациента для учета его индивидуальных особенностей, тяжести заболевания, клинической картины и сопутствующей патологии.

Из вышеизложенного следует вывод: в настоящее время в правовом порядке Российской Федерации принцип обоснования при применении ионизирующего излучения в медицине лишь продекларирован.

Согласно мнению ученых-медиков, в области применения радиоактивных материалов для целей медицины в России сложилась парадоксальная ситуация: правоотношения существуют в условиях отсутствия нормативного регулирования. Отсутствие правового регулирования препятствует развитию применения ядерных технологий в медицине, а также формированию культуры обращения с радиоактивными материалами в одной из самых гуманных сфер применения – здравоохранении [Ниязова, Глазырин, Сергеев 2007:25–29].

С учетом предмета исследования настоящей статьи целесообразно рассмотреть опыт Европейского союза в вопросе определения и раскрытия содержания принципа обоснования при применении источников ионизирующей радиации в медицине. Такой подход оправдан тем, что наднациональные нормативные акты ЕС являются моделью норм права для содружеств иных

¹⁷ Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения». – *Собрание законодательства РФ*. 1999. № 14. Ст. 1650.

¹⁸ Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании». – *Собрание законодательства РФ*. 2002. № 52 (ч. 1). Ст. 5140.

¹⁹ Санитарные правила и нормативы СанПиН 2.6.1.2523-09 «Нормы радиационной безопасности». – *Справочная правовая система «КонсультантПлюс»*.

государств [Ширинский 2013:60–66]. Опыт Европейского союза в обеспечении здравоохранения значителен, европейское правовое регулирование, качество и эффективность здравоохранения могут служить образцом для других стран и интеграционных объединений [Беляков 2015:150].

5. Правовое закрепление принципа обоснования в правовом порядке Европейского союза

Европейский союз является одной из крупнейших региональных международных организацией, занимающейся в том числе вопросами оборота радиоактивных материалов в мирных целях на территории государств-участников. Практические вопросы обращения ядерных материалов и технологий в ЕС являются предметом деятельности специализированной организации – Европейского сообщества по атомной энергии. Глава III Договора об учреждении Европейского сообщества по атомной энергии (далее – Договор о Евратом) «Охрана здоровья и труда» предусматривает установление базовых норм санитарной охраны здоровья трудящихся и всего населения от угрозы радиации, под которыми понимаются (а) максимально допустимые дозы, гарантирующие достаточную безопасность; (б) максимально допустимые уровни облучения и заражения; (в) фундаментальные принципы медицинского контроля в отношении трудящихся (ст. 30).

Такие нормы разрабатываются на основе заключения научных экспертов государств-членов, в частности специалистов в области здравоохранения, с учетом мнения Европейского социально-экономического комитета (ст. 31 Договора о Евратом) и могут быть пересмотрены по мере необходимости (ст. 32 Договора)²⁰.

Применение источников ионизирующей радиации для целей медицины в ЕС урегулировано Директивой Совета от 5 декабря 2013 г. ЕС 2013/59/Евратом об основных стандартах по защите от ионизирующего облучения, отменяющей директивы 89/618/Евратом, 90/641/Евратом, 96/29/Евратом, 97/43/Евратом и 2003/122/Евратом (далее – Директива 2013 г.). Статьей 5 Директивы 2013 г. принцип обоснования закреплен как основополагающее начало для при-

нятия национальных норм права по вопросам использования ядерных технологий в мирных целях. Статья 55 Директивы 2013 г. раскрывает содержание принципа обоснования, обязывая страны – члены ЕС применять ионизирующую радиацию в медицинских целях при условии обоснования новых методов и способов проведения процедур до широкого применения на практике, обоснования индивидуального облучения с учетом целей медицинской процедуры и соматического статуса пациента. Допускается необоснованное применение ионизирующей радиации в исключительных случаях, при условии наступления особых обстоятельств. Обязателен учет ранее выполненных радиологических процедур. Обоснование медицинских радиологических процедур осуществляется с привлечением специалистов из разных областей, предметом деятельности которых является применение ядерных технологий в мирных целях. Облучение персонала и (или) лиц, осуществляющих уход за больными, допускается исключительно с учетом интересов и нужд пациентов. Отдельное внимание следует уделять диагностическим процедурам и рискам для здоровья в связи с проведением подобного лечения. Безусловно, соблюдать приведенные в статье требования необходимо для качественного оказания медицинских услуг. При этом выполнение действий, указанных в ст. 55 Директивы 2013 г., не позволит до проведения медицинской процедуры в полной мере судить о том, что польза от выполнения вмешательства будет больше вреда от него. Таким образом, принцип обоснования в Директиве 2013 г. в достаточном объеме не раскрыт.

Следует отдельно обратить внимание на следующий факт: Директива 2013 г. содержит 19 приложений, которые разъясняют порядок применения на практике положений разных ее разделов или статей. Так, например, Приложением IX уточнены требования ст. 29 Директивы к соискателю лицензии для получения специального разрешения на ведение деятельности в области мирного применения ядерных технологий. Приложением X разъяснен порядок осуществления мониторинга облучения физического лица, обязательного в силу ст. 43, 44 и 51 Директивы. При этом какого-либо приложения к Директиве, разъясняющего порядок обоснования приме-

²⁰ Договор об учреждении Европейского сообщества по атомной энергии 1957 г. Доступ: docs.cntd.ru/document/901771693 (дата обращения: 05.06.2017).

ния ионизирующей радиации для целей медицины, нет²¹.

6. Анализ практики и проблем применения принципа обоснования и позиции представителей государств на международной конференции МАГАТЭ «Радиационная безопасность ядерной медицины», прошедшей в декабре 2017 г.

Изучение Стандартов МАГАТЭ, нормативно-правовых актов Российской Федерации, норм права ЕС показывает наличие общей, нерешенной на надлежащем уровне проблемы правового регулирования общественных отношений в области обращения радиоактивных материалов для целей медицины – отсутствие понимания, как на практике применять принцип обоснования.

Актуальность вопроса и поиск путей его решения являются одной из важнейших задач, что было признано на международной конференции «Радиационная безопасность ядерной медицины», прошедшей в 2017 г. в Вене. Конференция была организована МАГАТЭ при участии ВОЗ и Панамериканской организации здравоохранения. В ней участвовали представители разных государств, на территории которых при оказании медицинской помощи используются ядерные технологии.

В своем докладе представитель международной организации, объединяющей глав европейских органов по радиационной защите²², Фриберг, обобщил результаты проведенной в ноябре 2016 г. проверки обоснования при назначении медицинских процедур в 17 странах – членах ЕС. Проверка была проведена на условиях добровольного участия 148 лечебных учреждений разных стран, 44% из которых являлись государственными, а 56% – частными. В 10% лечебных учреждений какие-либо методические указания или иные документы по вопросам обоснования назначения медицинских процедур с использованием ионизирующей радиации отсутствовали, а в 55% лечебных учреждений документы были в наличии в разной комплектации. Сведения об особенностях оборудования для проведения медицинских процедур с точки зрения пользы

и вреда для пациента имелись в отношении 34% оборудования лечебных учреждений. В 76% лечебных учреждениях персонал обладал необходимыми знаниями для определения возможных негативных последствий для организма пациента при использовании того или иного облучения, в отношении 52% оборудования имелись инструкции о распределении обязанностей персонала при проведении процедур [Friberg 2017].

В результате комиссия пришла к следующим выводам: единообразия в применении принципа обоснования в ЕС нет. В большинстве стран принцип декларируется, но по причине отсутствия методических разъяснений порядка его применения на практике не применяется. Необходимо принятие мер по улучшению подготовки специалистов, включая обеспечение необходимыми ресурсами, для имплементации принципа обоснования надлежащим образом.

Представители Департамента радиационной защиты Министерства здравоохранения Люксембурга А. Кароуссоу-Шрайнер и А. Буэтте в своем докладе сообщили о существующей проблеме необоснованного применения ионизирующей радиации в медицине в лечебных учреждениях Люксембурга. В 19% случаев применения ионизирующей радиации обоснование процедуры не проводилось, в 42% случаев оно было проведено, но в недостаточном объеме: был заполнен опросный лист и был собран анамнез. Основной причиной сложившейся ситуации выступавшие назвали недостаточный уровень компетенции специалистов и необходимость пересмотра формы запроса на проведение радиологической процедуры. Перечень данных в запросе на проведение радиологической процедуры в большинстве лечебных учреждений был ограничен общими сведениями о пациенте (возраст, пол, информация о лечащем враче, индивидуальный номер, вид предполагаемой к проведению процедуры, сведения о предыдущих обследованиях). При этом какие-либо сведения, позволяющие назначить радиологическую процедуру обоснованно, у пациента истребованы не были. Согласно выводам выступавших, пересмотру подлежат имеющиеся формы документов, обязательные к заполнению при назначении

²¹ Council Directive 2013/59/Euratom of 5 December 2013 laying down basic safety standards for protection against the danger arising from exposure to ionizing radiation, and repealing Directives 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 97/43/Euratom and 2003/122/Euratom. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2014:013:0001:0073:EN:PDF> (accessed date: 10.12.2018).

²² Heads of European Radiological Protection Competent Authorities (HERCA). URL: <http://www.herca.org/> (accessed date: 23.01.2019).

радиологических процедур; одновременно необходимо повышать уровень компетенции персонала лечебных учреждений [Karoussou-Schreiner, Bouëtté 2012:48–52].

Вопросу применения принципа обоснования на практике был посвящен доклад представителя Великобритании Шахеда Хана. Признавая большое значение принципа обоснования для надлежащего оказания медицинской помощи, выступавший отметил наличие значительных затруднений при применении принципа на практике в Великобритании. Имеющиеся методические руководства требуют доработки, при этом отдельное внимание следует уделить практическим аспектам применения принципа обоснования [Khan 2017].

Согласно докладу участников конференции, представлявших Швецию, проблемы при применении принципа обоснования в этой стране аналогичные. Применение ионизирующей радиации без соблюдения принципа обоснования достигает 30%. Для разрешения ситуации необходимо принятие мер по уточнению и разъяснению порядка обоснования применения ионизирующей радиации у отдельно взятого пациента [Olerud, Almén, Katsifarakis 2017].

Наиболее благополучная ситуация в части применения принципа обоснования сложилась в Чехии. Так, согласно докладу представителей Чехии (активного участника программы HERCA²³, которой было посвящено выступление Фриберга [Friberd 2017]), пациенты радиологических отделений достаточно полно обследовались до принятия решения о назначении радиологической процедуры. При этом в условиях отсутствия унифицированного алгоритма обоснования назначения радиологической процедуры выявлены случаи неполного сбора информации о полученной ранее терапии с применением ядерных технологий. Отсутствие единой информационной базы, содержащей сведения о процедурах, полученных пациентом на территории страны, затрудняло сбор анамнеза. Факт участия в обязательном порядке радиолога при обосновании применения ионизирующей радиации был признан гарантом принятия верного решения в отношении каждого отдельно взятого пациента [Papírník, Mírka 2017].

Изучение докладов участников конференции из стран за пределами Европейского союза сви-

детельствует об аналогичной ситуации и аналогичных трудностях, с которыми сталкиваются конечные пользователи – врачи – при обосновании назначения медицинских процедур с применением источника ионизирующего излучения. Для решения общей проблемы представители Канады предложили разработать на международном уровне руководство по применению принципа обоснования на практике [Reed 2017]. Участники из ЮАР считают необходимым разработать и внедрить компьютерную программу для облегчения обоснования применения ядерных технологий [Cilliers, Pitcher 2017].

Обобщая выступления участников конференции, можно сделать вывод: в условиях признания большого значения принципа обоснования для безопасного применения ионизирующей радиации в медицине отсутствие унифицированного алгоритма его реализации в правовых актах сдерживает развитие применения ядерных технологий, препятствует минимизации угрозы жизни и здоровью пациентов в любом государстве, на территории которого в здравоохранении применяется ионизирующее излучение.

По каким причинам целесообразно унифицировать требования к применению принципа обоснования на практике на уровне Стандартов МАГАТЭ? Прежде всего, по причине значительной стоимости и сложности исследований в области применения ядерных технологий в медицине, что обременительно для отдельно взятого государства. В условиях постоянно развивающегося международного сотрудничества по вопросам применения ядерных материалов в здравоохранении проще, легче и дешевле выполнять комплексные исследования под эгидой профильных международных организаций. Результаты исследований будут доступны для применения и полезны любому государству. Кроме того, современной тенденцией развития здравоохранения является миграция пациентов. Особенно ярко вышеназванная тенденция проявляется в Европейском союзе, где для миграции пациентов и персонала созданы необходимые условия, включая наднациональное правовое регулирование. Присутствует эта тенденция и на пространстве СНГ.

Мальтийский исследователь Н. Аццопарди-Маскат считает, что миграция пациентов требует гармонизации правового регулирования оказания медицинской помощи и способствует

²³ *Heads of the European Radiological Protection Competent Authorities (HERCA)* – добровольное объединение представителей организаций стран Европы, созданное в 2007 г. по инициативе Франции. Его участники занимаются выявлением проблемных вопросов безопасного применения ядерных технологий в мирных целях.

развитию международного сотрудничества в сфере здравоохранения [Azzopardi-Muscat et al. 2015:1285–1292]. В свою очередь, деятельность по международно-правовой гармонизации правовых норм, по мнению Х. Лехидо-Куигли, приведет к гармонизации программ подготовки специалистов, что является залогом оказания качественной медицинской помощи в условиях миграции персонала на территории любого государства [Legido-Quigley et. al 2011]. Она также отмечает, что современная тенденция наличия филиалов подразделений медицинских учреждений за пределами страны места регистрации является дополнительным доводом в пользу гармонизации правового регулирования на международном уровне [Legido-Quigley 2008].

Попытка правовой детализации применения принципа обоснования предпринята МАГАТЭ в 2018 г. при принятии последней редакции Руководства по радиационной защите и безопасности при использовании ионизирующей радиации в медицинских целях. Пунктом 2.9 Руководства определены виды облучения (облучение пациентов, персонала, населения), обоснование которых обязательно. Разделы Руководства, регулирующие порядок применения ионизирующей радиации для целей ядерной медицины и радиационной терапии, обязывают лечащего врача ответить до проведения процедуры на пять вопросов, перечисленных ранее (см. разд. 2 настоящей статьи). Ответы на эти вопросы, безусловно, важны, однако они не позволяют в достаточной степени оценить получение пользы пациентом в условиях причинения вреда²⁴.

7. Предложения по дополнению правовых актов, предусматривающих обоснование применения ионизирующей радиации в медицине

Механизм применения принципа обоснования в Руководстве МАГАТЭ, а также в СанПиН и Директиве Евратома от 2013 г. целесообразно дополнить перечнем действий для обоснования применения ионизирующей радиации для целей терапии или диагностики в отношении отдельно взятого пациента. По мнению авторов, он может включать следующие требования:

- выбор конкретной медицинской процедуры осуществляется с учетом имеющихся медицинских показаний;
- выбор методики, средств и способов проведения процедуры выполняется с учетом возможностей конкретного лечебного учреждения, включая уровень подготовки персонала;
- выявление относительных и абсолютных противопоказаний для выполнения процедуры обязательно. С учетом обнаруженных противопоказаний необходимо принять решение об отказе от выполнения процедуры или о выполнении процедуры (с учетом тяжести заболевания);
- определение перечня возникающих рисков и предварительный прогноз перечня возможных осложнений у пациента после проведения процедуры;
- обоснование преимуществ процедуры с использованием ионизирующей радиации с учетом имеющихся альтернативных методов (способов);
- определение перечня мер для каждого конкретного пациента по минимизации последствий облучения;
- мониторинг состояния пациента после проведенной процедуры, перед выпиской, регулярно (раз в год) в последующий период;
- учет выявленных осложнений с обязательным описанием соматического статуса пациента до и после проведения вмешательства, фиксация результатов в единой информационной базе, обеспечение доступа к ней каждого профильного специалиста любого государства;
- сравнение результатов вмешательства и вреда, причиненного организму пациента;
- проверка сделанного ранее обоснования преимуществ процедуры с использованием ионизирующей радиации с учетом имеющихся альтернативных методов (способов);
- фиксация вывода в виде ответа на вопрос: обоснованно была назначена медицинская процедура с использованием источника ионизирующего излучения или нет?

Закрепление предложенных требований будет способствовать:

- более точному применению принципа обоснования для целей медицины и его гармонизации на национальном уровне;
- комплексному развитию принципов ядерного и медицинского права;

²⁴ Radiation Protection and Safety in Medical Uses of Ionizing Radiation. – *Specific Safety Guide*. 2018. No. SSG-46/IAEA. URL: <https://www.iaea.org/publications/11102/radiation-protection-and-safety-in-medical-uses-of-ionizing-radiation> (accessed date: 15.01.2019).

- развитию международного сотрудничества в области ядерной медицины;
- совершенствованию нормативно-правового регулирования оказания медицинской помощи с применением ионизирующей радиации учреждениями здравоохранения на уровне государств;
- реализации права человека на здоровье и получение квалифицированной медицинской помощи в контексте положений ст. 22 и 25 Всеобщей декларации прав человека²⁵ и других норм в области прав человека.

С учетом круга лиц, которые будут непосредственно использовать нормативные акты в своей деятельности (работники отделений радиологии медицинских учреждений), закрепление предложенного перечня требований целесообразно осуществить, используя структуру иных нормативных актов, регулирующих вопросы оказания медицинской помощи населению и постоянно применяемых на практике. Примерами таких нормативных актов могут служить федеральные законы от 12 апреля 2010 г. № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств»²⁶ и от 23 июня 2016 г. № 180-ФЗ «О биомедицинских клеточных продуктах»²⁷.

По аналогии целесообразно дополнить национальное право Российской Федерации, которое испытывает дефицит правовых норм по вопросам регулирования общественных отношений, связанных с применением ионизирующей радиации в медицине. Дополнению подлежат не только действующие СанПиН, но и методические рекомендации МР 2.6.1.0098-15 «Ионизирующее излучение, радиационная безопасность. Оценка радиационного риска у пациентов при проведении рентгенорадиологических исследований»²⁸, МР 2.6.1.3151-13 «Ионизирующее излучение, ра-

диационная безопасность. Оценка и учет эффективных доз у пациентов при проведении радионуклидных диагностических исследований»²⁹, МР 2.6.1.1892-04 «Ионизирующее излучение, радиационная безопасность. Гигиенические требования по обеспечению радиационной безопасности при проведении радионуклидной диагностики с помощью радиофармпрепаратов»³⁰.

Имеющиеся пробелы в праве по вопросам обращения радиоактивных материалов в здравоохранении значительны и существенно сдерживают развитие оказания медицинской помощи. Д.О. Дубинкин справедливо указал на необходимость разрешения критической ситуации с нормативной базой в сфере применения ядерных технологий для целей медицины. По его мнению, необходимо выделить правовое регулирование обращения радиоактивных материалов для целей здравоохранения в отдельную отрасль и разработать отдельную нормативную базу, с внесением соответствующих изменений в действующее законодательство [Дубинкин 2013]. Разъяснение и уточнение порядка применения принципа обоснования на уровне международно-правовых актов являются необходимой мерой. Будучи имплементированными в национальный правопорядок, соответствующие нормы позволят конечному пользователю – лечащему врачу принять более взвешенное решение о назначении радиологической процедуры или об отказе от ее проведения в любом лечебном учреждении какого бы то ни было государства. Реализация принципа обоснованного применения ядерных технологий для целей сохранения жизни и здоровья на практике будет способствовать увеличению продолжительности жизни и восстановлению здоровья пациентов, страдающих тяжелыми заболеваниями.

²⁵ Всеобщая декларация прав человека 1948 г. Доступ: <https://undocs.org/ru/A/RES/217%28III%29> (дата обращения: 20.01.2019).

²⁶ Федеральный закон от 12 апреля 2010 г. № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств» (ред. от 27 декабря 2018 г.). – *Собрание законодательства РФ*. 2010. № 16. Ст. 1815.

²⁷ Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 180-ФЗ «О биомедицинских клеточных продуктах». – *Собрание законодательства РФ*. 2016. № 26 (ч. 1). Ст. 3849.

²⁸ Методические рекомендации МР 2.6.1.0098-15 «Ионизирующее излучение, радиационная безопасность. Оценка радиационного риска у пациентов при проведении рентгенорадиологических исследований». – *Справочная правовая система «КонсультантПлюс»*.

²⁹ Методические рекомендации МР 2.6.1.3151-13 «Ионизирующее излучение, радиационная безопасность. Оценка и учет эффективных доз у пациентов при проведении радионуклидных диагностических исследований». – *Справочная правовая система «КонсультантПлюс»*.

³⁰ Методические рекомендации МР 2.6.1.1892-04 «Ионизирующее излучение, радиационная безопасность. Гигиенические требования по обеспечению радиационной безопасности при проведении радионуклидной диагностики с помощью радиофармпрепаратов». – *Справочная правовая система «КонсультантПлюс»*.

Список литературы

1. Беляков А.В. 2015. *Опыт Европейского союза в области регулирования здравоохранения*. М.: Юстицинформ. 272 с.
2. Данилов П.В., Жиганов К.В., Пронин А.В. 2016. Использование ионизирующих излучений в промышленности, медицине и других областях. – *Молодой ученый*. № 23. С. 40–44.
3. Дубинкин Д. 2013. Развитие ядерной медицины в РФ. – *Медицина: целевые проекты*. № 16. Доступ: <http://www.sovstrat.ru/journals/medicina-celeveye-proekty/articles/st-med16-29.html> (дата обращения: 26.01.2019).
4. Кальницкий С.А., Вишнякова Н.М., Власова М.М. 2010. Современное медицинское облучение населения. – *Биотехносфера*. № 4 (10). С. 3–8.
5. Малинин С.А., Ковалева Т.М. 1999. Правовая природа административно-регламентационных актов, издаваемых межгосударственными организациями. – *Известия высших учебных заведений. Серия: Правоведение*. № 2. С. 213–220.
6. Ниязова Ж.М., Глазырин А.М., Сергеев Ю.Д. 2007. Значение правового регулирования медицинской деятельности радиологических учреждений страны для развития модели культуры безопасности. – *Медицинское право*. № 2. С. 25–29.
7. Халафов А. 2018. Юридическая сила и значение стандартов безопасности МАГАТЭ. – *Сучасна університетська права освіта і наука: матеріали VII Міжнародної науково-практичної конференції. 23 лютого 2018 р.* Тернопіль: «Вектор». С. 25–27.
8. Шибаева Е.А. 1975. Влияние межправительственных организаций системы ООН на развитие современного международного права. – *Советский ежегодник международного права*, 1973. М.: Наука. С. 90–99.
9. Ширинский О.Ю. 2009. Сравнительный анализ директив ЕС и директив союзного государства Белоруссии и России. – *Научные труды Академии управления при Президенте Республики Беларусь*. Вып. 11. Ч. 2. Минск: Академия управления при Президенте Республики Беларусь. С. 124–132.
10. Azzopardi-Muscat N. [et al.]. 2015. The Impact of the EU Directive on Patient's Rights and Cross-border Health Care in Malta. – *Health Policy*. Vol. 119. Issue 10. P. 1285–1292. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2015.08.015>
11. Cilliers W.G., Pitcher R.D. 2017. The Impact of Real-Time Electronic Justification of Digital Imaging Requests. – *Unedited Book of Contributed Papers from the International Conference on Radiation Protection in Medicine: Achieving Change in Practice*. Vienna. URL: <https://www.iaea.org/sites/default/files/18/02/rpop-session1.pdf> (accessed date: 18.01.2019).
12. Friberg E.G. 2017. HERCA European Action Week-results of a Coordinated Inspection Initiative Assessing Justification in Radiology. – *Unedited Book of Contributed Papers from the International Conference on Radiation Protection in Medicine: Achieving Change in Practice*. Vienna. URL: <https://www.iaea.org/sites/default/files/18/02/rpop-session1.pdf> (accessed date: 18.01.2019).
13. Karoussou-Schreiner A., Bouëtté A. 2017. National Audit on the Adequate Completion of Medical Imaging Request Forms in Luxemburg. – *Unedited Book of Contributed Papers from the International Conference on Radiation Protection in Medicine: Achieving Change in Practice*. Vienna. URL: <https://www.iaea.org/sites/default/files/18/02/rpop-session1.pdf> (accessed date: 18.01.2019).
14. Khan S. 2017. Justification in Practice, Is It Working? A Medical Physicists View. – *Unedited Book of Contributed Papers from the International Conference on Radiation Protection in Medicine: Achieving Change in Practice*. Vienna. URL: <https://www.iaea.org/sites/default/files/18/02/rpop-session1.pdf> (accessed date: 18.01.2019).
15. Legido-Quigley H. [et al.]. 2008. How Can Quality of Health Care Be Safeguarded across the European Union? – *British Medical Journal*. Vol. 336. P. 920–923. DOI: 10.1136/bmj.39538.584190.47
16. Legido-Quigley H. [et al.]. 2011. Cross-border Healthcare in Europe: clarifying patients' rights. – *British Medical Journal*. Vol. 342. P. 364–367. DOI: <https://doi.org/10.1136/bmj.d296>
17. Olerud H.M., Almén A., Katsifarakis D. 2017. The Role of Radiographers as Gatekeepers in the Justification Process. – *Unedited Book of Contributed Papers from the International Conference on Radiation Protection in Medicine: Achieving Change in Practice*. Vienna. URL: <https://www.iaea.org/sites/default/files/18/02/rpop-session1.pdf> (accessed date: 18.01.2019).
18. Papírník P., Mírka H. 2017. Audits of Justification in Radiodiagnostics. – *Unedited Book of Contributed Papers from the International Conference on Radiation Protection in Medicine: Achieving Change in Practice*. Vienna. URL: <https://www.iaea.org/sites/default/files/18/02/rpop-session1.pdf> (accessed date: 18.01.2019).
19. Reed M.H. 2017. Clinical Imaging Referral Guidelines: where are we now? – *Unedited Book of Contributed Papers from the International Conference on Radiation Protection in Medicine: Achieving Change in Practice*. Vienna. URL: <https://www.iaea.org/sites/default/files/18/02/rpop-session1.pdf> (accessed date: 18.01.2019).

References

1. Azzopardi-Muscat N. [et al.]. The Impact of the EU Directive on Patient's Rights and Cross-border Health Care in Malta. – *Health Policy*. 2015. Vol. 119. Issue 10. P. 1285–1292. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2015.08.015>
2. Belyakov A.V. *Opyt Evropeiskogo soyuza v oblasti regulirovaniya zdavoookhraniya* [The Experience of the European Union in the Field of Health Regulation]. Moscow: Yustitsinform Publ. 2015. 272 p. (In Russ.)
3. Cilliers W.G., Pitcher R.D. The Impact of Real-time Electronic Justification of Digital Imaging Requests. – *Unedited Book of Contributed Papers from the International Conference on Radiation Protection in Medicine: Achieving Change in Practice*. Vienna. 2017. URL: <https://www.iaea.org/sites/default/files/18/02/rpop-session1.pdf> (accessed date: 18.01.2019).
4. Danilov P.V., Zhiganov K.V., Pronin A.V. *Ispol'zovanie ioniziruyushchikh izluchenii v promyshlennosti, meditsine i drugih oblastiakh* [The Use of Ionizing Radiation in Industry, Medicine and Other Fields]. – *Molodoi uchenyi*. 2016. No. 23. P. 40–44. (In Russ.)
5. Dubinkin D. *Razvitie yadernoi meditsiny v RF* [The Development of Nuclear Medicine in the Russian Fed-

- eration]. – *Meditsina: tselevye proekty*. 2013. No. 16. (In Russ.) URL: <http://www.sovstrat.ru/journals/medicina-celevye-proekty/articles/st-med16-29.html> (accessed date: 26.01.2019).
6. Friberg E.G. HERCA European Action Week-results of a Coordinated Inspection Initiative Assessing Justification in Radiology. – *Unedited Book of Contributed Papers from the International Conference on Radiation Protection in Medicine: Achieving Change in Practice*. Vienna. 2017. URL: <https://www.iaea.org/sites/default/files/18/02/rpop-session1.pdf> (accessed date: 18.01.2019).
 7. Kal'nitskii S.A., Vishnyakova N.M., Vlasova M.M. Sovremennoe meditsinskoe obluchenie naseleniya [Modern Medical Exposure of the Population]. – *Biotekhnosfera*. 2010. No. 4 (10). P. 3–8. (In Russ.)
 8. Karoussou-Schreiner A., Bouëtté A. National Audit on the Adequate Completion of Medical Imaging Request Forms in Luxemburg. – *Unedited Book of Contributed Papers from the International Conference on Radiation Protection in Medicine: Achieving Change in Practice*. Vienna. 2017. URL: <https://www.iaea.org/sites/default/files/18/02/rpop-session1.pdf> (accessed date: 18.01.2019).
 9. Khalafov A. Yuridicheskaya sila i znachenie standartov bezopasnosti MAGATE [The Validity and Significance of IAEA Safety Standards]. – *Сучасна університетська правова освіта і наука: матеріали VII Міжнародної науково-практичної конференції. 23 лютого 2018 р.* [Contemporary Legal Education: Materials of the VI International Scientific and Practical Conference. February 23, 2018]. Ternopil: "Vektor" Publ. 2018. P. 25–27. (In Russ.)
 10. Khan S. Justification in Practice, Is It Working? A medical Physicists View. – *Unedited Book of Contributed Papers from the International Conference on Radiation Protection in Medicine: Achieving Change in Practice*. Vienna. 2017. URL: <https://www.iaea.org/sites/default/files/18/02/rpop-session1.pdf> (accessed date: 18.01.2019).
 11. Legido-Quigley H. [et al.]. How Can Quality of Health Care Be Safeguarded across the European Union? – *British Medical Journal*. 2008. Vol. 336. P. 920–923. DOI: 10.1136/bmj.39538.584190.47
 12. Legido-Quigley H. [et al.]. Cross-border Healthcare in Europe: clarifying patients' rights. – *British Medical Journal*. 2011. Vol. 342. P. 364–367. DOI: <https://doi.org/10.1136/bmj.d296>
 13. Malinin S.A., Kovaleva T.M. Pravovaya priroda administrativno-reglamentatsionnykh aktov, izdavaemykh mezhgosudarstvennyimi organizatsiyami [The Legal Nature of Administrative Regulatory Acts issued by Intergovernmental Organizations]. – *Izvestiya vysshikh uchebnykh zavedenii. Pravovedenie*. 1999. No. 2. P. 213–220. (In Russ.)
 14. Niyazova Zh.M., Glazyrin A.M., Sergeev Yu.D. Znachenie pravovogo regulirovaniya meditsinskoj deyatel'nosti radiologicheskikh uchrezhdenii strany dlya razvitiya modeli kul'tury bezopasnosti [The Value of Legal Regulation of Medical Activities of Radiological Institutions of the Country for the Development of a Safety Culture Model]. – *Meditsinskoe pravo*. 2007. No. 2. P. 25–29. (In Russ.)
 15. Olerud H.M., Almén A., Katsifarakis D. The Role of Radiographers as Gatekeepers in the Justification Process. – *Unedited Book of Contributed Papers from the International Conference on Radiation Protection in Medicine: Achieving Change in Practice*. Vienna. 2017. URL: <https://www.iaea.org/sites/default/files/18/02/rpop-session1.pdf> (accessed date: 18.01.2019).
 16. Papírník P., Mírka H. Audits of Justification in Radiodiagnostics. – *Unedited Book of Contributed Papers from the International Conference on Radiation Protection in Medicine: Achieving Change in Practice*. Vienna. 2017. URL: <https://www.iaea.org/sites/default/files/18/02/rpop-session1.pdf> (accessed date: 18.01.2019).
 17. Reed M.H. Clinical Imaging Referral Guidelines: where are we now? – *Unedited Book of Contributed Papers from the International Conference on Radiation Protection in Medicine: Achieving Change in Practice*. Vienna. 2017. URL: <https://www.iaea.org/sites/default/files/18/02/rpop-session1.pdf> (accessed date: 18.01.2019).
 18. Shibaeva E.A. Vliyanie mezhpripravitel'stvennykh organizatsii sistemy OON na razvitie sovremennogo mezhdunarodnogo prava [The Influence of Intergovernmental Organizations of the UN System on the Development of Modern International Law]. – *Sovetskii ezhegodnik mezhdunarodnogo prava, 1973* [Soviet Yearbook of International Law, 1973]. Moscow: Nauka Publ. 1975. P. 90–99. (In Russ.)
 19. Shirinskii O.Yu. Sravnitel'nyi analiz direktiv ES i direktiv soyuznogo gosudarstva Belorussii i Rossii [Comparative Analysis of the EU Directives and Directives of the Union State of Belarus and Russia]. – *Nauchnye trudy Akademii upravleniya pri Prezidente Respubliki Belarus'*. Vyp. 11. Ch. 2 [Scientific Works of the Academy of Management under the President of the Republic of Belarus. Vol. 11. Part 2]. Minsk: Akademiya upravleniya pri Prezidente Respubliki Belarus' Publ. 2009. P. 124–132. (In Russ.)

Информация об авторах

Николай Юрьевич Ильин,

кандидат юридических наук, доцент кафедры международного права, Московский государственный лингвистический университет

119034, Российская Федерация, Москва, ул. Остоженка, д. 38

www.ilyin@gmail.com

ORCID: 0000-0003-0563-3133

About the Authors

Nikolay Yu. Ilyin,

Cand. Sci. (Law), Associate Professor at the Department of International Law, Moscow State Linguistic University

38, ul. Ostozhenka, Moscow, Russian Federation, 119034

www.ilyin@gmail.com

ORCID: 0000-0003-0563-3133

Анна Александровна Бородина,

аспирант кафедры международного права, Московский
государственный лингвистический университет

119034, Российская Федерация, Москва, ул. Остоженка,
д. 38

borodina.anna@gmail.com
ORCID: 0000-0001-6254-1679

Anna A. Borodina,

postgraduate student at the Department of International
Law, Moscow State Linguistic University

38, ul. Ostozhenka, Moscow, Russian Federation, 119034

borodina.anna@gmail.com
ORCID 0000-0001-6254-1679

МАССОВАЯ ИНФОРМАЦИЯ И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

DOI: 10.24833 / 0869-0049-2019-2-41-53

Мадина Балташевна КАСЕНОВА

Московская высшая школа социальных и экономических наук

Проспект Вернадского д. 82, стр. 2, Москва, 119571, Российская Федерация

mbk.07@mail.ru

ORCID: 0000-0002-4599-8156

Поступила в редакцию: 15.03.2019

Принята к публикации: 25.05.2019

НОВЕЛЛЫ В ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ТЕЛЕКОММУНИКАЦИЙ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ

ВВЕДЕНИЕ. Выбор стратегического вектора социально-экономического развития современных государств ориентирован на цифровую экономику, а телекоммуникации приобретают критически важную экономическую значимость и коммерческую ценность. Подходы к правовому регулированию телекоммуникационной сферы, которые демонстрирует Евросоюз, имеют в настоящее время большое практическое значение для многих государств. Одновременное принятие Европейским парламентом и Советом 11 декабря 2018 г. двух актов вторичного права ЕС: Директивы (ЕС) 2018/1972 об учреждении Европейского кодекса электронных коммуникаций и Регламента (ЕС) 2018/1971 об учреждении Органа европейских регуляторов по электронным коммуникациям и Агентства по поддержке Органа европейских регуляторов – рассматривается в настоящей статье как ключевой фактор, ознаменовавший начало новейшего этапа правового регулирования телекоммуникационной сферы, что актуализирует обращение к их анализу.

МАТЕРИАЛЫ И МЕТОДЫ. Представленная статья основана на доктринальных исследованиях российских и зарубежных ученых в сфере европейского права и электронных коммуника-

ций, равно как и на нормативных документах и источниках правовой системы Евросоюза. Формально-логический, историко-правовой, технико-юридический, сравнительно-правовой методы, метод SWOT-анализа, иные общенаучные и специальные юридические методы явились методологической основой при подготовке настоящей статьи.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ. Динамичное развитие регулирования отношений в сфере телекоммуникаций в Евросоюзе свидетельствует о последовательном, системном и комплексном формировании, развитии и совершенствовании соответствующих нормативных и институциональных основ в их органической взаимосвязи. Предложенная в статье периодизация регламентации телекоммуникационной сферы высвечивает основные этапы, в рамках которых формировались и совершенствовались правовые инструменты ЕС, определившие суть двух взаимосвязанных процессов: с одной стороны, установления общих нормативных рамок, закрепленных в правовых документах ЕС, и с другой – совершенствования институциональной организации регулирования на уровне Евросоюза.

ОБСУЖДЕНИЕ И ВЫВОДЫ. Принятие Кодекса электронных коммуникаций Евросоюза

является кодификационным актом высокого уровня, создающим правовую определенность и гармонизирующим регулирование телекоммуникационной сферы. Модернизация функционирования Органа европейских регуляторов по электронным коммуникациям (BEREC) и Агентства по поддержке BEREC как институциональных структур специальной компетенции обуславливает дальнейшее развитие институциональных основ Евросоюза в телекоммуникационной сфере.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: Европейский союз, источники правовой системы Европейского сою-

за, телекоммуникации, Европейский кодекс электронных коммуникаций, институциональные основы регулирования телекоммуникаций Евросоюза, Орган европейских регуляторов по электронным коммуникациям, Агентство по поддержке Органа европейских регуляторов по электронным коммуникациям

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Касенова М.Б. 2019. Новеллы в правовом регулировании телекоммуникаций в Европейском союзе. – *Московский журнал международного права*. № 2. С. 41–53. DOI: 10.24833/0869-0049-2019-2-41-53

MASS INFORMATION AND INTERNATIONAL LAW

DOI: 10.24833 / 0869-0049-2019-2-41-53

Madina B. KASENOVA

Moscow School of Social and Economic Sciences
82-2, pr. Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119571
mbk.07@mail.ru
ORCID: 0000-0002-4599-8156

Received 15 March 2019
Accepted 25 May 2019

THE RENEWAL AND UPGRADE OF LEGAL REGULATION OF TELECOMMUNICATIONS IN THE EU

INTRODUCTION. *The choice of the strategic vector of the socio-economic development of modern states is focused on the “digital economy”, and telecommunications offer critical economic importance and commercial value. Approaches to the legal regulation of the telecommunications sector, which the European Union demonstrates, are now acquiring an important practical significance for many states. This article considers the simultaneous adoption by the European Parliament and the Council on December 11, 2018 of two acts of “secondary EU law” (Directive (EU) 2018/1972 on the establishment of the European Electronic Communications Code and Regulation (EU)*

2018/1971 establishing the Body of European Regulators for electronic communications and the Agency for support thereof) to be the key factor that marks the “newest” stage in telecommunications regulation, which enhances the appeal to their analysis.

MATERIALS AND METHODS. *The presented article is based on doctrinal studies of Russian and foreign scientists in the field of European law, electronic communications, as well as on regulatory documents and the roots of the European Union's legal system. Formal-logical, historical-legal, technical-legal, comparative-legal and SWOT-analysis methods as well as other general scientific and spe-*

cial legal methods were the methodological basis for the preparation of this article.

RESEARCH RESULTS. *The dynamic development of the regulation of relations in the field of telecommunications in the European Union indicates a consistent, systematic and complex formation, development and improvement of the relevant regulations, and institutional frameworks in their organic correlation. The proposed periodization of telecommunication regulations highlights the main stages in which relevant EU legal instruments were developed and improved, defining the crux of two related processes: establishing a common regulatory framework, enshrined in EU legal documents, and improving the institutional organization of regulations at EU level.*

DISCUSSION AND CONCLUSIONS. *The author of the presented article believes that the adoption of the EU Electronic Communications Code is a high-level codification act, offering legal certainty and harmonizing the regulation of the telecommunications*

sector. Modernizing the function of the Body of European Regulators through electronic communications (BEREC) and the Agency for Support of BEREC, just as with the institutional structures of special competencies, leads to the further development of the institutional framework of the European Union in the telecommunications sector.

KEYWORDS: *the European Union, European Union legal system sources, telecommunications, the EU Code of Electronic Communications, the Body of European Regulators for Electronic Communications, the Agency for Support for Body of European Regulators for Electronic Communications*

FOR CITATION: Kasenova M.B. The Renewal and Upgrade of Legal Regulation of Telecommunications in the EU. – *Moscow Journal of International Law*. 2019. No. 2. P. 41–53.

DOI: 10.24833/0869-0049-2019-2-41-53

1. Периодизация правового регулирования сферы телекоммуникаций в Евросоюзе

Целесообразно достаточно кратко в ретроспективном плане обозначить предпосылки, а также ключевые этапы формирования правового регулирования телекоммуникаций в Евросоюзе, поскольку это позволит проследить логику его развития и реформирования. Показательным в этом плане является обращение к периодизации, которая выступает эффективным способом формирования целостного представления о любом явлении (процессе). Несмотря на относительность любой периодизации, она так или иначе выявляет основные факторы, обуславливающие эволюцию и становление явления (процесса), а также высвечивает их содержательные характеристики и возможные тенденции развития. Периодизация – дискуссионный вопрос для любой науки и отнюдь не простая задача, и это в значительной мере объясняется необходимостью адекватного выбора соответствующих критериев. Нередко в качестве основного критерия периодизации рас-

считываются временные рубежи становления и развития того или иного процесса (явления). Временной критерий вполне применим и для периодизации регулирования телекоммуникационной сферы в Евросоюзе, а его использование позволит проследить эволюцию регулирования, выявить логику его развития, реформирования, определить дальнейшие перспективы его совершенствования.

Вышесказанное дает возможность выделить четыре этапа регулирования телекоммуникаций в Евросоюзе, а именно первый (конец 90-х годов XX в. – 2000 г.), второй (2001–2008 гг.), третий (2009–2017 гг.) и четвертый, новейший (2018 г. – настоящее время), этапы. Отметим, что именно в рамках предложенных этапов формировались и развивались правовые инструменты ЕС (European legal instruments)¹, обусловившие суть двух взаимосвязанных процессов: с одной стороны, установления общих нормативных рамок на уровне Евросоюза, закрепленных в политико-правовых документах ЕС, и с другой – формирования соответствующих организационных структур, создающих институциональные осно-

¹ См.: European legal instruments. URL: https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/community_legal_instruments.html (accessed date: 28.01.2019).

вы регулирования телекоммуникационной сферы. Представленная периодизация регулирования телекоммуникационной сферы в Евросоюзе изложена достаточно кратко и схематично, тем не менее она дает целостное представление об основных этапах формирования, о динамике и тенденциях развития регулирования. Обратимся к рассмотрению этапов развития, обозначив основные, содержательные характеристики каждого из них.

Начальный этап (конец 90-х годов XX в. – 2000 г.). Совокупность факторов, связанных с революционным развитием интернета, стремительным совершенствованием интернет-технологий и интенсификацией социальных сфер их использования, предопределила формирование общей «интернет-повестки» Евросоюза, что и обусловило подход, при котором телекоммуникационная сфера стала рассматриваться в качестве самостоятельного объекта регулирования, в том числе правового. Это нашло непосредственное отражение в принятой Европейской комиссией в 1987 г. Зеленой книге по телекоммуникациям (EU Telecommunications Green Paper)², Программе единого рынка (EU Single Market Program) 1992 г.³, ряде актов вторичного права ЕС, в частности в Резолюции Совета от 30 июня 1988 г. № 88/С об общем рынке телекоммуникационных услуг и оборудования до 1992 г.⁴; Директиве Совета от 25 июня 1987 г. 87/372/ЕЕС о диапазоне частот, зарезервированных для согласованного внедрения на территории всего ЕС общеевропейской сотовой цифровой наземной мобильной связи в Сообществе (далее – Директива GSM

1987 г.)⁵; директивах Европейского парламента и Совета от 24 октября 1995 г. 95/46/ЕС о защите физических лиц в отношении обработки персональных данных и свободном перемещении таких данных⁶, от 20 ноября 1998 г. 98/84/ЕС о правовой защите услуг, оказываемых с использованием условного доступа или основанных на условном доступе⁷, и др.

В вышеназванных документах, принятых на начальном этапе, получили разработку и закрепление основополагающие политико-стратегические и правовые рамки (общие принципы, нормы, порядок и т.д.) регулирования телекоммуникационной сферы в Евросоюзе [Ungerer 2013:14–24.], а также были обозначены формат и направления их дальнейшего развития.

Следующий, второй, этап охватывает период с 2001 по 2008 г. В это время были приняты пять юридически обязательных актов, относящихся к источникам вторичного права Евросоюза, система которых была названа «первой пакетной» реформой Евросоюза [Bauer 2002:110–133].

Речь идет о пяти директивах Европейского парламента и Совета. Четыре директивы были приняты 7 марта 2002 г., а именно: 2002/19/ЕС о доступе к сетям электронных коммуникаций, взаимосвязанности сетей электронных коммуникаций и связанных с ними технических средств («Директива о доступе» (Access Directive))⁸; 2002/20/ЕС относительно разрешений общего характера для сетей электронных коммуникаций и услуг («Директива о разрешениях общего характера» (Authorization Directive))⁹; 2002/21/ЕС об общей нормативно-правовой основе для се-

² Towards a Dynamic European Economy. Green Paper on the Development of a Common Market for Telecommunications Services and Equipment. 1987. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51987DC0290&from=en> (accessed date: 28.01.2019).

³ EU Single Market Program 1992. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-92-1_en.htm (accessed date: 28.01.2019).

⁴ Council Resolution 88/C 257 of 30 June 1988 on the development of the common market for telecommunications services and equipment up to 1992. URL: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a3777ddf-2084-4d57-9df7-d2fa471619ea/language-en> (accessed date: 28.01.2019).

⁵ Council Directive 87/372/EEC of 25 June 1987 on the frequency bands to be reserved for the coordinated introduction of public pan-European cellular digital land-based mobile communications in the Community. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:01987L0372-20091109> (accessed date: 28.01.2019).

⁶ Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A31995L0046> (accessed date: 28.01.2019).

⁷ Directive 98/84/EC of the European Parliament and of the Council of 20 November 1998 on the legal protection of services based on, or consisting of, conditional access. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31998L0084> (accessed date: 28.01.2019).

⁸ Directive 2002/19/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on access to, and interconnection of, electronic communications networks and associated facilities (Access Directive). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:32002L0019> (accessed date: 28.01.2019).

⁹ Directive 2002/20/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on the authorisation of electronic communications networks and services (Authorization Directive). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32002L0020> (accessed date: 28.01.2019).

тей электронных коммуникаций и услуг («Рамочная директива» (Framework Directive))¹⁰; 2002/22/ЕС об универсальных услугах и правах пользователей, связанных с сетями электронных коммуникаций и услугами («Директива об универсальных услугах» (Universal Service Directive))¹¹. Пятая Директива 2002/58/ЕС была принята 12 июля 2002 г. и касалась обработки персональных данных и обеспечения конфиденциальности в секторе электронных коммуникаций («Директива о конфиденциальности и об электронных сообщениях» (e-Privacy Directive))¹².

Вышеперечисленные директивы представляли собой систему актов, сформированных на основе взаимодополняемости и взаимосогласованности, которые, по сути, создавали формально-юридические рамки нормативного регулирования в сфере телекоммуникаций на уровне Евросоюза [Степанян 2013:13–18; Цымбалюк 2013:3–5; Наусар 2009:463–480]. Именно в парадигме этих пяти директив, а также их реализации следует оценивать содержательные характеристики собственно второго этапа регулирования телекоммуникационной сферы в Евросоюзе.

Характеризуя второй этап, следует сказать, что именно он стал периодом формирования организационно-структурных основ институционализации регулирования в сфере телекоммуникаций на уровне Евросоюза. В частности, это нашло закрепление в Решении Комиссии ЕС от 29 июля 2002 г. 2002/627/ЕС об учреждении Европейской регуляторной группы по электронным коммуникационным сетям и услугам (European Regulators Group (ERG))¹³.

Третий этап охватывает период с 2009 по 2017 г. В 2009 г. впервые был осуществлен обзор реализации «первой пакетной» реформы Евросоюза. В ходе обзора реализации «первой пакетной» реформы с очевидностью была выявлена потребность не только в системной, но и в

комплексной диверсификации инструментария регулирования телекоммуникаций на уровне Евросоюза. Комплексность диверсификации регулирования увязывалась с постановкой и решением дву-единой задачи на уровне Евросоюза. Во-первых, встала проблема дальнейшего совершенствования общих нормативных основ. Она была вызвана в том числе спецификой актов вторичного права, принимаемых в форме директив. Опосредованная (двухступенчатая) применимость директив, требующая их транспонирования и имплементации в национальные правовые порядки стран – членов ЕС, отчасти приводила к фрагментации и возникновению противоречий в национально-правовом регулировании телекоммуникационной сферы [Tsatsou 2011]. Во-вторых, возникла потребность в организационно-структурном обеспечении регулирования телекоммуникационной сферы на уровне Евросоюза (с его корреляцией с соответствующими организационными структурами на национальном уровне в странах – членах ЕС), тем самым были бы созданы ясные институциональные рамки регулирования в сфере телекоммуникаций. Разумеется, важным дополнительным импульсом к решению такой двуединой задачи, стало Соглашение Европейского парламента и Совета Министров о реформе телекоммуникаций 2009 г.¹⁴

На третьем этапе система директив «первой пакетной» реформы второго этапа претерпела значительную трансформацию, а именно были изменены «Директива о доступе», «Директива о разрешениях общего характера», «Рамочная директива», «Директива об универсальных услугах», «Директива о конфиденциальности и об электронных сообщениях». Кроме того, модернизацию претерпела и Директива GSM 1987 г., связанная с использованием соответствующих диапазонов радиочастотного спектра для 3G и

¹⁰ Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on a common regulatory framework for electronic communications networks and services (Framework Directive). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A32002L0021> (accessed date: 28.01.2019).

¹¹ Directive 2002/22/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services (Universal Service Directive). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:32002L0022> (accessed date: 28.01.2019).

¹² Directive 2002/58/EC of the European Parliament and of the Council of 12 July 2002 concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communications sector (Directive on privacy and electronic communications). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32002L0058> (accessed date: 28.01.2019).

¹³ Commission Decision 2002/627/EC of 29 July 2002 establishing the European Regulators Group for Electronic Communications Networks and Services. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A32002D0627> (accessed date: 28.01.2019).

¹⁴ Agreement on EU Telecoms Reform paves way for stronger consumer rights, an open internet, a single European telecoms market and high-speed internet connections for all citizens. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-09-491_en.htm (accessed date: 28.01.2019).

иных мобильных услуг (Directive Modernising the 1987 GSM Directive)¹⁵, которая упоминалась ранее применительно к начальному этапу.

Значительным моментом третьего этапа стало принятие 25 ноября 2009 г. Европейским парламентом и Советом Регламента (ЕС) 1211/2009, учреждающего Орган европейских регуляторов по электронным коммуникациям, а также Бюро европейских регуляторов по электронным коммуникациям (далее – Регламент 1211/2009)¹⁶.

В организационном плане Орган европейских регуляторов по электронным коммуникациям (далее – *BEREC*) заменил учрежденную ранее Европейскую регуляторную группу по электронным коммуникационным сетям и услугам, созданную в 2002 г., на втором этапе. Вместе с тем нормативные положения Регламента 1211/2009 предусматривали ряд важных новаций, в том числе следующие.

Регламент 1211/2009 закреплял, что *BEREC* заменяет собой Европейскую регуляторную группу по электронным коммуникационным сетям и услугам. Он определял правовой статус *BEREC*, его предметную сферу и функциональную роль. Так, *BEREC* «не должен быть ни агентством, ни юридическим лицом» (п. 6 Преамбулы Регламента 1211/2009). Он должен функционировать как центральный эксклюзивный форум для сотрудничества между независимыми национальными регуляторными органами (National Regulatory Authorities (NRAs)), с одной стороны, и между независимыми национальными регуляторными органами (NRAs) и Европейской комиссией – с другой. При этом *BEREC* должен осуществлять весь спектр обязанностей в рамках нормативных основ Евросоюза в сфере телекоммуникаций и предоставлять экспертные заключения, консультации, информацию и т.д.

Регламент 1211/2009 закрепил организационную структуру *BEREC*. Он объединял 28 независимых национальных регуляторных органов (NRAs) стран – членов ЕС; в качестве наблюдателей в деятельности *BEREC* вправе были при-

нимать участие представители Европейской комиссии, стран – участниц Европейского экономического пространства (EEA countries), государств, ассоциированных с Евросоюзом.

Регламент ЕС 1211/2009 предусмотрел создание Бюро *BEREC* – специального органа, осуществляющего поддержку деятельности *BEREC*. Примечательно, что Бюро *BEREC* изначально было создано в качестве органа Евросоюза, обладающего правами юридического лица, компетенция которого прежде всего связывалась с предоставлением профессиональных, административных и вспомогательных услуг *BEREC*. В принятом впоследствии Решении 2010/349/ЕС представители правительств государств – членов ЕС предусмотрели, что Бюро *BEREC* будет размещено в Риге (Латвия), а соответствующее Соглашение с Правительством Латвийской Республики вступило в силу 5 августа 2011 г.¹⁷

Принципиальное значение имеет не только сам факт учреждения новых институциональных структур – *BEREC* и Бюро *BEREC* – в качестве органов Евросоюза специальной компетенции, но и то, что их создание закреплялось законодательным актом Европейского парламента и Совета, принятом в форме регламента. Нелишне отметить закрепление в первичном праве ЕС нормы о том, что регламент Европейского парламента и Совета в системе источников вторичного права ЕС находится на вершине иерархии в силу его общеобязательного действия и непосредственного (прямого) применения для всех государств – членов ЕС, всех органов Евросоюза, а также для лиц (физических и юридических), к которым регламент применим¹⁸. В практическом плане прямое регуляторное действие регламента не предполагает принятие имплементирующего национального акта и исключает действие национального правовых актов, противоречащих регламенту и его применению; регламент непосредственно применяется Судом Евросоюза, решения которого носят прецедентный характер [Интеграционное право... 2015].

¹⁵ См.: EU ready for wireless broadband on GSM frequencies. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-09-1545_en.htm?locale=en (accessed date: 28.01.2019).

¹⁶ Regulation (EU) No. 1211/2009 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2009 establishing the Body of European Regulators for Electronic Communications (BEREC) and the Office. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32009R1211> (accessed date: 28.01.2019). Подробнее см.: [Велихова 2016:45–51].

¹⁷ Decision 2010/349/EU taken by common accord between the Representatives of the Governments of the Member States of 31 May 2010 on the location of the seat of the Office of the Body of European Regulators for Electronic Communications (BEREC). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A42010D0349> (accessed date: 28.01.2019).

¹⁸ Статья 288 Договора о функционировании Европейского союза (Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU)) гласит: «Регламент имеет общее действие. Он является обязательным в полном объеме и подлежит прямому применению во всех государствах-членах». Об этом подробнее см.: [Интеграционное право... 2015].

Институциональные изменения, связанные с созданием BEREC и Бюро BEREC, не только стали ключевым моментом третьего этапа, но и фактором дальнейшего институционального обеспечения регулирования телекоммуникаций на уровне Евросоюза. Вышеобозначенный двуединый комплекс мер, связанный с трансформацией «первой пакетной» реформы, а также институциональные изменения, приведшие к трансформации организационной структуры на уровне Евросоюза, получили название «второй пакетной» реформы [Walden 2013:88–97]. С учетом специфики транспонирования и имплементации директив, а также применения регламентов в Евросоюзе *de jure* нормативная и институциональная основы «второй пакетной» реформы стали активно функционировать с 2011 г.¹⁹

Содержательной характеристикой третьего этапа стало создание BEREC как центральной институциональной структуры Евросоюза, призванной обеспечивать последовательность реализации нормативных основ ЕС в сфере телекоммуникаций, а также содействовать развитию внутреннего рынка электронных коммуникаций. Именно рамки BEREC стали базой взаимодействия не только всех лиц, входящих в его внутриорганизационную структуру, но и широкого круга субъектов, действующих в сфере телекоммуникаций. Начиная с 2011 г. деятельность BEREC осуществлялась на основе стратегий развития, которые разрабатывались и регулярно пересматривались Органом. Упомянем в этой связи Среднесрочную перспективу стратегии BEREC (2012–2015 гг.)²⁰ и Стратегию BEREC на 2015–2017 гг.²¹

Временные рамки третьего этапа охватывают второе десятилетие текущего века, т.е. тот период, когда объективно сформировался стратегический вектор социально-экономического

развития современных государств, ориентированный на цифровую экономику, а телекоммуникации стали рассматриваться как ее критически важный компонент, имеющий экономическую значимость и коммерческую ценность. В этом плане 2015 г. следует рассматривать как «значительный рубеж» развития регулирования телекоммуникаций в ЕС [Savin 2018:32–35]. Принятая 6 мая 2015 г. «Стратегия Единого цифрового рынка Евросоюза»²² исходила из целей и задач «цифровой повестки». Активная реализация «цифровой повестки» ЕС наглядно проявилась и в деятельности BEREC, о чем свидетельствует содержание вышеназванной Стратегии BEREC на 2015–2017 гг.

Обобщая вышеизложенное, следует сказать, что развитие регулирования телекоммуникационной сферы на третьем этапе привело к устойчивому функционированию на уровне Евросоюза двуединого комплекса, который охватывал общую нормативную и институциональную основу. При этом задачи реализации «цифровой повестки» ЕС в том числе создавали предпосылки последующего этапа развития регулирования телекоммуникаций.

Началом четвертого, новейшего, этапа следует рассматривать 2018 г., поскольку 11 декабря 2018 г. Европейский парламент и Совет приняли *одновременно* два акта: Директиву (ЕС) 2018/1972 об учреждении Европейского кодекса электронных коммуникаций (далее – Директива 2018/1972, Директива о Кодексе ЕС или Кодекс электронных коммуникаций)²³ и Регламент (ЕС) 2018/1971 об учреждении Органа европейских регуляторов по электронным коммуникациям и Агентства по поддержке Органа европейских регуляторов по электронным коммуникациям, изменяющий Регламент (ЕС) 2015/2120, а также отменяющий Регламент 1211/2009 (далее – Регламент 2018/1971)²⁴.

¹⁹ Telecom Reform Package. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=OJ:L:2009:337:TOC> (accessed date: 28.01.2019).

²⁰ BEREC Mediumterm Strategy Outlook for the period 2012–2015. URL: https://www.berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/annual_work_programmes/56-berec-mediumterm-strategy-outlook (accessed date: 28.01.2019).

²¹ BEREC's strategic objectives for the period 2015–2017. URL: https://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/annual_work_programmes/4785-berec-strategy-2015-2017 (accessed date: 28.01.2019).

²² A Digital Single Market Strategy for Europe. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52015DC0192> (accessed date: 28.01.2019).

²³ Directive 2018/1972 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 establishing the European Electronic Communications Code. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2018.321.01.0036.01.ENG (accessed date: 28.01.2019).

²⁴ Regulation (EU) 2018/1971 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 establishing the Body of European Regulators for Electronic Communications (BEREC) and the Agency for Support for BEREC (BEREC Office), amending Regulation (EU) 2015/2120 and repealing Regulation (EC) No. 1211/2009. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2018.321.01.0036.01.ENG (accessed date: 28.01.2019).

Как акты вторичного права ЕС обозначенная Директива и Регламент были одновременно опубликованы в «Официальном журнале» Европейского союза 17 декабря 2018 г. и, согласно действующей процедуре, на 20-й день после опубликования вступили в силу (т.е. 28 декабря 2018 г.). Принятие этих нормативных актов, безусловно, следует рассматривать как основную веху новейшего этапа регулирования сферы телекоммуникаций, а принципиально важный факт их *одновременного* принятия следует подчеркнуть особо по нескольким причинам.

Еще раз следует сказать, что с момента полноценной реализации «второй пакетной» реформы именно деятельность BEREC определяла формат регулирования телекоммуникаций на уровне Евросоюза. Начало второго десятилетия XXI в. было отмечено тем, что Европейская комиссия инициировала постановку вопроса перед Европейским парламентом и Советом о принятии кодификационного акта в формате Кодекса электронных коммуникаций с параллельным обсуждением необходимости глубоких структурных изменений институционального плана, которые увязывались с реформированием BEREC. Обсуждение этих вопросов происходило с разной степенью интенсивности, но начиная с 2015 г. активизировалось, что было связано с необходимостью реализации задач Единого цифрового рынка (Digital Single Market)²⁵.

Реализация целей и задач «цифровой повестки» в рамках единого рынка Евросоюза, интенсивное развитие телекоммуникаций, расширение социальных сфер их применения и т.д. обусловили объективную необходимость *одновременного* реформирования и совершенствования как основополагающих нормативных, так и институциональных основ регулирования телекоммуникаций на уровне ЕС. Представляется, что именно в таком ключе следует рассматривать *одновременное* принятие Директивы 2018/1972 и Регламента 2018/1971.

Рассмотрим бегло общие положения Директивы 2018/1972 и Регламента 2018/1971.

2. Директива 2018/1972

Директива 2018/1972 представляет собой объемный, структурированный документ (более 300 страниц текста). Нормативные положения

Директивы о Кодексе ЕС закреплены в 326 пунктах Преамбулы, 127 статьях и 13 Приложениях. Разумеется, в формате статьи можно осветить лишь некоторые положения этого документа.

Доктринальный тезис о том, что кодификация выступает высшей формой систематизации и совершенствования законодательства, бесспорный, и поэтому знаменателен сам факт принятия единого кодификационного акта Евросоюза в формате кодекса. Как единый кодификационный акт Кодекс электронных коммуникаций аккумулирует нормативный массив практически всех областей права ЕС о телекоммуникациях, обеспечивая тем самым на уровне ЕС целостность регламентации общественных отношений в рассматриваемой сфере.

Нормативные положения Директивы о Кодексе ЕС исходят из исторически сложившегося контекста и формата регулирования сферы телекоммуникаций. Директива о Кодексе ЕС логически сопряжена со сферами действия упомянутых ранее четырех директив «пакетной» реформы, так как они охватывают широкий комплекс вопросов, включая регулирование деятельности поставщиков электронных коммуникационных сетей и услуг электронных коммуникаций. Речь идет о «Директиве о доступе», «Директиве о разрешениях общего характера», «Рамочной директиве» и «Директиве об универсальных услугах».

Соответственно, Директива о Кодексе ЕС и вышеназванные четыре директивы «пакетной» реформы образуют действующий нормативный комплекс регулирования телекоммуникаций в ЕС (п. 4 Преамбулы Директивы о Кодексе ЕС). Вместе с тем сама Директива о Кодексе ЕС выступает основой корреляции четырех вышеназванных директив применительно к *de lege lata* существенным условиям регулирования телекоммуникаций [Savin 2018:14–21].

По смыслу Директивы о Кодексе ЕС в условиях взаимопроникновения телекоммуникаций, средств массовой информации, разных секторов информационных технологий, все электронные телекоммуникационные сети и услуги, насколько это возможно, должны подпадать под действие единого кодификационного акта, создающего правовую определенность и единство (целостность) регулирования на уровне Евросоюза. В практическом плане правовая определенность и единство (целостность) регулирования теле-

²⁵ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions A Digital Single Market Strategy for Europe. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2015%3A192%3AFIN> (accessed date: 28.01.2019).

коммуникаций имеют несколько аспектов [Кузнецова 2008].

Одним из важных аспектов является систематизация категориального аппарата, содержательное определение понятий в целях их адекватного терминологического употребления [Терещенко 2016:102–103]. В этом плане важно подчеркнуть, что Кодекс электронных коммуникаций закрепляет выверенный понятийно-терминологический аппарат (п. 14 и 15 Преамбулы, ст. 2). Понятийный аппарат Кодекса, с одной стороны, адекватно отражает технический уровень развития новых форм сетевого управления и коррелирует с принципом технологической нейтральности, а с другой – способствует единообразной регламентации разных типов телекоммуникационных услуг на национальном уровне в странах – членах ЕС и нивелирует потенциальные риски фрагментации регулирования.

Другой немаловажный аспект заключается в том, что Директива о Кодексе ЕС разграничивает регулирование электронных телекоммуникационных сетей и контента. Соответственно, она не распространяется на контент услуг, предоставляемых через электронные коммуникационные сети посредством электронных коммуникационных услуг, в числе которых эфирное вещание (радиовещание, телевидение), финансовые услуги, а также конкретные виды услуг информационного общества.

Нельзя обойти вниманием закрепление в Директиве о Кодексе ЕС нормативных положений о сокращении регулирования *ex ante*. Следует пояснить, что в общем плане оно связано со значительным участием компетентных органов, устанавливающих нормы преимущественно контрольно-предписывающего характера до возникновения того или иного события (обстоятельства), и в этом смысле регулирование *ex ante* всегда противоположно регулированию *ex post*. В условиях динамичного развития рынков электронных коммуникаций важно поддерживать конкурентную среду, именно поэтому Директива о Кодексе ЕС направлена на то, чтобы регуляторные обязательства *ex ante* налагались исключительно в тех случаях, когда на конкретных рынках отсутствует эффективная и устойчивая конкуренция. Директива о Кодексе ЕС возлагает ответственность на национальные регулирующие органы за своевременность и релевантность отмены предварительного регулирования (п. 29 и 35 Преамбулы), с тем чтобы по мере развития конкуренции в секторе телекоммуникаций обе-

спечить свободу сетей электронных коммуникаций и электронных коммуникационных услуг в масштабе Евросоюза. Сокращение контрольно-предписывающих норм *ex ante*, по смыслу Директивы о Кодексе ЕС, направлено на либерализацию регулирования рынка телекоммуникаций, расширение конкуренции, поддержание высокого уровня инвестиций, инноваций, оптимизацию защиты прав потребителей и т.д.

Нормативные положения Кодекса электронных коммуникаций обладают широким охватом, регулируя *inter alia* правомочия телекоммуникационных компаний по установке оборудования, находящегося как в государственной, так и в частной собственности; порядок деятельности фактически всех субъектов телекоммуникационной сферы (провайдеров телекоммуникационных сетей, поставщиков услуг, национальных регуляторных органов стран – членов ЕС и т.д.); доступ пользователей к телекоммуникационным сетям на регламентированной скорости; доступ операторов связи в жилые помещения и инфраструктурные объекты; создание государственно-частных партнерств по развертыванию телекоммуникационных сетей; определение тарифов платежей с учетом технологических особенностей голосового трафика; деятельность OTT-сервисов (OTT service); развитие гигабитных сетей и сетей 5G; обеспечение согласованного доступа и использования радиочастотного спектра; предоставление услуг широкополосного доступа в интернет и т.д. Немаловажно, что Кодекс электронных коммуникаций предусматривает положение о согласовании и координации мер, принимаемых государствами – членами ЕС на национальном уровне по обеспечению высококачественного наземного беспроводного покрытия (охвата) в масштабах Евросоюза, в том числе указывает на необходимость модернизации сетей электронных коммуникаций, доступных для домохозяйств, для обеспечения минимальной скорости 100 Мбит/с.

Обозначим кратко ряд положений Кодекса электронных коммуникаций применительно к услугам широкополосного доступа в интернет. Так, Кодекс исходит из того, что именно государства – члены Евросоюза должны определить приемлемую и надлежащую услугу широкополосного доступа в интернет с учетом национальных условий и минимальной пропускной способности, которой пользуется большинство потребителей на территории этого государства-члена. Каждая страна – участник ЕС при опре-

делении надлежащей услуги широкополосного доступа в интернет должна обеспечить такую пропускную способность, которая необходима для их социального и экономического участия в жизни общества. Кроме того, услуга широкополосного доступа в интернет должна быть адекватной. Согласно Кодексу электронных коммуникаций адекватная услуга широкополосного доступа в интернет должна обеспечивать пропускную способность, необходимую для поддержания по меньшей мере минимального набора услуг, охватывающих электронную почту; поисковые системы, позволяющие искать и находить все виды информации; базовое обучение и инструменты обучения онлайн; онлайн-газеты или новости; покупку или заказ товаров или услуг в интернете; поиск работы и доступ к профессиональной сети; интернет-банкинг; использование услуг электронного правительства; социальные сети и обмен мгновенными сообщениями; звонки и видеозвонки стандартного качества.

Принятие Кодекса электронных коммуникаций, безусловно, становится мощным импульсом к гармонизации регулирования телекоммуникаций на национальном уровне стран – членов Евросоюза. При этом то обстоятельство, что Кодекс учрежден в формате директивы, предполагает отсутствие в нем ограничений в отношении права государств – участников ЕС принимать необходимые меры для обеспечения защиты ключевых национальных интересов и решения вопросов безопасности.

3. Регламент 2018/1971

Как отмечалось ранее, ключевые институциональные структуры в сфере телекоммуникаций – *BEREC* и Бюро *BEREC* – были созданы в соответствии с Регламентом 1211/2009. Новый Регламент 2018/1971 был призван усилить функциональную роль *BEREC* и Бюро *BEREC* посредством упорядочения и адаптации их деятельности, прежде всего в отношении обеспечения последовательной реализации реформированных нормативных основ электронных коммуникаций на уровне Евросоюза, а также устранения существующих различий практики регулирования телекоммуникаций на национальном уровне в странах – членах ЕС.

Регламент 2018/1971 сохранил статус *BEREC* как центральной и независимой институциональной структуры Евросоюза (п. 13–15 Преамбулы). В организационном плане Регламент 2018/1971, по сути, сохранил состав *BEREC*, который охватывает независимые национальные регуляторные органы (NRAs) стран – членов ЕС; в качестве наблюдателей в деятельности *BEREC* принимают участие представители Европейской комиссии, стран – участниц Европейского экономического пространства (EEA countries), стран, ассоциированных с Евросоюзом. Вместе с тем структура *BEREC* претерпела изменения, и они коснулись порядка формирования и деятельности внутриорганизационных органов *BEREC*, ряда процедурных вопросов и т.д.

Регламент 2018/1971 уточнил консультативную роль *BEREC* во взаимодействии с Европейским парламентом и Советом, а также с Европейской комиссией. Инициативу проведения конкретных консультаций Регламент 2018/1971 в равной степени возложил как на руководящие органы ЕС, Европейской комиссии, так и на *BEREC*. Кроме того, Регламент 2018/1971 закрепил за *BEREC* право устанавливать рабочие контактные механизмы взаимодействия практически со всеми компетентными органами Евросоюза (агентствами, консультативными группами и т.д.), а также с компетентными органами третьих стран, международными организациями. Вместе с тем контактные механизмы взаимодействия не должны создавать юридических обязательств, и *BEREC* не действует в качестве органа, представляющего позицию Евросоюза (п. 20 Преамбулы).

Регламент 2018/1971 расширил регуляторные функции *BEREC* в рамках нормативной базы Евросоюза относительно телекоммуникаций. Это нашло отражение в закреплении положения о том, что документы, принимаемые *BEREC* (заключения, рекомендации, руководящие принципы, директивные указания и т.д.), являются обязательными для национальных регуляторных органов (NRAs) стран – членов ЕС и Европейской комиссии.

В своей деятельности, как отмечалось ранее, *BEREC* опирается на разработанные им стратегии развития. Следует в этой связи назвать действующий в настоящее время документ – Стратегию *BEREC* на 2018–2020 гг.²⁶, в основе которой

²⁶ *BEREC Strategy 2018–2020*. URL: https://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/annual_work_programmes/7310-berec-strategy-2018-2020 (accessed date: 28.01.2019).

лежат общие базовые направления развития рынка телекоммуникаций ЕС. Стратегия *BEREC* закрепляет пять стратегических приоритетов: реагирование на проблемы подключения и новые условия доступа к сетям большой емкости; мониторинг потенциальных узких мест в распределении цифровых услуг; подключение 5G и продвижение инноваций в сетевых технологиях; содействие последовательному подходу к принципам сетевого нейтралитета; изучение новых способов расширения прав и возможностей потребителей.

Нельзя обойти вниманием тот факт, что наряду с Регламентом 2018/1971 вопросы деятельности и компетенция *BEREC* регламентированы также соответствующими нормативными положениями Директивы о Кодексе ЕС (ст. 3 Регламента 2018/1971, ст. 3, 5, 10 и др. Директивы о Кодексе ЕС). Так, Директива о Кодексе ЕС, в частности, закрепляет следующие правомочия *BEREC*: разработку руководящих принципов и директивных положений; подготовку отчетности технологических направлений; ведение реестров баз данных; представление заключений о процедурах внутреннего рынка телекоммуникаций, в том числе для согласования соответствующих проектов национальных мер по регулированию телекоммуникационной сферы, и т.д.

Корреляция нормативных положений Регламента 2018/1971 и Директивы о Кодексе ЕС применительно к *BEREC* достаточно очевидна и свидетельствует о том, что реализация нормативных основ регулирования телекоммуникаций в Евросоюзе в настоящее время непосредственно обеспечивается функционированием такого институционального органа ЕС, как *BEREC*.

Регламентом 2018/1971 предусмотрено создание Агентства по поддержке *BEREC* (далее – Агентство *BEREC*). Преемственность между Агентством *BEREC* и Бюро *BEREC* прослеживается по целому ряду параметров. Так, Агентство *BEREC*, так же как и Бюро *BEREC*, обладает статусом юридического лица; местонахождением Агентства *BEREC* так же как и Бюро *BEREC*, является г. Рига (Латвия). Помимо этого важно, что Агентство *BEREC* сохраняет обязательства Бюро *BEREC* в отношении всех форм собственности, соглашений, включая юридические обязательства, вытекающие из трудовых, коммерческих и других договоров (п. 41 Преамбулы).

Согласно Регламенту 2018/1971 основной целью деятельности Агентства *BEREC* является предоставление всей необходимой профессио-

нальной и административной поддержки *BEREC*, в том числе финансовой, организационной, материально-технической, кадровой (п. 31, 35, 37 и др. Преамбулы). Агентство *BEREC* пользуется правовой, административной и финансовой автономией. Правосубъектность Агентства *BEREC* обусловлена тем, что оно является децентрализованным органом Евросоюза, деятельность которого ограничена соответствующим мандатом и существующей институциональной структурой ЕС.

Агентство *BEREC* обладает правом устанавливать отношения сотрудничества с соответствующими компетентными органами государств – членов ЕС по вопросам конкуренции, защиты прав потребителей, защиты данных и др. Кроме того, в сфере электронных коммуникаций Агентство *BEREC*, наряду с *BEREC*, обладает правом сотрудничать с регулируемыми органами третьих стран, а также с международными организациями. Однако Агентство *BEREC* не вправе представлять позицию Евросоюза вне его рамок, равно как и принимать обязательства от имени ЕС (п. 7, 12, 14 Преамбулы Регламента 2018/1971).

4. Заключение

Эволюционное развитие правового регулирования телекоммуникационной сферы в Евросоюзе, насчитывающее несколько десятилетий, прошло ряд этапов, в рамках которых последовательно, системно и комплексно формировались как общие нормативные, так и организационно-институциональные основы. Регуляторный опыт Евросоюза в сфере телекоммуникаций, безусловно, существенный, и его целесообразно анализировать [Энтин, Войников, Торкунова 2018:102–114; International Organizations... 2015].

В условиях стремительного развития телекоммуникаций вопросы правового регулирования их применения актуализируются и выдвигаются на первый план. С учетом того что Евросоюз представляет собой региональную интеграционную международную организацию, регуляторный опыт Евросоюза в телекоммуникационной сфере может быть полезен и для Евразийского экономического союза (ЕАЭС). Вряд ли комплекс интеграционных мероприятий, осуществляемых в рамках ЕАЭС, не будет сопряжен с необходимостью регулирования телекоммуникационной сферы.

Список литературы

1. Велихова Е.Я. 2016. Регулирующие органы в сфере телекоммуникаций и их воздействие на телекоммуникационные отношения в Российской Федерации и зарубежных странах. – *Право и экономика*. № 2. С. 45–51.
2. *Интеграционное право в современном мире: сравнительно-правовое исследование: Монография*. Отв. ред. С.Ю. Кашкин. 2015. М.: Проспект. 412 с.
3. Кузнецова О.А. 2018. *Гражданско-правовое регулирование договорных отношений в сфере телекоммуникационных услуг: Монография*. М.: Юстицинформ. 208 с.
4. Степанян А.Ж. 2013. Правовое регулирование телекоммуникаций в Европейском союзе. – *Законы России: опыт, анализ, практика*. № 2. С. 13–18.
5. Терещенко Л.К. 2016. Понятийный аппарат информационного и телекоммуникационного права: проблемы правоприменения. – *Журнал российского права*. № 10. С. 101–108.
6. Цымбалюк В.С. 2013. Кодификация информационного законодательства: теоретико-правовые основы. – *Информационное право*. № 1. С. 3–5.
7. Энтин М.Л., Войников В.В., Торкунова Е.А. 2018. Новый этап в институционально-правовом обустройстве пространства свободы, безопасности и правосудия ЕС. – *Московский журнал международного права*. № 2. С. 102–114. DOI: 10.24833/0869-0049-2018-2-102-114
8. Bauer M.J. 2002. Normative Foundations of Electronic Communications Policy in the European Union. – *Governing Telecommunications and the New Information Society in Europe*. Ed. by J. Jordana. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. P. 110–133.
9. Haucap J. 2009. The Regulatory Framework for European Telecommunications Markets between Subsidiarity and Centralization. – *Telecommunication Markets: Drivers and Impediments*. Ed. by B. Preissl, J. Haucap and P. Curwen. Heidelberg: Physica-Verlag. P. 463–480.
10. *International Organizations as Orchestrators*. Ed. by W.K. Abbott [et al.]. 2015. Cambridge: Cambridge University Press. 450 p.
11. Savin A. 2018. *EU Telecommunications Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. 324 p. DOI:10.4337/9781786431806
12. Tsatsou P. 2011. EU Regulations on Telecommunications: The role of subsidiarity and mediation. – *First Monday*. Vol. 16. Issue 1. URL: <https://journals.uic.edu/ojs/index.php/fm/article/view/3150/2745> (accessed date: 10.03.2019).
13. Ungerer H. 2013. Back to the Roots: the 1987 telecom green paper 25 years after – has European telecom liberalization fulfilled its promise for Europe in the internet age? – *Info*. Vol. 15. Issue 2. P. 14–24. DOI: <https://doi.org/10.1108/14636691311305399>
14. Walden I. 2012. Telecommunications Law and Regulation: An Introduction. – *Telecommunications Law and Regulation*. Ed. by I. Walden. 4th ed. Oxford: Oxford University Press. P. 88–97.

References

1. Bauer M.J. Normative Foundations of Electronic Communications Policy in the European Union. – *Governing Telecommunications and the New Information Society*

- in Europe. Ed. by J. Jordana. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. 2002. P. 110–133.
2. Entin M.L., Voinikov V.V. Torkunova E.A. Novyi etap v institutsional'no-pravovom obustroistve prostranstva svobody, bezopasnosti i pravosudiya ES [The New Stage of Institutional and Legal Foundation of the EU Area of Freedom, Security and Justice]. – *Moscow Journal of International Law*. 2018. No. 2. P. 102–114. (In Russ.) DOI: 10.24833/0869-0049-2018-2-102-114
3. Haucap J. The Regulatory Framework for European Telecommunications Markets between Subsidiarity and Centralization. – *Telecommunication Markets: Drivers and Impediments*. Ed. by B. Preissl, J. Haucap and P. Curwen. Heidelberg: Physica-Verlag. 2009. P. 463–480.
4. *Integratsionnoe pravo v sovremennom mire: sravnitel'no-pravovoe issledovanie: monografiya*. Отв. ред. С.Ю. Кашкин [Law of Intergration in the Modern World: comparative legal research. Ed. by S.Yu. Kashkin]. Moscow: Prospekt Publ. 2015. 412 p. (In Russ.)
5. *International Organizations as Orchestrators*. Ed. by W.K. Abbott [et al.]. Cambridge: Cambridge University Press. 2015. 450 p.
6. Kuznetsova O.A. *Grazhdansko-pravovoe regulirovanie dogovornykh otnoshenii v sfere telekommunikatsionnykh uslug: monografiya* [Civil Law Regulation of Contractual Relations in the Field of Telecommunication Services: a monograph]. Moscow: Yustitsinform Publ. 2018. 208 p. (In Russ.)
7. Savin A. *EU Telecommunications Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. 2018. 324 p. DOI:10.4337/9781786431806
8. Stepanyan A.Zh. Pravovoe regulirovanie telekommunikatsiy v Evropeiskom soyuze [The Legal Regulation of the Telecommunications in the European Union]. – *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika*. 2013. No. 2. P. 13–18. (In Russ.)
9. Tereshchenko L.K. Ponyatiinyi apparat informatsionnogo i telekommunikatsionnogo prava: problemy pravoprimeneniya [The Conceptual Framework of the Information and Telecommunication Law: Enforcement Issues]. – *Zhurnal rossiiskogo prava*. 2016. No. 10. P. 101–108. (In Russ.)
10. Tsatsou P. EU Regulations on Telecommunications: The Role of Subsidiarity and Mediation. – *First Monday*. 2011. Vol. 16. Issue 1. URL: <https://journals.uic.edu/ojs/index.php/fm/article/view/3150/2745> (accessed date: 10.03.2019).
11. Tsybalyuk V.S. Kodifikatsiya informatsionnogo zakonodatel'stva: teoretiko-pravovyye osnovy [Codification of Legislation in the Sphere of Information: legal and theoretical foundations]. – *Informatsionnoe pravo*. 2013. No. 1. P. 3–5. (In Russ.)
12. Ungerer H. Back to the Roots: the 1987 telecom green paper 25 years after – has European telecom liberalization fulfilled its promise for Europe in the internet age? – *Info*. 2013. Vol. 15. Issue 2. P. 14–24. DOI: <https://doi.org/10.1108/14636691311305399>
13. Velikhova E.Ya. Reguliruyushchie organy v sfere telekommunikatsiy i ikh vozdeistvie na telekommunikatsionnye otnosheniya v Rossiiskoi Federatsii i zarubezhnykh stranakh [Telecommunications Regulation Bodies and their Effect on Telecommunications Relationships in the Russian Federation and Foreign Countries]. – *Pravo i ekonomika*. 2016. No. 2. P. 45–51. (In Russ.)
14. Walden I. Telecommunications Law and Regulation: An Introduction. – *Telecommunications Law and Regulation*. Ed. by I. Walden. 4th ed. Oxford: Oxford University Press. 2012. P. 88–97.

Информация об авторе

Мадина Балташевна Касенова,

доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой международного частного права, Московская высшая школа социальных и экономических наук

119454, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, д. 82, стр. 2

mbk.07@mail.ru

ORCID: 0000-0002-4599-8156

About the Author

Madina B. Kasenova,

Doctor of Juridical Sciences, Professor, Head of Private International Law Department, Moscow School of Social and Economic Sciences

82-2, Pr. Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119571

mbk.07@mail.ru

ORCID: 0000-0002-4599-8156

INTERNATIONAL ECONOMIC LAW

DOI: 10.24833 / 0869-0049-2019-2-54-69

Iliia V. RACHKOV

Moscow State Institute of International Relations (University) MFA Russia
76, pr.Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119454
ilia.rachkov@gmail.com.
ORCID: 0000-0001-9738-8264

Olga S. MAGOMEDOVA

Moscow State Institute of International Relations (University) MFA Russia
76, pr.Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119454
olga.magomedova.96@mail.ru
ORCID: 0000-0003-0593-3101

Received 2 May 2019
Accepted 18 June 2019

INVESTMENT COURT: REVIEW OF THE EU INITIATIVE

INTRODUCTION. *Disputes between investors and States are traditionally resolved through arbitration, However, decades of arbitration practice have revealed some shortcomings and pitfalls of this mechanism. Nowadays, a reform of international investment arbitration is actively discussed on many international platforms. At the same time, there is a completely radical approach to solving the problem: the transition from arbitration to dispute resolution through a permanent judicial institution. In March 2018, the EU Council approved the launch of negotiations on the establishment of a Multilateral investment Court (MIC). Earlier, this idea was supported in the context of drafting agreements between EU and Vietnam and Canada. There is a number of prerequisites for such a court to emerge, including public opinion in the EU. However, the implementation of the project requires that many related issues be solved.*

MATERIALS AND METHODS. *The research is based on the theoretical works of scholars of different views on the topic; analytical works of legal practitioners; working materials of the European Commission, which leads comprehensive work on the development and promotion of the MIC project investment; among international legal sources the research used*

the Investment Protection Agreement between the EU and Vietnam and the Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) between the EU and Canada, as well as a recent advisory opinion of the EU Court of Justice on the relationship between the EU law and the new dispute-settlement mechanism. The methodological framework of the research is based on the comparative and historical method, as well as general scientific methods such as analysis, synthesis, analogy, description, deduction.

RESEARCH RESULTS. *This study provides a manifold analysis of the MIC proposal. The reasons for a common interest in that proposal amid decrease of confidence in arbitration procedures are explained. The authors identify strong points of the investment court, which are needed for improvement of the current system of dispute resolution by arbitration. These features comprise the uniformity of approaches; the independence of judges; the legal correctness of the decisions; a facilitated access to justice for more vulnerable economic actors by means of special financial and procedural conditions. The comparison of the arbitration and judicial dispute resolution mechanism allows us to assess how far in reality the current development towards an in-*

vestment court has advanced. Besides, the research provides a characteristic of the appeal mechanism within the investment court, as one of the most compelling arguments in favor of the proposal. Attention is also paid to the technical aspects in organization of the court. The authors point at issues of compatibility of the proposed court with the EU law (using the CETA provisions as an example).

DISCUSSION AND CONCLUSIONS. The presented discussions lead to the following conclusions. Indeed, the investment court has characteristics that can meet the basic demands for fair, transparent, independent, consistent, more accessible dispute resolution. For this reason the MIC project has the greatest chance of support, as compared to other possible options for the proposed reformation of the investment dispute settlement. However, the introduction of a judicial institution does not mean a complete rejection of the main elements of arbitration, such as the voluntary submission of the parties to the dispute settlement mechanism, the consensual nature of the recognition and execution of judicial / arbitral decisions, the use of time-tested procedural rules. A two-tier structure of the investment court is bound to become its most prominent distinguishing feature, given that an appellate mechanism within the court would ensure the correctness of the decisions it should render from the perspectives of the law, fact, justice and due process. Internal scrutiny accompanied by strict rules of appointment and remuneration of judges

would significantly strengthen the reliability of that institution. Moreover, the investment court has all the chances to gain popularity thanks to its simplicity of joining via the “opt-in” clause and to greater accessibility. Above all, as a recent opinion of the EU Court of Justice on this issue demonstrated, the introduction of the investment court does not affect the legal order of the Union and its members. In turn, that means that States consider as likely a smooth transition to the settlement of investment disputes within a new system of international justice.

KEYWORDS: Multilateral Investment Court (MIC), international investment arbitration and its reform, CETA Agreement, EU-Vietnam IPA, independence and impartiality of judges and arbitrators, consistency of arbitral practice, EU investment policy

FOR CITATION: Rachkov I.V., Magomedova O.S. Investment Court: review of the EU initiative. – *Moscow Journal of International Law*. 2019. No. 2. P. 54–69.

DOI: 10.24833/0869-0049-2019-2-54-69

ACKNOWLEDGEMENTS: The authors express their deep gratitude and acknowledgment to Mr. Nikita Kondrashov, Arbitration und Litigation lawyer at Luther Rechtsanwaltsgesellschaft mbH, for his valuable remarks on the first draft of our article.

МЕЖДУНАРОДНОЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПРАВО

DOI: 10.24833 / 0869-0049-2019-2-54-69

Илья Витальевич РАЧКОВ

Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД России
Проспект Вернадского, д. 76, Москва, 119454, Российская Федерация
ilia.rachkov@gmail.com.

ORCID: 0000-0001-9738-8264

Ольга Сергеевна МАГОМЕДОВА

Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД России
Проспект Вернадского, д. 76, Москва, 119454, Российская Федерация
olga.magomedova.96@mail.ru

ORCID: 0000-0003-0593-3101

Поступила в редакцию: 02.05.2019
Принята к публикации: 18.06.2019

ИНВЕСТИЦИОННЫЙ СУД: ОБЗОР ИНИЦИАТИВЫ ЕС

ВВЕДЕНИЕ. Споры между инвесторами и государствами традиционно разрешаются посредством арбитража. Однако за десятилетия арбитражной практики у этого механизма разрешения споров обнаружилось серьезные недостатки. Сегодня на многих международных площадках идет активная дискуссия о реформировании международного инвестиционного арбитража. Вместе с тем выдвигается и совершенно радикальный подход к решению задачи: переход от арбитража к разрешению споров на базе постоянно действующего международного суда. В марте 2018 г. Совет ЕС одобрил начало переговоров об учреждении Многостороннего инвестиционного суда. Ранее идея встретила поддержку при разработке соглашений ЕС с Вьетнамом и Канадой. Для появления такого суда существует ряд предпосылок, включая общественное мнение. Вместе с тем непосредственное воплощение проекта требует решения многих сопутствующих вопросов.

МАТЕРИАЛЫ И МЕТОДЫ. В основу исследования положены теоретические труды ученых, занимающих разные позиции по данной теме; аналитические работы юристов-практиков; рабочие материалы Европейской комиссии, ведущей комплексную работу по созданию и продвижению проекта инвестиционного суда; международно-правовые источники: Соглашение ЕС с Вьетнамом о защите инвестиций и Всеобъемлющее соглашение с Канадой, а также материалы Суда ЕС, рассматривавшего вопрос о соотношении права ЕС и нового механизма разрешения споров. В исследовании использовались сравнительно-правовой, исторический метод, а также такие общенаучные методы, как анализ, синтез, аналогия, описание, моделирование.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ. В настоящем исследовании приводится разносторонний анализ проекта Многостороннего инвестиционного суда и объясняются причины общего интереса к проекту на фоне снижения доверия к арбитражным процедурам. Обозначаются те сильные стороны инвестиционного суда, которых не хватает для усовершенствования нынешнего порядка разрешения споров: соблюдение

единообразия при рассмотрении подобных споров; гарантии независимости судей; обеспечение юридической корректности выносимых решений; облегчение доступа к правосудию для более уязвимых участников экономической деятельности с помощью специальных финансовых и процессуальных условий. Проводится сопоставление арбитражного и судебного порядка разрешения споров, что позволяет оценить, насколько далеко в действительности может продвинутое развитие в сторону инвестиционного суда. Отдельно дается характеристика апелляционного механизма в рамках инвестиционного суда как одного из весомых аргументов в пользу проекта. Кроме того, уделяется внимание техническим аспектам организации суда. Обозначаются вопросы совместимости проекта с действующим правом ЕС (на примере положений Соглашений СЕТА).

ОБСУЖДЕНИЕ И ВЫВОДЫ. В результате проведенного исследования можно сделать следующие выводы. Инвестиционный суд, действительно, обладает характеристиками, способными удовлетворить основные требования к справедливому, прозрачному, независимому, последовательному, более доступному порядку разрешения споров. Поэтому среди других возможных вариантов преобразования нынешнего механизма разрешения инвестиционных споров в арбитраже этот проект имеет наибольшие шансы на поддержку. Однако создание судебного учреждения не означает полный отказ от таких базовых элементов международного правосудия, как добровольность обращения за разрешением спора, консенсуальная природа признания и исполнения решения, использование проверенных временем процессуальных правил. Двухзвенная структура инвестиционного суда станет его самой значимой отличительной чертой, поскольку апелляционный механизм внутри самого суда позволит обеспечить правильность выносимых решений с точки зрения права, факта, справедливости и соблюдения самого процесса. Внутренняя система контроля вместе со строгим порядком назначения и оплаты труда судей существенно укрепит авто-

ритет учреждения. Более того, новый механизм имеет все возможности быстро завоевать популярность ввиду простоты присоединения к проекту с помощью клаузулы «opt-in» и большей доступности. Главное, как показало недавнее консультативное заключение Суда ЕС по этому вопросу, появление инвестиционного суда не затрагивает правового порядка этого интеграционного объединения и его отдельных членов. Следовательно, возможен беспрепятственный переход к разрешению инвестиционных споров в новой системе международного правосудия.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: Многосторонний инвестиционный суд, международный инвестиционный арбитраж и его реформа, СЕТА, Соглаше-

ние ЕС и Вьетнама о защите инвестиций, независимость и беспристрастность судей и арбитров, единообразии арбитражной практики, инвестиционная политика ЕС

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Рачков И.В., Магомедова О.С. 2019. Инвестиционный суд: обзор инициативы ЕС. – *Московский журнал международного права*. № 2. С. 54–69.

DOI: 10.24833/0869-0049-2019-2-54-69

Авторы выражают благодарность и глубокую признательность Никите Кондрашову, юристу по арбитражным и судебным спорам компании *Luther Rechtsanwaltsgesellschaft mbH*, за ценные замечания по первому проекту их статьи.

1. Introduction

In spring 2015, the European Commission published its concept paper on a new European approach to investment disputes settlement – from international investment arbitration towards a permanent investment court. So far, the foundation has already been laid in Comprehensive Economic and Trade Agreement between EU and Canada (CETA), EU-Vietnam Investment Protection Agreement (IPA), and in the Transatlantic Trade and Investment Partnership Agreement (TTIP) between the EU and the US, the latter having been put on ice by the Trump administration. Their relevant provisions suggest creating an Investment Court System (ICS). The proposed two-tier mechanism combines elements of traditional arbitration with entirely new features. As stated by Stephen W. Schill, its most notable characteristic is transition from “private conceptualization” to “public law approach” [Schill 2016]. This is a quite pointed remark given the underlying reasons of the EU initiative. The idea of the Multilateral Investment Court (MIC) is being largely promoted by Germany, which on a sudden assumed a hostile position towards investor-state dispute settlement (ISDS) provisions in the EU economic treaties with the US and Canada. The strong opposition to traditional ISDS procedures was motivated by fear to allow investors

to unduly influence the sovereign state’s right to regulate [Roskopf 2015]. Such concerns were triggered by the claim of Vattenfall, a Swedish power generating company, against Germany after the decision of that state to phase out all nuclear power stations by 2022 in the wake of the Fukushima accident in Japan¹. After having shut down two power plants (in Brunsbüttel and Krümmel, Germany), the company required compensation of damages amounting to 4.7 billion euro². The investor’s pressure in this case made Germany re-evaluate the protection for foreign investors as compared to national policy and public interests. Thus, it can be said, that the MIC project was driven not by theoretic considerations, but by the internal impetus, primarily in the economically leading EU countries.

The idea of an international investment court has indeed a vigorous theoretic background dating back 1948, when the International Law Association proposed to establish the Foreign Investment Court under the auspices of the UN. Admittedly, its structure and organisation were in the mould of the International Court of Justice, except for its jurisdiction locked in States’ investment obligations. This project remained a draft; however, later on, it found regional implementation into practice: in 1980 the League of Arab States adopted the Unified Agreement for the Investment of Arab Capital in the Arab States, which

¹ Revised Investor-to-State Dispute Settlement Mechanism: New and Improved? URL: <https://www.freetradeagreements.co.uk/publication/test-publication-3/> (accessed date: 01.02.2019).

² *Vattenfall v. Germany*. ICSID Case No. ARB/12/12.

provides for a system of dispute settlement by means of the Arab Investment Court. Its first award was rendered only in 2004 in *Tanmiah case (Saudi Company v. Tunisia)* [Hamida 2006]. The idea could get a wider expansion in the OECD framework. During the negotiations on the Multilateral Investment Agreement of OECD some European countries came forward with the initiative to introduce such judicial body³.

Since then the concept of an international investment court has been widely discussed by scholars in the world. There are various suggestions as to the form of this institution: independent “world investment court” [Howard 2017:10], “permanent investment tribunal” [Kaufmann-Kohler, Potestà 2017:8], “supreme investment court” [Qureshi 2006:1165] or a court under auspices of an existing international organization (such as the WTO). All these options invariably point at a centralized standing body. The current EU proposal is mostly associated with growing “backlash” against familiar investment arbitration [Waibel et al. 2010]. Procedural contradictions and divergences on principal issues compound a grim mixture of reasons to ever-mounting frustration. Several overarching points of criticism can be distinguished.

2. Reasons for search of alternatives to investment arbitration

First of all, legitimacy of the dispute settlement by way of arbitration as such. It is a matter of doubt whether current rules for the appointment of arbitrators can ensure fair unbiased justice. On the one hand, massive use of arbitration mechanisms allowed to depoliticize the ISDS. As a general rule, investment arbitrators may be appointed by the parties to the dispute. Therefore, arbitral awards are mostly based on “operational balance” between international values and national interests. In arbitration the state control is considered to be minimized: at least arbitration rules are the same for any disputing parties. On the other hand, despite the depoliticization of legal protection, the decision-makers independence and/or impartiality still may be put in doubt: next appointment of the arbitrators depends on the tactics of the arbitrators in the course of arbitral proceedings

and on the content of decisions on jurisdiction and on the merits [Usoskin 2013:102]. In simple terms, it is a matter of implicit gradation of arbitrators on “pro-investor” and “pro-State” classes⁴. Although the polarized panel is always balanced by the position of neutral chair, there are still concerns about interpersonal arrangements “behind the scenes”.

Unfortunately, there are reasons to worry about States' fair position, particularly in the light of a scandal which broke out in 2015 around the dispute resolution between Slovenia and Croatia on their sea boundaries. The publication of conversations between an employee of the Slovenian foreign ministry (who acted for Slovenia in that arbitration) and the arbitrator designated by Slovenia on how to secure an award in favour of Slovenia led to withdrawal of Croatia from arbitration treaty 2009⁵. As an author noted in respect to formation of ICJ Chambers, mechanisms allowing parties to “influence composition and size of the Chamber provide States the comfort they seek, <...> that an international court will not venture its assigned mandate” [Cogan 2008:419]. This statement also holds for any other ad hoc panels. When choosing adjudicators, States want to be sure of a “just decision”, which would “take into account” their sovereign interests [Rogers 2013:252]. Otherwise a State would not be interested in such candidates anymore. That is why the arbitrators' independence and impartiality are widely alleged to be only an illusion. To some extent, this explains the roots of the “legitimacy crisis” [Blanchard 2011:421]. Thus, for those who associate the establishment of the MIC with a step back from legal authority to political might, i.e. with *repoliticisation* of investment protection process, it is time to weigh the risks of *undue* State presence in both cases to choose the lesser evil in their judgement.

Other defects are found in the arbitral process and its effects. Inconsistent conclusions have become a sticking point in development of international investment law. Notwithstanding that, international investment law is an extremely fragmented area of public international law: its provisions are mostly contained in bilateral and regional agreements, although their unlike formulations express, at least at the first glance, the same principles and

³ OECD. Negotiating Group on the Multilateral Agreement on Investment. Documents DAF/MAI/EG1/RD (96)1, dated January 26, 1996; DAF/MAI/EG1/RD (96)5, dated March 5, 1996.

⁴ Roberts A. Would a Multilateral Investment Court be Biased? Shifting to a treaty party framework of analysis. – *EJIL: TALK!* April 28, 2017. URL: <https://www.ejiltalk.org/would-a-multilateral-investment-court-be-biased-shifting-to-a-treaty-party-framework-of-analysis/> (accessed date: 01.02.2019).

⁵ Sarvarian A., Baker R. Arbitration between Croatia and Slovenia: Leaks, Wiretaps, Scandal. – *EJIL: TALK!* July 28, 2015. URL: <https://www.ejiltalk.org/arbitration-between-croatia-and-slovenia-leaks-wiretaps-scandal/> (accessed date: 01.02.2019).

standards, such as fair and equitable treatment standard or stabilization clause [Howard 2017:10]. From this perspective it is reasonable to expect coherent decisions in instances dealing with similar cases. However, arbitration practice knows not only inconsistent awards (such as with *SGS cases v. Pakistan, Philippines, Paraguay*⁶ or with Argentine gas sector cases [Alvarez, Tapolian 2012:29]), but diametrically opposing outcomes in cases with identical factual background (*Kilic v. Turkmenistan, Garanti Koza v. Turkmenistan*⁷). Such precedents have given rise to common clutter around problem of consistency in investment arbitration. Scholars' opinions differ only in magnitude of situation assessment: some are ready to label it as yet another crisis⁸, other optimistically state that rarity of such conflicting decisions underlines general consistency in investment arbitration [Schill 2009:356]. At any rate, "concerns pertaining to consistency, coherence, predictability and correctness of arbitral decisions by ISDS tribunals" ranks foremost in the report of Working Group III at the thirty-sixth session of UNCITRAL⁹.

The problem of adjudicators' evenhandedness and inconsistency matter are rooted in different mishaps, but both of them come up to necessity of control mechanisms. Current investment arbitration goes without any review procedures. The only option for ICSID's users is recourse to *ad hoc* annulment committees. However, reversal of awards does not contribute to invigoration of legal certainty

[Kaufmann-Kohler, Potestà 2016:14]. Therefore, in 2004 the introduction of appeal procedure was considered by ICSID experts as a possible option for improving ICSID arbitration. However, the discussion bypassed sound structural changes; instead, it was proposed to create an Appeals Panel operating under Appeals Facility Rules¹⁰. The adjustment work of a kind of appellate body or similar system of awards scrutiny seems the most apparent way to ensure the constant jurisprudence. As unconnected panels are free to adopt their own decisions without regard to others, both disputing parties might fall victims to unpredictability of *ad hoc* arbitration. The reverse of this medal is inevitable extension of legal uncertainty for disputing parties, so the search for legal consistency costs precious time.

Above all substantive issues, number of arbitration defects are derived from the course of the proceedings. Commendable principle of confidentiality results not only in lack of transparency, but also in restricting ways of interaction between adjudicators. Actually, there are situations where entities/persons seek relief in different instances but in relation to the same investment or to the same circumstances. In such cases tribunals need a coordinated exchange of information and other tools of enhancing transparency. This problem is handled at once on different levels, from insertion of transparency provisions in investment agreements to adoption of more global document, such as the UN Convention on Transparency in Treaty-based Investor-State Arbitration,

⁶ *SGS* affiliate investors in different countries met divergent decisions on the extent of the umbrella clause. In *SGS v. Pakistan* (2003) arbitrators chose a restrictive approach to its interpretation. The claim was rejected as the investor failed to prove that the parties intended to equate a contract breach to a breach of the treaty. In *SGS v. Philippines* (2004), the broad interpretation won out. In *SGS v. Paraguay* (2010) adjudicators went even further by taking broad interpretation approach and emphasizing the independence of its interpretation from forum selection clause and non-textual limitations. Such approach can be identified as "a plain meaning interpretation" [Gaillard 2005:325–346].

⁷ Both cases, *Kiliç İnşaat İthalat İhracat Sanayi Ve Ticaret Anonim Şirketi v. Turkmenistan* (ICSID Case No. ARB/10/1) and *Garanti Koza LLP v Turkmenistan* (ICSID Case No. ARB/11/20), arose out of construction projects in Turkmenistan. The discrepancies in determining ICSID jurisdiction appear around the duty to litigate investors' claims in Turkmen courts. In case of *Kilic* (a Turkish company), the tribunal rejected its jurisdiction referring to the investor's failure to exhaust local remedies or to prove "lack of independence" of national courts. Two other Turkish investors faced to the same outcome (*Muhammet Çap & Sehil İnşaat Endustri v. Turkmenistan* (ICSID Case No. ARB/12/6) and *İçkale İnşaat Limited Şirketi v. Turkmenistan* (ICSID Case No. ARB/10/24)). However, in a similar case – *Garanti Koza LLP* (a UK company), despite lack of explicit State's consent to ICSID arbitration, the tribunal accepted its jurisdiction applying MFN clause to dispute resolution provisions of UK-Turkmenistan BIT.

⁸ Butler N. The State of International Investment Arbitration: the possibility of establishing an appeal mechanism. Submitted in accordance with the requirements for the degree of Ph.D. The University of Leeds, School of Law. 2012. P. 103. URL: http://etheses.whiterose.ac.uk/3361/1/FINAL_CORRECTED_THESIS_%2822_jan_2013%29.pdf (accessed date: 01.02.2019).

⁹ UNCITRAL. Possible reform of investor-State dispute settlement (ISDS). United Nations Commission on International Trade Law Working Group III (Investor-State Dispute Settlement Reform). September 5, 2018. URL: http://www.uncitral.org/pdf/english/workinggroups/wg_3/WGIII-36th-session/149_main_paper_7_September_DRAFT.pdf (accessed date: 01.02.2019).

¹⁰ Possible improvements of the framework for ICSID arbitration. – *ICSID Secretariat Discussion Paper*. October 22, 2004.

commonly known as “Mauritius Convention”. Apparently, states are willing to make up for arbitration credibility undermined by parallel proceeding and relitigation of settled cases, by cherry-picking practices of treaty, forum and nationality shopping [Reinisch 2008:114].

In the meantime, excessive legal expenses and length of proceedings need separate detailed treatment. Statistics shows gradual increase of duration and costs of arbitration: on the average, as of 2017, since 2012 the procedure per one investment arbitration case got longer from 3.7 to 4 years, and more expensive by 21.4%¹¹. Unreasonable charges, especially in case of protracted disputes, aggravate economic position of disputing parties. In case of vulnerable category of contestants, such as low-income countries and small and mid-size enterprise (SME) investors, it is a question of access to justice.

As a matter of fact, all these concerns have already been discussed more than fifty years ago during elaboration of the Washington Convention on the Settlement of Investment Disputes between States and Nationals of Other States (1965). The World Bank’s Legal Committee, chaired by Aaron Broches, assumed an overwhelming task to work out investment arbitration rules skipping substantive principles; otherwise many sensitive matters would have emerged – that would mean a dead-end job. Back then Broches proposed to make participation in process voluntary and leave choice of substantive rules to consent of disputing parties [Thomas, Dhillon 2017:462]. Genius is simplicity.

When discussions drifted to issue of choice between *ad hoc* and standing tribunals, permanent court was unanimously found “impractical” in those circumstances. It is not as if experts did not preview probable shortcomings of *ad hoc* arbitration; quite the contrary: they recognized the possibility of inconsistent decisions. As Broches constated, “contradictory decisions are inherent in any ad hoc arbitration system” [History... 1968:117]. It is to be recalled that it was the very beginning of a new era of an ever-expanding flow of foreign investments; that is why at that time, for sure, there was a different scale of assessment. Everything is good in its time. Today there are far more reasons and relevant facilities to put a permanent investment court in practice.

3. Relevance of a permanent investment court

The creation of a standing dispute settlement body in investment sphere is expected to solve numerous questions. Centralized institution is a guarantee of predictability and consistence of its awards. Hardly can the binding force of precedent satisfy all aspirations about coherent system of international investment law. States will not be glad to be *de facto* bound by rules to which they have not explicitly consented. On the other hand, consistency as an aim constitutes some kind of “decisional burden” for the arbitrators [Howard 2017:33]. The dispute settlement by a permanent body would ensure successive interpretation of general standards due to its natural “continuous collegiality”. That would restore awards’ authority, i.e. the regime’s credibility [Kaufmann-Kohler, Potestà 2016:17]. Moreover, the coherent legal construction can be attained directly with the help of parties to concerned agreements. The EU submission to the UNCITRAL Working group III presents a range of observations in regard of ISDS reform; one of them is to ensure mechanisms for dialogue with treaty parties¹². Why not to grant them the possibility to adopt binding interpretations? That would considerably ease the problem of consistent law application and simultaneously ensure enough state control over situation to legitimate judicial work in the eyes of recalcitrant sovereigns. The international investment arbitration community can look at the experience of NAFTA countries which introduced a non-judicial body competent to give binding interpretation (Free Trade Commission). Similar mechanisms are inserted in numerous bilateral treaties of NAFTA members with third countries as well.

Another virtue relates to appointment mechanism, that allows to ensure the impartiality and independence of adjudicators. Tenured judges have too scarce relationship with States, whose actions they examine, to render an award based on their personal incentives [Paparinskis 2010:15]. Furthermore, replacement of *ad hoc* arbitrators by full-time judges is considered to entail financial advantages for the parties. Fixed remuneration would be less costly to the parties in contrast to current fee determination, which allows to take into consideration time spent on a separate case. Procedural protraction should

¹¹ Investment Treaty Arbitration: cost, duration and size of claims all show steady increase. 2017. URL: <http://www.allenoverly.com/publications/en-gb/Pages/Investment-Treaty-Arbitration-cost-duration-and-size-of-claims-all-show-steady-increase.aspx> (accessed date: 01.04.2019).

¹² Possible reform of investor-State dispute settlement (ISDS). Submission from the European Union and its Member States to the United Nations Commission on International Trade Law Working Group III. January 24, 2019. Para. 3.10. URL: <https://undocs.org/en/A/CN.9/WG.III/WP.159> (accessed date: 01.02.2019).

not be the source of unjust profit. For the duration of the ISDS, an advantage to have tenured judges is that it allows to accelerate the appointment stage. Given that average duration from registration of the request for arbitration to constitution of an arbitral tribunal takes 6–8 months (at least according to ICSID statistics)¹³, the skip of this stage could scale back average process duration by 16%.

It is worthwhile to say that a fully-featured permanent court means necessarily a two-tier adjudicative mechanism. Foremost, the appeal procedure is a harmonization method *per se*. Second, the possibility of review is a matter of legal correctness. Today the proponents of appeal in international adjudication can confirm their positive suggestions on appellation by a successful example – the WTO Appellate Body. As it is often marked, the predominant feature of the WTO dispute settlement mechanism is a “high consistency” of its Appellate Body [Howard 2017:37]. Its reports are traditionally binding only upon disputing parties in their particular cases; however, as the Appellate Body recognized in one of its first reports, security and predictability of multilateral trading system belongs to legitimate expectations created by panel reports¹⁴.

Since the time when the first investment agreement was made in 1959 (Germany-Pakistan) until today, the number of BITs almost reached three thousand (2,932 to be precise)¹⁵. As a natural result, the last twenty years are marked by investment arbitration boom. As of 1st April 2018, UNCTAD statistics on investment dispute settlement lists 602 concluded and 332 pending cases. Inevitably strong demand for qualified adjudicators engenders imminent proliferation of investment tribunals. Despite tempting availability of legal recourse and flexible terms, this phenomenon brings its own risks. Duplication or even multiplication of proceedings aggravates fragmentation. Even doctrines of *lis pendens* or *res judicata* might be ignored [Reinisch 2008:114]. This combination of factors triggers the necessity to start revising unresolved divergences.

4. Arbitration v. judicial order

As pending issues cannot be arranged at once, creation of a single adjudicative mechanism would at least defend against further needless intricacies. It should be borne in mind that a switch to judicial approach does not necessarily mean a break-off with arbitration features. Investment arbitration and proposed projects of investment court have many features in common. An attentive analysis reveals that the notable differences concern appointment methods and other structural questions, whereas basic features remain unaltered [Lévesque 2016:2]. For instance, *ad hoc* arbitration as well as the investment court are based on consent of the parties, i.e. the voluntary submission to the jurisdiction of the adjudicating forum¹⁶. That is to say that an investor has a choice for the recourse, and the state cannot be compelled to be a respondent, unless it gives his explicit consent to it. Furthermore, the binding force of awards originates from parties’ consent to jurisdiction. In such a way, recognition of award’s authority is of consensual nature as well.

Another distinctive feature is detachment of decision-makers from governmental system. Judging investment disputes, adjudicators work in their personal capacity, not as “an emanation of the state” [Jarrosson 1987:372]. Their independent status should be reiterated, as being a judge of a permanent court is not always equal to be free from the State’s will. Otherwise what is the point to have in the panel which decides the case a judge who is the national of a disputing State, as it is set forth, for example, in the Statutes of the ICJ or of the International Tribunal for the Law of the Sea (ITLOS)?¹⁷ The most popular arbitration issues can be found in provisions on a permanent investment tribunal, such as: parallel claims, anti-circumvention, interim injunctions, non-disputing party participation, expert reports, consolidation etc. [Lévesque 2016:4]. To certain extent, a standing body is a peculiar form of encapsulation of arbitration achievements.

¹³ Flores G. Duration of ICSID proceedings. Presentation. September 10, 2018. URL: http://uncitralcap.org/wp-content/uploads/2018/11/2018TLF_Part1_Session-3_3.Gonzalo-Flores.pdf (accessed date: 01.02.2019).

¹⁴ Japan. Taxes on Alcoholic Beverages. AB-1996-2. Report of the Appellate Body. P. 107–108. URL: [https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=\(@Symbol=%20wt/ds8/ab/r*%20not%20rw*\)&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true#](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=(@Symbol=%20wt/ds8/ab/r*%20not%20rw*)&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true#) (accessed date: 01.02.2019).

¹⁵ International Investment Agreement Navigator. URL: <http://investmentpolicyhub.unctad.org/IIA> (accessed date: 01.02.2019).

¹⁶ *Mezhdunarodnoe pravo*. Pod red. A.N. Vylegzhanina [International Law. Ed. by A.N. Vylegzhanin]. Moscow: Yurait Publ. 2012. P. 443.

¹⁷ Statute of the International Tribunal for the Law of the Sea. Art. 17.3. URL: https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/basic_texts/statute_en.pdf (accessed date: 18.01.2019).

Texts of CETA Agreement and EU-Vietnam IPA decidedly avoid using the terms “court” and “judges”: instead, they use the term “tribunal” when dealing with the dispute settlement body¹⁸. The range of available procedure rules includes the ICSID Convention and Rules of Procedure for Arbitration Proceedings, the ICSID Additional Facility Rules, the UNCITRAL Arbitration Rules, or any other rules as agreed by and between the disputing parties¹⁹. Both agreements refer to the New York Convention for the Recognition and Enforcement of Foreign Arbitral Award so far as consent to the submission should be in writing²⁰. Enforcement of the Tribunal’s awards are also subject to the rules of the ICSID Convention and the New York Convention²¹. Conversely, formation of the Tribunal can be characterized as typically court-like [Kaufmann-Kohler, Potestà 2016:35]. Contestants do not participate in selection of arbitrators, which are appointed by a Committee comprising representatives of the EU and of the other negotiating State²². Their rotating assignment to disputes should be random and unpredictable²³. That serves to achieve the objective of transparency and impartiality, which – as some authors argue – has gone in the international investment arbitration.

The close interrelation of arbitral and judicial (objectively noticeable) traits in investment court brings up the question on subjective assessment of a new institution. For instance, modern investor-state arbitration is often blamed for being “one-sided” or “asymmetrical” in favour of investor. This is the ordinary position of developing countries (like Argentina, Bolivia, Ecuador, Venezuela) having lost some disputes. This view is based on the observation that under investment treaties investors are accorded substantive rights without assuming any specific obligations as well as on simple statistics demonstrating that 60% cases in which tribunal recognized its jurisdiction were resolved in investor’s favour [Brower, Blanchard 2010:710]. However, it is worth noting

that the ISDS arbitration was initially established in order to protect investors bound by national law of host states and whose assets are firmly attached to host state’s territory. In the same direction it is absolutely logical that the right to bring claims under such an international treaty is granted to investor, as a host state has its own leverages to correct (or to punish) the investor’s conduct on its territory. Still, states are not precluded from bringing their claims in investor-state arbitration²⁴. However, the misapprehension on ISDS asymmetry is quite spread. Investment courts are not defended from alike delusions in regard of balance of forces in process.

The other captious question can arise as to whether an investment court could be the only innovative option incorporating the most appropriate elements of dispute settlement? The EU Commission’s “Impact assessment of multilateral reform of investment dispute resolution” presents eight contrasting alternatives²⁵. It could be easier to continue current EU’s investment policy in negotiations of investment treaties (baseline scenario), or to alter existing BITs and international arbitration rules (options 2 and 3). However, the ratio between various inputs and final outcomes of these variants is incomparable with opportunities offered by the multilateral investment court (option 5). The establishment of a sole appeal instance (option 4) or reforming system of dispute settlement resolution formed by investment agreements (option 7) will not encompass all controversial points. Despite complexities related to setting up a court, this project seems more *feasible* than the attempts to extend the negotiation framework to new substantive investment rules (option 6) or to make national courts competent to decide on investment disputes (options 8).

However, the quality and a detailed plan of the court’s organization are not sufficient for practical realization. The promotion of any project requires a solid movement of adherents to the idea; otherwise,

¹⁸ CETA. Art. 8.27. URL: <http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ceta/ceta-chapter-by-chapter/> (accessed date: 18.01.2019); EU-Vietnam IPA. Art. 3.38. URL: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1437> (accessed date: 18.01.2019).

¹⁹ CETA. Art. 8.23.2; EU-Vietnam IPA. Art. 3.33.2.

²⁰ CETA. Art. 8.25.2(b); EU-Vietnam IPA. Art. 3.36.4(b).

²¹ CETA. Art. 8.41.3–6; EU-Vietnam IPA. Art. 3.57.3, 7, 8.

²² CETA. Art. 8.27.2; EU-Vietnam IPA. Art. 3.38.2.

²³ CETA. Art. 8.27.7; EU-Vietnam IPA. Art. 3.38.7.

²⁴ The ICSID received four claims from states and public entities: *Republic of Peru v. Caravelí Cotaruse Transmisora de Energía S.A.C.* (ICSID Case No. ARB/13/24); *Gabon v. Société Serete S.A.* (ICSID Case No. ARB/76/1); *Government of the Province of East Kalimantan v. PT Kaltim Prima Coal and others* (ICSID Case No. ARB/07/3); *Tanzania Elec. Supply Co. Ltd. v. Indep. Power Tanzania Ltd.* (ICSID Case No. ARB/98/8).

²⁵ European Commission. Commission Staff Working document “Impact assessment”, Multilateral reform of investment dispute resolution accompanying the document “Recommendation for a Council Decision authorising the opening of negotiations for a Convention establishing a multilateral court for the settlement of investment disputes”. September 13, 2017. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017SC0302&from=EN> (accessed date: 18.01.2019).

in case of the EU proposal, the efforts of the initiator would lead to opposite results: instead of legal coherence they would give birth to an even more fragmented system [Roberts 2018:410–432]. Therefore, besides theoretic advertisement of investment court, the EU has to win for its proposal regional opinion leaders (like Singapore and Korea in Asia or Morocco and Mauritius in Africa). Anyway, the transition from habitual arbitration to a new order requires more enthusiasm than approach of “piece-meal” reforms²⁶. No wonder that there are many states ready to work at amending their own treaties rather than to engage into something new. In this sense, numerous arbitral elements conserved in the MIC project would be an advantage in negotiations with those states which are not prepared to give up the old-fashioned international investment arbitration.

5. Appeal mechanism

The EU’s idea of a permanent court is particularly valuable in its structural aspects. A single first instance dispute resolution forum would not be sufficient to properly address the problems of legitimacy and consistent jurisprudence. In this perspective, two-tiered architecture of multilateral investment court most closely meets this objective.

The necessity of an appeal mechanism seems self-evident, provided that, in domestic law decisive word in law interpretation has always belonged to higher courts. In case of investment law, the interpretation work is even harder, insofar as an appellate body would have to treat not the same norms of the sole legislator, but wide principles contained in different, though similar rules. Within a bilateral adjudicative mechanism, such as CETA tribunal, complexity degree of appellation corresponds to work of dispute settlement bodies in “self-contained” regimes, as WTO law or human rights [Ispolinov 2017:67]. The only source of applicable law would be the appropriate bilateral investment agreement. Thus, the intended outcome of an appellate body’s work is *ante omnia* coherent interpretation of law. When introduction of an appeals facility was disputed within the ICSID,

the weighty argument in its favor was its capacity to “foster coherence and consistency in the case law”²⁷. However, coherence does not necessarily mean identical interpretation: it is important to apply a correct rule in a given situation rather than for a single-track jurisprudence. As the UN International Law Commission pointed out: “coherence is a formal and abstract virtue. For a legal system that is regarded in some respects as unjust or unworkable, no added value is brought by the fact of its being coherently so”²⁸.

The concept of an appellate mechanism, even as a free-standing instance, has been widely promoted as a sure remedy against legal errors and inconsistencies [Schneider 2013:204]. Appeal can be considered as a “derivative dispute resolution”; its main task is to refine primary awards. Refinement of legal issues is kind of law creation; thus, there is a fundamental difference between appeal procedure and awards annulment [Alvarez 2011:185]. In order to attain a substantive accuracy in rendered decisions, an appellate body has to review them in several aspects: correcting injustice, correcting legal and factual mistakes, ensuring uniform application of law and procedural justice research [Schneider 2013:208]. An appellate body is also charged with the most arduous task – to enhance an authority of arbitral awards. If legitimacy is regarded as an assembly of interrelated factors, they happen to depend on success of the appeal (consistency, accuracy, authority) [Tams 2006]. It is notable that the only fact of presence of an appellation possibility in some spheres signalizes high concentration of social values, which demand protection in the form of review procedure. For example, the work of the Grand Chamber of the ECHR is comparable to activity of an appellate body. On account of such sensible subject matter as human rights the Court’s organization provides for additional guarantees for correct resolution of an exceptionally tough situation. On the contrary, the WTO Appellate Body is widely thought to be a *de facto* final appeal (or cassation) instance: its competence is limited to legal issues, interpretation of applied legal norms, it has no remand authority back to the panel [Van Damme 2009:12]. This remark gives an idea about strong de-

²⁶ Dahlquist J. As UNCITRAL investor-state arbitration reform enters crucial phase, we preview agenda for upcoming meeting. March 27, 2019. URL: <https://www.iareporter.com/articles/as-uncitral-investor-state-arbitration-reform-enters-crucial-phase-we-preview-agenda-for-upcoming-meeting/> (accessed date: 01.05.2019).

²⁷ ICSID. Possible Improvements of the framework for ICSID Arbitration for ICSID Arbitration. ICSID Secretariat Discussion Paper October 22, 2004. URL: <https://icsid.worldbank.org/en/Documents/resources/Possible%20Improvements%20of%20the%20Framework%20of%20ICSID%20Arbitration.pdf> (accessed date: 18.01.2019).

²⁸ Fragmentation of International law: difficulties arising from the diversification and expansion of international law. Report of the Study Group of the International Law Commission, finalized by Martti Koskenniemi. April 2006. Para. 491. URL: http://legal.un.org/ilc/documentation/english/a_cn4_l682.pdf (accessed date: 18.01.2019).

pendence of appeal mechanisms with vital necessity: a proper appellation is too authoritative level of justice to permit formalities.

At the same time, the importance of an appellate body should not be overstated. Its beneficial effect on investment protection regime has a flip side. Making first instance's awards appealable equals to making them vulnerable, less significant in eyes of disputing parties [Dimsey 2008:184–185]. The principle of quality, in the name of which an appeal procedure is introduced, should be balanced with the long-held principle of finality [Kaufmann-Kohler 2004:189–221]. From a different angle of view, an appeal mechanism deprives disputing parties from inherent benefits of one-stage arbitration, such as flexibility, expert decision-making, process speed, enforceability and considerably increases costs [Franck 2005:1598]. Another remarkable suggestion on appellation's efficiency concerns the problem of unnecessary intervention in development of the international investment law. It is necessary to leave space for "natural correction" of investment jurisprudence through gradual consolidation of dominant trends [Paulsson 2008:253]. Though arbitrators are deemed to "take account of the precedents established by other arbitration organs"²⁹, the single institution would *de facto* be based on the *stare decisis* doctrine limiting such "correction". Other doubts relate to enforcement of awards pending appeal, precedential effects of appellate decisions, standards of review procedure, prevention of "automatic appeals" [Legum 2006:121].

A brief overview of doctrinal estimations reveals a questionable position of an appeal mechanism. However, these reproofs mostly descend from general uncertainty how to put it all in practice, what order in relationships to establish. The incontestable point is that the appellation's functions can be integrally performed only in hierarchically-structured system of dispute resolution, such as a multilateral investment court. Operability of this project should be examined through different perspectives.

6. Certain procedural aspects

The choice of appointment procedure for the Multilateral Investment Court (MIC) is not an issue; however, there are various modes for separate steps, such as number of the MIC members or renewability of their mandate. On the one hand, the number of adjudicators should be equal to the number of High Contracting Parties, if there are more than just two such Parties. Thus, in case of a bilateral institution this should be a tree-fold figure (one third: proposed by the EU, one-third: proposed by the other negotiating Party; one-third: selected from third countries). Typically, collegial tribunals have three or five members. Following the Alabama Claims arbitration, many observers came to favour five-member tribunals including three members not having the nationality of either party. Assuming that the national members would support their appointing States, they regarded such five-member tribunals as more conducive to disinterested analysis of controversies by several minds³⁰.

On the other hand, the number of members should be flexible enough to fit to the workload. This approach has been adopted by other international adjudicative bodies (such as the International Criminal Court (ICC) and ITLOS). CETA's³¹ and TTIP³² tribunals are meant to engage 15 members each, EU-Vietnam's one – 9 members³³, but joint committees "can decrease or increase this number by multiples of three". However, bilateral structure does not address the growing number of EU partners; in future it would be difficult to replace a *status quo* mechanism with a multilateral one [Schill 2016].

Regarding the mandate term, the EU Commission suggested that a long and non-renewable mandate would be "the best guarantee for independence of adjudicators in line with the right to an effective remedy before an independent tribunal"³⁴. This statement is premised on the idea of reappointment as a career-related "reward" for "suitable" decision. How-

²⁹ *El Paso Energy International Co. v. Argentine Republic* (ICSID Case ARB/03/15). Decision on jurisdiction dated April 27, 2006. Para. 39. URL: https://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0268_0.pdf (accessed date: 18.01.2019).

³⁰ Brower Ch.H. Arbitration. – *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*. Ed. by R. Wolfrum. 2006. P. 50. Accessed from the Scientific Library of MGIMO-University on February 3, 2019.

³¹ CETA. Art. 8.27.2.

³² The European Union's proposal for Investment Protection and Resolution of Investment Disputes in Transatlantic Trade and Investment Partnership. November 12, 2015. Art. 9.2. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6059_en.pdf (accessed date: 18.01.2019).

³³ EU-Vietnam IPA. Art. 3.38.2.

³⁴ European Commission. Commission Staff Working document. Impact assessment. Multilateral reform of investment dispute resolution. P. 42. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017SC0302&from=EN> (accessed date: 18.01.2019).

ever, most of international permanent positions are based on the renewable term. The opportunity of re-appointment ultimately serves as motivation for efficient work. For this reason, all EU's bilateral agreements previewing a tribunal fix a mid-term mandate (4–6 years), renewable once.

Aside from rigorous organization, to a large extent the court's legitimacy depends on personal characteristics of its members. The "high moral character" is precondition. On the next level of admissibility for appointment there are qualification requirements. Most common formulation of eligibility is to have "recognized competence in international law". In terms of institution's specialization necessary expertise is specified. The EU raised a special requirement to arbitrators' juristic qualification: they should demonstrate their expertise not only in public international law, but desirably in "in international investment law, in international trade law and the resolution of disputes arising under international investment or international trade agreements"³⁵. Final and the most complicated criterion is doubtless impartiality.

It is generally accepted that problems of biased judging and interest conflicts are rooted in ethics sphere. Today arbitrators are pressed by increasing challenges [Markert 2010:257], formal and informal mechanisms of impartiality control, though these safeguards cannot ensure *conscious* independence of an arbitrator. As Gabrielle Kaufmann-Kohler put it, it is a matter of structural and individual independence [Kaufmann-Kohler, Potestà 2017:49]. That partly correlates with the idea of actual and perceived bias [Van Harten 2010]. As a human being, an adjudicator would always proceed from his own worldview. For this reason, efficient ethical standards can be provided only in form of plainly-fixed incompatibilities, in order to restrict "regulable" aspects of impartiality. For example, it is possible to preclude an arbitrator from exercise of other professional activity beside legal practice or from any legal activity related to other investment disputes, while personal principles could be unveiled only in practice. Another regulable element of impartiality is the question of just remuneration. No doubt, tenured judges are less affected by worries on choice of more "lucrative" legal position [Ispolinov 2015:83].

7. Certain administrative aspects

In case of a standing body, financial accent drifts from parties' solvency to system of contributions. In case of equal allocation of costs among members irrespective of financial capacities, weaker disputing party can find itself in a difficult situation. On the contrary, the respect of development factor in case of cost allocation, as in the WTO, the ECtHR and the ICJ, would have "higher budgetary implications for the EU and its Members"³⁶. Financial aspect involves hesitance, whether disputing individuals would have to pay a filing fee, as in arbitration process, or these expenses are counted toward member payments. These concerns relate to the question on support of SME investors and developing countries. In the European Commission's assessment, that issue takes a notable place.

At the same time, the financial backing for the court does not dispense from expert and counsel fees. The most suitable way-out would be to insert counsel services into the court's structural organization. The more so since there is a precedent of the legal assistance previewed within the WTO DSB for the least-developed countries. That is the point which the EU specified in its submission to the UNCITRAL Working Group III in January 2019³⁷. The proposal is destined to ensure equal chances in international litigation. If further steps could be taken, assistance mechanism would have even wider competence not only for facilitating work of the court itself, but for promoting international cooperation in the investment field. It refers to the so called "preventive function" first advanced during the elaboration of the ICSID convention. In the mindset of the negotiators such function would have involved advising on new investment instruments with clear and fair terms. In other words, they considered the necessity for legal assistance not only for dispute settlement, but also for prevention of disputes through mastered legal terms.

Fortunately, favourisation of economically vulnerable parties is not limited to financial allowances. It can be accorded in form of simplified procedural rules. Furthermore, following the approach of inherent interdependence of form and content, it can be expected that the achievement of legal consistency would also facilitate the dispute settlement process.

³⁵ CETA. Art. 8.27.4.

³⁶ European Commission. Commission Staff Working document. Impact assessment. Multilateral reform of investment dispute resolution. P. 56.

³⁷ Possible reform of investor-State dispute settlement (ISDS). Submission from the European Union and its Member States to the United Nations Commission on International Trade Law. Working Group III. January 24, 2019. Para. 38.

According to European negotiators of the ISDS reform, establishment of definite interpretation of particular norms would spare them from needless re-litigation, as disputing parties would not have to waste their time and finances for search of more favourable interpretation from other adjudicators³⁸.

8. Certain aspects of the MIC's effectiveness

Whereas theoretical issues of jurisprudence consistency or arbitrators' independence meet robust polemics in academic circles, practical tasks call for coming down to the earth and proposing an exact solution. For this reason, the extension of the MIC option to the existing European investment agreements is discussed more prudently in the light of two concise modes: insertion of a relevant clause in the EU's agreements or adoption of the so-called "opt-in convention".

At the first glance, negotiating new provisions on one-to-one basis is kind of a trodden path. However, in present circumstances this approach would not make much sense: the EU is a party to 69 international investment agreements, amending so many treaties is a time- and work-intensive exercise. Besides, the negotiating process cannot ensure expected transparency and predictability of the outcome³⁹. In contrast to complicated renegotiation of arbitration clauses, the opt-in convention appears to be the most reasonable way to submit disputes arising out of investment treaties to the jurisdiction of the MIC [Rachkov 2016:130]. Moreover, there are successful precedents of the UN Mauritius Convention on Transparency and of the OECD Multilateral Convention to Implement Tax Treaty Related Measures to Prevent Base Erosion and Profit Shifting (BEPS Convention). This legal instrument allows an automatic application of conventional provisions to all relevant treaties of the States-parties to such convention. The opt-in convention does not affect "the scope of, and requirements for, jurisdiction and admissibility" provided in existing investment treaties

[Kaufmann-Kohler, Potestà 2016:214]. Moreover, if a State wishes to retain investor-State arbitration as an alternative to the MIC or to exclude some its treaties from the Convention's scope of application, such State can make appropriate reservations or opt-in/opt-out declarations. These flexibilities facilitate for other countries opting for jurisdiction of the permanent investment court.

However, even within the EU itself the MIC's jurisdiction can be challenged. In autumn 2017, Belgium requested the European Court of Justice (hereinafter referred to as CJEU) for its opinion on compatibility of CETA provisions with the EU law. It may be arguable whether CETA Tribunal complies with the principle of autonomy of the EU law, specifically, the CJEU's exclusive jurisdiction to interpret EU law⁴⁰. Article 8.31 CETA provides for such autonomy safeguards as (1) limitation of the Tribunal's jurisdiction to the provisions of CETA; (2) prohibition to determine the legality of a measure under domestic legal rules; (3) obligation to consider domestic law only as a matter of fact; (4) non-binding force of the meaning given to domestic law by the CETA tribunal. However, at the hearings before CJEU in June 2018 Slovenia declared that these CETA provisions cannot guarantee that "autonomy of EU law if left intact"⁴¹. Assessing the EU law as a matter of fact would inevitably entail interpretation of its legal substance. Another point concerns relations between the CETA tribunal proceedings and proceedings before the EU domestic courts in case of Canadian claims.

On 29 January of 2019, the long-awaited Opinion 1/17 of the Advocate General of the CJEU came out. This Opinion held that the Investment Court System under the CETA does not affect the exclusive jurisdiction of the CJEU, as the EU legal order and norms of the CETA are two co-existing legal systems and interference between them has been deliberately limited⁴². It was even emphasised that the establishment of a dispute settlement mechanism does not undermine the credibility of the judicial system of the EU or of its members; on the contrary, it should ensure

³⁸ Possible reform of investor-State dispute settlement (ISDS). Submission from the European Union and its Member States to the United Nations Commission on International Trade Law. Working Group III. January 24, 2019. Para. 55.

³⁹ European Commission. Commission Staff Working document. Impact assessment. Impact assessment. Multilateral reform of investment dispute resolution. P. 51.

⁴⁰ CETA. Belgian Request for an opinion from the European Court of Justice. URL: https://diplomatie.belgium.be/sites/default/files/downloads/ceta_summary.pdf (accessed date: 01.02.2019).

⁴¹ Gesa K. CETA's Investment Court System and the Autonomy of EU Law: Insights from the Hearing in Opinion. 2018. URL: <https://verfassungsblog.de/cetas-investment-court-system-and-the-autonomy-of-eu-law-insights-from-the-hearing-in-opinion-1-17> (accessed date: 01.02.2019).

⁴² CJEU. Opinion 1/17 of Advocate General Bot delivered on January 29, 2019. Para. 63. URL: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=210244&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=10951023> (accessed date: 01.02.2019).

neutrality and speciality in resolution of disputes between investors and States⁴³. The Opinion further indicates that the investment court complies with the principle of equal treatment and respects the right of access to an independent and impartial tribunal. Subsequently the Court's opinion on 30 April 2019 supported the above ideas of the Advocate General⁴⁴. The conclusion on compatibility of the CETA's provisions with the EU primary law was especially welcomed by the European Commission⁴⁵. This can be viewed as green light to the investment court system in general under all existing and future agreements of EU with third countries.

At the same time the assessment on to what extent the MIC can be efficient should not be limited exclusively to its purely judicial work. The EU suggests broadening the MIC competence by adding conciliatory and mediatory functions⁴⁶. The implementation of such initiative would be innovative in dispute resolution practice, as so far no other forum offers mediation services. Traditionally, disputing parties are strongly recommended to proceed first with consultations or they are directly restricted to comply with timeframes. However, these requirements do not guarantee that true efforts are made in the search of mutually suitable compromise. Dispute

avoidance mechanisms introduced right in adjudicatory institution could replace formal preliminary stages with constructive dialogue from the first moment of a dispute submission. This brand-new option would mark a true transition from conservative arbitration to a new way of resolving investor-state disputes.

9. Conclusion

The project of the Multilateral Investment Court emerged at the juncture of old legal dreams and current problems in investment arbitration. In spite of numerous international institutions for dispute settlement, the MIC would be unique in its way. The MIC idea combines best arbitration features and practices with elements compensating for arbitration deficiencies. At the same time the present research work demonstrates that besides good intentions to meet legal aspirations there are issues demanding particular efforts, as the cost of this heal-all remedy may be high. The potential drawbacks of establishing the MIC are the risks of repoliticization in the pursuit of global governance, risks of automatism in the pursuit of "jurisprudence constante", risks of escalating fragmentation in the pursuit of new investment regimes.

References

1. Alvarez G.M. The ICSID Procedure: Mind the Gap. – *Revista E-mercatoria*. 2011. Vol. 10. Issue 2. P. 163–202.
2. Alvarez J.E., Tapolian G. The Paradoxical Argentina Cases. – *World Arbitration & Mediation Review*. 2012. Vol. 6. Issue 3. P. 491–544.
3. Blanchard S. State Consent, Temporal Jurisdiction, and the Importation of Continuing Circumstances Analysis into International Investment Arbitration. – *Washington University Global Studies Law Review*. 2011. Vol. 10. Issue 3. P. 419–476.
4. Brower Ch.N., Blanchard S. What's in a Meme? The Truth about Investor- State Arbitration: Why It Need Not, and Must Not, Be Repossessed by States. – *Columbia Journal of Transnational Law*. 2014. Vol. 52. P. 689–777.
5. Cogan J.K. Competition and Control in International Adjudication. – *Virginia Journal of International Law*. 2008. Vol. 48. No. 2. P. 411–449.
6. Dimsey M. *The Resolution of International Investment Disputes: International Commerce and Arbitration*. Vol. 1. Utrecht: Eleven International Publishing. 2008. 287 p.
7. Franck S.D. The Legitimacy Crisis in Investment Treaty Arbitration: Privatizing Public International Law Through Inconsistent Decisions. – *Fordham Law Review*. 2005. Vol. 73. Issue 4. P. 1521–1625.
8. Gaillard E. Investment Treaty Arbitration and Jurisdiction Over Contract Claims – the SGS Cases Considered. – *International Investment Law: Leading Cases from the ICSID, NAFTA, Bilateral Treaties and Customary International Law*. Ed. by W. Todd. London: Cameron May. 2005. P. 325–346.
9. Hamida W.B. The First Arab Investment Court Decision. – *Journal of World Investment & Trade*. 2006. Vol. 7. Issue 5. P. 1–23.
10. *History of the ICSID Convention*. Vol. II. Part 1. Washing-

⁴³ CJEU. Opinion 1/17 of Advocate General Bot delivered on January 29, 2019. Para. 88. URL: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=210244&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=10951023> (accessed date: 01.02.2019).

⁴⁴ Opinion 1/17 of the Court (Full Court), dated April 30, 2019. URL: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=1CC0B1B30ECCBB7AC967C9B9D7CB6EF1?text=&docid=213502&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=5027910> (accessed date: 01.05.2019).

⁴⁵ Press release. Trade: European Court of Justice confirms compatibility of Investment Court System with EU Treaties. April 30, 2019. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-2334_en.htm (accessed date: 01.05.2019).

⁴⁶ Possible reform of investor-State dispute settlement (ISDS). Submission from the European Union and its Member States to the United Nations Commission on International Trade Law. Working Group III. January 24, 2019. Para. 12.

- ton: International Centre for Settlement of Investment Disputes. 1968. 651 p.
11. Howard D.M. Creating Consistency through a World Investment Court. – *Fordham International Law Journal*. 2017. Vol. 41. Issue 1. P. 1–53.
 12. Ispolinov A.S. Evolutsia i puti razvitiya sovremennogo mezhdunarodnogo pravosudiya [Evolution and Development Ways of Modern International Justice]. – *Lex Russica*. 2017. No. 10. P. 58–87. (In Russ.) DOI: 10.17803/1729-5920.2017.131.10.058-087
 13. Ispolinov A.S. Kuda idyot sovremenniy arbitrazh? [Where is the Modern Investment Arbitration tending to?]. – *Rossiiskii yuridicheskii zhurnal*. 2015. No. 3. P. 80–96. (In Russ.)
 14. Jarrosson Ch. *La notion d'arbitrage*. Paris: Librairie générale de droit et de jurisprudence. 1987. 407 p.
 15. Kaufmann-Kohler G. Annulment of ICSID Awards in Contract and Treaty Arbitrations: Are there differences? – *Annulment of ICSID Awards: The Foundation of a New Investment Protection Regime in Treaty Arbitration*. Ed. by E. Gaillard and Y. Banifatemi. New York: Juris Publishing. 2004. P.189–222.
 16. Kaufmann-Kohler G., Potestà M. *The Composition of a Multilateral Investment Court and of an Appeal Mechanism for Investment Awards*. 2017. 127 p. URL: http://www.uncitral.org/pdf/english/workinggroups/wg_3/CIDS_Supplemental_Report.pdf (accessed date: 01.02.2019).
 17. Kaufmann-Kohler G., Potestà M. *Can the Mauritius Convention Serve as a Model for the Reform of Investor-State Arbitration in Connection with the Introduction of a Permanent Investment Tribunal or an Appeal Mechanism?* 2016. 115 p. URL: https://www.uncitral.org/pdf/english/CIDS_Research_Paper_Mauritius.pdf (accessed date: 01.02.2019).
 18. Legum B. Visualizing an Appellate System. – *Investment Treaty Law: Current Issues*. Vol. 1. Ed. by F. Ortino [et al.]. London: British Institute of International and Comparative Law. 2006. P. 121–129.
 19. Lévesque C. The European Commission proposal for an Investment Court System: out with the old, in with the new? – *Investor-state Arbitration Series Paper*. 2016. No. 10. 32 p. URL: https://www.cigionline.org/sites/default/files/isa_paper_series_no.10_0.pdf (accessed date: 01.02.2019).
 20. Markert L. Challenging Arbitrators in Investment Arbitration: the Challenging Search for Relevant Standards and Ethical Guidelines. – *Contemporary Asia Arbitration Journal*. 2010. Vol. 3. Issue 2. P. 237–282.
 21. Paparinskis M. The Limits of Depoliticisation in Contemporary Investor-state Arbitration. – *Select Proceedings of the European Society of International Law*. 2010. Vol. 3. P. 1–18.
 22. Paulsson J. Avoiding Unintended Consequences. – *Appeals Mechanism in International Investment Disputes*. Ed. by K.P. Sauvant, M. Chiswick-Patterson. New York: Oxford University Press. 2008. P. 241–267.
 23. Qureshi A.H. An Appellate System in International Investment Arbitration? – *Oxford Handbook of International Investment Law*. Ed. P. Muchlinski, F. Ortino and C. Schreuer. Oxford: Oxford University Press. 2012. P. 1154–1170. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199231386.013.0028
 24. Rachkov I.V. Reforma mezhdunarodno-pravovogo uregulirovaniya sporov mezhdru inostrannymi investormi i gosudarstvami [Reforming International Resolu-
 - tion of Disputes between Foreign Investors and Host States]. – *Mezhdunarodnoe pravosudie*. 2016. No. 3 (19). P. 118–136. (In Russ.) DOI: 10.21128/2226-2059-2016-3-118-136
 25. Reinisch A. The Proliferation of International Dispute Settlement Mechanisms: the threat of fragmentation vs. the promise of a more effective system? Some reflections from the perspective of investment arbitration. – *International Law between Universalism and Fragmentation. Festschrift in Honour of Gerhard Hafner*. Ed. by I. Buf-fard [et al.]. Leiden; Boston: Brill. 2008. P. 107–126.
 26. Roberts A. Incremental, systemic, and paradigmatic re-form of investor-state arbitration. – *American Journal of International Law*. 2018. Vol. 112. Issue 3. P. 410–432. DOI: <https://doi.org/10.1017/ajil.2018.69>
 27. Rogers C.A. The Politics of International Investment Arbitrators. – *Santa Clara Journal of International Law*. 2014. Vol. 12. Issue 1. P. 223–262.
 28. Roskopf S. *Investor-State Dispute Settlement (ISDS), Germany and the Transatlantic Relationship*. 2015. URL: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:sMc2DIXQhL8J:aei.pitt.edu/79652/1/Roskopf.doc+&cd=2&hl=ru&ct=clnk&gl=ru> (accessed date: 01.02.2019).
 29. Schill S.W. *The Multilateralization of International Investment Law*. Cambridge: Cambridge University Press. 2009. 490 p.
 30. Schill S.W. The European Commission's Proposal of an "Investment Court System" for TTIP: Stepping Stone or Stumbling Block for Multilateralizing International Investment Law? – *American Society of International Law Insights*. 2016. Vol. 20. Issue 9. URL: <https://www.asil.org/insights/volume/20/issue/9/european-commissions-proposal-investment-court-system-ttip-stepping> (ac-cessed date: 01.11.2018).
 31. Schneider A.K. Error Correction and Dispute System De-sign in Investor-State Arbitration. – *Yearbook on Arbitra-tion and Mediation*. 2013. Vol. 5. P. 194–218.
 32. Tams Ch.J. 2006. An Appealing Option? The Debate about an ICSID Appellate Structure. – *Essays in Transna-tional Economic Law Working Paper*. 2006. No. 57. 57 p. DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1413694>
 33. Thomas J.C., Dhillon H.K. The Foundations of Investment Treaty Arbitration: The ICSID Convention, Investment Treaties and the Review of Arbitration Awards. – *ICSID Review*. 2017. Vol. 32. Issue. 3. P. 459–502. DOI: <https://doi.org/10.1093/icsidreview/six013>
 34. Usoskin S.V. O roli arbitrazhey v razvitii investitsionnogo prava na primere opredeleniya ponyatiya "kapitalov-lozheniya" [The Role of Arbitration in Development of the Investment Law through the Example of the Term "Investment"]. – *Mezhdunarodnoe pravosudie*. 2013. No. 3 (7). P. 95–105. (In Russ.)
 35. Van Damme I. *Treaty Interpretation by the WTO Appellate Body*. Oxford: Oxford University Press. 2009. 488 p. DOI: 10.1093/acprof:oso/9780199562237.001.0001
 36. Van Harten G. Investment Treaty Arbitration, Procedural Fairness, and the Rule of Law. – *International Investment Law and Comparative Public Law*. Ed. by S.W. Schill. Ox-ford: Oxford University Press. 2010. P. 627–658. DOI: 10.1093/acprof:oso/9780199589104.003.0020
 37. Waibel M. [et al.]. *The Backlash against Investment Arbi-tration: Perceptions and Reality*. London: Kluwer Law In-ternational. 2010. 672 p.

About the Authors**Iliia V. Rachkov,**

Cand. Sci. Law, LL.M., Associate Professor of the Department of International law, Moscow State Institute of International Relations (University) MFA Russia

76, Prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119454

ilia.rachkov@gmail.com

ORCID: 0000-0001-9738-8264

Olga S. Magomedova,

2nd year student of the Master's program "International Economic Law"; Moscow State Institute of International Relations (University) MFA Russia

76, Prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119454

olga.magomedova.96@mail.ru

ORCID: 0000-0003-0593-3101

Информация об авторах**Илья Витальевич Рачков,**

кандидат юридических наук, магистр права (LL.M.), доцент кафедры международного права, Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД России

119454, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, д. 76

ilia.rachkov@gmail.com

ORCID: 0000-0001-9738-8264

Ольга Сергеевна Магомедова,

студентка 2-го курса магистратуры по программе «Международное экономическое право», Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД России

119454, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, д. 76

olga.magomedova.96@mail.ru

ORCID: 0000-0003-0593-3101

DOI: 10.24833 / 0869-0049-2019-2-70-82

Рузиля Бикбулатовна САДЫКОВА

Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД России
Проспект Вернадского, д. 76, Москва, 119454, Российская Федерация

tob585@mail.ru

ORCID: 0000-0003-2330-1271

Поступила в редакцию: 05.03.2019

Принята к публикации: 06.06.2019

ЭКОНОМИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА: ВОПРОСЫ МЕТОДОЛОГИИ

ВВЕДЕНИЕ. Статья посвящена методологии экономического анализа международного права, который представляет собой новый подход к проведению международно-правовых исследований. В отечественной международно-правовой литературе эта методология предметно не исследовалась. Между тем в зарубежных международно-правовых доктринах преобладающее мнение состоит в том, что экономическое измерение в международном праве имеет практические и теоретические перспективы.

МАТЕРИАЛЫ И МЕТОДЫ. Материалами исследования послужили доктринальные источники как отечественных, так и зарубежных аналитиков по обозначенной теме. В статье используются общенаучные (анализ, синтез, индукция, дедукция) и специальные методы исследования (формально-логический, историко-правовой методы). Применяются также методы экономической теории, такие как метод позитивного анализа и метод научной абстракции.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ. Выявлены различия между юридическим и экономическим подходами к проведению исследования, раскрыты базовые категории теории экономического анализа, такие как рациональность, экономико-правовые последствия и трансакционные издержки. Методология экономического анализа международного права представлена через изло-

жение основных предпосылок анализа: предложенную аналогию между межгосударственной системой и экономическим рынком; презумпцию рациональности субъекта международного права, который может рассматриваться как унитарный, коллективный или корпоративный.

ОБСУЖДЕНИЕ И ВЫВОДЫ. Экономический анализ международного права призван дополнить традиционные правовые методы исследования. В статье освещены базовые экономические теории и категории экономического анализа международного права, которые позволят российским ученым начать изучение одного из самых востребованных в зарубежной доктрине теоретических подходов.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: экономический анализ права, право и экономика, экономический анализ международного права, международное право и экономика, поведенческий анализ международного права, теория рационального выбора, поведенческая экономика, метод международного права, теория международного права

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Садыкова Р.Б. 2019. Экономический анализ международного права: вопросы методологии. – *Московский журнал международного права*. № 2. С. 70–82.

DOI: 10.24833/0869-0049-2019-2-70-82

DOI: 10.24833 / 0869-0049-2019-2-70-82

Ruzilya B. SADYKOVA

Moscow State Institute of International Relations (University) MFA Russia
76, pr. Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119454
tob585@mail.ru
ORCID: 0000-0003-2330-1271

Received 5 March 2019
Accepted 6 June 2019

ECONOMIC ANALYSIS OF INTERNATIONAL LAW: ISSUES OF METHODOLOGY

INTRODUCTION. *The article is devoted to the methodology of economic analysis of international law which is a new approach to the study of international law. Its methodology has not been substantively explored in Russian scholarship of international law. Meanwhile, the economic dimension of international law has practical and theoretical perspectives according to the predominant opinion in foreign doctrines of international law.*

MATERIALS AND METHODS. *The article is based on legal and economic doctrines of both Russian and foreign scholars. The methods used in the course of this study include general methods (analysis, synthesis, induction, deduction) and specific methods (the methods of formal logic, legal history). Methods of economic theory such as the method of positive analysis and the method of scientific abstraction are also used.*

RESEARCH RESULTS. *The article explores the differences between legal and economic approaches. The basic categories and theories of economic analysis, such as rationality, externalities, transaction costs are revealed. The methodology is presented through the discussion of the main assumptions: the*

analogy between interstate system and economic market; rationality assumption with regard to the subject of international law, which can be considered as a unitary, collective or corporate actor.

DISCUSSION AND CONCLUSIONS. *Economic analysis of international law is intended to complement traditional methods of conducting legal research. The article highlights the basic economic theories and categories of economic analysis of international law, which allow Russian scientists to start studying one of the most popular theoretical approaches in foreign scholarship.*

KEYWORDS: *economic analysis of law, law and economics, economic analysis of international law, international law and economics, behavioral analysis of international law, rational choice theory, behavioral economics, method of international law, theory of international law*

FOR CITATION: Sadykova R.B. Economic Analysis of International Law: issues of methodology. – *Moscow Journal of International Law*. 2019. No. 2. P. 70–82.

DOI: 10.24833/0869-0049-2019-2-70-82

Экономическая теория, особенно ее категориальный аппарат, так или иначе используется в праве. Экономические категории учитываются в ряде отраслей национального (внутреннего) права, таких как антимонопольное, торговое, налоговое право. Такое

взаимодействие экономики и права именуется учеными «экономический анализ в праве» [Dunoff, Trachtman 1999:6–7]. Существует и другая теоретическая модель взаимопроникновения экономики и права – экономический анализ права.

Экономический анализ права (далее – ЭкАП) можно определить как применение экономической теории, в первую очередь микроэкономики и основных понятий экономики благосостояния¹, к исследованию формирования права, его структуры и процессов его функционирования [Меркуро, Медема 2019:13]. Иными словами, ЭкАП представляет собой применение экономических методов к исследованию правовых явлений.

В отечественную науку данное направление начало проникать с начала XXI в. Важным толчком для его развития послужило издание в России в 2004 г. перевода фундаментального труда Р. Познера «Экономический анализ права»², в котором автор продемонстрировал применение экономического анализа к отраслям как частного, так и публичного права. Дальнейшее развитие направление получило благодаря усилиям российских экономистов, опубликовавших первые учебные пособия по ЭкАП³. И только в 2016 г. вышло первое обстоятельное монографическое исследование, подготовленное правоведом [Карапетов 2016].

В отечественной науке при исследовании конкретных отраслей международного права уделялось внимание учету экономических факторов при решении юридических вопросов; особенно обстоятельные исследования посвящены практике Международного Суда ООН⁴ и договорной практике государств [Вылегжанин 1984:125–129] по учету экономических факторов при разграничении морских пространств. Но при этом сама методология ЭкАП пока не получила отражения

в отечественной международно-правовой науке, в то время как в зарубежных научных публикациях с начала 1990-х гг. постепенно формировался экономический анализ международного права (далее – ЭкАМП). ЭкАМП не ограничивается исследованием международных экономических отношений, как это может показаться на первый взгляд, поэтому неверно отождествлять его с международным экономическим правом⁵.

Обозначим основные различия между экономическим и правовым анализом международных отношений, сделав некоторые обобщения. Во-первых, правовой анализ представляет собой прежде всего подход *ex post* (обращенный в прошлое), в то время как экономический анализ – подход *ex ante* (обращенный в будущее). Правоведы сосредоточены на исследовании уже состоявшихся юридических фактов, например на разрешении конкретного спора. Для экономистов важно не то, что уже произошло, а то, каким образом можно повлиять на будущие события. Как отмечает М.И. Одинцова, «этот [экономический] подход уделяет основное внимание стимулам, которые действуют *ex ante*, т.е. до того как произошло событие, которое требует вмешательства правовой системы»⁶. Второе различие вытекает из первого. Правоведы анализируют преимущественно частные случаи, на основе которых выводят общие закономерности (индуктивный метод). Экономисты, напротив, придерживаются дедуктивного подхода⁷. В-третьих, с позиции юридической науки в основе права лежит принцип справедливости⁸, а для экономики ключевым является принцип эффектив-

¹ Экономика благосостояния – раздел экономической науки, который оперирует микроэкономическими подходами и техниками для оценки экономического благосостояния, благополучия, процветания; в значительной степени он касается обеспечения общего равновесия в экономике между экономической эффективностью и конечным распределением благ.

² См.: Познер Р.А. *Экономический анализ права*: В 2 т. СПб.: Экономическая школа. 2004. Перевод осуществлен по изданию: [Posner 1998].

³ См.: Тамбовцев В.Л. *Право и экономическая теория: Учебное пособие*. М.: ИНФРА-М. 2005; Шмаков А.В. *Экономический анализ права: Учебное пособие*. Ч. 1. Новосибирск: Изд-во НГТУ. 2005; Одинцова М.И. *Экономика права: Учебное пособие*. М.: ИД ГУ-ВШЭ. 2007.

⁴ См.: [Вылегжанин 2004:110–114].

⁵ ЭкАМП может применяться к исследованию международного экономического права и его подотраслей (см., например: [van Aaken 2011:27–46]).

⁶ Одинцова М.И. Указ. соч. С. 5.

⁷ Шмаков А.В. Указ. соч. С. 13.

⁸ Здесь уместно сделать оговорку о том, что настоящий тезис высказан в первую очередь в отношении правовых систем континентальной Европы, в том числе и России. В странах англосаксонской правовой семьи, прежде всего в США, приоритет отдан принципу эффективности. Так, в США начиная с 1980-х гг. при разработке нормативных правовых актов стал обязательно использоваться анализ «затраты – выгоды» (*cost-benefit analysis*), который обычно основан на критериях эффективности, таких как критерии Парето, Калдора – Хикса (см. подробнее: [Adler, Posner 1999:167]). Принципы эффективности последовательно стали внедряться и в судебную практику США. Так, уже более 5 тыс. судей прошли обучение по программе «Экономический анализ права» (см. подробнее: Mason Judicial Education Program. URL: <https://masonlec.org/divisions/mason-judicial-education-program/> (accessed date: 03.02.2019)).

ности. Для экономистов цель права достигается через эффективное размещение ресурсов, а для правоведов – через распределение доходов. Поэтому нормы, в основе которых лежит принцип справедливости, не всегда отвечают принципу эффективности, что зачастую служит причиной недопонимания между юристами и экономистами, участвующими в разработке нормативных правовых актов.

Прежде чем приступить к изложению теории экономического анализа применительно к международному праву, целесообразно осветить базовые презумпции (assumptions), которые применяют экономисты в своих научных исследованиях. Использование таких презумпций, по мнению М.И. Одинцовой, обусловлено необходимостью построения абстракции, которая позволяет выявить внутреннюю достаточно простую экономическую логику, которая скрывается под сложной и неорганизованной совокупностью правовых норм⁹.

Экономисты рассматривают людей как рациональных индивидов. Классическое определение рациональности было сформулировано Г. Беккером. По его мнению, рациональность означает, что человек максимизирует свою полезность, имеет стабильный (т.е. неизменяющийся) набор предпочтений и обладает оптимальным объемом информации [Беккер 1993:24–40]. Ключевыми составляющими рациональности выступают максимизация полезности, стабильные предпочтения, рациональные ожидания и оптимальная обработка информации [van Aaken 2014:425].

Как справедливо отмечает Р.И. Капелюшников, не стоит отождествлять это определение рациональности с рациональностью, под которой понимается «все, что является продуктом деятельности нашего разума (размышлений, логических умозаключений, подсчетов, взвешивания выгод и издержек и т.д.)» [Капелюшников 2018:360]. Рациональностью с позиции методологии ЭкАП «признается все, что является отражением внутренней согласованности наших предпочтений» [Капелюшников 2018:360]. Так, рациональный человек всегда знает, чего он хочет, и эти предпочтения никогда не меняются; он всегда преследует собственные интересы, не испытывая никаких альтруистических побуждений; он всегда реально оценивает свои силы, не проявляя излишней самоуверенности, а так-

же принимает только рациональные решения, взвешивая при этом выгоды и издержки каждого действия, как бы производит в уме анализ «затраты – выгоды».

Очевидно, люди не всегда ведут себя в соответствии с концепцией рациональности. Предпочтения человека также не являются стабильными и могут меняться даже в зависимости от погоды и настроения. Однако, как полагают экономисты, предпосылка о рациональности дает представление о среднестатистическом человеке и позволяет на ее основе делать прогнозы о поведении людей в ответ на исследуемые факторы. Таким образом, предпосылка о рациональности выступает упрощением действительности, которое позволяет решать исследовательские задачи.

В мире экономистов действия индивидов оказывают влияние на третьих лиц, т.е. создают внешние эффекты, или внешние последствия («when people act, they often create externalities») [Posner, Sykes 2012:13]. Они могут быть как положительными, так и отрицательными. Познер и Сайкс пишут: «Положительные внешние последствия имеют место, когда человек совершает деяние, которое благоприятно сказывается на третьих лицах» («positive externalities arise when a person engages in an action that benefits others»), в то время как отрицательные последствия во вне возникают тогда, когда деяние причиняет вред третьим лицам» («negative externalities arise when a person engages in an action that is privately beneficial but that harms others») [Posner, Sykes 2012:13–14]. Примером первых является покупка электроавтомобиля (в результате снижения уровня загрязнения окружающей среды выигрывают все жители). Пример отрицательных последствий во вне – курение. Выражение «интернализировать (internalize) отрицательные последствия» имеет разные значения в праве и экономике. Для экономистов интернализация имеет место, скажем, когда на завод, сбрасывающий отходы производства в реку, возлагается обязанность по уплате штрафа или налога. Таким образом, предполагается, что эта денежная сумма, во-первых, эквивалентна обладанию правом на загрязнение и, во-вторых, компенсирует возникший ущерб.

В межгосударственной системе действия отдельных государств также оказывают влияние на других субъектов, в том числе отрицательное. Так каким же образом создать больше положи-

⁹ Одинцова М.И. *Экономика права: Учебное пособие для бакалавриата и магистратуры*. 2-е изд. М.: Юрайт. 2019. С. 15.

тельных внешних последствий и эффективнее сгладить отрицательные? Ответ на этот вопрос может быть найден в ЭкАМП. Но для начала необходимо адаптировать категориальный аппарат и методологию ЭкАП к уровню межгосударственных отношений. С этой целью выделим базовые предпосылки ЭкАМП:

1. Отношения между государствами рассматриваются по аналогии с частноправовыми отношениями.

Этот тезис обусловлен тем, что методология ЭкАП, который является теоретической основой ЭкАМП, построена на изучении поведения физических и юридических лиц на экономических рынках. Соответственно, в ЭкАМП применяется некая аналогия между отношениями частных лиц и взаимодействием государств. Как отмечает Р. Познер, «государства в своих отношениях друг с другом, коммерческих, или некоммерческих, или даже враждебных, ведут себя подобно индивидам в их коммерческих отношениях» [Posner 2002:321–322]. Рассмотрим, на чем основано данное утверждение.

Межгосударственная система выступает ареной, на которой индивидуальные акторы (государства) и группы акторов (объединения государств) взаимодействуют друг с другом и вступают в трансакции (transactions), которые выступают аналогией «сделок» в частноправовых отношениях. В терминологии ЭкАМП международная система – это «рынок», на котором вышеупомянутые трансакции по определенным правилам совершаются. Что же становится предметом обмена или продажи? Как справедливо отмечает Дж. Трэтчман, «активы, которые продаются на международном «рынке» – это не товары или услуги *per se*, а активы специфичные для государства: компоненты власти или юрисдикции» («the assets traded in this international «market» are not goods or services *per se*, but assets peculiar to states: components of power, or jurisdiction») [Trachtman 2008:10]. Юрисдикция здесь как сугубо юридический термин понимается в смысле «законодательной, исполнительной и судебной власти» («jurisdiction to prescribe, jurisdiction to adjudicate, and jurisdiction to enforce»), которой наделено суверенное государство [Trachtman 2008:10]. В русском юридическом языке, как отмечено учеными, термин «юрисдикция» имеет не одно значение [Вылегжанин, Зинченко 2018:9–10].

Приведем базовую модель: государства (акторы) совершают сделки на «рынке» международных отношений, уступая, приобретая или обме-

нивая часть суверенной юрисдикции. Например, при заключении договора о сокращении или ликвидации вооружений (заключении сделки в терминологии ЭкАМП) государство обменивает часть своей юрисдикции на обладание таким оружием в обмен на конкретные (или подразумеваемые) блага (например, уменьшение вероятности военных действий, снижение напряженности в отношениях договаривающихся сторон).

Таким образом, государства действуют на «рынке» международных отношений, как индивиды, максимизирующие соответствие собственным предпочтениям, и при этом отказываются от международно-правовой автономности. Р. Познер следующим образом обобщил указанные и некоторые дополнительные предпосылки: (1) государства отличаются друг от друга так же, как индивиды; (2) прогресс в моделировании взаимодействия фирм, при котором фирмы рассматриваются как индивиды, может быть использован при исследовании взаимодействия государств; (3) государства связаны друг с другом и как конкуренты, и как покупатели с продавцами, т.е. как договаривающиеся стороны; такие двусторонние отношения также присущи индивидам и фирмам; (4) исследование использования силы в международных отношениях возможно благодаря обширной литературе по экономике «преступления и наказания», и, (5) хотя международные отношения не имеют мощного наднационального института, они не слишком отличаются от отношений индивидов и фирм в рамках государства, так как даже в частноправовых отношениях большая часть механизма приведения соглашений в исполнение децентрализована, а договоры соблюдаются для поддержания репутации [Posner 2002:321–322].

2. С точки зрения методологии и в зависимости от целей исследования субъект международного права может рассматриваться как унитарный, корпоративный или коллективный.

Если в основу положить предпосылку об унитарности субъекта, например государства, то он будет рассматриваться как единое целое с заданным набором предпочтений, которые абсолютно стабильны. Государство как бы уподобляется индивиду, так как индивид – это унитарный субъект, он по определению не может быть коллективным или корпоративным. (Уподобление индивиду ни в коем случае не говорит о признании индивида субъектом международного права.) Исследователь не погружается в определение предпочтений и целей отдельных лидеров

государства, политических элит или влиятельных неправительственных организаций. Данная предпосылка принимается намеренно, так как исследование предпочтений отдельных личностей и групп затрудняет анализ в силу того, что в государстве принятие решений не является прерогативой одного человека.

В отечественной доктрине государство традиционно рассматривается как единое целое, т.е. как «унитарный актор» в терминологии ЭкАМП. Оно в этой же роли выступает и в сфере международно-правовой ответственности¹⁰. Однако, если различия в позициях отдельных групп и лидеров фундаментальны и влияют на конечный выбор, то целесообразно рассматривать субъект как коллективный и (или) корпоративный.

Корпоративными акторами именуются субъекты, обладающие существенной независимостью по отношению к конечным выгодополучателям. Автономия воли корпоративных акторов позволяет им самостоятельно формировать цели своей деятельности и осуществлять их. Представим демократическое государство, в котором избиратели являются конечными выгодополучателями. Политики самостоятельно определяют и осуществляют цели своей деятельности. Отдельно взятый избиратель не может повлиять на политику государства, однако в объединении с другими имеет такую возможность. Основа такой аналогии – корпоративные юридические лица.

Коллективные акторы выражают волю своих конечных выгодополучателей. В данном случае нет такой широкой автономии, как у корпоративных акторов. Например, целесообразно рассматривать ЕАЭС в качестве коллективного актора, так как конечные выгодополучатели (государства – участники ЕАЭС) оказывают непосредственное влияние на решения объединения¹¹. В зависимости от внутренней структуры корпоративными или коллективными акторами могут выступать государство и международные организации.

3. В отношении субъекта международного права используется презумпция рациональности.

Как было сказано выше, экономисты рассматривают человека в качестве рационального

субъекта. В ЭкАМП рациональность приписывается субъектам международного права. Так, в отношении государства выдвигается следующая предпосылка: «государства действуют как рациональные максимизаторы некоторого набора предпочтений в отношении результатов взаимодействия с другими государствами» («states behave as if they are rational maximizers over some set of preferences regarding the outcomes of their interaction») [Sykes 2004:7]. Иными словами, рациональное государство имеет свой набор стабильных предпочтений, соответствие которым оно максимизирует; предпочтения государства основаны на оценке его собственного благополучия; оно принимает только рациональные решения, исходя из концепции рациональности, принятой за основу настоящего исследования.

Стоит отметить, что теория рационального выбора – основная, но не единственная методологическая основа ЭкАМП. С 2014 г. постепенно развивается направление поведенческого анализа международного права (далее – ПАМП). В основу ПАМП положено допущение о том, что субъект международного права не всегда ведет себя рационально. Когнитивные способности политических лидеров государства неидеальны и небесконечны, поэтому они склонны совершать когнитивные ошибки (cognitive biases)¹², которые сказываются на поведении государств в решении международно-правовых вопросов. Например, при исследовании международных инвестиционных договоров был сделан вывод о том, что согласие государства на обязательность таких соглашений, содержащих положения о разрешении споров между инвестором и принимающим инвестиции государством, объясняется тем, что последнее недооценивает вероятность возникновения таких споров, т.е. имеет место ошибка сверхоптимизма (excess of optimism) [Poulsen, Aisbett 2013:273–313]. Цель ПАМП заключается не в опровержении теории рационального выбора, а в «использовании достижений поведенческого анализа для создания новых теорий международного права и проведения эмпирических исследований, включая лабораторные» [van Aaken, Broude 2016:269].

¹⁰ Д.Б. Левин писал: «Государство выступает в международно-правовом отношении как единое целое. Так оно выступает и в сфере международно-правовой ответственности» [Левин 1966:12].

¹¹ Согласно ст. 13 Договора о Евразийском экономическом союзе «решения и распоряжения Высшего совета принимаются консенсусом». См.: Договор о Евразийском экономическом союзе (подписан в г. Астане 29 мая 2014 г.). – *Справочная правовая система «КонсультантПлюс».*

¹² Подробнее о содержании когнитивных ошибок, выявленных в ходе экспериментальных исследований психологов, см.: [Карапетов 2016:70–87; Канеман 2019].

4. Для применения экономического анализа к исследованию международного права важно усвоить содержание экономических категорий.

Категория «институт» в экономическом анализе имеет свое собственное значение, отличное от теории права в целом и международного права в частности. Так, международно-правовой институт представляет собой группу норм международного права, регулирующих определенную область отношений, но не обладающих свойствами отрасли международного права¹³. В экономическом анализе институт понимается в более широком значении. Это не только нормы (международного) права, но и международные организации, международные суды и арбитражи, а также иные организационные и неорганизационные структуры (например, международные конференции), которые влияют на поведение субъектов международного права через стимулирование, сдерживание и запрет. Смысл в выделении и исследовании институтов состоит в том, чтобы облечь международно-правовые обязательства в нужную форму: сделать выбор между международным договором или нормами «мягкого права», а также сконструировать наиболее эффективный способ исполнения международно-правовых обязательств. Например, в некоторых случаях репутация государства служит институтом, который может обеспечить соблюдение норм международного права гораздо эффективнее, чем применение ответных мер. Как отмечает Э. Гузман, «хорошая репутация обладает ценностью, так как придает обещаниям (promises) [договоренностям] государств большую степень доверия» [Guzman 2008:33], что облегчает развитие сотрудничества в будущем. Исходя из беспокойства о своей репутации и преследуя собственные интересы, государство может более ответственно относиться к исполнению обязательств в области защиты прав человека, что позволит увеличить численность населения за счет притока мигрантов, для которых репутация государства станет одним из стимулов для смены места жительства.

В связи с особой актуальностью проблемы обеспечения доступа к природным ресурсам, например к «общему наследию человечества»¹⁴,

следует раскрыть также такую экономическую категорию, как «общие ресурсы» (common resources). Как экономическая категория «общие ресурсы» характеризуются двумя признаками: (1) исключительностью, т.е. невозможностью воспрепятствовать индивидам использовать некое благо, и (2) соперничеством, которое означает, что использование блага одним человеком приводит к тому, что возможность его потребления другим уменьшается¹⁵. Примерами «общих ресурсов» выступают пастбище, находящееся в открытом доступе; рыбные запасы реки. Неограниченный доступ к ресурсу приводит к его истощению, так как ни один субъект пользования не заинтересован в его сохранении (индивиды действуют по принципу «если не я, то кто-то другой»). В такой ситуации экономисты говорят о трагедии общедоступных ресурсов (tragedy of the commons)¹⁶. В ЭкАМП аналогом общих ресурсов являются глобальные блага (global commons) или глобальные общественные блага (global public goods) [van Aaken 2018:68]. Это, например, рыба, добываемая в открытом море, или природные ресурсы Луны и других небесных тел. При несовершенстве международно-правового регулирования доступа к таким природным ресурсам, они подвергаются угрозе истощения.

Следующая категория – это внешние воздействия и их последствия. Взаимодействие государств может оказывать влияние на других акторов. Например, «экологическое законодательство (или пробелы в таком законодательстве) одного государства может оказать отрицательное или положительное влияние (положительные или отрицательные воздействия) на другие государства («the environmental law (or deficiencies therein) in one state may be associated with adverse or beneficial effects (negative or positive externalities) in other states») [Trachtman 2008:11]. Так, загрязнение трансграничной реки одним государством повлечет возникновение отрицательных последствий для государства, расположенного ниже по течению. Другой пример – трансграничное загрязнение воздуха. Заключение международно-правового договора об охране окружающей среды, напротив, создает положительные по-

¹³ *Международное право: Учебник*. Т. 1. Под ред. А.Н. Вылегжанина. 3-е изд. М.: Юрайт. 2019. С. 25.

¹⁴ См. о правовом режиме природных ресурсов, составляющих «общее наследие человечества»: [Вылегжанин 2001: 86–157].

¹⁵ Мэнкью Н. *Принципы экономики: Учебник*. СПб.: Питер Ком. 1999. С. 240.

¹⁶ Трагедия общедоступных ресурсов возникает тогда, когда открытый доступ к ресурсу ведет к его чрезмерному использованию [Лейцель 2017:72].

следствия для государств, не участвующих и не исполняющих договор.

Отрицательные воздействия, если они порождают высокие издержки для пострадавшей стороны, требуют «интернализации». Под издержками подразумевается «цена», которую потребуются «заплатить» для устранения отрицательных воздействий. В практике как национальных, так и международных судов при разрешении спора об устранении последствий совершения деликта полное бремя ответственности несет в подавляющих случаях сторона, причиняющая вред. Так, в деле Науру против Австралии¹⁷ между спорящими государствами было заключено соглашение, согласно которому Австралия признала свою ответственность за экологический ущерб, причиненный Науру, и обязалась выплатить компенсацию.

Экономический анализ предлагает взглянуть на международно-правовую ответственность с другой стороны. основополагающей работой здесь явилась статья Р. Коуза, в которой он предпринял попытку доказать, что эта традиционная схема переложения ответственности не всегда эффективна [Coase 1960]¹⁸. Как пишет Коуз, «при рассмотрении ситуации, в которой А наносит ущерб Б, мы задаемся общепринятым вопросом: как ограничить деятельность А?» [Coase 1960:2]. Однако, по словам Коуза, это проблема взаимобязывающего характера, так как, оберегая от ущерба Б, мы навлекаем ущерб на А. Главный же вопрос заключается в том, следует ли позволить А наносить ущерб Б или разрешить Б наносить вред А, чтобы избежать более серьезного урона [Coase 1960:2].

При применении этого тезиса к международно-правовым отношениям он не теряет своей актуальности. Допустим, что в государстве А очень низкие экологические стандарты. Предприятия государства А сбрасывают опасные отходы в реку, отчего страдает население страны Б, так как эта река трансграничная. Государство Б решает обратиться в международные судебные органы с требованием выплатить компенсацию,

эквивалентную нанесенному ему ущербу. Суд принимает решение в пользу государства Б без поиска наиболее оптимального решения для обеих сторон.

Почему это решение не всегда отвечает экономической логике? Здесь можно предположить несколько вариантов развития событий. Первый: ввиду существенного размера компенсации государство А будет вынуждено наложить штрафы или установить чрезмерные налоги на предприятия, что может привести к их закрытию, а, следовательно, к повышению безработицы, что, в свою очередь, может сказаться на увеличении потока трудовых мигрантов в страну Б. Второй вариант: размер присужденной компенсации может быть ниже, чем размер причиненного вреда (особенно с учетом расходов на судебное разбирательство). Третий вариант: если после вынесения судебного решения государство А установит неэффективное законодательство, которое не будет стимулировать сокращение загрязнения (например, размер налога для предприятия будет повышаться с увеличением объема загрязнения; ввиду этого некоторые предприятия могут счесть выгодным продолжать сбросы в реку, выплачивая повышенный налог), то проблема будущих загрязнений не будет решена. Все эти последствия судебного решения гипотетические, однако позволяют понять, что традиционное переложение ответственности на виновную сторону не всегда ведет к эффективному результату. Впрочем, если бы изначально как стороны в своих требованиях, так и суд при принятии решения применили экономический анализ, то решение могло бы иметь иной результат. Например, альтернативным требованием могло бы стать принуждение государства А построить очистные сооружения на своей территории. А если строительство таких сооружений на территории страны Б дешевле, чем в государстве А (например, в силу наличия у страны Б соответствующих технологий), то эффективным решением может стать принуждение государства Б возвести сооружения на своей территории.

¹⁷ Certain Phosphate Lands in Nauru (*Nauru v. Australia*). Preliminary Objections. – *I.C.J. Reports*. 1992.

¹⁸ Коуз иллюстрирует этот тезис делом Стерджес против Бриджмена [*Sturges v. Bridgman*, 1 Ch. D. 852 (1879)]. Судом рассматривался спор между кондитером и доктором. Кондитер вел свой бизнес дома и использовал две ступки с пестиками. Позднее по соседству поселился доктор, который после восьми лет проживания решил устроить приемную прямо напротив кухни кондитера. Раньше шум кондитера не беспокоил доктора, однако после открытия своего кабинета шум стал ему мешать принимать пациентов. Доктор обратился в суд, чтобы принудить кондитера воздержаться от использования своего оборудования. Иск был удовлетворен. С точки зрения экономического анализа судебное решение является неэффективным, так как полностью перекладывает издержки на кондитера, который будет вынужден прекратить свою деятельность и потеряет доходы. Оптимальным решением могло бы стать не полное, а частичное ограничение деятельности кондитера с учетом расчета стоимости часа работы доктора и кондитера.

Таким образом, урегулирование международно-правовых споров ввиду широкого круга затрагиваемых лиц не должно быть построено на шаблонных решениях. Залогом их успешного разрешения служит овладение азами экономического анализа представителями бюрократического аппарата государства и иными лицами, непосредственно участвующими в подготовке материалов, обосновывающих судебные требования, а также судьями и сотрудниками международных судебных органов.

Другим фактором, препятствующим урегулированию спора с наименьшими затратами, служат высокие транзакционные издержки (transaction costs)¹⁹. Это издержки, связанные с ведением переговоров, поиском информации, и иные издержки, которые прямо не связаны с производством²⁰. В случае с загрязнением наличие высоких транзакционных издержек может воспрепятствовать разрешению конфликта через дипломатические каналы без обращения в судебные органы, рассмотрение дел в которых весьма затратно. Поэтому, если бы транзакционные издержки отсутствовали, т.е. равнялись нулю, государства смогли бы договориться о наиболее эффективном решении²¹ без обращения в международные судебные органы, однако это скорее возможно в идеальных условиях, чем в реальности.

5. В начале экономического анализа методологически принимается гипотеза, которая затем проверяется при помощи моделирования [Trachtman 2008:14]. При моделировании используются такие методы, как ценовая теория, теория транзакционных издержек, теория игр, статистический и регрессионный анализ и др. Остановимся на некоторых методах подробнее.

Ценовая теория используется в основном при анализе «затраты – выгоды», т.е. государства, преследуя цель удовлетворить свои предпочтения, стремятся максимизировать выгоды и минимизировать издержки. При этом выгоды и издержки необязательно выражены в денежном эквиваленте. Допустим, если предпочтение госу-

дарства заключается в осуществлении геноцида своего населения, то сначала будут оценены издержки на оружие, масштабы ответной реакции населения, а также вред, наносимый репутации государства на международной арене. При существовании международно-правовой нормы, запрещающей геноцид, также будут оценены дисконтированные издержки (discounted costs) заключения ответственных за геноцид лиц под стражу. Под дисконтированными издержками здесь понимается вероятность обнаружения преступления и последующего наказания. Основываясь на модели, построенной на основе ценовой теории, можно выдвинуть гипотезу о том, что «*mutatis mutandis* юридическая норма, которая точно будет принудительно исполнена при условии сурового наказания, уменьшит вероятность геноцида» [Trachtman 2008:5]. Поэтому, если совокупные издержки меньше по размеру (к примеру, в результате безнаказанности такого деяния), чем получаемые выгоды, то, по логике Дж. Трэчтмана, следует ожидать, что геноцид останется привлекательным средством решения внутривополитических вопросов.

Теория транзакционных издержек обычно используется для оценки сложности проведения переговоров между сторонами, а также поиска альтернативных решений для урегулирования проблемы. В вышерассмотренном примере о трансграничном загрязнении реки оценивается размер предстоящих транзакционных издержек на переговоры. Если они велики, то должны быть использованы альтернативные способы урегулирования спора, например обращение в международные судебные органы.

Теория игр применяется для поиска решений проблем сотрудничества государств. Наиболее популярной игрой является дилемма заключенного. Применительно к международному праву ее суть сводится к следующему: каждое государство в двусторонних отношениях может предпочесть нарушить международно-правовую норму, но если оба государства ее нарушат, то последствия будут худшими для обоих, нежели при

¹⁹ Транзакционные издержки – это центральный термин неинституциональной экономической теории, который не следует отождествлять с транзакциями, под которыми подразумеваются сделки с использованием банковского счета.

²⁰ Транзакционные издержки включают в первую очередь информационные издержки и издержки ведения переговоров (см. подробнее: [Фуруботн, Рихтер 2005]).

²¹ Этот вывод основан на так называемой теореме Коуза: «если транзакционные издержки равны нулю, иными словами, если заключается любое взаимовыгодное для заинтересованных сторон соглашение, любое первоначальное определение прав собственности приводит к эффективному результату» [Фридман 2017:70]. А в 1991 г. Р. Коуз был удостоен Нобелевской премии за открытие и прояснение точного смысла транзакционных издержек и прав собственности в институциональной структуре и функционировании экономики.

соблюдении нормы. Как справедливо отмечает Дж. Трэчтмэн, проблема неэффективного нарушения норм²² в данном случае может быть преодолена путем повторения: если одно государство в первый раз нарушает норму, то другое может применить ответные меры позднее, но если нарушитель понимает это и заботится о будущих взаимоотношениях, то может принять решение о соблюдении нормы в первый раз [Trachtman 2008:7]. Таким образом, тень будущего формирует мотивы для сотрудничества.

6. В рамках ЭкАМП международно-правовые нормы рассматриваются через призму экономического анализа. Разберем это на примере международно-правовых норм, регулирующих военные действия. Р. Познер выделил следующие экономические черты таких норм [Posner 2002:324–325]. Во-первых, они обычно содержатся в международных конвенциях, а не в двусторонних соглашениях. Причина аналогична регулированию договоров и деликтов в национальном праве. Договоры наделяют субъекта правами только по отношению к другой стороне договора, а права, вытекающие из причинения вреда (деликтов), действуют в отношении всех, так как невозможно заключать договоры с каждым потенциальным нарушителем. Аналогично двустороннее соглашение о запрещении военных действий не защитит государство от всех потенциальных агрессоров. Более того, международная конвенция снижает транзакционные издержки по сравнению с серией двусторонних договоров. Во-вторых, многосторонние переговоры дорогостоящие, поэтому неудивительно, что конвенции о военных действиях заключаются по одному предмету, например по защите военнопленных или гражданского населения. В-третьих, в связи с неопределенностью военных действий конвенции предусматривают симметричное исполнение. Так, участник конвенции не согласится воздержаться от плохого обращения с военнопленными в обмен на денежную компенсацию другой стороной, так как ценность обещания первой стороны будет сложно выразить в денежном эквиваленте. В-четвертых, конвенции по ограничению вооружений менее распространены, чем другие конвенции, в связи со сложностью обнаружения. Напротив, обман в

экономических соглашениях быстро открывает-ся и пресекается.

Стоит отметить и другие неочевидные выгоды и издержки заключения конвенций, к примеру, о защите военнопленных. На первый взгляд, хорошее обращение с военнопленными создает только выгоды для обеих сторон вооруженного конфликта, однако присутствуют и издержки. Комбатант, зная о хорошем содержании военнопленных в государстве-противнике, не будет столь отчаянно сражаться, помня о возможности сдаться в плен. Следовательно, хорошее содержание военнопленных создает государству неочевидное преимущество – ослабление противника вследствие захвата большего количества пленных. Поэтому жестокое обращение с военнопленными не создает конкурентных преимуществ воюющим государствам. Отсюда можно сделать вывод, что Женевская конвенция об обращении с военнопленными (Женева, 12 августа 1949 г.) косвенно увеличивает вероятность войны, упрощая набор бойцов. Аналогично ядерное оружие сдерживает начало войны между ядерными державами, а если бы был заключен международный договор, полностью запрещающий такое оружие, вероятность войны бы увеличилась.

При помощи экономического анализа можно также исследовать вопросы международно-правового регулирования доступа к глобальным благам. Дж. Трэчтмэн предлагает начать анализ с ценовой теории и рассмотреть вопрос: как сделать деградацию глобальных благ более затратной? [Trachtman 2008:7] Экономика транзакционных издержек и теория прав собственности предполагает, что одним из способов защиты глобальных благ может стать установление права собственности. Передавая определенному государству право собственности (суверенитет) на элемент глобальных благ, создается стимул для сохранения этих благ, так как государство будет самостоятельно нести все издержки по его содержанию. Это лишь один из способов устранения проблемы трагедии общедоступной собственности. Не во всех случаях он эффективен, так как транзакционные издержки решения спорных вопросов обычно предельно высокие (например, сейчас сложно представить принятие решения

²² Эффективное нарушение норм – концепция ЭкАП, которая широко используется для анализа контрактов. К примеру, индивид может предпочесть нарушить контракт, заплатив предусмотренные на случай нарушения убытки, если, по его оценке, исполнение контракта приведет к несению еще больших убытков. Применение данной концепции к международно-правовым обязательствам спорно, так как она противоречит фундаментальному принципу международного права *pacta sunt servanda* (подробнее см.: [Parisi, Pi 2016:103]).

о передаче суверенитета на территорию Антарктики какому-либо государству). Однако такой пример в истории есть – признание (передача) суверенитета Норвегии на архипелаг Шпицберген по Договору о Шпицбергене 1920 г. Менее затратным выходом с точки зрения размера трансакционных издержек может стать создание международной организации с полномочиями по управлению глобальным благом (например, создание международного органа по морскому дну, который от имени всего человечества управлял бы общим наследием).

ЭкАМП предлагает юристу-международнику, как теоретику, так и практику, новый взгляд на современные международные отношения. Экономический подход позволяет исследовать стимулы государств к участию в международно-правовых соглашениях, прогнозировать вероятность заключения и исполнения таких договоров и оценить нормы с точки зрения экономической эффективности. Цель ЭкАМП практическая и может быть выражена в одной фразе: созда-

ние эффективных международно-правовых режимов.

Изучение ЭкАМП может быть полезным для отечественной науки. Во-первых, международно-правовые теории экономического анализа пополнят арсенал отечественных ученых и могут быть использованы в дальнейших исследованиях и при разработке учебных программ. На сегодня какое-либо систематизированное знание об ЭкАМП отсутствует. Во-вторых, изучение экономического подхода к международному праву позволит сделать важные выводы о направлении и логике международно-правовой политики развитых государств, которые используют ключевые выводы ЭкАМП во взаимоотношениях с другими странами. В-третьих, построение исследований на основе ЭкАМП отечественными учеными позволит разнообразить методологическую базу, а также добиться неординарных решений благодаря анализу, базирующемуся не только на традиционных методах юридической науки, но также и на ключевых методах экономической теории.

Список литературы

1. Беккер Г. 1993. Экономический анализ и человеческое поведение. – *Thesis*. № 1. С. 24–40.
2. Вылегжанин А.Н. 1984. Международно-правовые принципы разграничения 200-мильных экономических зон и континентальных шельфов. – *Советское государство и право*. № 3. С. 125–130.
3. Вылегжанин А.Н. 2001. *Морские природные ресурсы (международно-правовой режим)*. М.: Минэкономразвития и РАН. 298 с.
4. Вылегжанин А.Н. 2004. *Решения Международного Суда ООН по спорам о разграничении морских пространств*. М.: Юридическая литература. 222 с.
5. Вылегжанин А.Н., Зинченко О.И. 2018. Юрисдикция Международного Суда ООН: некоторые теоретические вопросы. – *Московский журнал международного права*. № 4. С. 6–32.
6. Канеман Д. 2019. *Думай медленно... решай быстро*. М.: Изд. АСТ. 653 с.
7. Капелюшников Р.И. 2018. Поведенческая экономика: несколько комментариев о рациональности и иррациональности. – *Журнал экономической теории*. Т. 13. № 3. С. 359–376. DOI: 10.31063/2073-6517/2018.15-3.1
8. Карапетов А.Г. 2016. *Экономический анализ права*. М.: Статут. 528 с.
9. Левин Д.Б. 1966. Проблемы ответственности государств в современном международном праве. – *IX ежегодное собрание Советской ассоциации международного права, 3–5 февраля 1966 г.: Тезисы докладов*. М. С. 10–15.
10. Лейцель Д. 2017. *Принципы права и экономики: Руководство для любознательных*. М.: Изд-во Института Гайдара. 416 с.
11. Меркуро Н., Медема С. 2019. *Экономическая теория и право: от Познера к постмодернизму и далее*. М.: Изд-во Института Гайдара. 648 с.
12. Фридман Д. 2017. *Порядок в праве. Какое отношение экономика имеет к праву и почему это важно*. М.: Изд-во Института Гайдара. 576 с.
13. Фуруботн Э., Рихтер Р. 2005. *Институты и экономическая теория: достижения новой институциональной экономической теории*. СПб.: ИД СПбГУ. 702 с.
14. Aaken A. van. 2011. Opportunities and the Limits of an Economic Analysis in International Law. – *Transnational Corporations Review*. Vol. 3. Issue 1. P. 27–46. DOI: 10.1080/19186444.2011.11658271
15. Aaken A. van. 2014. Behavioral International Law and Economics. – *Harvard International Law Journal*. Vol. 55. Issue 2. P. 421–481.
16. Aaken A. van. 2018. Behavioral Aspects of the International Law of Global Public Goods and Common Pool Resources. – *American Journal of International Law*. Vol. 112. Issue 1. P. 67–79. DOI: 10.1017/ajil.2017.97
17. Aaken A. van, Broude T. 2016. Behavioral Economic Analysis of International Law. – *Economic Analysis of International Law*. Ed. by E. Kontorovich, F. Parisi. Cheltenham: Edward Elgar. P. 249–276. DOI: 10.4337/9780857930163.00019
18. Adler M., Posner E. 1999. Rethinking Cost-Benefit Analysis. – *Yale Law Journal*. Vol. 109. Issue 2. P. 165–247.
19. Broude T. 2015. Behavioral International Law. – *University of Pennsylvania Law Review*. Vol. 163. Issue 4. P. 1099–1157.
20. Coase R. 1960. The Problem of Social Cost. – *Journal of*

- Law and Economics*. Vol. 3. P. 1–44.
21. Dunoff J., Trachtman J. 1999. Economic Analysis of International Law. – *Yale Journal of International Law*. Vol. 24. Issue 1. P. 1–59.
 22. Guzman A. 2008. *How International Law Works?* Oxford: Oxford University Press. 272 p. DOI: 10.1093/acprof:oso/9780195305562.003
 23. Parisi F., Pi D. 2016. The Economic Analysis of International Treaty Law. – *Economic Analysis of International Law*. Ed. by E. Kontorovich, F. Parisi. Cheltenham: Edward Elgar. P. 101–122. DOI: 10.4337/9780857930163.00011
 24. Posner E., Sykes A. 2012. *Economic Foundations of International Law*. Cambridge: Harvard University Press. 384 p. DOI: 10.4159/harvard.9780674067639
 25. Posner R. 1998. *Economic Analysis of Law*. 5th ed. New York: Aspen Law & Business. 802 p.
 26. Posner R. 2002. Some Economics of International Law: Comment on Conference Papers. – *The Journal of Legal Studies*. Vol. 31. Issue 1. P. 321–329.
 27. Poulsen L., Aisbett E. 2013. When the Claim Hits: Bilateral Investment Treaties and Bounded Rational Learning. – *World Politics*. Vol. 65. Issue 2. P. 273–313. DOI: 10.1017/s0043887113000063
 28. Sykes A. 2004. The Economics of Public International Law. – *John M. Olin Program in Law and Economics Working Paper*. No. 216. 82 p. DOI: 10.2139/ssrn.564383
 29. Trachtman J. 2008. *The Economic Structure of International Law*. Cambridge: Harvard University Press. 368 p. DOI: 10.4159/9780674044432

References

1. Aaken A. van. Behavioral International Law and Economics. – *Harvard International Law Journal*. 2014. Vol. 55. Issue 2. P. 421–481.
2. Aaken A. van. Opportunities and the Limits of an Economic Analysis in International Law. – *Transnational Corporations Review*. 2011. Vol. 3. Issue 1. P. 27–46. DOI: 10.1080/19186444.2011.11658271
3. Aaken A. van. Behavioral Aspects of the International Law of Global Public Goods and Common Pool Resources. – *American Journal of International Law*. 2018. Vol. 112. Issue 1. P. 67–79. DOI: 10.1017/ajil.2017.97
4. Aaken A. van, Broude T. Behavioral Economic Analysis of International Law. – *Economic Analysis of International Law*. Ed. by E. Kontorovich, F. Parisi. Cheltenham: Edward Elgar. 2016. P. 249–276. DOI: 10.4337/9780857930163.00019
5. Adler M., Posner E. Rethinking Cost-Benefit Analysis. – *Yale Law Journal*. 1999. Vol. 109. Issue 2. P. 165–247.
6. Becker G. Ekonomicheskii analiz i chelovecheskoe povedenie [Economic Analysis and Human Behavior]. – *Thesis*. 1993. No. 1. P. 24–40. (In Russ.)
7. Broude T. Behavioral International Law. – *University of Pennsylvania Law Review*. 2015. Vol. 163. Issue 4. P. 1099–1157.
8. Coase R. The Problem of Social Cost. – *Journal of Law and Economics*. 1960. Vol. 3. P. 1–44.
9. Dunoff J., Trachtman J. Economic Analysis of International Law. – *Yale Journal of International Law*. 1999. Vol. 24. Issue 1. P. 1–59.
10. Friedman D. Law's Order. What Economics Has to Do with Law and Why It Matters. (Russ. ed.: Friedman D. *Poryadok v prave. Kakoe otnoshenie ekonomika imeet k pravu i pochemu eto vazhno*. Moscow: Institut Gaidara Publ. 2017. 576 p.)
11. Furubotn E., Richter R. Institutions and Economic Theory: The Contribution of the New Institutional Economics. (Russ. ed.: Furubotn E., Richter R. *Instituty i ekonomicheskaya teoriya: dostizheniya novoi institutsional'noi ekonomicheskoi teorii*. Saint-Petersburg: Saint-Petersburg State University Publ. 2005. 702 p.)
12. Guzman A. *How International Law Works?* Oxford: Oxford University Press. 2008. 272 p. DOI: 10.1093/acprof:oso/9780195305562.003
13. Kaneman D. Thinking, Fast and Slow. (Russ. ed.: *Kaneman D. Dumai medlenno... reshay bystro*. Moscow: AST Publ. 2019. 653 p.)
14. Kapeliushnikov R. I. Povedencheskaya ekonomika: neskol'ko kommentariiev o ratsional'nosti i irratsional'nosti [Behavioral Economics: Several Commentaries on Rationality and Irrationality]. – *Zhurnal ekonomicheskoi teorii*. 2018. Vol. 13. Issue 3. P. 359–376. DOI: 10.31063/2073-6517/2018.15-3.1
15. Karapetov A.G. *Ekonomicheskii analiz prava* [Economic Analysis of Law]. Moscow: Statut Publ. 2016. 528 p. (In Russ.)
16. Leitzel J. Concepts in Law and Economics: A Guide for the Curious. (Russ. ed.: Leitzel J. *Printsipy prava i ekonomiki: Rukovodstvo dlya lyuboznatel'nykh*. Moscow: Institut Gaidara Publ. 2017. 416 p.)
17. Levin D.B. Problemy otvetstvennosti gosudarstv v sovremennom mezhdunarodnom prave [The Problems of Responsibility of States in Contemporary International Law]. – *IX ezhegodnoe sobranie Sovetskoi assotsiatsii mezhdunarodnogo prava, 3–5 fevralya 1966 g.: tezisy dokladov* [IX Annual Meeting of the Soviet Association of International Law. February 3–5, 1966: summaries of the reports]. Moscow. 1966. P. 10–15. (In Russ.)
18. Mercurio N., Medema S. Economics and the Law. From Posner to Postmodernism and Beyond. (Russ. ed.: Mercurio N., Medema S. *Ekonomicheskaya teoriya i pravo: ot Poznera k postmodernizmu i dalee*. Moscow: Institut Gaidara Publ. 2019. 648 p.)
19. Parisi F., Pi D. The Economic Analysis of International Treaty Law. – *Economic Analysis of International Law*. Ed. by E. Kontorovich, F. Parisi. Cheltenham: Edward Elgar. 2016. P. 101–122. DOI: 10.4337/9780857930163.00011
20. Posner E., Sykes A. *Economic Foundations of International Law*. Cambridge: Harvard University Press. 2012. 384 p. DOI: 10.4159/harvard.9780674067639
21. Posner R. *Economic Analysis of Law*. 5th ed. New York: Aspen Law & Business. 1998. 802 p.
22. Posner R. Some Economics of International Law: Comment on Conference Papers. – *The Journal of Legal Studies*. 2002. Vol. 31. Issue 1. P. 321–329.
23. Poulsen L., Aisbett E. When the Claim Hits: Bilateral Investment Treaties and Bounded Rational Learning. – *World Politics*. 2013. Vol. 65. Issue 2. P. 273–313. DOI: 10.1017/s0043887113000063
24. Sykes A. The Economics of Public International Law. – *John M. Olin Program in Law and Economics Working Paper*. 2004. No. 216. 82 p. DOI: 10.2139/ssrn.564383
25. Trachtman J. *The Economic Structure of International Law*. Cambridge: Harvard University Press. 2008. 368 p. DOI: 10.4159/9780674044432
26. Vylegzhanin A.N. Mezhdunarodno-pravovye printsipy razgranicheniya 200-mil'nykh ekonomicheskikh zon i

- kontinental'nykh shel'fov [International Legal Principles for the Delimitation of 200-mile Economic Zones and Continental Shelves]. – *Sovetskoe gosudarstvo i pravo*. 1984. No. 3. P. 125–130. (In Russ.)
27. Vylegzhanin A.N. *Morskie prirodnye resursy (mezhdunarodno-pravovoi rezhim)* [Marine Natural Resources (International Legal Regime)]. Moscow: Minekonomrazvitiya i RAN Publ. 2001. 298 p. (In Russ.)
28. Vylegzhanin A.N. *Resheniya Mezhdunarodnogo Suda OON po sporam o razgranichenii morskikh prostranstv* [The Judgments of the International Court of Justice regarding Disputes concerning the Delimitation of Maritime Spaces] Moscow: Yuridicheskaya literature Publ. 2004. 222 p. (In Russ.)
29. Vylegzhanin A.N., Zinchenko O.I. *Yurisdiksiya Mezhdunarodnogo Suda OON: nekotorye teoreticheskie voprosy* [The Jurisdiction of the International Court of Justice: Some Theoretical Issues]. – *Moscow Journal of International Law*. 2018. No. 4. P. 6–32. (In Russ.)

Информация об авторе**Рузиля Бикбулатовна Садыкова,**

аспирант кафедры международного права, Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД России

119454, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, д. 76

tob585@mail.ru

ORCID: 0000-0003-2330-1271

About the Author**Ruzilya B. Sadykova,**

postgraduate student at the Department of International Law, Moscow State Institute of International Relations (University) MFA Russia

76, pr. Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119454

tob585@mail.ru

ORCID: 0000-0003-2330-1271

НАСЕЛЕНИЕ В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ

DOI: 10.24833 / 0869-0049-2019-2-83-97

Екатерина Дмитриевна КРАПИВНИЦКАЯ

Римский университет «La Sapienza»,
Piazzale Aldo Moro, 5, Рим, 00185, Италия
katya.krapi@hotmail.com
ORCID:0000-0001-7433-1097

Роберта БРУНЕТТИ

Римский университет «La Sapienza»,
Piazzale Aldo Moro, 5, Рим, 00185, Италия
roberta.brunetti1@gmail.com
ORCID: 0000-0002-0774-5991

Поступила в редакцию: 30.04.2019
Принята к публикации: 22.06.2019

РЕАЛИЗАЦИЯ МИНИМАЛЬНЫХ ПРАВ ВЫНУЖДЕННЫХ МИГРАНТОВ В СТРАНАХ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА: ОПЫТ ИТАЛЬЯНСКОЙ РЕСПУБЛИКИ И КОРОЛЕВСТВА ИСПАНИЯ

ВВЕДЕНИЕ. Вынужденная миграция является одной из сложных глобальных проблем. Существует взаимозависимость между проблемой беженцев и проблемой прав человека, поскольку нарушения прав человека являются одной из основных причин массового исхода людей из стран происхождения. Очевидно также, что государства, которые предоставляют убежище, имеют устойчивую практику уважения достоинства и ценности человеческой личности. Вынужденные мигранты имеют права, которые должны соблюдаться на всех этапах исхода. Речь идет об основных правах и свободах, провозглашенных в международных и региональных договорах по правам человека, в первую очередь о защите человеческого достоинства и восстановлении минимальных прав лиц, покинувших страны происхождения. В данной статье рассматриваются проблемы

реализации минимальных прав вынужденных мигрантов, т.е. тех прав, которые гарантируют выживание и достаточный уровень жизни. Авторами подробно исследуется национальное законодательство в сфере вынужденной миграции таких европейских стран, как Италия и Испания. В частности, в статье впервые анализируются происшедшие в этих странах недавние законодательные изменения в сфере предоставления убежища и их последствия для реализации прав беженцев и искателей убежища.

МАТЕРИАЛЫ И МЕТОДЫ. Данное исследование проведено на основе анализа текста Всеобщей декларации прав человека 1948 г., Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г., Женевской конвенции о статусе беженцев 1951 г., Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г., Европейской социальной хартии

1961 г., Хартии Европейского союза об основных правах 2000 г., стандартов УВКБ ООН по приему искателей убежища, а также на основе углубленного анализа национального законодательства Италии и Испании в сфере вынужденной миграции. Методологическую основу исследования составляют как общенаучные (исторический и статистический методы, методы обобщения и системного анализа, ситуативный метод), так и частнонаучные (формально-юридический и сравнительно-правовой методы, метод толкования норм права) методы исследования.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ. На основе исследования международно-правовых актов, европейского и национального законодательства, судебной практики государств, а также доктринальных исследований ученых авторами формулируются обобщения и выводы, связанные с основными международно-правовыми проблемами законодательного регулирования и реализации минимальных прав вынужденных мигрантов в таких государствах – участниках ЕС, как Италия и Испания.

ОБСУЖДЕНИЕ И ВЫВОДЫ. Несмотря на существование международных, в частности европейских, стандартов в области прав человека, на практике те права, которые необходимы для выживания и поддержания достойно-

го уровня жизни людей, обратившихся с просьбой о предоставлении убежища, не всегда соблюдаются в полной мере. Опыт Итальянской Республики и Королевства Испания показывает, что беженцы часто страдают от нарушений их основных прав как при рассмотрении ходатайств о предоставлении убежища, так и после их удовлетворения. Отсутствие единой законодательной базы, тенденция к проведению более ограничительной политики в сфере вынужденной миграции и нерешенные проблемы законодательства в сфере убежища влекут за собой значительные последствия для реализации основных прав такой наиболее уязвимой категории лиц, как вынужденные мигранты.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: права человека, убежище, международная защита, субсидиарная защита, гуманитарная защита, права беженцев, Италия, Испания

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Крапивницкая Е.Д., Брунетти Р. 2019. Реализация минимальных прав вынужденных мигрантов в странах Европейского союза: опыт Итальянской Республики и Королевства Испания. – *Московский журнал международного права*. № 2. С. 83–97. DOI: 10.24833/0869-0049-2019-2-83-97

POPULATION IN INTERNATIONAL LAW

DOI: 10.24833 / 0869-0049-2019-2-83-97

Ekaterina D. KRAPIVNITSKAYA

University of Rome "La Sapienza"
5, Piazzale Aldo Moro, Rome, Italy, 00185
katya.krapi@hotmail.com
ORCID:0000-0001-7433-1097

Roberta BRUNETTI

University of Rome "La Sapienza"
5, Piazzale Aldo Moro, Rome, Italy, 00185
roberta.brunetti1@gmail.com
ORCID: 0000-0002-0774-5991

Received 30 April 2019
Accepted 22 June 2019

REALIZATION OF FUNDAMENTAL RIGHTS OF FORCED MIGRANTS IN THE EUROPEAN UNION: MODERN EXPERIENCE OF THE ITALIAN REPUBLIC AND THE KINGDOM OF SPAIN

INTRODUCTION. *Forced migration is one of the most difficult global problems. There is a clear interdependence between the problem of refugees and the issue of human rights, since human rights violations are one of the main reasons for the mass exodus of people from their countries of origin. It is also clear that countries that provide asylum have a sustainable practice of respecting the human dignity. Forced migrants have rights that must be respected during all stages of the exodus. We are talking about the fundamental rights and freedoms proclaimed in international and regional human rights treaties, primarily the protection of human dignity and the restoration of the minimum rights of people who left their countries of origin. This article discusses the problems of realization of the minimum rights of forced migrants, that is, those rights that guarantee survival and an adequate standard of living. The authors conduct a detailed study of national legislation in the field of forced migration of such European countries as Italy and Spain. In particular, this article analyzes recent legislative changes adopted in these countries in the field of asylum and the consequences for the realization of fundamental rights of refugees and asylum seekers.*

MATERIALS AND METHODS. *This research is based on the analysis of the Universal Declaration of Human Rights of 1948, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights of 1966, the Geneva Convention relating to the Status of Refugees of 1951, the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of 1950, European Social Charter of 1961, European Union Charter of Fundamental Rights of 2000, UNHCR standards for receiving asylum seekers, and also an in-depth analysis of the national legislation of Italy and Spain in the field of forced migration. The methodological basis of the research consists of both general scientific (comparative historical and statistical methods, methods of generalization and systems*

analysis, case-study approach) and specific scientific (formal legal and comparative legal methods, method of interpretation of legal norms) research methods.

RESULTS OF RESEARCH. *On the basis of the analysis of international treaties, European and national legislation, judicial practice of states, as well as doctrinal studies of different researches, the authors formulate some conclusions related to the main problems of legislative regulation and the implementation of minimum rights of forced migrants in such EU member states as Italy and Spain.*

DISCUSSION AND CONCLUSIONS. *Despite the existence of international and, in particular, European standards in the field of human rights, practically those rights that are necessary for survival and maintenance of an adequate standard of living of people who have applied for asylum are not always fully respected. The experience of the Italian Republic and the Kingdom of Spain shows that fundamental rights of refugees can be often violated both during the examination of asylum applications and after their satisfaction. The absence of a unified legislative base, the tendency to pursue a more restrictive policy in the field of forced migration and unresolved problems of asylum legislation entail significant impediments for the realization in these countries of the basic rights of one of the most vulnerable category of people as forced migrants.*

KEYWORDS: *human rights, asylum, international protection, subsidiary protection, humanitarian protection, rights of migrants, Italy, Spain*

FOR CITATION: Krapivnitskaya E.D., Brunetti R. Realization of Fundamental Rights of Forced Migrants in the European Union: modern experience of the Italian Republic and the Kingdom of Spain. – *Moscow Journal of International Law*. 2019. No. 2. P. 83–97.

DOI: 10.24833/0869-0049-2019-2-83-97

Современная международная реальность характеризуется существованием социально-экономических диспропорций между Севером и Югом, наличием вооруженных конфликтов, стихийных бедствий, а также бесчеловечного и унижающего человеческого достоинства обращения, что обуславливает постоянный рост вынужденной миграции населения [Del Guercio 2017:15]. Массовые миграционные потоки представляют серьезную проблему для стран Европейского союза, в частности для Итальянской Республики и Королевства Испания, которые, находясь в непосредственной близости от основных регионов исхода мигрантов, одними из первых сталкиваются с миграционными волнами.

Практика приема лиц, ищущих убежища, и беженцев демонстрирует взаимозависимость между проблемой предоставления убежища и вопросом уважения и реализации прав человека, которая характеризуется не только нарушениями данных прав в странах исхода мигрантов, составляющими одну из основных причин массового исхода, но также уважением основных прав, достоинства и ценности человеческой личности в странах, которые предоставляют убежище. Вынужденные мигранты обладают правами, которые должны соблюдаться как до подачи ходатайства о предоставлении убежища, так и в течение периода рассмотрения заявлений и после их удовлетворения [Богатырева, Крапивницкая 2017:25].

Доступ на территорию представляет собой только первый этап реализации полного объема прав, связанных с пребыванием в принимающем государстве. Следует понимать, что государства, осуществляя собственный суверенитет, могут регулировать процедуру доступа на свою территорию лиц из других стран. Тем не менее в соответствии с международными и европейскими стандартами в области прав человека любая дискриминация, в том числе по признаку гражданства, запрещена. Это особенно важно, когда речь идет о таких неотъемлемых правах человека, как право на жизнь и достоинство личности.

Следующий этап касается интеграции вынужденных мигрантов и предполагает предоставление им доступа к рынку труда, образованию, жилью, медицинскому обслуживанию и социальной помощи. Именно этот этап приема зачастую является наиболее проблематичным в реализации. Сегодня искатели убежища и беженцы нередко сталкиваются с нарушениями их

основных прав при подаче ходатайств о предоставлении убежища, во время рассмотрения заявлений, а также после их удовлетворения. Нередко мигранты вынуждены добиваться реализации своих прав посредством обращения в ЕСПЧ [Иванов 2014:44–61]. Данная ситуация обусловлена тем, что обеспечение достаточного уровня жизни вынужденных мигрантов, включая питание, жилье, трудоустройство, образование и медицинскую помощь, представляет собой проблему в первую очередь для государственных и общественных структур стран приема, которые зачастую не справляются с постоянно растущим миграционным потоком.

Тем не менее важно подчеркнуть, что после исхода из стран происхождения вынужденные мигранты имеют право на восстановление своих минимальных прав в странах приема. Впервые социально-экономические права, обеспечивающие выживание, были провозглашены в п. 1 ст. 25 Всеобщей декларации прав человека 1948 г.: «Каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи...» В п. 1 ст. 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. указывается, что право каждого на достаточный жизненный уровень включает достаточное питание, одежду и жилище, а также право на непрерывное улучшение условий жизни. Право, обеспечивающее достойную жизнь, также связано с правом на наивысший достижимый уровень психического и физического здоровья (п. 1 ст. 12 Пакта). Нормы, касающиеся прав беженцев на выживание, закреплены в ст. 21–23 Женевской конвенции о статусе беженцев 1951 г. (далее – Конвенция 1951 г.) и в Стандартах УВКБ ООН по приему искателей убежища, в частности в Европейском союзе. Европейские стандарты, закрепляющие права человека, в том числе для лиц, ищущих убежища, и беженцев, содержатся в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г., в Европейской социальной хартии, Хартии Европейского союза об основных правах, а также во вторичном законодательстве ЕС¹. Как отметила бывший Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ ООН) Садако Огата, отношение к проблеме беженцев пред-

¹ Подробный анализ вышеупомянутых документов см. в статье: [Богатырева, Крапивницкая 2017:24–40].

ставляет собой «проверку приверженности всех правительств и народов делу защиты прав человека»².

В первую очередь рассмотрим современный опыт Итальянской Республики по реализации минимальных прав вынужденных мигрантов. Исследователями неоднократно отмечалось, что непосредственная географическая близость Италии к основным странам исхода вынужденных мигрантов является определяющим фактором массового притока лиц, ищущих убежища, на территорию данной страны [Потемкина 2015:30]. В 2017 г. было зарегистрировано наибольшее количество заявлений о предоставлении убежища, поданных на территории Италии, а также удвоилось количество заявлений от несовершеннолетних без сопровождения. Однако процент ходатайств, которые были удовлетворены посредством предоставления какой-либо из возможных форм защиты, составил всего 41%³. Из-за большого количества прошений о предоставлении убежища процедура рассмотрения занимает значительно больше времени, чем установлено законодательством, поэтому заявители, не желая или не имея возможности дождаться решения, в конечном счете используют территорию Итальянского государства как транзитную и затем нелегально перемещаются в другие европейские страны⁴.

Право на убежище предусмотрено в ст. 10 (абзац третий) Конституции Италии, которая гласит: «Иностранец, не имеющий в своей стране реальной возможности пользоваться демократическими свободами, гарантированными

Итальянской Конституцией, имеет право политического убежища на территории Республики в соответствии с условиями, установленными законом». Однако на сегодняшний день в Итальянской Республике отсутствует единый органический закон (*legge organica*) в сфере предоставления убежища. Количество нормативных актов, регулирующих вопросы защиты вынужденных мигрантов в Италии, очень велико; к тому же они постоянно пересматриваются. В связи с этим итальянское правительство было обязано выпустить до 20 июля 2019 г. законодательный декрет, содержащий все действующие нормы, регулирующие сферу предоставления убежища, международной и гуманитарной защиты⁵.

Первая попытка регламентации сферы предоставления убежища была предпринята в 1990 г. с принятием Закона № 39 «Мартелли», который содержит нормы о предоставлении статуса беженца и регулирует процедуру признания. В 1998 г. после принятия Закона № 40 «Турко-Наполитано» был выпущен Законодательный декрет № 286 «Единый текст об иммиграции» (*Testo unico sull'immigrazione*), который регулирует пребывание мигрантов из стран, не являющихся членами ЕС, на территории Италии. Закон № 189 «Босси-Фини», принятый в 2002 г., предписал создание системы защиты лиц, ищущих убежища и беженцев (*Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR)*).

Законодательным декретом от 19 ноября 2007 г. № 251 в итальянскую правовую систему была имплементирована Директива 2004/83/ЕС⁶, устанавливающая международную защи-

² УВКПЧ. Изложение фактов № 20. Права человека и беженцы. Доступ: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet20ru.pdf> (дата обращения: 24.03.2019).

³ В 2017 г. было зарегистрировано 130 тыс. прошений об убежище. Это самый высокий показатель в Италии, увеличившийся примерно на 5% по сравнению с 2016 г. Несмотря на удвоение количества обращений от граждан Республики Бангладеш, процент отклонения их ходатайств превышает 60%. В целом из общего числа прошений было рассмотрено около 82 тыс. (и это меньше, чем в предыдущем году), в то время как более половины заявок остаются на рассмотрении. Данная ситуация не может не отразиться на реализации основных прав лиц, ищущих убежище. Для сравнения: в 2018 г. было подано только 53,5 тыс. заявок. См.: DLCL – Dipartimento per le libertà civili e immigrazione. Ministero dell'Interno. Quaderno statistico dal 1990 al 2018. URL: http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/quaderno_statistico_per_gli_anni_1990-2018.pdf (accessed date: 20.04.2019).

⁴ В то же время европейское законодательство предусматривает, что после задержания полицией они должны быть отправлены обратно в «страну первого приема», где впервые было подано заявление об убежище. См.: Regolamento Dublino III (UE) No. 604/2013 del Parlamento Europeo e del consiglio del 26 giugno 2013 (Art. 20(5)). – *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*. 2013. L 180. P. 43. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0031:0059:IT:PDF> (accessed date: 18.04.2019).

⁵ В соответствии со ст. 7 Закона от 7 октября 2014 г. № 154, принятого на основании абзаца третьего ст. 10 Конституции и ст. 78 Договора о функционировании ЕС. См.: Legge n. 154 del 7 ottobre 2014. URL: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/10/28/14G00167/sg> (accessed date: 18.04.2019).

⁶ Direttiva 2004/83/CE del Consiglio del 29 aprile 2004 recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta. – *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*. 2004. L 304. P. 12–23. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0083&from=en> (accessed date: 07.04.2019).

ту беженцев. Декрет закрепил два вида международной защиты: статус беженца и статус бенефициара субсидиарной защиты⁷. Документ содержит определение понятия «беженец», повторяющее нормы Женевской конвенции 1951 г. и Нью-Йоркского протокола 1967 г. Кроме того, итальянское законодательство также имплементировало Директиву 2011/95/ЕС по стандартам квалификации (Законодательным декретом от 21 февраля 2014 г. № 18⁸), а также Директиву 2013/32/ЕС об общих процедурах предоставления и лишения международной защиты и Директиву 2013/33/ЕС об установлении стандартов приема лиц, ходатайствующих о международной защите (Законодательным декретом от 18 августа 2015 г. № 142⁹). Последний документ установил, что меры по предоставлению международной защиты применяются с того момента, когда заявитель сообщил о своем желании получить убежище (ст. 17). Впоследствии Декрет-закон от 17 февраля 2017 г. № 13 «Миннити» установил нормы, касающиеся ускорения и повышения эффективности процедуры признания международной защиты¹⁰.

Прошение о международной защите может быть подано по прибытии на территорию Италии в отделении пограничной полиции или в пределах национальной территории в соответствующем отделении местной полиции¹¹. На период рассмотрения ходатайства заявителю выдается соответствующий вид на жительство сроком на шесть месяцев с возможностью его продления до завершения процедуры рассмотрения. По истечении 60 дней с момента подачи

заявления данный тип вида на жительство позволяет его обладателю вести трудовую деятельность. Рассмотрение ходатайства о предоставлении убежища и вынесение соответствующего решения осуществляются территориальными комиссиями по признанию международной защиты, координируемыми Национальной комиссией по праву убежища, которая также отвечает за прекращение и аннулирование всех видов предоставляемой защиты.

Поскольку целью данного исследования является анализ проблем реализации минимальных прав вынужденных мигрантов, необходимо проанализировать недавние изменения в сфере предоставления убежища. С принятием в 2018 г. Декрета «Сальвини» в итальянское законодательство были внесены важные изменения, касающиеся мер предоставления гуманитарной защиты и осуществления прав вынужденных мигрантов. Эти изменения непосредственно повлияли на нормативно-правовое регулирование государственной политики в сфере вынужденной миграции и затронули основные права беженцев и искателей убежища в Италии¹².

До 2018 г. в Италии существовал институт гуманитарной защиты, предоставляемой лицам, в отношении которых не были установлены достаточные основания для признания международной защиты в соответствии с Конвенцией 1951 г. и Протоколом 1967 г.¹³ Таким образом, указанный институт не являлся формой международной защиты, а предусматривался исключительно национальным законодательством Италии с целью полноценного обеспечения права вынужденных

⁷ Decreto legislativo n. 251 del 19 novembre 2007. URL: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2008/01/04/007G0259/sg> (accessed date: 07.04.2019).

⁸ Decreto Legislativo n. 18 del 21 febbraio 2014. URL: <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/03/07/14G00028/sg> (accessed date: 07.04.2019).

⁹ Decreto legislativo n. 142 del 18 agosto 2015. URL: <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/09/15/15G00158/sg> (accessed date: 07.04.2019).

¹⁰ Decreto-Legge n. 13 del 17 febbraio 2017. URL: <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/02/17/17G00026/sg> (accessed date: 07.04.2019).

¹¹ Верховный кассационный суд Италии в Постановлении от 15 декабря 2009 г. № 26253 указал, что ходатайство о международной защите, поданное иностранцем, нелегально прибывшим на итальянскую территорию, не может быть подвергнуто анализу приемлемости органами общественной безопасности, которые обязаны принять его и воздержаться от любой формы отказа.

¹² Декрет-закон от 4 октября 2018 г. № 113 был конвертирован в Закон от 1 декабря 2018 г. № 132. Принятие указанного Декрета вызвало споры ученых о конституционной неправомерности и других нарушениях (см.: [Algotino 2018:167–199, Currei 2018:1–14]).

¹³ Пункт 3 ст. 32 Законодательного декрета № 25 от 28 января 2008 г. установил, что если территориальная комиссия не принимает прошение о международной защите, но «считает, что могут существовать серьезные причины гуманитарного характера», которые не позволяют искателям убежища вернуться на родину, то она может передать дело квестору для выдачи вида на жительство по гуманитарным основаниям в соответствии с п. 6 ст. 5 Законодательного декрета от 25 июля 1998 г. № 286, срок действия которого составляет один год с возможностью продления. Как правило, комиссия руководствуется нормами международного права о последствиях репатриации для иностранцев, содержащимися, в частности, в ст. 5 Европейской конвенции о правах человека.

мигрантов на защиту. Обращаясь к данным за последние годы, следует отметить, что это была широко используемая форма защиты: в 2016 г. среди 40% заявителей, чье ходатайство было удовлетворено, 5% получили статус беженца, 14% – статус бенефициара субсидиарной защиты и 21% – статус бенефициара гуманитарной защиты. В 2017 г. гуманитарную защиту получили 25% заявителей¹⁴. Высокий процент бенефициаров данного вида защиты в Италии обусловлен тем, что законодательством предусмотрены менее строгие критерии для его признания¹⁵.

Действительно, гуманитарная защита как третья и «наименьшая» форма защиты дополняла собой институт конституционного убежища наряду с двумя другими формами международной защиты (статусом беженца и статусом бенефициара субсидиарной защиты), для предоставления которых установлены значительно более строгие критерии. В частности, Кассационный суд Италии установил, что право на убежище, закрепленное в абзаце третьем ст. 10 Конституции, полностью реализуется через предоставление трех статусов: беженца, бенефициара субсидиарной и гуманитарной защиты. Тем не менее Декрет «Сальвини»¹⁶ предусматривает отмену вида на жительство «по гуманитарным основаниям», заменяя его «специальной защитой», предоставляемой при наличии обстоятельств, подтверждающих наличие угрозы преследования или пыток¹⁷. Кроме того, были определены условия, в соответствии с которыми иностранцы не могут быть репатриированы и им должны предоставляться следующие категории вида на жительство: «для лечения», «жертвам стихийных бедствий» и «за действия, имеющие особую гражданскую ценность». Категория «особые случаи» также пред-

усматривает выдачу видов на жительство для бенефициаров социальной защиты, для жертв бытового насилия и для лиц, подвергшихся трудовой эксплуатации, уже предусмотренных Законом 1998 г. Таким образом, речь идет о достаточно узком и конкретизированном списке видов на жительство по сравнению с «общим» институтом гуманитарной защиты¹⁸, применявшимся в отношении значительно более широкого круга случаев.

Перейдем непосредственно к анализу последних нормативных изменений, затронувших основные права искателей убежища и беженцев, необходимые для обеспечения достаточного уровня жизни. Речь идет о правах, осуществляемых на этапе подачи и рассмотрения заявления о предоставлении убежища, а также касающихся условий приема вынужденных мигрантов. Европейское, в частности итальянское, законодательство предусматривает, что лица, ищущие убежища, имеют право оставаться в Италии, если они являются представителями особо уязвимых категорий. Данные лица могут получить бесплатную медицинскую помощь, в то время как дети, женщины и лица с проблемами физического или психического здоровья имеют право на бесплатную специализированную помощь. Они также вправе получать информацию на понятном языке и общаться с родственниками, получать бесплатную помощь адвоката, встречаться с представителями УВКБ ООН и других органов защиты, иметь опекунов (для несовершеннолетних). Они имеют право на размещение в центрах приема мигрантов и получение необходимых минимальных средств существования, еды и воды, психологической помощи и поддержки в интеграции. При необходимости они также могут получить

¹⁴ См.: DLCI – Dipartimento per le libertà civili e immigrazione. Ministero dell'Interno. Riepilogo dati asilo 2015–2016. URL: http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/riepilogo_dati_2015_2016_0.pdf (accessed date: 20.04.2019).

¹⁵ Подробный анализ критериев предоставления гуманитарной защиты проведен в статье: [Крапивницкая 2018:88–96].

¹⁶ Декрет-закон № 113, принятый 4 октября 2018 г., и конвертирующий его Закон от 1 декабря 2018 г. № 132 были опубликованы под названием «Срочные положения о международной защите и иммиграции, общественной безопасности, а также о мерах по функционированию Министерства внутренних дел, организации и функционированию Национального агентства по управлению и использованию средств, арестованных и конфискованных у организованной преступности». См.: Legge n. 132 del 1 dicembre 2018. URL: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2018/12/03/18G00161/sg> (accessed date: 20.04.2019).

¹⁷ Вид на жительство по гуманитарным основаниям более не может быть выдан ни квестурой, ни территориальными комиссиями и не может быть признан трибуналами вследствие подачи апелляции. Однако Кассационный суд признал, что отмена вида на жительство по гуманитарным основаниям не имеет обратной силы и касается только тех лиц, которые подали ходатайство об убежище после вступления в силу Декрета от 4 октября 2018 г. № 113, т.е. после 5 октября 2018 г.

¹⁸ См.: ASGI – Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione. Le principali novità sui permessi di soggiorno introdotte dal decreto legge No. 113/18. Scheda per operatori. Torino. 2018. URL: https://www.meltingpot.org/IMG/pdf/dl-113-18_permessi-di-soggiorno_scheda-per-operatori_31.10.18.pdf (accessed date: 20.04.2019).

проездной документ. Однако следует отметить, что Декрет «Сальвини» значительно ущемляет правовое положение лиц, ищущих убежище. В частности, ст. 13 Декрета не позволяет лицам, ищущим убежища, зарегистрироваться в бюро регистрации актов гражданского состояния и, следовательно, получить доступ к праву на прописку и соответствующим льготам¹⁹. Более того, в свете введения новой классификации видов на жительство вместо общего, предоставляемого по гуманитарным основаниям, неясной остается судьба людей, ищущих убежище в Италии и спасающихся от войны и вооруженных конфликтов, а также от условий жизни, которые не могут гарантировать выживание.

Система приема и распределения лиц, ищущих убежище, и беженцев в соответствии с Законодательным декретом № 142 включает: центры первой помощи и приема, или «хотспоты»; государственные центры первичного приема; вторичные центры приема на территориальном уровне, являющиеся частью системы SPRAR²⁰. Существуют также дополнительные центры приема (*Centri di accoglienza straordinaria* – CAS)). Квоты для размещения в первичных центрах определяются государством, в то время как за вторичные территориальные центры приема отвечают местные власти совместно с организациями третьего сектора, волонтерскими организациями и НПО. В «хотспотах» происходит идентификация мигрантов по отпечаткам пальцев, производятся медицинские осмотры, а также разделение на искателей международной защиты и экономических мигрантов. Здесь предоставляются самые необходимые услуги, такие как неотложная медицинская помощь, помощь пере-

водчика и распределение в приемные центры. В последнее время в хотспотах нередко нарушения основных прав беженцев, в том числе нарушения гигиенических норм, психологическое и физическое давление [Secanechia 2017:9].

Пребывание в хотспотах может длиться до 30 дней. Впоследствии иностранцы, незаконно прибывшие в Италию и не имеющие документов, удостоверяющих личность, но желающие получить международную защиту, направляются в приемные центры для лиц, ищущих убежище (*Centri di accoglienza per richiedenti asilo* (CARA)), на срок до 35 дней для проверки их личности, рассмотрения ходатайства об убежище и ожидания принятия решения территориальной комиссией. Центры репатриации (*Centri di permanenza per i rimpatri* (CPR)) предназначены для иностранцев, которым отказано в предоставлении убежища и которые должны быть возвращены в страну происхождения. Здесь содержатся лица, ищущие убежища, которые совершили преступления против мира, человечества, целей и принципов Организации Объединенных Наций и другие категории преступлений, предусмотренные Декретом «Сальвини»²¹. Свобода передвижения в этих центрах ограничена. Закон от 30 октября 2014 г. № 163 установил максимальный срок содержания в данных центрах – 90 дней. Декрет «Сальвини» в ст. 2 продлевает этот срок до 180 дней²².

Система SPRAR (*Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati*) включает в себя многочисленные структуры интегрированного приема, управляемые местными органами власти в сотрудничестве с организациями третьего сектора и финансируемые Национальным фондом политики и услуг в области предоставления убежища.

¹⁹ Новое положение не распространяет право на прописку на конкретную категорию лиц, в частности на обладателей вида на жительство для подачи заявления об убежище (*permesso di soggiorno per richiesta asilo*), и, следовательно, может вступить в коллизию с принципом равенства, закрепленным в ст. 3 Конституции Италии. См.: CILD – Coalizione Italiana Libertà e Diritti civili. *Anagrafe e diritti: cosa cambia col decreto Salvini*. Roma: Alternative Liberaire. 2016. URL: https://cild.eu/wp-content/uploads/2019/01/Anagrafe-e-Diritti_V04.pdf (accessed date: 20.04.2019).

²⁰ О системе SPRAR см. ниже. По данным УВКБ ООН, в 2016 г. итальянские центры приняли около 175 тыс. искателей убежища, что в восемь раз больше, чем в 2013 г. Согласно данным Правительства, в 2016 г. 79% вынужденных мигрантов находилось во временных центрах приема, 13% – в центрах SPRAR и 8% – в первичных центрах приема. См.: DLCI – Dipartimento per le libertà civili e immigrazione. Ministero dell'Interno. *Riepilogo dati asilo 2015–2016*. URL: http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/riepilogo_dati_2015_2016_0.pdf (accessed date: 20.04.2019).

²¹ Декрет «Сальвини» также предусматривает задержание в центрах репатриации за такие преступления, как сексуальное насилие; производство, хранение и оборот наркотиков; грабеж и вымогательство; кража; угроза или насилие в отношении государственного должностного лица. Рассмотрение заявления о предоставлении убежища также может быть приостановлено, если существует уголовное производство по одному из названных преступлений, а осуждение за это преступление приведет к отказу в предоставлении убежища.

²² Статья 4 Декрета предусматривает, что нелегальные мигранты могут быть задержаны в отделениях пограничной полиции, если в центрах репатриации нет свободных мест. В данном случае необходимо разрешение мирового судьи, выдаваемое по запросу квестора.

Иностранцы, не имеющие средств к существованию, получают в центрах *SPRAR* различные услуги, которые не ограничиваются только питанием и проживанием, но включают также значительную поддержку посредством индивидуального сопровождения на пути социально-экономической интеграции, помощь в трудоустройстве, изучении языка, а также информационную, медицинскую, юридическую и социальную помощь [Peri 2015:129–134]. С изменениями, внесенными новым законодательством, эта система будет доступна только тем лицам, которые уже являются бенефициарами международной защиты, а также несовершеннолетним иностранцам без сопровождения, в то время как искатели убежища смогут находиться только в государственных центрах первичного приема и дополнительных центрах.

Следует отметить, что система *SPRAR* способствует интеграции, в особенности социальной, иностранцев в Италии, поэтому исключение из нее лиц, ищущих убежища, окажет негативное влияние на реализацию их основных прав. Более того, это ограничение может привести к тому, что большое количество мигрантов окажутся в ситуации незаконного пребывания на итальянской территории [Algotino 2018:188–191].

С одной стороны, можно утверждать, что система приема и интеграции лиц, ищущих убежища, и беженцев в Италии направлена на соблюдение международных и региональных стандартов в этой области. Однако, учитывая количество иностранцев, прибывающих в Италию в поисках убежища, процедура рассмотрения заявлений часто требует значительного времени, что затрудняет полную реализацию основных прав заявителей. Кроме того, отсутствие единой законодательной базы и единого управления препятствует эффективному функционированию системы убежища. Ожидается, что меры, принятые итальянским правительством в 2017 г., в частности расширение состава сотрудников территориальных комиссий, позволят ускорить рассмотрение ходатайств об убежище.

С другой стороны, как было отмечено выше, новый Декрет «Сальвини» предусматривает отмену гуманитарной защиты и соответствующего вида на жительство по гуманитарным основаниям, который будет заменен временными специальными видами на жительство (*permessi speciali temporanei*).

Система *SPRAR* теперь становится «Системой защиты бенефициаров международной защиты и несовершеннолетних иностранцев без сопровождения (*SIPROIMI*)» и исключает лиц, ищущих убежища, из программ интеграции и социальной адаптации, которые считаются примером для всей Европы. Кроме того, продление периода административного задержания искателей убежища повлечет за собой нарушение их личной свободы. Столь значительное сокращение основных прав такой наиболее уязвимой категории лиц, как вынужденные мигранты, противоречит принципам равенства и универсальности прав человека.

Переходя к анализу опыта Королевства Испания по реализации минимальных прав вынужденных мигрантов, необходимо отметить, что в 2017 г. в стране было зарегистрировано наибольшее количество прошений об убежище с момента принятия первого Закона об убежище в 1984 г. В данном случае это, несомненно, связано с венесуэльским кризисом, однако в том же году практически вдвое возросло количество заявок, поданных гражданами Сирии. Возможно, свою роль здесь сыграла более ограничительная миграционная политика Германии и Италии в последние годы, хотя эти страны – члены ЕС продолжают принимать наибольшее количество ходатайств о предоставлении убежища. Однако, несмотря на большое количество заявлений, поданных в Испании, в 2017 г. количество вынужденных мигрантов, которым была предоставлена какая-либо из форм защиты, сократилось почти вдвое по сравнению с предыдущим годом. Уполномоченный по правам человека в Испании в начале 2018 г. также указал на увеличение количества нерассмотренных прошений, что, несомненно, влечет негативные последствия для заявителей с точки зрения осуществления их основных прав²³.

Право на убежище предусмотрено в п. 4 ст. 13 Конституции Испании, которая гласит: «Закон определяет условия предоставления убежища гражданам других стран и апатридам». Это положение первоначально вызвало дискуссию среди конституционалистов по вопросу о том, должны ли нормы о праве на убежище содержаться в обычном законе или в органическом. Конституционный суд Испании в Постановлении от 27 февраля 2002 г. № 53 высказался в пользу первого варианта, сославшись на действовавший в то

²³ В 2017 г. Испания предоставила статус беженца 595 лицам (самый высокий показатель с 1994 г.), однако в сравнении с прошлым годом показатель упал с 67% до 35%, что ниже среднего общеевропейского показателя 45%. См.: CEAR – Comisión Española de Ayuda al Refugiado. Las personas refugiadas en España y Europa. Madrid. 2018. P. 130–131. URL: <https://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/informe-anual-cear-2018.pdf> (accessed date: 20.04.2019).

время Закон от 26 марта 1984 г. № 5 о праве на убежище. В частности, в указанном Постановлении отмечается возможная связь между рассматриваемым законом и правом на свободу и безопасность, закрепленным в п. 1 ст. 17 Конституции Испании, который устанавливает: «Каждый имеет право на свободу и безопасность. Никто не может быть лишен свободы иначе, как в соответствии с положениями настоящей статьи и в случаях и формах, предусмотренных законом». Будучи одним из основных, право на свободу и безопасность должно регулироваться органическим законом. Тем не менее в названном Постановлении Суд разъясняет, что предусмотренные в Законе об убежище ограничения не являются прямыми относительно основного права, закрепленного в п. 1 ст. 17 Конституции – речь идет, скорее, об индивидуальных ограничениях, в соответствии с которыми определенная категория иностранцев, желающих получить убежище в Испании, пользуется личной свободой, признанной для всех испанской Конституцией. Иными словами, Суд говорит о временных изменениях, в рамках которых определенные субъекты пользуются своим правом на личную свободу в конкретных и необобщаемых обстоятельствах. Таким образом, нормативно-правовое регулирование сферы предоставления убежища может содержаться в обычном законе, хотя оно и затрагивает основные права, которые, однако, не подлежат обобщению [Villanueva Turnes 2017:119–123].

В настоящее время право на убежище в Испании регулируется Законом от 30 октября 2009 г. № 12 о праве на убежище и дополнительную защиту²⁴ (далее – Закон об убежище), который имплементирует среди прочего директивы ЕС в данной сфере и повторяет в ст. 3 определение понятия «беженец», содержащееся в Конвенции 1951 г. В Испании также может быть выдан вид на жительство по гуманитарным основаниям, как это предусмотрено в Законе № 4²⁵.

Порядок предоставления международной защиты тоже регулируется Законом об убежище и подразделяется на две отдельные процедуры в зависимости от того, подано ли прошение на терри-

тории Испании или же на границе (в отделениях полиции, отвечающих за пограничные пункты, международных аэропортах и портах) и в центрах задержания иностранцев (*Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE)*), где в качестве меры предосторожности содержатся иностранцы, которые подлежат экстрадиции в соответствии с договорами о реадмиссии. Процедура подачи прошения на границе (*iter en frontera*) обычно более быстрая, чем на территории страны. В действительности независимо от места подачи фактическое время рассмотрения ходатайств часто оказывается значительно более длительным, чем предусмотрено в законодательстве. В течение этого периода заявителю в любом случае предоставляется так называемая *Tarjeta Roja* – официальный документ, удостоверяющий личность, который подтверждает, что лицо, которому он принадлежит, является искателем убежища. Данный документ легализует пребывание мигранта на территории Испании в течение периода рассмотрения его ходатайства. Через шесть месяцев с момента подачи прошения о международной защите *Tarjeta Roja* дает право на рабочую деятельность. Рассмотрение ходатайства о международной защите входит в компетенцию Управления по убежищу и защите (*Oficina de Asilo y Refugio (OAR)*), в то время как предложение о решении выдвигает Межминистерская комиссия по убежищу (*Comisión Interministerial de Asilo y Refugio (CIAR)*) и направляет его в Министерство внутренних дел. По итогам рассмотрения ходатайства о международной защите может быть предоставлен статус беженца, статус бенефициара субсидиарной защиты или вид на жительство по гуманитарным основаниям [Torres, Alarcón, Bárcena 2017:32–39].

Испанское законодательство, как и итальянское, предоставляет искателям убежища и беженцам права, которые необходимы для обеспечения достойного уровня жизни. Во-первых, речь идет о правах, которые должны осуществляться в период подачи и рассмотрения прошения о международной защите. Они закреплены в п. 1 ст. 18 Закона об убежище²⁶. Во-вторых,

²⁴ Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. URL: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2009/BOE-A-2009-17242-consolidado.pdf> (accessed date: 20.04.2019).

²⁵ Ley Orgánica 4/2000 sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su integración social (Art. 31(3)). URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-544> (accessed date: 18.04.2019).

²⁶ Право быть признанным в качестве искателя международной защиты; право на бесплатную юридическую помощь и помощь переводчика; право на передачу своего дела в УВКБ ООН; право приостановления любой процедуры по высылке, выдворению или экстрадиции, которая может представлять собой угрозу для лица, ищущего убежище; право знать содержание дела в любое время; право на медицинское обслуживание; право на получение определенных социальных пособий в течение отведенного времени.

это права, связанные с условиями приема. Так, п. 1 ст. 30 Закона об убежище гласит, что лица, ищущие убежища и не имеющие необходимых средств к существованию, обладают правом на получение услуг системы приема и интеграции, а также социальных услуг. В-третьих, в п. 1 ст. 36 данного Закона упоминаются права, которые установлены в Конвенции 1951 г., испанском законодательстве об иностранцах и иммиграции и законодательстве Европейского союза, а также те права, которые предусмотрены непосредственно подп. (a)–(k) п. 1 рассматриваемой статьи, включая права на доступ к государственной службе занятости, свободное передвижение, доступ к образованию, системе здравоохранения и жилью [Villanueva Turnes 2017:127].

Чаще всего права, относящиеся к первой группе, нарушаются при обращении с мигрантами, которые прибывают по морю к южной границе Испании или в аэропорт Мадрид-Барахас. Регулирование потока вынужденных мигрантов на побережье, в основном в провинциях Кадис и Альмерия, в последние годы характеризовалось отсутствием единого управления, сложностью обращения с лицами особо уязвимых категорий (например, жертвами торговли людьми), а также нехваткой информации, касающейся права на получение международной защиты. Что касается эксклавов Сеута и Мелилья, то эти места исчерпали свои возможности приема еще в 2017 г. Данная ситуация привела к так называемым *devoluciones en caliente* – незамедлительной высылке людей, задержанных в приграничной зоне²⁷.

В 2019 г. в аэропорту Мадрид-Барахас число лиц, ищущих убежища, значительно увеличилось, но отделения, предназначенные для их приема, а также их персонал оказались недостаточно подготовлены. Озабоченность вызвал вопрос о судьбе несовершеннолетних без сопровождения, особенно уязвимой категории лиц, которой должно уделяться повышенное внимание. Было

установлено, что в некоторых случаях возраст не брался в расчет, что позволяло рассматривать ходатайства детей как поданные от взрослого; в результате несовершеннолетние заявители лишались доступа ко всем специальным правам, предусмотренным для данной категории. Проблемы возникали также в ситуации, когда несовершеннолетние сопровождалась взрослыми, которые не имели документов, подтверждающих наличие отношений родства или опекуна, и которые впоследствии оказались не связаны с несовершеннолетними²⁸.

Здесь также следует отметить, что прошение о международной защите, рассмотренное в соответствии с процедурой *en frontera*, с большей вероятностью будет признано неприемлемым или отклонено. Комитет по ликвидации расовой дискриминации также выразил обеспокоенность по поводу тенденции к более быстрому рассмотрению заявлений, поданных гражданами Сирии, по сравнению с ходатайствами граждан других национальностей (особенно украинских и малийских)²⁹.

Что касается прав, отнесенных ко второй и третьей группам, в этом случае необходимо изучить систему приема и интеграции вынужденных мигрантов. Испанская система отличается смешанным управлением и состоит из сети общественных центров, а именно центров приема беженцев (*Centros de Acogida a Refugiados (CAR)*), предназначенных для искателей убежища, бенефициаров международной защиты и апатридов в Испании, центров временного пребывания иммигрантов (*Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI)*) в Сеуте и Мелилье (предусмотренных также для нелегальных иммигрантов), а также центров с программами приема и интеграции, осуществляемыми НПО³⁰. В основе испанской модели приема вынужденных мигрантов лежит интеграционный метод работы, подразумевающий постепенный процесс интеграции мигранта до полной его автономии и подразделяющийся на три этапа³¹. Их продолжительность

²⁷ По данному вопросу ЕСПЧ вынес Постановление от 3 октября 2017 г. по делу *N.D. and N.T. v. Spain* (nos. 8675/15 and 8697/15).

²⁸ *Las personas refugiadas en España y Europa*. Madrid. 2018. P. 93. URL: <https://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/informe-anual-cear-2018.pdf> (accessed date: 20.04.2019).

²⁹ *Informe sobre discriminación de personas migrantes y refugiadas en España*. Madrid. 2016. P. 16. URL: <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2017/02/Informe-discriminaci%C3%B3n.pdf> (accessed date: 20.04.2019).

³⁰ Неправительственные организации субсидируются Генеральным управлением по вопросам миграции Министерства труда и социального обеспечения Испании. Средства, предоставленные НПО для приема и интеграции, дополняются ресурсами, которые поступают из общего государственного бюджета Генерального секретариата по вопросам иммиграции и эмиграции и – для некоторых программ – из Европейского фонда беженцев, из Европейского социального фонда и Фонда убежища, миграции и интеграции.

зависит от уровня уязвимости мигрантов и для лиц, которые не входят в особо уязвимые категории, составляет не более 18 месяцев (шесть месяцев – этап приема, шесть месяцев – этап интеграции и шесть месяцев – этап обретения автономии). Для лиц особо уязвимых категорий продолжительность интеграционного приема составляет максимум 24 месяца (девять месяцев – этап приема, 11 месяцев – этап интеграции и четыре месяца – этап обретения автономии) [López Martín, Gil Garrido, Montero Orozco 2016:106–108].

Интеграционные программы направлены на реализацию вышеупомянутых прав вынужденных мигрантов, связанных с приемом и интеграцией, однако на данном этапе также возникают ситуации, которые характеризуются различными нарушениями. Что касается права на работу, прежде всего следует помнить, что в Испании лица, ищущие убежища, могут осуществлять рабочую деятельность по прошествии шести месяцев с момента подачи заявления, поэтому первые месяцы посвящаются изучению языка и обучению. К данным мероприятиям необходимо относиться с предельным вниманием, поскольку отсутствие языковых навыков, низкий уровень профессиональной подготовки и психологические травмы, связанные с опытом вынужденной миграции, оказывают негативное влияние на социально-профессиональную интеграцию [Iglesias Martín, Estrada 2018:154]. Искатели убежища и беженцы, как и все иммигранты, чаще всего работают неофициально и в несоответствующих условиях труда³². Фактически это приводит к «застреванию» в ненадежных сегментах производства и занятости независимо от их квалификации [Iglesias Martín, Estrada 2018:152]. Если, с одной стороны, существуют трудности, связанные с неопределенностью правового и административного статуса искателей убежища, или трудности с истребованием сертификатов и документов из стран исхода, то, с другой – наблюдается тенденция к согласию на любого вида работы, продиктованная настоятельной необходимостью выйти за рамки систе-

мы приема, чтобы обрести экономическую независимость. Другим немаловажным фактором, влияющим на социально-трудовую интеграцию данной категории лиц, является сеть социальной поддержки: там, где она слаба, интегрироваться будет сложнее.

Что касается права на жилище, то просители и бенефициары защиты сталкиваются с трудностями при осуществлении данного права, когда покидают центры приема. Собственники жилья и арендодатели часто требуют предоставить гарантии, платежные ведомости и справки о наличии средств к существованию, которых у вынужденных мигрантов обычно нет. Вместе с тем доступ к общественному жилому фонду, как правило, исключается, поскольку для предоставления такого жилья предъявляются требования (например, определенный период проживания в конкретном муниципалитете), которым лица данной категории едва ли могут соответствовать. В связи с этим, значительная часть искателей и бенефициаров защиты может получить доступ только к домам совместного проживания, где условия жизни часто наносят вред психическому и физическому здоровью этих людей и вызывают разногласия в обществе, которые зачастую являются благодатной почвой для проявлений расизма и ксенофобии [López Martín, Gil Garrido, Montero Orozco 2016:113].

Что касается права на здоровье, то испанская система приема должна решить такие проблемы, как отсутствие гигиены в местах первого приема, отсутствие компетентных служб охраны психического здоровья вынужденных мигрантов и трудность доступа к местным медицинским услугам, хотя искатели убежища и беженцы имеют право на получение карты медицинского страхования, которая гарантирует доступ в медицинские центры и больницы на тех же условиях, что и для граждан Испании [Rodríguez-García-de Cortázar et al. 2018:112].

В заключение необходимо отметить явный пробел в испанском миграционном законодательстве. После вступления в силу Закона об убежище, согласно третьему положению заклю-

³¹ Этап приема предусматривает удовлетворение основных потребностей бенефициара с момента его прибытия в Испанию и включает в себя реализацию права на общение со специализированным персоналом, психологическую поддержку, юридическую помощь, услуги письменного и устного перевода, а также мероприятия, реализуемые в центре приема. Второй этап (интеграция) начинается, когда бенефициары покидают систему приема и запрашивают необходимую помощь, чтобы иметь возможность продолжить процесс интеграции самостоятельно. Программа интеграции завершается третьим этапом (обретение автономии), на котором бенефициары могут получить помощь по определенным аспектам.

³² См.: Informe sobre discriminación de personas migrantes y refugiadas en España. Madrid. 2016. P. 9–11. URL: <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2017/02/Informe-discriminaci%C3%B3n.pdf> (accessed date: 20.04.2019).

чительного раздела, правительство обязалось издать исполнительный регламент по введению в действие данного Закона в течение последующих шести месяцев. По прошествии 10 лет это положение так и не было реализовано, и, соответственно, продолжают действовать нормы Королевского указа от 10 февраля 1995 г. № 203, которые привели в исполнение предыдущий Закон о беженцах от 19 мая 1994 г. № 9. Что касается реализации прав беженцев, то последствия очевидны: отсутствие нового регламента оставило исполнительным органам широкие полномочия в миграционной сфере; показательным примером является применение по своему усмотрению дифференцированного обращения в отношении лиц уязвимых категорий. Как показывает опыт Сеуты и Мелильи, существуют противоречия между органами управления, которые предпочитают ограничительное применение закона, и контролирующими и судебными органами, которые настаивают на его широком толковании, более благоприятном для эффективной реализации прав вынужденных мигрантов.

Миграционный кризис в Европе демонстрирует, что, несмотря на существование международных и региональных стандартов в области прав человека, на практике те права, которые необходимы для поддержания достойного уровня жизни людей, обратившихся с просьбой о предоставлении убежища, не соблюдаются в полной мере. На примере Испании и Италии можно наблюдать, как государства, которые вынуждены сталкиваться с чрезмерно большим потоком вынужденных мигрантов, начинают проводить более рестриктивную миграционную политику. Ужесточение законодательства о предоставлении убежища, в свою очередь, становится инструментом политических элит в борьбе за власть.

Необходимо определить механизмы справедливого распределения искателей убежища, разделить бремя обязанностей между европейскими государствами и сделать Дублинское соглашение более гибким, а также улучшить управление цен-

трами приема беженцев. В частности, каждое государство-член, включая Испанию и Италию, должно ускорить процесс принятия решений о предоставлении убежища, продолжая при этом тщательно анализировать каждый отдельный случай обращения с ходатайством. В настоящее время в странах – членах ЕС процедура рассмотрения заявок занимает в среднем от шести до девяти месяцев. Этот период для заявителей полон неопределенности, которая сопровождается нарушениями, препятствующими полной реализации их прав. Подобная медлительность также является бременем для государственной администрации.

Кроме того, другим важным аспектом является вопрос готовности общества к принятию мигрантов. Часто лицо, желающее получить убежище, воспринимается как опасность: оно олицетворяет стереотип преступника, воспринимается как конкурент в доступе к услугам, которые гарантируют основные права (на труд, жилище, социальное обеспечение, образование и т.д.), и, наконец, считается угрозой для традиционных и культурных ценностей [Pries 2018:90; Aguilar-Idañez, Buraschi 2017:110]. В связи с этим сегодня необходимо стимулировать дальнейшее исследование этой проблемы и анализировать ее причины, связанные, в частности, с неравномерным развитием стран. Необходимо также продемонстрировать правовые, социально-политические, этические и стратегические издержки безразличия к данной ситуации. Выявление нарушений, которые мешают надлежащей реализации прав искателей убежища и бенефициаров международной защиты, необходимо, однако не достаточно для того, чтобы сделать их осуществление действительно эффективным. В этом смысле важна деятельность исследователей и организаций гражданского общества, которые на протяжении многих лет составляют «становой хребет общественного движения за безопасное убежище в Европе» [Pries 2018:89].

Список литературы

1. Богатырева О.Н., Крапивницкая Е.Д. 2017. Беженцы и права, обеспечивающие выживание: международные и национальные стандарты (современный опыт Итальянской Республики). – *Электронное приложение к Российскому юридическому журналу*. № 5. С. 24–40.
2. Иванов Д.В. 2014. Международная защита прав вынужденных мигрантов в решениях Европейского суда по правам человека. Часть 2. – *Московский журнал международного права*. № 1 (93). С. 44–61.
3. Крапивницкая Е.Д. 2018. Субсидиарная и гуманитарная защита вынужденных мигрантов в Италии. – *Известия Уральского федерального университета. Серия 3:*

- Общественные науки.* Т. 13. № 3. С. 88–96.
4. Потемкина О.Ю. 2015. Европейская повестка дня по миграции – новый поворот в иммиграционной политике ЕС? – *Современная Европа.* № 4. С. 28–40. DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope420152840>
 5. Aguilar-Idáñez M.J., Buraschi D. 2017. Migrantes y refugiados: apuntes clave para un nuevo relato. – *Revista Lusófona de Educação.* No. 37. P. 103–116. DOI: doi: 10.24140/issn.1645-7250.rle37.07
 6. Algostino A. 2018. Il decreto “sicurezza e immigrazione” (decreto legge n. 113 del 2018): estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e disegualianza. – *Costituzionalismo.it.* No. 2. P. 167–200.
 7. Ambrosini M. 2015. L’asilo reticente: i diritti umani alla prova. – *Il Mulino: Rivista bimestrale di cultura e di politica.* No. 6. P. 1018–1026.
 8. Ballatore R.M. [et al.]. 2017. Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers). I rifugiati ed i richiedenti asilo in Italia, nel confronto europeo. – *Banca d’Italia Eurosistema.* No. 337. URL: https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2017-0377/QEF_377_17.pdf (accessed date: 10.04.2019)
 9. Biondi Dal Monte F. 2013. *Dai diritti sociali alla cittadinanza: la condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali.* Torino: G. Giappichelli Editore. 333 p.
 10. Biondi Dal Monte F. 2016. La disciplina del diritto d’asilo tra accoglienza ed emergenza. Il quadro italiano. – *Modelli di disciplina dell’accoglienza nell’emergenza immigrazione: la situazione dei richiedenti asilo dal diritto internazionale a quello regionale.* A cura di J. Woelk, F. Guella, G. Pelacani. Trento: Università degli Studi di Trento. P. 75–98.
 11. Curreri S. 2018. Prime considerazioni sui profili d’incostituzionalità del decreto legge n. 113/2018 (c.d. “decreto sicurezza”). – *Federalismi.it: rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato.* No. 22. URL: <https://www.federalismi.it/nv14/editoriale.cfm?eid=497> (accessed date: 18.04.2019).
 12. Del Guercio A. 2016. *La protezione dei richiedenti asilo nel diritto internazionale ed europeo.* Napoli: Editoriale Scientifica. 476 p.
 13. García Vitoria I. 2018. Una década sin reglamento de asilo en España: obstáculos e interpretaciones divergentes. – *Anuario CIDOB de la Inmigración.* P. 116–128. DOI: doi: <https://doi.org/10.24241/AnuarioCIDOBInmi.2018.116>. URL: https://www.cidob.org/articulos/anuario_cidob_de_la_inmigracion/2018/una_decada_sin_reglamento_de_asilo_en_espana_obstaculos_e_interpretaciones_divergentes (accessed date: 18.03.2019).
 14. Iglesias-Martínez J., Estrada C. 2018. ¿Birds of passage? La integración social de la población refugiada en España. – *Iberoamerican Journal of Development Studies.* Vol. 7. No. 1. P. 144–167.
 15. López Martín M., Gil Garrido E., Montero Orozco C. 2016. El sistema de asilo y su protección social en España. – *Servicios Sociales y Política Social.* No. 111. P. 105–115.
 16. Mangiaracina A. 2015. Quali alternative alla “detenzione” nei centri di accoglienza? – *Il traffico di migranti. Diritti, tutele, criminalizzazione.* A cura di V. Militello, A. Spena. Torino: G. Giappichelli Editore. P. 244–252.
 17. Peri C. 2015. Il sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia: punti di forza e criticità. – *Dossier statistico immigrazione.* P. 129–134. URL: <https://centroastalli.it/wp-content/uploads/2013/06/Il-sistema-di-accoglienza-per-richiedenti-asilo-e-rifugiati-in-Italia-punti-di-forza-e-criticita-C3%A0.pdf> (accessed date: 18.04.2019).
 18. Pries L. 2018. Entre la bienvenida y el rechazo: la “Crisis de los refugiados” en Europa. – *Polis. México.* Vol. 14. No. 2. P. 71–96.
 19. Rodríguez-García-de-Cortázar A. [et al.]. 2018. Salud Pública (también) para las personas migrantes y refugiadas en Europa. – *Gaceta Sanitaria.* Vol. 32. No. 2. P. 111–113. DOI: <http://dx.doi.org/10.1016/j.gaceta.2017.05.005>
 20. Secanechia I. A. 2017. Paese di accoglienza: Il successo di un modello innovativo di accoglienza dei richiedenti asilo in Italia. – *Senior Capstone Theses.* No. 32. URL: https://scholarworks.arcadia.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1034&context=senior_theses (accessed date: 10.03.2019).
 21. Torres A.M, Alarcón N., Bárcena P. 2017. *La protección internacional de los solicitantes de asilo. Guía práctica para la abogacía.* Madrid: Fundación Abogacía Española; ACNUR. 74 p.
 22. Villanueva Turnes A. 2017. Aproximándonos al derecho al asilo en España. – *Revista Lusófona de Educação.* No. 37. P. 117–130. DOI: 10.24140/issn.1645-7250.rle37.08

References

1. Aguilar-Idáñez M.J., Buraschi D. Migrantes y refugiados: apuntes clave para un nuevo relato. – *Revista Lusófona de Educação.* 2017. No. 37. P. 103–116. DOI: doi: 10.24140/issn.1645-7250.rle37.07
2. Algostino A. Il decreto “sicurezza e immigrazione” (decreto legge n. 113 del 2018): estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e disegualianza. – *Costituzionalismo.it.* 2018. No. 2. P. 167–200.
3. Ambrosini M. L’asilo reticente: i diritti umani alla prova. – *Il Mulino: Rivista bimestrale di cultura e di politica.* 2015. No. 6. P. 1018–1026.
4. Ballatore R.M. [et al.]. Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers). I rifugiati ed i richiedenti asilo in Italia, nel confronto europeo. – *Banca d’Italia Eurosistema.* 2017. No. 337. URL: https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2017-0377/QEF_377_17.pdf (accessed date: 10.04.2019).
5. Biondi Dal Monte F. *Dai diritti sociali alla cittadinanza: la condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali.* Torino: G. Giappichelli Editore. 2013. 333 p.
6. Biondi Dal Monte F. La disciplina del diritto d’asilo tra accoglienza ed emergenza. Il quadro italiano. – *Modelli di disciplina dell’accoglienza nell’emergenza immigrazione: la situazione dei richiedenti asilo dal diritto internazionale a quello regionale.* A cura di J. Woelk, F. Guella, G. Pelacani. Trento: Università degli Studi di Trento. 2016. P. 75–98.
7. Bogatyreva O.N., Krapiwnitskaya E.D. Bezhtensy i prava, obespechivayushchie vyzhivanie: mezhdunarodnye i natsional’nye standarty (sovmennyyi opyt Ital’yanskoi Respubliki) [Refugees and Rights That Ensure Survival: international and national standards (modern experience of Italian Republic)]. – *Elektronnoe prilozhenie k Rossiiskomu yuridicheskomu zhurnaluu.* 2017. No. 5. P. 24–40. (In Russ.)
8. Curreri S. Prime considerazioni sui profili d’incostituzionalità del decreto legge n. 113/2018 (c.d. “decreto sicurezza”). – *Federalismi.it: rivista di diritto*

- pubblico italiano, comunitario e comparato*. 2018. No. 22. URL: <https://www.federalismi.it/nv14/editoriale.cfm?eid=497> (accessed date: 18.04.2019).
9. Del Guercio A. *La protezione dei richiedenti asilo nel diritto internazionale ed europeo*. Napoli: Editoriale Scientifica. 2016. 476 p.
 10. García Vitoria I. Una década sin reglamento de asilo en España: obstáculos e interpretaciones divergentes. – *Anuario CIDOB de la Inmigración*. 2018. P. 116–128. DOI: doi.org/10.24241/AnuarioCIDOBInmi.2018.116. URL: https://www.cidob.org/articulos/anuario_cidob_de_la_inmigracion/2018/una_decada_sin_reglamento_de_asilo_en_espana_obstaculos_e_interpretaciones_divergentes (accessed date: 18.03.2019).
 11. Iglesias-Martínez J., Estrada C. ¿Birds of passage? La integración social de la población refugiada en España. – *Iberoamerican Journal of Development Studies*. 2018. Vol. 7. No. 1. P. 144–167.
 12. Ivanov D.V. Mezhdunarodnaya zashchita prav vyzhdenykh migrantov v resheniyakh Evropeiskogo suda po pravam cheloveka. Chast' 2 [International Protection of the Rights of Forced Migrants in Judgments of the European Court of Human Rights (Part II)]. – *Moscow Journal of International Law*. 2014. No. 1 (93). P. 44–61. (In Russ.)
 13. Krapivnitskaya E.D. Subsidiarnaya i gumanitarnaya zashchita vyzhdenykh migrantov v Italii [Subsidiary and Humanitarian Protection of Forced Immigrants in Italy]. – *Izvestiya Ural'skogo federal'nogo universiteta. Seriya 3: Obshchestvennye nauki*. 2018. Vol. 13. No. 3. P. 88–96. (In Russ.)
 14. López Martín M., Gil Garrido E., Montero Orozco C. El sistema de asilo y su protección social en España. – *Servicios Sociales y Política Social*. 2016. No. 111. P. 105–115.
 15. Mangiaracina A. Quali alternative alla “detenzione” nei centri di accoglienza? – *Il traffico di migranti. Diritti, tu-tele, criminalizzazione*. A cura di V. Militello, A. Spena. Torino: G. Giappichelli Editore. 2015. P. 244–252.
 16. Peri C. Il sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia: punti di forza e criticità. – *Dossier statistico immigrazione*. 2015. P. 129–134. URL: <https://centroastalli.it/wp-content/uploads/2013/06/II-sistema-di-accoglienza-per-richiedenti-asilo-e-rifugiati-in-Italia-punti-di-forza-e-criticita%3%A0.pdf> (accessed date: 18.04.2019).
 17. Potemkina O.Yu. Evropeiskaya povestka dnya po migratsii – novyi povorot v immigratsionnoi politike ES? [The European Migration Agenda – A New Turn in the EU Immigration Policy?] – *Sovremennaya Evropa*. 2015. No. 4. P. 28–40. DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope420152840>
 18. Pries L. Entre la bienvenida y el rechazo: la “Crisis de los refugiados” en Europa. – *Polis. México*. 2018. Vol. 14. No. 2. P. 71–96.
 19. Rodríguez-García-de-Cortázar A. [et al.]. 2018. Salud Pública (también) para las personas migrantes y refugiadas en Europa. – *Gaceta Sanitaria*. Vol. 32. No. 2. P. 111–113. DOI: <http://dx.doi.org/10.1016/j.gaceta.2017.05.005>
 20. Secanecchia I.A. Paese di accoglienza: Il successo di un modello innovativo di accoglienza dei richiedenti asilo in Italia. – *Senior Capstone Theses*. 2017. No. 32. URL: https://scholarworks.arcadia.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1034&context=senior_theses (accessed date: 10.03.2019).
 21. Torres A.M, Alarcón N., Bárcena P. *La protección internacional de los solicitantes de asilo. Guía práctica para la abogacía*. Madrid: Fundación Abogacía Española; ACNUR. 2017. 74 p.
 22. Villanueva Turnes A. Aproximándonos al derecho al asilo en España. – *Revista Lusófona de Educação*. 2017. No. 37. P. 117–130. DOI: [10.24140/issn.1645-7250.rle37.08](https://doi.org/10.24140/issn.1645-7250.rle37.08)

Информация об авторах

Екатерина Дмитриевна Крапивницкая,
Ph.D. (сравнительное и международное публичное право), кафедра публичного права, Римский университет «La Sapienza»

00185, Италия, Рим, Piazzale Aldo Moro, 5

katya.krapi@hotmail.com
ORCID:0000-0001-7433-1097

Роберта Брунетти,

магистр в области сотрудничества и развития, Римский университет «La Sapienza»

00185, Италия, Рим, Piazzale Aldo Moro, 5

roberta.brunetti1@gmail.com
ORCID: 0000-0002-0774-5991

About the Authors

Ekaterina D. Krapivnitskaya,
Ph.D. in Public Law (comparative and international), Department of Public Law, University of Rome “La Sapienza”

5, Piazzale Aldo Moro, Rome, Italy, 00185

katya.krapi@hotmail.com
ORCID:0000-0001-7433-1097

Roberta Brunetti,

Master in Cooperation and Development, University of Rome “La Sapienza”

5, Piazzale Aldo Moro, Rome, Italy, 00185

roberta.brunetti1@gmail.com
ORCID: 0000-0002-0774-5991