

**Московский
журнал
международного
права**

**Moscow
Journal
of International
Law**

Научно-теоретический
и информационно-практический
журнал

Издается с 1991 года
на русском языке

Выходит один раз в три месяца
№ 1 (89) 2013 январь-март

Содержание

Международное гуманитарное право

- Русинова В.Н.* Международно-правовое регулирование права на жизнь
в вооруженных конфликтах 4
Vera N. Rusinova Right to Life in Armed Conflicts
under International Law 20

Международное право окружающей среды

- Копылов М.Н., Копылов С.М.* Наставление по стратегической
экологической оценке 21
Mikhail N. Kopylov, Stanislav M. Kopylov A Menial on the Strategic
Environmental Assessment 38
Пушкарева Э.Ф. Обеспечение охраны окружающей среды
при осуществлении экономической деятельности:
международно-правовое регулирование (Часть 1) 39
Elvira F. Pushkareva Enforcement of the Environmental Protection by the
means of Economic Activity Regulations: International Law Perspective
(Part 1) 60

Международное космическое право

- Кукушкина А.В.* Международно-правовая охрана космической
окружающей среды 61
Anna V. Kukushkina International Law Protection
of Space Environment 72

Международное экономическое право

<i>Толочко О.Н.</i> Международное экономическое право и его место в системе правового регулирования международных экономических отношений	73
<i>Olga N. Tolochko</i> The International Economic Law and its Place to System of Legal Regulation of the International Economic Relations	91

Международное право массовой информации

<i>Касенова М.Б.</i> К вопросу формирования международно-правовой модели управления интернетом (Итоги Всемирной встречи на высшем уровне по вопросам информационного общества)	92
<i>Madina B. Kasenova</i> When it Comes to Designing an International Internet Governance Model (As discussed at The World Summit on the Information Society)	108

Международное частное право

<i>Хизунова А.Н.</i> Протоколы банкротства как особый «инструмент» регулирования процедуры трансграничного банкротства (Часть 1) . .	109
<i>Alexandra N. Khizunova</i> Cross-border Insolvency Protocols as Special Instrument of Cross-border Insolvency Proceedings (Part 1)	128

Европейское право

<i>Абашидзе А.Х., Маличенко В.С.</i> Регулирование клинических исследований по праву Европейского союза	129
<i>Aslan H. Abashidze, Vladislav S. Malichenko</i> Regulation of Clinical Trials under the European Union Law	141
<i>Егорова Е.Н.</i> Правосубъектность Европейского союза и международное трудовое право	142
<i>Ekaterina N. Egorova</i> The EU Legal Personality and International Labour Law	151

Голоса молодых

<i>Гуласарян А.С.</i> Ответственность международных организаций и Международный Суд ООН	152
<i>Artur S. Gulasarian</i> The Responsibility of International Organizations and the International Court of Justice	171
<i>Собирова С.И.</i> Институт заочного производства в законодательстве Республики Узбекистан	172
<i>Sevara I. Sobirova</i> The Institute of Absentia in the Legislation of the Republic of Uzbekistan	178

<i>Тулупов Д.С.</i> Российско-китайское сотрудничество в Арктике.	
Возможности и вызовы	179
<i>Dmitry S. Tulupov</i> Russia and China's Cooperation in the Arctic.	
Challenges and Opportunities	190

Документы

<i>Вылегжанин А.Н., Шаповалов Б.П.</i> Правовые основы арктической политики Европейского союза	191
Развитие политики Европейского союза в Арктическом регионе: прогресс с 2008 года и последующие шаги	203

МЕЖДУНАРОДНОЕ ГУМАНИТАРНОЕ ПРАВО

Международно-правовое регулирование права на жизнь в вооружённых конфликтах

*Русинова В.Н.**

В статье подвергается сомнению существование коллизии между нормами международного гуманитарного права и международного права прав человека в области защиты права на жизнь и обосновывается вывод о том, что буквальное и систематическое толкование международных договоров и последующая практика их применения позволяют объединить критерии оценки правомерности лишения жизни в вооружённом конфликте в один тест, учитывающий положения обеих отраслей международного права. Применение такого комплексного теста, поднимающего планку требований, предъявляемых к применению силы, по сравнению с нормами международного гуманитарного права, знаменует новый виток в развитии международного права, применимого к вооружённым конфликтам.

Ключевые слова: право на жизнь; вооружённые конфликты; международное гуманитарное право; международное право прав человека; правовая коллизия.

С течением времени доктринальный подход к соотношению международного права прав человека и международного гуманитарного права претерпел существенные изменения. Несмотря на то, что из текстов международных договоров по правам человека прямо следовало,

* Русинова Вера Николаевна – к.ю.н., LL.M. (Гёттинген), заместитель заведующего кафедрой международного права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». vrusinova@hse.ru. Исследование осуществлено в рамках Программы «Научный фонд НИУ ВШЭ» в 2013-2014 гг., проект № 12-01-0212.

что они применимы в вооружённых конфликтах, роль международного права прав человека в регулировании отношений, возникающих в этих специфических ситуациях, долгое время нивелировались господствовавшей концепцией признания международного гуманитарного права в качестве *lex specialis*. Постепенно на смену этой концепции пришла другая. В научной и учебной литературе, а также в практике международных органов для описания взаимоотношений этих отраслей стали использоваться такие понятия как «комплементарность», «интеграция» и «конвергенция»¹. При этом подчёркивалось, что признание взаимодополняемости международного гуманитарного права и международного права прав человека отнюдь не гарантирует, что нормы этих отраслей являются абсолютно совместимыми.

В качестве хрестоматийного примера, иллюстрирующего противоречие между отдельными нормами, как правило, используется право на жизнь, а точнее, определение правомерности лишения жизни в ходе вооружённого конфликта. Разрешать эту коллизию предлагается на основании принципа *lex specialis derogat lege generali*. Специальными – вслед за Международным судом ООН – объявляются нормы международного гуманитарного права² или же предлагается определять, какие нормы будут специальными, а какие общими, в зависимости от особенностей конкретной ситуации³. Вместе с тем, сами тесты международных договоров и практика их применения международными судебными и квазисудебными органами позволяют усомниться в справедливости тезиса о существовании этой коллизии.

¹ См.: Human Rights Committee (HRC), General Comment No. 31, Para. 11; Карташкин В.А. Права человека: международная защита в условиях глобализации. М., 2011. С. 56-58; Droege C. Elective affinities? Human Rights and Humanitarian Law // IRRC. 2008. Vol. 90. № 871. P. 521-522; Alston Ph., Morgan-Foster J., Abresch W. The Competence of the UN Human Rights Council and its Special Procedures in Relation to Armed Conflicts: Extrajudicial Executions in the “War on Terror” // EJIL. 2008. Vol. 19. № 1. P. 191-196; Heintze H.-J. On the Relationship Between Human Rights Law Protection and International Humanitarian Law // IRRC. 2004. Vol. 86. № 856. P. 793.

² International Court of Justice (ICJ), Advisory Opinion on Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Para. 25; Advisory Opinion on Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Para. 106.

³ Sassoli M., Olson L. The Relationship Between International Humanitarian and Human Rights Law Where It Matters: Admissible Killing and Internment of Fighters in Non-International Armed Conflicts // IRRC. 2008. Vol. 90. № 871. P. 614.

I. Международное гуманитарное право и международное право прав человека: пределы совместимости

1. Критерии правомерности лишения жизни: два подхода

Критерии правомерности лишения жизни в соответствии с международным гуманитарным правом до сих пор относятся к числу дискуссионных вопросов. Если взять за основу позицию Международного комитета Красного Креста⁴, то общее правило можно сформулировать следующим образом. Лишение жизни комбатанта, члена организованной вооружённой группы или лица, принимающего непосредственное участие в военных действиях, во время совершения этих действий, если эти лица не являются *hors de combat* и применение силы не приведёт или не приводит к потерям среди гражданского населения и разрушению гражданских объектов, которые были бы чрезмерны по отношению к получаемому военному преимуществу, и если при этом не используются запрещённые средства и методы ведения войны, является правомерным.

Международные договоры по правам человека устанавливают общий запрет «произвольного»⁵ или «умышленного»⁶ лишения жизни. В связи с тем, что Международный пакт о гражданских и политических правах, Американская конвенция по правам человека, Африканская хартия прав человека и народов не допускают отступлений от соблюдения права на жизнь, а правом отступить от ст. 2 Конвенции о защите прав человека и основных свобод государство может не воспользоваться (и на практике до сих пор ни разу не воспользовалось), к оценке правомерности лишения жизни в ситуации вооружённого конфликта будут применимы общие критерии, на основании которых определяется правомерность лишения жизни в результате применения силы. Различные международные судебные и квазисудебные органы, занимающиеся защитой прав человека, используют в своей практике один и тот же общий тест, состоящий из четырёх основных элементов или критериев⁷. Во-первых, применение силы должно осуществляться в соот-

⁴ Interpretive Guidance on the Notion of Direct Participation in Hostilities under International Humanitarian Law. ICRC, 2009.

⁵ Пункт 1 ст. 6 (1) Международного пакта о гражданских и политических правах (далее — МПГП), п. 1 ст. 4 Американской конвенции по правам человека, ст. 1 Африканской хартии по правам человека и народов.

⁶ Статья 2 Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

⁷ HRC, *Suarez de Guerrero v. Colombia*, Paras. 13.1-13.3; ECHR, *McCann and Others*, Paras. 147-150, 192-194, 200, 211, 212; *Andronicou and Constantinou v. Cyprus*, Paras. 171,

ветствии с надлежащей правовой базой. Во-вторых, применение силы должно быть «строго пропорционально» таким целям, как защита жизни других лиц, осуществление ареста, предупреждение побега или подавление бунта или мятежа. В-третьих, лишение жизни должно быть «абсолютно необходимо», т.е. должно являться крайним средством. В-четвёртых, должны предприниматься меры предупреждения, включающие в себя как надлежащее планирование применения силы, которое должно учитывать все указанные выше критерии, так и необходимость делать предупреждение о применении оружия. Очевидно, что если попытаться применить этот строгий тест в ситуации вооружённого конфликта, то правомерными будут признаны лишь немногие из случаев применения силы, которые, между тем, вполне соответствуют международному гуманитарному праву.

Кроме того, международное гуманитарное право, применимое в международных вооружённых конфликтах, прямо предусматривает право комбатантов «принимать непосредственное участие в военных действиях»⁸. Как может эта управомочивающая норма, закрепляющая право применять силу и выводить комбатантов противника из строя, сочетаться с требованиями международного права прав человека об абсолютной необходимости и строгой пропорциональности применения летального оружия? На основании этого делается вывод, что подходы, используемые в международном гуманитарном праве и международном праве прав человека для определения правомерности лишения жизни, несовместимы: применяться может только один из них.

2. Возможность интеграции двух подходов

В правильности вывода о существовании коллизии между нормами международного гуманитарного права и международного права прав человека заставляют усомниться сразу несколько причин. Во-первых, международные договоры по правам человека принимались теми же государствами, которые участвовали в договорах по международному гуманитарному праву, а значит, было бы, как минимум, не совсем логично, если бы государства соглашались с текстом норм, которые находятся в прямом противоречии с принятыми ранее. Во-вторых, нормы международного права должны толковаться в свете принципа

172; IACommHR, *Armando Alejandro and Others v. Cuba*, Paras. 42, 45; IACtHR, *Neira Alegría et al. v. Peru*, Paras. 69, 72.

⁸ Пункт 2 ст. 43 Первого Дополнительного протокола.

системной интеграции⁹, что означает необходимость из всех возможных вариантов интерпретации отдавать предпочтение такому, который позволяет избежать противоречия¹⁰. Наконец, в-третьих, деление норм международного права на отрасли достаточно схоластично. В случае с международным правом прав человека и международным гуманитарным правом это особенно заметно в двух Дополнительных протоколах 1977 г., которые посвящены защите жертв вооружённых конфликтов, а также в Факультативном протоколе к Конвенции о правах ребёнка, касающемся участия детей в вооружённых конфликтах. Кроме того, до сих пор не прекращаются споры о названиях и точных границах международного гуманитарного права и международного права прав человека. Наконец, формирование международных обычаев происходит вне зависимости от того, где проложены границы между отраслями международного права.

Следовательно, необходимо установить, действительно ли существует коллизия между нормами международного гуманитарного права и международного права прав человека в сфере оценки правомерности лишения жизни в ходе вооружённого конфликта, обратившись как к текстам основных международных договоров, так и к практике их применения.

Вопрос, на который предстоит ответить, заключается в следующем: исключают ли сами тексты договоров по международному гуманитарному праву и международному праву прав человека возможность совместного применения норм этих двух отраслей при анализе правомерности лишения жизни?

Современная формулировка оговорки Мартенса, содержащаяся в п. 2 ст. 1 Первого Дополнительного протокола, гласит: «В случаях, не предусмотренных настоящим Протоколом или другими международными соглашениями, гражданские лица и комбатанты остаются под защитой и действием принципов международного права, проистекающих из установившихся обычаев, из принципов гуманности и из требований общественного сознания». Исходя из того, что под «другими международными соглашениями» можно понимать все договорные нормы международного права, применимые в вооружённых

⁹ Пункт 1, 3 (с) ст. 31 Венской конвенции о праве международных договоров.

¹⁰ Фрагментация международного права: трудности, обусловленные диверсификацией и расширением сферы охвата международного права. Доклад Исследовательской группы Комиссии международного права под пред. М. Коскениеми. Пар. 37.

конфликтах, следует, что, в принципе, международное гуманитарное право не является автономной или закрытой системой. Возвращаясь к разрешаемому нами вопросу, можно утверждать, что источники международного гуманитарного права не препятствуют применению договоров по правам человека, предоставляющих большую защиту лицам, затронутым вооружённым конфликтом.

Что касается международных договоров по правам человека, то коллизийный потенциал сконцентрирован в очень строгом тесте проверки правомерности лишения жизни. Из текстов Международного пакта о гражданских и политических правах, Американской конвенции по правам человека и Африканской хартии прав человека и народов прямо следует, что зафиксированный в них запрет произвольного лишения жизни применим и в вооружённых конфликтах. Это означает только то, что следуя принципу *ad impossibilia lex non cogit*, планка «произвольности» в вооружённых конфликтах должна снижаться. Однако, до какого предела? Теоретически возможны два варианта ответа на этот вопрос.

Первый заключается в том, чтобы использовать для толкования понятия «произвольности» правила международного гуманитарного права как устанавливающие минимальные стандарты гуманности, действующие в вооружённых конфликтах¹¹. Несмотря на то, что соответствующие международные договоры прямо не указывают на возможность применения этих норм, в силу общего правила толкования международных договоров, наряду с контекстом учитываются «любые соответствующие нормы международного права, применяемые в отношениях между участниками»¹². Следовательно, толкование «произвольности» лишения жизни в случае осуществления военных действий может в итоге осуществляться на основе норм международного гуманитарного права. Такое толкование, по сути, означало бы, что общая система норм международного права, применимых к защите права на жизнь в вооружённых конфликтах, осталась неизменной после вступления в силу международных договоров по правам человека.

Второй вариант ответа на вопрос состоит в том, чтобы распространение норм по правам человека на вооружённые конфликты растолковать как основание, усиливающее защиту права на жизнь,

¹¹ ICJ, Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua, Judgment, Para. 218.

¹² Пункты 1 и 3(с) ст. 31 Венской конвенции о праве международных договоров.

предоставлявшуюся ранее исключительно международным гуманитарным правом, т.е. ужесточить требования к правомерности применения силы. При этом запрещающие нормы международного гуманитарного права могут служить минимальным стандартом защиты права на жизнь в вооружённом конфликте.

Исходя из того, что тексты международных договоров допускают и первый, и второй вариант ответа, важно выяснить, по какому пути пошла практика международных судебных и квазисудебных органов по защите прав человека, потому как их позиция должна приниматься во внимание при толковании договорных норм¹³.

Практика Комитета по правам человека ООН и Европейского суда по правам человека (далее: ЕСПЧ) свидетельствует о том, что правомерность применения силы в отношении сражающихся ставится в зависимость не от наличия или отсутствия вооружённого конфликта, а от особенностей конкретной ситуации: боевые ситуации, сражения, явно отделяются от операций по розыску и задержанию, и наличие вооружённого конфликта в целом не рассматривается в качестве общего оправдания для снижения планки при проверке правомерности лишения жизни¹⁴.

Из решений ЕСПЧ следует, что при оценке правомерности применения силы принимается во внимание не общий контекст, на фоне которого происходит применение силы, а оценивается каждая конкретная ситуация.¹⁵ При этом Суд явно дифференцирует ситуации, отделяя сражения от операций, направленных на защиту лиц от противоправного насилия, розыск или задержание членов вооружённых групп. Об этом свидетельствует то, что, проверяя соблюдение пропорциональности применения силы в отношении таких лиц в случаях, имевших место вне боевых столкновений, Суд ни разу не поставил под сомнение корректность ссылки государств-ответчиков на пп. «а» и «б» п. 2 ст. 2 Конвенции, в то время как в решениях по делам Исаевой и Исаевой и др. ЕСПЧ подверг критике представленную Россией

¹³ Пункт 3 (b) ст. 31 Венской конвенции о праве международных договоров.

¹⁴ HRC, Concluding Observations, Israel: of 21 August 2003, Para. 15 and of 29 July 2010. Para. 10; ECHR, *Isayeva v. Russia*. Para. 180; *Isayeva and Oth*. Para. 178; *Esmukhambetov and Others*. Paras. 76, 141. См. также: Expert Meeting on the Right to Life in Armed Conflicts and Situations of Occupation, organized by the University Centre for International Humanitarian Law, Geneva, 1-2 September 2005. P. 12.

¹⁵ ECHR, *Isayeva*. Para. 180; *Isayeva and Oth.*, 178; *Esmukhambetov and Others*. Paras. 76, 141.

линию аргументации, заключающуюся в оправдании применения силы в Чечне — даже в откровенных боевых ситуациях — необходимостью защитить жизни других лиц или произвести задержание, т.е. пп. «а» и «b» п. 2 ст. 2 Конвенции. В решениях по этим двум делам Суд постарался указать государству на необходимость квалификации ситуации по пп. «с» — именно об этом свидетельствуют его недвусмысленные ссылки на «подавление восстания». Для оценки правомерности применения силы в вооружённом конфликте в случаях боевых столкновений ЕСПЧ также применяет принцип необходимости и пропорциональности, но оценивает при этом соответствие действий правительственных сил другой цели — цели подавления бунта или мятежа. Разграничивая ситуации, ЕСПЧ явно руководствовался не одним, а несколькими критериями, среди которых и уровень оснащённости и подготовки сторон, и их количество, и интенсивность применения силы.

Вместе с тем, принято считать, что в пар. 25 Консультативного заключения по делу о ядерном оружии Международный суд ООН признал, что решение вопроса о правомерности лишения жизни в вооружённом конфликте должно осуществляться только на основе норм международного гуманитарного права, которые являются более специальными по сравнению с нормами международного права человека. Насколько обоснован такой вывод? Дело в том, что Международный суд, указав в пар. 25 этого консультативного заключения на применение международного гуманитарного права как *lex specialis*, в следующем предложении сделал вывод о том, что определить, «является ли конкретная смерть, наступившая в результате использования определённого оружия в ходе военных действий, произвольным лишением жизни, противоречащим статье 6 Пакта», можно «только на основании права, применимого в вооружённых конфликтах», и нельзя «вывести из положений самого Пакта». Значит, Международный суд имел в виду, что нормы международного гуманитарного права, являясь более специальными, уточняют требования о запрете произвольного лишения жизни, и не исходил из существования коллизии, которая должна разрешаться путём выбора одной из двух применимых норм. Это позволяет утверждать, что позиция Международного суда не может рассматриваться в качестве непреодолимого препятствия на пути применения более жёстких критериев к оценке правомерности лишения жизни по сравнению с теми, что предусмотрены международным гуманитарным правом.

II. Комплексный тест проверки правомерности лишения жизни в вооружённых конфликтах

1. Юридическая природа нового подхода

Изменения в понимании соотношения международного гуманитарного права и международного права в области прав человека состоят в переходе к использованию комплексного теста для проверки правомерности лишения жизни в вооружённых конфликтах. Применение такого подхода не вступает в противоречие с текстами международных договоров по правам человека – изменился лишь вектор их интерпретации. В принципе, можно найти уже несколько примеров использования этого «интегрированного теста» в практике государств: это решение Верховного суда Израиля по делу о «целенаправленных убийствах»¹⁶ и решение Национальной комиссии Непала по правам человека¹⁷.

Попробуем критично взглянуть на вывод об изменении стандартов оценивания правомерности применения силы в отношении сражающихся. Некоторые учёные утверждают, что подход ЕСПЧ не соответствует нормам международного гуманитарного права¹⁸. Признаем, что в свете действия принципа системной интеграции, в том числе, исходя из умозрительности деления международно-правовых норм на отрасли, сама постановка вопроса является некорректной: международное гуманитарное право не может применяться отдельно, в некоем правовом вакууме, – его нормы являются составной частью общей системы международно-правовых правил, применимых в вооружённых конфликтах. В тех исключительных ситуациях, когда международное право прав человека – по тем или иным правовым основаниям – не будет применимо, будет действовать международное гуманитарное право. Если всё же попытаться теоретически сопоставить критерии, предъявляемые международным гуманитарным правом, с требованиями комплексного теста, то можно прийти к выводу, что по вопросам применения силы положения гуманитарного права были восприняты как минимальные стандарты, дальше которых снижать планку защиты права на жизнь

¹⁶ High Court of Justice of Israel, *The Public Committee against Torture in Israel v. The Government of Israel*. Para. 40.

¹⁷ Цит. по: Poudyal K. P. *The Role of National Human Rights Institutions in Armed Conflict Situations: with Special Reference to NHRC-Nepal*. P. 88-87.

¹⁸ Abresch W. *A Human Rights Law of Internal Armed Conflict: The European Court of Human Rights in Chechnya*. P. 742.

нельзя, соответственно, предъявление более строгих правил не может быть рассмотрено как противоречие нормам международного гуманитарного права. Важно, что ни одно из государств, выступавших ответчиками по делам, рассмотренным ЕСПЧ, не выразило протестов в отношении слишком широкого распространения критериев абсолютной необходимости и строгой пропорциональности.

Значение вывода о применении интегрированного теста можно попытаться нивелировать ссылкой на то, что этот подход использовали международные органы, занимающиеся защитой прав человека, и их юрисдикция ограничена применением конкретных международных договоров. Соответственно, иные правоприменительные органы, как международные, так и национальные, не обязаны оставаться в этих рамках. На это можно возразить, что международные органы по защите прав человека не только могли использовать международное гуманитарное право при толковании положений применяемых ими договоров, а были обязаны это делать в силу природы ряда положений этой отрасли как императивных норм международного права. Как показывает практика международных судебных и квазисудебных органов по правам человека, они действительно использовали нормы международного гуманитарного права, пусть и не всегда эксплицитно. Кроме того, у международных органов по правам человека был выбор: толковать соответствующие договорные положения, оставаясь исключительно в рамках требований международного гуманитарного права, или же идти дальше. В итоге, ЕСПЧ и Комитет по правам человека ООН пошли по пути усиления защиты права на жизнь в вооружённых конфликтах.

2. Возможность применения в международных конфликтах

Возможность применения интегрированного теста для проверки правомерности лишения жизни в вооружённых конфликтах международного характера вызывает массу возражений. В первую очередь, указывается на то, что в отличие от недостаточно разработанных договорных норм международного гуманитарного права, действующих в немеждународных конфликтах, в международных конфликтах применимо правило, упрямочивающее комбатантов выводить друг друга из строя, и оно несовместимо с требованиями об абсолютной необходимости и пропорциональности лишения жизни. Вместе с тем, оценивая два этих правила, нельзя сделать вывод о том, что одно прямо

разрешает то, что прямо запрещает другое. Само международное гуманитарное право существенно ограничивает право комбатантов применять силу, устанавливая запрещённые средства и методы ведения войны, то есть это право не является абсолютным. В свою очередь, как это уже было установлено, международное право в области прав человека не устанавливает один и тот же стандарт правомерности лишения жизни для различных ситуаций: применение принципов абсолютной необходимости и пропорциональности в привязке к различным целям даёт различные результаты. Почему право комбатантов применять силу в отношении комбатантов противника не может подпадать ещё под одно ограничение, вводимое другими источниками международного права? Из практики международных судебных и квазисудебных органов по правам человека, пусть и разработанной на данный момент только в отношении немеждународных конфликтов, прямо следует, что применение стандартов абсолютной необходимости и пропорциональности к применению силы в вооружённых конфликтах не ведёт к абсолютному запрету на ведение военных действий, а, скорее, ограничивает возможность применения силы в пограничных ситуациях, которые не могут вне разумных сомнений быть квалифицированы в качестве боевых. Отрицание возможности совместного применения и норм международного гуманитарного права и норм международного права в области прав человека в отношении права на жизнь в вооружённых конфликтах международного характера основано на необоснованной абсолютизации как права комбатантов принимать непосредственное участие в военных действиях, так и стандартов абсолютной необходимости и пропорциональности применения силы.

Из всех международных договоров по правам человека только Конвенция о защите прав человека и основных свобод содержит конструкцию, которую, как правило, трактуют как прямо устанавливающую водораздел между международными и немеждународными конфликтами¹⁹. Ссылка в п. 2 ст. 15 на «правомерные акты войны» как на исключение из общего режима применения конвенции в ситуациях международных конфликтов²⁰, понимается как чёткое указание на необходимость различать типы конфликтов. На основе именно этих посылок

¹⁹ См.: Abresch W. Op. cit. P. 746.

²⁰ Использованное при переводе на русский язык понятие «правомерные военные действия» существенно искажает смысл употреблённых в аутентичных текстах п. 2 ст. 15 конвенции понятий “lawful acts of war” и “d’actes licites de guerre”.

делается вывод о том, что если международное право прав человека и изменило подход к оценке правомерности применения силы в вооружённых конфликтах, то только в отношении немеждународных конфликтов. Между тем, можно привести, как минимум, три аргумента, которые ставят под сомнение справедливость такого умозаключения.

Во-первых, проведение различия между типами конфликтов базируется на презумпции, что в случае вооружённого конфликта международного характера государство обязательно воспользуется возможностью сделать отступление. Вместе с тем, тенденция такова, что не только в немеждународных конфликтах, но и в конфликтах международного характера государства воздерживаются от того, чтобы делать подобное официальное заявление и отступать от соблюдения права на жизнь. Применить ст. 15 Конвенции по своей инициативе ЕСПЧ не может²¹, следовательно, в отсутствие заявления об отступлении суд должен будет оценивать применение силы на соответствие положениям ст. 2 Конвенции «в общем режиме», что предполагает применение принципов необходимости и пропорциональности применения силы той или иной легитимной цели, указанной в пп. «а»-«с» п. 2 этой статьи.

Во-вторых, даже если государство-участник и сделает отступление, сославшись на п. 2 ст. 15 Конвенции, это отступление должно будет отвечать критериям необходимости и пропорциональности, потому как в соответствии с п. 1 этой статьи государство-участник может принимать меры в отступление от обязательств по Конвенции “только в той степени, в какой это обусловлено чрезвычайностью обстоятельств”. Из практики Суда и Комиссии следует, что, несмотря на признание за государствами «свободы усмотрения» (*margin of appreciation*) в этом вопросе, контрольные органы постоянно подчёркивают своё право осуществлять проверку того, действительно ли имеет место подобная ситуация и насколько оправданы предпринятые государством меры²².

Наконец, в-третьих, в п. 2 ст. 15 Конвенции нет чёткого указания на необходимость применять *renvoi* к международному гуманитарному праву. Значит, ответ на вопрос, что считать «правомерными» актами войны, может формулироваться и на основе использования других международно-правовых норм. Напомним, что тесты других международных

²¹ См.: ECommHR, *Cyprus v. Turkey*, Para. 524.

²² Svensson-McCarthy A.-L. *The International Law of Human Rights and States of Exception: With Special reference to the Travaux Préparatoires and Case-Law of the International Monitoring Organs*. P. 313-319.

договоров по правам человека не содержат препятствий для распространения применения к оценке правомерности применения силы в вооружённых конфликтах одинаковых критериев, вне зависимости от вида вооружённого конфликта. Следовательно, нельзя исключать, что с течением времени, когда подход, заключающийся в распространении более жёстких стандартов защиты права на жизнь можно будет рассматривать в качестве обычного международного права, ЕСПЧ не сможет останавливаться на минимальных стандартах международного гуманитарного права, а должен будет применять более строгие требования, вытекающие из международного права в области прав человека.

Рассуждая об оправданности проведения различия в роли международного права в области прав человека в регулировании вооружённых конфликтов международного и немеждународного характера, необходимо признать, что грань между этими конфликтами была и остаётся достаточно условной. Достаточно вспомнить проблемы квалификации интернационализированных, трансграничных конфликтов и конфликтов, возникающих на фоне оккупации. Эти конфликты не различаются ни по интенсивности, ни по количеству жертв, ни по используемому оружию. Они демонстрируют одни и те же проблемы: асимметричность, «приватизация», игнорирование принципа различия. Отсюда, применение различных подходов при оценке правомерности применения силы в международных и немеждународных конфликтах, по большому счёту, является искусственным. Применение критериев абсолютной необходимости и пропорциональности при оценке правомерности применения силы во всех видах вооружённых конфликтов позволило бы в значительной степени уменьшить то значение, которое играет квалификация ситуации как вооружённого конфликта, а также классификация конфликтов на международные и немеждународные. В этом скрывается серьёзное прикладное значение такого подхода.

Таким образом, исследование текстов международных договоров и международных обычаев позволяет оспорить справедливость дуалистического подхода к оцениванию роли международного права в области прав человека в регулировании права на жизнь в вооружённых конфликтах международного и немеждународного характера. Использование одинакового подхода позволило бы нивелировать большое количество проблем, которые возникают при применении международного гуманитарного права. Вместе с тем, в отсутствие соответствующей практики международных судебных и квазисудебных органов

этот вывод может быть только рекомендацией для правоприменителей и заделом на будущее.

Заключение

Вопрос о правомерности лишения жизни в вооружённом конфликте не должен разрешаться на основе исключительно международного гуманитарного права как *lex specialis*. Применение принципа системной интеграции норм международного права позволяет избежать коллизии между нормами международного гуманитарного права и права прав человека за счёт интеграции норм обеих отраслей в комплексный тест. Этот тест учитывает запрещающие нормы международного гуманитарного права в качестве минимального стандарта, отступление от которого не допускается ни при каких условиях, а также предусматривает применение заимствованных из международного права прав человека критериев абсолютной необходимости и пропорциональности.

По сути, появление комплексного теста для проверки правомерности лишения жизни в вооружённых конфликтах является результатом интерпретации ЕСПЧ и Комитетом по правам человека ООН двух международных договоров: Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Международного пакта о гражданских и политических правах. Применение такого подхода не вступает в противоречие с текстами этих международных договоров – изменился лишь вектор их интерпретации. Несомненно, центральную роль здесь играют решения ЕСПЧ. Отметим, однако, что Межамериканские комиссия и суд по правам человека ещё ни разу не разрешали случай, который мог бы продемонстрировать, что при интерпретации запрета произвольного лишения жизни эти органы действительно не идут дальше требований международного гуманитарного права. Вместе с тем, даже если исходить из того, что межамериканские органы по защите прав человека не будут придерживаться комплексного подхода к соотношению требований Американской конвенции по правам человека и международного гуманитарного права, все государства-участники этой конвенции также ратифицировали Международный пакт о гражданских и политических правах²³. Соответственно, в силу действия принципа

²³ Статус ратификаций Международного пакта о гражданских и политических правах: http://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&lang=en; Американской конвенции по правам человека: <http://www.oas.org/en/iachr/mandate/Basics/conventionrat.asp> (посл. посещ.: 1.08.2012 г.)

добросовестного исполнения обязательств, применяя пакт, государства должны будут учитывать практику Комитета.

Применение этих критериев повышает планку требований, предъявляемых к правомерности применения силы в вооружённом конфликте: помимо того, что действие должно быть пропорционально цели победить противника, оно должно быть ещё и абсолютно необходимо, что предполагает оценку соответствия применяемых средств и методов конкретной угрозе и, соответственно, побуждает выбирать ту линию поведения, при которой будет причинён наименьший ущерб. Возможность применения такого комплексного теста, который поднимает планку требований, предъявляемых к применению силы, по сравнению с нормами международного гуманитарного права, знаменует новый виток в развитии международного права, применимого к вооружённым конфликтам. При этом нельзя утверждать, что право начинает требовать невозможного: шансы на то, что действия по причинению вреда противнику будут признаны легитимными, сохраняются, хотя и в несколько урезанном виде.

Библиографический список

Карташкин В.А. Права человека: международная защита в условиях глобализации. М., 2011.

Фрагментация международного права: трудности, обусловленные диверсификацией и расширением сферы охвата международного права. Доклад Исследовательской группы Комиссии международного права под пред. М. Коскенниemi. A/CN.4/L.682. 13.04.2006, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G06/610/79/PDF/G0661079.pdf?OpenElement>

Abresch W. A Human Rights Law of Internal Armed Conflict: The European Court of Human Rights in Chechnya // EJIL. 2005. Vol. 16. № 4.

Alston Ph., Morgan-Foster J., Abresch W. The Competence of the UN Human Rights Council and its Special Procedures in Relation to Armed Conflicts: Extrajudicial Executions in the “War on Terror” // European Journal of International Law. 2008. Vol. 19. № 1.

Droege C. Elective Affinities? Human Rights and Humanitarian Law // International Review of the Red Cross. 2008. Vol. 90. № 871.

Droege C. The Interplay between International Humanitarian Law and International Human Rights Law in Situations of Armed Conflict // Israeli Law Review. 2007. Vol. 40. № 2.

Heintze H.-J. On the Relationship between Human Rights Law Protection and International Humanitarian Law // International Review of the Red Cross. 2004. Vol. 86. № 856.

Melzer N. Targeted Killing in International Law. – Oxford: Oxford University Press. 2008.

Poudyal K. P. The Role of National Human Rights Institutions in Armed Conflict Situations: With Special Reference to NHRC-Nepal. The Danish Institute for Human Rights, 2006, http://www.humanrights.dk/files/Importerede%20filer/hr/pdf/kedar_prasad_poudyal_-_role_of_nhri_in_armed_conflict.pdf.pdf.

Sassoli M., Olson L. The Relationship between International Humanitarian and Human Rights Law Where It Matters: Admissible Killing and Internment of Fighters In Non-International Armed Conflicts // IRRC. 2008. Vol. 90. № 871.

Svensson-McCarthy A.-L. The International Law of Human Rights and States of Exception: With Special Reference to the Travaux Préparatoires and Case-Law of the International Monitoring Organs. The Hague, 1998.

Interpretive Guidance on the Notion of Direct Participation in Hostilities under International Humanitarian Law. ICRC, 2009.

Right to Life in Armed Conflicts under International Law (Summary)

*Vera N. Rusinova**

The author casts doubts on existence of a collision between norms of International Humanitarian Law and International Human Rights Law in sphere of protection of the right to life and draws a conclusion that the wording and systematic interpretation of the international treaties, as well as subsequent practice of its application allow to unify the criteria of assessment of legality of deprivation of life in armed conflicts in one test, which unifies requirements of both branches of International Law. Application of this complex test strengthens the rules, governing use of force in armed conflicts, in comparison to the norms of International Humanitarian Law and indicates a new stage of development of International Law applicable in armed conflicts.

Keywords: right to life; armed conflicts; International Humanitarian Law; International Human Rights Law; legal collision.

* Vera N. Rusinova – Ph.D. in Law, LL.M. (Göttingen), Deputy Head of the Chair for International Law of the National Research University “The Higher School of Economics”.
verarusinova@gmail.com.

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Наставление по стратегической экологической оценке*

*Копылов М.Н.***

*Копылов С.М.****

В настоящей статье рассмотрены правовые аспекты проведения процедуры стратегической экологической оценки (СЭО) планов и программ. На основе анализа положений Киевского протокола по стратегической экологической оценке 2003 г. раскрываются преимущества данной процедуры по отношению к процедуре оценки воздействия на окружающую среду. Раскрываются основные этапы проведения стратегической экологической оценки, выявляются особенности трансграничных консультаций и значение стадии мониторинга. В качестве примера регионального механизма проведения стратегической экологической оценки рассмотрена Директива ЕС 2001/42/ЕС по стратегической экологической оценке 2001 г. Сделан вывод о начале кодификации международно-правовых норм, регулирующих данную процедуру в XXI в.

Ключевые слова: международное экологическое право; стратегическая экологическая оценка (СЭО); оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС); Киевский протокол по стратегической экологической оценке 2003 г.

* Данная работа выполнена с использованием Справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

** Копылов Михаил Николаевич – д.ю.н., профессор, академик РАЕН, РЭА и МАНЭБ; профессор кафедры международного права юридического факультета РУДН. mikhail.kopylov11@gmail.com.

*** Копылов Станислав Михайлович – к.ю.н., ассистент кафедры международного права юридического факультета Российского университета дружбы народов. ksmfiles@gmail.com.

21 мая 2003 г. в Киеве был подписан Протокол по стратегической экологической оценке к Конвенции ЕЭК ООН об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте 1991 г.¹ Российская Федерация пока не присоединилась к Киевскому протоколу. Более того, в российском законодательстве и, прежде всего, в Градостроительном кодексе РФ 2004 г. вообще отсутствуют требования по проведению СЭО. Вместе с тем, накануне Конференции «РИО+20» 2012 г., а именно 30 апреля 2012 г. в России Президентом были утверждены «Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года»², в п. 11 (в) которых говорится, что «при решении задачи совершенствования нормативно-правового обеспечения охраны окружающей среды и экологической безопасности используются следующие механизмы: (...) создание нормативной правовой базы внедрения и применения стратегической экологической оценки при принятии планов и программ, реализация которых может оказать воздействие на окружающую среду». Данный факт позволяет констатировать, что нормативная правовая база в нашей стране в сфере СЭО находится в стадии становления и нуждается в руководящих началах, выработанных на базе действующего как международного, так и национального экологического права.

Сегодня в мире существуют различные определения СЭО. Согласно общепринятому пониманию, стратегическая экологическая оценка – это систематический процесс, основанный на принципе предотвращения и используемый для анализа экологических последствий предлагаемых планов, программ и других стратегических инициатив и их учета в системе принятия решений³.

Цель СЭО заключается в обеспечении учёта и интеграции экологических факторов в стратегический процесс принятия решений, в поддержку экологически обоснованного и устойчивого развития. В частности, процесс СЭО помогает органам власти, разрабатывающим

¹ URL: www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/legaltexts/protocolrussian.pdf (дата обращения 26.01.2013). На 1 ноября 2012 г. его ратифицировали Европейский Союз и 24 государства: Австрия, Албания, Армения, Болгария, Венгрия, Германия, Дания, Испания, Литва, Люксембург, Нидерланды, Норвегия, Польша, Португалия, Румыния, Сербия, Словакия, Словения, Финляндия, Хорватия, Черногория, Чехия, Швеция, Эстония.

² URL: <http://kremlin.ru/news/15177> (дата обращения 26.01.2013).

³ См.: Marsden S. Strategic Environmental Assessment in International and European Law. A Practitioner's Guide. – London: Earthscan, 2008. – P. 32.

планы и программы, а также лицам, участвующим в принятии решений, учесть ключевые экологические тенденции, потенциал и ограничения, которые могут оказывать влияние или подвергнуться влиянию в результате осуществления плана или программы.

Рабочее определение СЭО содержит Киевский протокол: «оценка вероятных экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, последствий и включает в себя определение сферы охвата экологического доклада и его подготовки, обеспечение участия общественности и получения ее мнения, а также учет в плане или программе положений экологического доклада и результатов участия общественности и высказанного ею мнения» (ст. 2 (6)).

Процедура СЭО возникла на основе процедуры оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС)⁴, а также тесно связана с реализацией экологических прав человека, а точнее – права на участие в процессе принятия экологически значимых решений⁵. Стратегическая экологическая оценка также предоставляет дополнительные возможности по сравнению с ОВОС. Это связано с тем, что СЭО используется на более высоком уровне разработки планов и программ, на котором закладываются основы для проектов, проходящих ОВОС и многих других инициатив, которые потенциально могут оказывать воздействие на окружающую среду. На этом уровне СЭО скорее способствует учету экологических факторов при ответе на основополагающие вопросы (почему, где и каким образом вести деятельность), чем рассматривает способы развития отдельных проектов⁶. Возможностей добиться экологической выгоды намного шире в рамках СЭО по сравнению с оценкой на проектном уровне.

Представляется возможным выделить потенциальные выгоды от проведения СЭО планов и программ:

- возможность рассмотреть более широкий круг альтернатив и вариантов на данном этапе, по сравнению со стадией разработки проектов;

⁴ См.: Богданова Э.Ю. Процедура оценки воздействия на окружающую среду как институт международного экологического права // Международное право – International Law, 2011. – № 1-2 (45-46). – С. 177-184.

⁵ См.: Копылов М.Н., Солнцев А.М. Экологические права в системе международно-признанных прав человека // Государство и право, 2010. – № 3. – С. 23-32.

⁶ Подробнее см.: Копылов С.М. Процедура ОВОС отбора проб из озера ВОСТОК как инструмент защиты экосистем Антарктики // Вестник Российского университета дружбы народов. Сер. Юрид. науки. М., 2012. – № 4. – С. 225-234.

- возможность определить влияние на вид деятельности и ее расположение, в рамках сектора или региона, а не только проектирование и локализация конкретного проекта;

- возможность рассмотреть кумулятивные и более глобальные воздействия во временных и географических рамках планов и программ больше, чем возможности на уровне проекта;

- возможность определить вклад в устойчивое развитие посредством согласования целей и направлений плана или программы с соответствующими стратегиями, политиками и концепциями;

- возможность оптимизации и совершенствования экологической оценки проектов путем увязки этого процесса с отчетом СЭО и, тем самым, прояснения вопросов о необходимости, местонахождении и виде деятельности, с заранее определенными экологическими последствиями.

Непосредственные выгоды от проведения СЭО заключаются в сборе информации, которая помогает принимать грамотные решения, а также в последующих достижениях в области охраны окружающей среды и устойчивого развития. Помимо этого, существуют вторичные выгоды, которые являются неотъемлемой частью принципа вовлечения общественности в процесс принятия экологически значимых решений. Процедура СЭО должна помочь: обеспечить высокий уровень защиты окружающей среды; улучшить качество разработки планов и программы; повысить эффективность принятия решений; способствовать выявлению новых возможностей развития; предотвратить дорогостоящие ошибки; улучшить систему управления и способствовать трансграничному сотрудничеству⁷. Рассмотрим детально указанные потенциальные выгоды от СЭО.

Стратегическая экологическая оценка обеспечивает высокий уровень защиты окружающей среды – эта цель закреплена в ст. 1 Киевского протокола 2003 г. Она, собственно говоря, определяет причину проведения СЭО. Высокий уровень защиты окружающей среды может интерпретироваться по-разному, однако СЭО должна, как минимум, исключить необратимые и существенные последствия, защитить охраняемые территории и объекты, а также обеспечить неприкосновенность среды обитания и других территорий, которые представляют критическую важность для сохранения биологического разнообразия.

⁷ См.: Applying Strategic Environmental Assessment to Development Cooperation. URL: www.oecd.org/dataoecd/28/12/36451340.pdf (дата обращения 26.01.2013).

Стратегическая экологическая оценка может повысить качество планирования несколькими способами. В частности, она обеспечивает тщательный и сфокусированный подход, а также поиск альтернатив и анализ целого круга потенциальных последствий и возможностей более устойчивых форм развития.

Стратегическая экологическая оценка помогает оптимизировать принятие решений посредством включения экологических проблем в круг рассматриваемых вопросов последовательно на различных стадиях и уровнях принятия решения. Предполагается рациональное использование времени (и как следствие, снижение затрат) за счет принятия согласованных решений на уровне планов и программ, что приводит к меньшему числу протестов и споров на оперативном уровне или на этапе проведения экологической оценки проектов. В конечном итоге, СЭО поддерживает принятие решений на проектном уровне, так как они могут основываться на заранее оптимизированных планах и программах. Эффективность принятия решений может также возрасти за счет обмена информацией, собранной на различных стадиях пирамиды планирования.

Стратегическая экологическая оценка заблаговременно сигнализирует об экологически неустойчивых вариантах развития. Поэтому качественное применение СЭО может снизить риск высоких затрат на устранение вреда, которого можно было избежать, или на корректирующие действия, такие как перенос или перепроектирование объектов. Стратегическая экологическая оценка также помогает сохранить человеческие и финансовые ресурсы при разработке планов и программ, так как варианты, противоречащие принципу устойчивости, могут быть отклонены на ранней стадии.

Стратегическая экологическая оценка повышает общую прозрачность принятия стратегических решений и позволяет на ранней стадии планирования и разработки программ учесть мнения основных заинтересованных сторон. Качественно и ответственно проведенная СЭО повышает доверие к планам и программам. Такая СЭО может мобилизовать общественную поддержку при осуществлении плана или программы – их эффективность может возрасти, если ценности, позиция, мнения и знание общественности станут частью процесса принятия решения.

Стратегическая экологическая оценка может стать важной основой для сотрудничества на региональном уровне с целью решения

различных вопросов, касающихся, к примеру, совместно управляемых охраняемых территорий, совместно используемых водных путей, транспортных узлов, а также трансграничного загрязнения.

Согласно европейскому исследованию затрат и выгод, связанных с экологической оценкой проектов⁸, внедрение СЭО в региональное и местное планирование землепользования обычно приводит к увеличению затрат на планирование на 5-10%. Это исследование также приводит примеры качественных СЭО, которые увеличили затраты на планирование меньше, чем на 5%. Однако величина затрат зависит от количества и детальности проработки альтернатив и их оценки. Изучение результатов действия Директивы ЕС 2001/42/ЕС по стратегической экологической оценке 2001 г.⁹ в Великобритании в течение года после ее принятия, которое охватило 201 орган власти, проводивших СЭО, показало, что для завершения большинства СЭО требуется примерно 70-80 человеко-дней (примерно половина времени на определение сферы охвата оценки и половина на подготовку отчета). В то же время, большинство опрошенных согласились или полностью поддержали утверждение, что «стратегическая экологическая оценка представляла собой эффективное использование времени и ресурсов»¹⁰.

Основные затраты, связанные с работой системы СЭО, возникают на этапе первоначального ее применения, при тестировании и разработке адекватных подходов и инструментов, а также когда составляются основные наборы исходных данных. Последующие СЭО имеют тенденцию быть менее затратными, так как при этом может использоваться накопленный ранее опыт и может требоваться только стандартная аналитическая работа и управление процессом. Эти затраты можно считать предельными в структуре общих затрат на реализацию планов или программ.

В ст. 6–12 Киевского протокола описывается процесс проведения СЭО планов и программ из 7 этапов:

- выявление сферы охвата стратегической экологической оценки для определения СЭО (ст. 6);

⁸ См.: A study on costs and benefits in EIA/SEA. URL: ec.europa.eu/atoz_en.htm (дата обращения 26.01.2013).

⁹ В 2004 г. Директива была имплементирована в национальное законодательство государств – членов ЕС.

¹⁰ Therivel R., Walsh F. The Strategic Environmental Assessment Directive in the UK: One Year On' submitted to Environmental Impact Assessment Review (2005). URL: www.levett-therivel.co.uk/SEA.htm (дата обращения 26.01.2013).

- экологический доклад (ст. 7);
- участие общественности (ст. 8);
- консультации с природоохранными органами и органами здравоохранения (ст. 9);
- трансграничные консультации;
- решение об утверждении плана или программы (ст. 11);
- мониторинг последствий (ст. 12).

Раскроем и детально проанализируем указанные этапы.

Выявление сферы охвата СЭО для определения содержания экологического доклада – это первый этап. После того, как установлено, что план или программа требует проведения СЭО, первым элементом оценки становится определение сферы охвата экологического отчета. Определение сферы охвата позволяет сфокусировать отчет на важных вопросах для извлечения общественностью, властями и органами, ответственными за принятие решения, максимальной пользы из отчета. Оно не препятствует внесению изменений в сферу охвата отчета в случае, если такая необходимость станет очевидной на более поздней стадии. Природоохранные органы и органы здравоохранения должны быть вовлечены в переговоры в процессе определения сферы охвата, общественности также может быть предоставлена возможность участия.

Вторым элементом СЭО является *подготовка экологического отчета* (в соответствии со сферой охвата). Отчет призван обеспечить общественность и органы, с которыми проводились консультации, информацией о последствиях плана или программы для окружающей среды, в том числе для здоровья населения.

Третьим элементом является *участие общественности*. Это может произойти уже на стадии определения сферы охвата, либо даже на стадии определения необходимости проведения СЭО для плана или программы, в соответствии с Протоколом. Проект плана или программы и экологический отчет должны быть сделаны доступными общественности, а с заинтересованной общественностью должны быть проведены консультации. Ей должна быть предоставлена возможность высказать свое мнение по проекту плана или программы и по экологическому отчету.

Четвертым элементом стратегической экологической оценки являются консультации с *природоохранными органами и органами здравоохранения*, которым должна быть предоставлена возможность прокомментировать проект плана или программы и экологический

отчет. Консультации и участие общественности могут проводиться одновременно.

В случае если план или программа могут иметь значительные последствия в трансграничном контексте (для других сторон Протокола), либо при поступлении запроса от потенциально «затронутой стороны», затронутая сторона или стороны должны быть *проинформированы* и приглашены к участию в консультациях. В ходе этих трансграничных консультаций, которые являются пятым элементом СЭО, и могут проводиться одновременно с участием общественности и консультациями с государственными органами, *заинтересованной общественности, природоохранным органам и органам здравоохранения затронутой стороны* должна быть предоставлена возможность выразить свое мнение по поводу проекта плана или программы и экологического отчета.

Шестым элементом СЭО является принятие *решения об утверждении плана или программы*. Это решение должно учесть выводы экологического отчета и мнения заинтересованной общественности, и государственных органов как внутри страны, так и выраженные любой затронутой стороной. Орган, принимающий решение, должен сделать заявление, подводящее итог процессу учета информации и обосновывающее утверждение плана или программы в свете предложенных рациональных альтернатив. Утвержденный план или программа, решение и его обоснование должны быть сделаны доступными общественности.

Заключительным элементом является *мониторинг*. Стратегическая экологическая оценка не завершается принятием решения об утверждении плана или программы. Значимые последствия для окружающей среды, в том числе для здоровья населения, при реализации плана или программы должны отслеживаться, в частности, с целью выявления непредвиденных неблагоприятных последствий и принятия мер по их устранению. Результаты мониторинга должны быть сделаны доступными для государственных органов и общественности.

Для того чтобы определить необходимость проведения СЭО, согласно положениям Киевского протокола, необходимо знать, подходит ли рассматриваемый план или программа под определение плана или программы по Протоколу (ст. 2.5), и входит ли в сферу применения Протокола (ст. 4). Для определенных планов и программ необходимо будет определить значимость их вероятных последствий для окружающей среды (ст. 5).

В целом, ключевые положения Киевского протокола 2003 г., касающиеся определения необходимости проведения СЭО для данного плана или программы, заключаются в следующем:

- статья 2.5 – определение «планов и программ»;
- статья 4 – сфера применения в отношении планов и программ;
- Приложение I – список проектов, упомянутый в п. 2 ст. 4¹¹;
- Приложение II – любые другие проекты, упомянутые в п. 2 ст. 4¹²;
- статья 5 – предварительная оценка;
- Приложение III – критерии для определения вероятных значимых последствий для окружающей среды, включая здоровье человека, упомянутых в п. 1 ст. 5.

Первое требование для проведения СЭО планов и программ – это их соответствие обоим пунктам определения планов и программ, которое приводится в Протоколе (ст. 2.5). Они должны «подлежать разработке и/или принятию государственным органом или разрабатываться государственным органом для принятия в соответствии с официальной процедурой парламентом или правительством» и «требоваться в силу законодательных, регламентирующих или административных актов». Дальнейшие требования описаны в ст. 4 Киевского протокола, которая уточняет, для каких планов и программ, удовлетворяющих требованиям ст. 2.5, требуется СЭО. Статья 4 содержит набор критериев, которые необходимо рассмотреть. Если план или программа удовлетворяет этим критериям, необходимо проводить СЭО.

При принятии решения о необходимости СЭО в рамках Протокола необходимо помнить следующее: термин «план или программа» не является достаточным основанием; не все «планы и программы» требуют СЭО, а только те из них, которые отвечают условиям; некоторые т.н. политики, стратегии и концепции, имеющие характеристики планов или программ, согласно определению, приведенному в Протоколе, требуют СЭО; для определения плана или программы, требующих проведения СЭО, могут понадобиться подробные анализы.

Для определения необходимости проведения СЭО, согласно Киевскому протоколу, для любого плана или программы либо

¹¹ Перечень из 17 наименований: нефтеочистительные заводы, химические комбинаты полного цикла, крупные плотины и водохранилища, вырубка лесов на больших площадях и др.

¹² Перечень из 90 наименований: канализация и сооружения для ливневого стока, лыжные трассы и др.

их модификаций необходимо ответить на ряд вопросов: 1) служит ли данный план или программа исключительно целям государственной обороны или борьбы с чрезвычайной ситуацией, является ли он/она финансовым или бюджетным планом/программой? В случае положительного ответа СЭО не требуется. 2) Разрабатывается ли данный план или программа в области сельского хозяйства, лесных или рыбных ресурсов, энергетики, промышленности, включая горнодобывающую промышленность, транспорта, регионального развития, управления отходами или водными ресурсами, телекоммуникаций, туризма, городского или сельского планирования или землепользования? В случае отрицательного ответа СЭО автоматически не проводится. В случае отрицательного ответа на первый вопрос и положительного – на второй задаются следующие два вопроса: 1) создает ли данный план или программа рамки для будущих разрешений на реализацию проектов, перечисленных в Приложении I Протокола; 2) создает ли данный план или программа рамки для будущих разрешений на реализацию любых других проектов, перечисленных в Приложении II Протокола, и требуют ли, соответствующие проекты проведения экологической оценки проектов в соответствии с национальным законодательством? В случае положительного ответа на любой из этих вопросов, Киевский протокол 2003 г. обычно требует проведения СЭО. Однако если план или программа определяет предназначение небольшой территории местного масштаба или является незначительной поправкой к существующему плану или программе (ст. 4.4), то проведение СЭО потребуется только в случае, если план или программа будет по всей вероятности иметь значимые последствия для окружающей среды, в том числе для здоровья населения, согласно ст. 5 («Предварительная оценка»).

Кроме того, план или программа требуют проведения СЭО в случае, если они, согласно ст. 5, скорее всего, будут иметь значимые последствия для окружающей среды, в том числе для здоровья населения, и если: 1) данный план или программа устанавливает рамки для будущих разрешений на реализацию проектов, отличных от перечисленных в Приложении I либо в Приложении II и требующих проведения экологической оценки проектов, согласно национальному законодательству; или 2) данный план или программа устанавливает рамки для будущих разрешений на реализацию проектов, перечисленных в Приложении I, либо любых других проектов, перечисленных в Приложении II и требующих проведения экологической оценки

проектов, согласно национальному законодательству, в случае, когда план или программа не были разработаны для секторов, перечисленных в ст. 4.2 (ст. 4.3).

В ст. 5 Киевского протокола описывается определение значимых последствий, которое может быть проведено на основании: рассмотрения индивидуальных случаев; определения типа планов и программ; сочетания вышеприведенных способов. При этом должны приниматься во внимание критерии, приведенные в Приложении III.

В процессе любого рода определения значимых последствий должны быть проведены консультации с компетентными природоохранными органами и органами здравоохранения (ст. 5.2), общественность должна получить возможность участия в этом процессе (ст. 5.3). Однако большое количество планов и программ не потребует определения значимых последствий, так как для них будет ясно с самого начала, потребуют ли они проведения СЭО или нет.

Согласно ст. 5.4, государственные органы должны обнародовать результаты любого процесса выявления значимых последствий (т.е. выполнения требований ст. 5), либо во время подготовки списка типов планов или при рассмотрении индивидуальных планов и программ. Информация, предоставляемая при этом, включает: результаты анализа, т.е. необходима ли СЭО для данного плана или программы, или для данного типа планов или программ; причины, по которым СЭО не требуется, если таково заключение. В целом эффективность процесса определения необходимости проведения СЭО может быть повышена с помощью списка типов планов и программ, всегда (или обычно) требующих проведения СЭО.

Вторым этапом процедуры СЭО является подготовка экологического доклада по плану или программе, которые являются предметом. Этот этап включает консультации с соответствующими органами, участие общественности, а также, возможно, трансграничное уведомление и трансграничные консультации. В экологическом докладе должны быть выявлены, описаны и оценены вероятные существенные экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, последствия реализации плана или программы, а также их разумных альтернатив (ст. 7.2). Подготовленный доклад будет использован при принятии решения по плану или программе. Он должен также описывать меры по мониторингу на этапе их осуществления. Содержание доклада должно отражать результаты определения сферы охвата (ст. 6)

и быть основано на перечне, приведенном в Приложении IV к Протоколу, а также учитывать четыре критерия, приведенные в ст. 7.2 (современные знания и методы оценки; содержание и уровень детализации плана или программы и стадии процесса принятия решения по плану или программе; интересы общественности; и информационные потребности органа, принимающего решение).

Третьим этапом процедуры СЭО является «участие общественности». Киевский протокол требует обеспечения заблаговременных, своевременных и эффективных возможностей для участия общественности в СЭО планов и программ, когда еще возможен выбор любого из вариантов (ст. 8.1). Проект плана или программы, а также экологический доклад должны быть своевременно сделаны доступными для общественности (ст. 8.2). Необходимо выявить заинтересованную общественность, включая соответствующие неправительственные организации (ст. 8.3). Именно заинтересованной общественности, а не общественности в целом, должна быть предоставлена возможность высказать свое мнение по проекту плана или программы, а также экологического доклада в разумные сроки (ст. 8.4).

При этом должны быть определены и обнародованы конкретные меры по информированию общественности и проведению консультаций с заинтересованной общественностью (ст. 8.5). Вместе с тем следует принимать во внимание элементы, перечисленные в Приложении V. Права общественности, закрепленные Протоколом, могут быть разделены на три основные группы: 1) общие права; 2) права на экологическую информацию¹³; 3) права на участие в принятии экологически значимых решений.

Консультации с природоохранными органами и органами здравоохранения представляют собой четвертый этап СЭО. Статья 9.3 требует предоставить природоохранным органам и органам здравоохранения заблаговременную, своевременную и эффективную возможность выразить свое мнение по проекту плана или программы и экологическому докладу. При этом следует определить, с какими природоохранными органами и органами здравоохранения будут проведены

¹³ См.: Копылов М.Н. Доступ к экологической информации в международном праве и в российском законодательстве // Россия и международное право: Материалы международной конференции, посвященной 100-летию Ф.И. Кожевникова. Москва, 15 октября 2004 г. / под ред. А.Н. Вылегжанина, Ю.М. Колосова, Э.С. Кривчиковой. – М.: МГИМО-Университет, 2006. – С. 129-151.

консультации (ст. 9.1), а также выработать конкретные меры по их информированию и получению их мнения (ст. 9.4). Консультации с природоохранными органами и органами здравоохранения должны иметь место на нескольких этапах процесса СЭО: 1) выявление существенных возможных последствий, если это требуется для определения необходимости СЭО (ст. 5.2); 2) определение сферы охвата (ст. 6.2); 3) обсуждение экологического доклада (ст. 9.3).

Пятый этап СЭО – это трансграничные консультации. Статья 10 Протокола требует проведения трансграничных консультаций в том случае, когда план или программа, осуществляемые в одной стране (сторона происхождения), могут вызвать существенные экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, последствия на территории другой страны (затрагиваемая сторона). Сторона происхождения должна уведомить затрагиваемую сторону, если она полагает, что осуществление плана или программы может привести к существенным трансграничным экологическим, в том числе связанным со здоровьем населения, последствиям, или если об этом просит сторона, которая может быть существенно затронута последствиями (ст. 10.1). Поэтому первым шагом является определение того, может ли осуществление плана или программы привести к существенным трансграничным последствиям для окружающей среды.

Процедура СЭО не предусматривает жестко установленного момента времени для трансграничного уведомления и консультаций. Протокол лишь указывает, что уведомление должно иметь место «как можно раньше до принятия плана или программы» (ст. 10.1). При этом уведомление должно содержать три элемента: проект плана или программы; экологический доклад, включая информацию о возможных трансграничных экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, последствиях осуществления плана или программы; информацию о процедуре принятия решений, включая сведения о сроках подачи комментариев и замечаний (ст. 10.2).

Если затрагиваемая сторона выражает такое желание, за уведомлением следуют трансграничные консультации. Предметом консультаций должны быть: вероятные трансграничные экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, последствия осуществления плана или программы (ст. 10.3); меры, предусматриваемые для предотвращения, сокращения или смягчения неблагоприятных последствий (ст. 10.3); конкретные меры по информированию заинтересованной

общественности и уполномоченных органов затрагиваемой стороны, и по предоставлению им возможности выразить свое мнение о проекте плана (или программы) и об экологическом докладе (ст. 10.4). Вместе с тем, важно отметить, что мнения заинтересованной общественности, природоохранных органов и органов здравоохранения затрагиваемой стороны должны быть учтены должным образом. Заинтересованная общественность и уполномоченные органы затрагиваемой стороны должны быть проинформированы о том, каким образом были учтены их замечания (ст. 11).

Шестой этап реализации процедуры СЭО – это решение об утверждении плана или программы (ст. 11). Орган, принимающий решение, определяет, какой из альтернативных вариантов плана или программы, или какие варианты решений внутри плана или программы заслуживают утверждения, или же решает, что ни один из вариантов не может быть утвержден. Принимая решение об утверждении плана или программы, необходимо учесть выводы экологического доклада, включая предложенные меры по предотвращению, сокращению или смягчению неблагоприятных последствий осуществления различных альтернативных вариантов плана или программы. Кроме того, при принятии решения следует учесть мнения, выраженные: а) соответствующими природоохранными органами и органами здравоохранения; б) заинтересованной общественностью; в) любыми затрагиваемыми сторонами (ст. 11.1).

После утверждения плана или программы необходимо проинформировать о принятом решении соответствующие природоохранные органы и органы здравоохранения, общественность (не только заинтересованную), а также любые затрагиваемые стороны (ст. 11.2). Им должны быть доступны утвержденные план или программа, а также заявление, содержащее: а) краткое изложение того, каким образом в утвержденном плане или программе были учтены экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, соображения (приведенные в экологическом докладе); б) краткое изложение того, каким образом были учтены их мнения (в случае общественности – мнение «заинтересованной общественности»); в) краткое изложение причин утверждения данного варианта плана или программы в свете рассмотренных разумных альтернатив.

Последний, *седьмой этап реализации процедуры СЭО – мониторинг последствий*. Статья 12 Киевского протокола устанавливает

необходимость мониторинга существенных экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, последствий осуществления утвержденного плана или программы. Согласно Протоколу, результаты мониторинга должны быть доступны соответствующим природоохранным органам и органам здравоохранения, а также общественности (ст. 12.2). Единственная четко обозначенная задача мониторинга состоит в обнаружении, среди прочего, непредусмотренных неблагоприятных последствий и обеспечении возможности для принятия мер по исправлению положения (ст. 12.1).

В целом, мониторинг может применяться и для решения других задач. Рекомендуется использовать мониторинг для: сравнения ожидаемых и фактических последствий, что позволяет получить информацию об осуществлении плана или программы; получения информации, которая может быть использована для улучшения будущих оценок (мониторинг как инструмент контроля качества СЭО); проверки соблюдения экологических условий, установленных соответствующими органами; проверки того, что план или программа выполняется в соответствии с утвержденным документом, включая предусмотренные меры по предотвращению, сокращению или смягчению неблагоприятных последствий.

Киевский протокол 2003 г. не содержит указаний относительно того, кто должен осуществлять мониторинг, кто должен обеспечивать доступ к результатам, что должно быть предметом мониторинга (за исключением общего указания на существенные последствия реализации плана или программы для окружающей среды, включая здоровье населения), какая информация должна обнародоваться (непосредственные данные измерений или результаты их анализа), где следует осуществлять мониторинг, с какой периодичностью и в течение какого времени, когда следует обнародовать результаты, какие методы мониторинга и распространения информации следует использовать. Стороны могут использовать существующие системы мониторинга и информационные системы, или укрепить их специально для целей СЭО.

В целом можно констатировать, что процедура СЭО имеет большое будущее в нашем глобализирующемся мире, где принят курс на устойчивое развитие. Сегодня правовая регламентация процедуры СЭО развивается преимущественно на национальном уровне, а также на региональном уровне в Европе.

На этом фоне принципиально новым моментом в кодификации международно-правовых норм, регулирующих СЭО, явилось принятие в 2011 г. на пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи стран-участниц СНГ Модельного закона о стратегической экологической оценке, где в ст. 3 дается развернутое определение СЭО – «высокоуровневая процедура, применяемая на стадиях разработки, корректировки или пересмотра проектов стратегических планов территориального развития и комплексных территориальных программ социально-экономического развития на муниципальном, региональном и национальном уровнях, включающих инвестиционные проекты хозяйственной и иной деятельности в различных секторах экономики, в рамках которой, с использованием принципов и методов оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС), оцениваются и представляются в докладе по стратегической экологической оценке прогнозируемое состояние окружающей среды, а также возможные экологические и другие последствия их этапной реализации для окружающей среды и здоровья населения»¹⁴. Указанный факт, безусловно, подчеркивает дальнейшее распространение процедуры стратегической экологической оценки в мире.

Библиографический список

Богданова Э.Ю. Процедура оценки воздействия на окружающую среду как институт международного экологического права // Международное право – International Law, 2011. – № 1-2 (45-46). – С. 177-184.

Копылов М.Н. Доступ к экологической информации в международном праве и в российском законодательстве // Россия и международное право: Материалы международной конференции, посвященной 100-летию Ф.И. Кожевникова. Москва, 15 октября 2004 г. / под ред. А.Н. Вылегжанина, Ю.М. Колосова, Э.С. Кривчиковой. – М.: МГИМО-Университет, 2006. – С. 129-151.

Копылов М.Н., Солнцев А.М. Экологические права в системе международно-признанных прав человека // Государство и право, 2010. – № 3. – С. 23-32.

Копылов С.М. Процедура ОВОС отбора проб из озера ВОСТОК как инструмент защиты экосистем Антарктики // Вестник Российского университета дружбы народов. Сер. Юрид.науки. М., 2012. – № 4. – С. 225-234.

¹⁴ Модельный закон о стратегической экологической оценке (Постановление №36-7 от 16 мая 2011 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

Модельный закон о стратегической экологической оценке (Постановление №36-7 от 16 мая 2011 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года. URL: <http://kremlin.ru/news/15177> (дата обращения 26.01.2013).

Applying Strategic Environmental Assessment to Development Cooperation. URL: www.oecd.org/dataoecd/28/12/36451340.pdf (дата обращения 26.01.2013).

A study on costs and benefits in EIA/SEA. URL: ec.europa.eu/atoz_en.htm (дата обращения 26.01.2013).

Marsden S. Strategic Environmental Assessment in International and European Law. A Practitioner's Guide. – London: Earthscan, 2008.

Therivel R., Walsh F. The Strategic Environmental Assessment Directive in the UK: One Year On' submitted to Environmental Impact Assessment Review (2005). URL: www.levett-therivel.co.uk/SEA.htm (дата обращения 26.01.2013).

A Menial on the Strategic Environmental Assessment (Summary)

*Mikhail N. Kopylov**

*Stanislav M. Kopylov***

The article deals with the legal aspects of the strategic environmental assessment (SEA). On the bases of the analysis of the 2003 Kiev Protocol on strategic environmental assessment advantages of this procedure are disclosed if compared with the procedure of environmental impact assessment. The main stages of the procedure of strategic environmental assessment are shown. Peculiarities of transboundary consultations and the importance of monitoring stage are identified. The EU Directive 2001/42/EC on strategic environmental assessment is analyzed as an example of regional mechanism of strategic environmental assessment. It is concluded that the codification of international legal rules, regulating SEA started in the twenty-first century.

Keywords: international environmental law; strategic environmental assessment (SEA); environmental impact assessment (EIA); the 2003 Kiev Protocol on strategic environmental assessment.

* Mikhail N. Kopylov – Doctor of juridical sciences, professor, academician of the Russian Academy of Natural Sciences, Russian Ecological Academy and International academy of sciences of ecology and life safety; professor of the Department of International law of the Russian Peoples' Friendship University. mikhail.kopylov11@gmail.com.

** Stanislav M. Kopylov – Ph.D. in Law, assistant-professor of the Department of international law of the Russian Peoples' Friendship University. ksmfiles@gmail.com.

Обеспечение охраны окружающей среды при осуществлении экономической деятельности: международно-правовое регулирование (Часть 1)

Пушкарева Э.Ф.*

В статье исследуются три направления в международном праве, дальнейшее развитие которых может привести к повышению эффективности обеспечения охраны окружающей среды при международно-правовом регулировании экономической деятельности. Такими направлениями являются: охрана окружающей среды в рамках ВТО, экологические положения международных инвестиционных соглашений, природоохранная политика международных финансовых институтов.

Ключевые слова: Международное экологическое право; международное экономическое право; экологические положения международных инвестиционных соглашений; природоохранная политика международных финансовых институтов; экологическая политика ВТО.

На сегодня одной из наиболее острых проблем является необходимость решить одновременно проблему охраны окружающей среды и рационального использования ресурсов, с одной стороны, и, с другой, обеспечить экономическое развитие¹. На сегодня можно выделить три направления в международном праве, дальнейшее развитие которых может привести к важным результатам в этой области.

Охрана окружающей среды в рамках ВТО

Взаимосвязь между торговлей и защитой окружающей среды впервые была отмечена в начале семидесятых, когда стало очевидно, что экономическое развитие оказывает мощное влияние на окружающую

* Пушкарева Эльвира Фаритовна – д.ю.н., ведущий научный сотрудник Центра правовых проблем СОПС при Президиуме РАН.

¹ Подробнее об актуальности темы в контексте эффективного обеспечения международного экологического правопорядка можно ознакомиться в работе: Нурмухаметова Э.Ф. Международный экологический правопорядок и экологические права человека. Москва, 2006.

среду. Следствием стало принятие в 1972 году Стокгольмской Конвенции по окружающей среде. В 1992 г. на Конференции ООН по окружающей среде и развитию было отмечено, что международная торговля имеет прямое отношение к деградации окружающей среды. В программе действий, принятой на конференции, была подчеркнута важность обеспечения устойчивого развития, в том числе, посредством надлежащего правового регулирования международной торговли.

Все двусторонние, региональные и многосторонние торговые соглашения членов Всемирной торговой организации (ВТО) должны соответствовать принятым в её рамках правилам. Наличие и развитие экологических положений при регулировании деятельности ВТО, безусловно, ведет к необходимости учета данных положений при осуществлении торговой деятельности государствами-членами, а также к включению соответствующих положений в национальное законодательство. Соответственно реформа правил ВТО в сторону их экологизации, бесспорно, способствовала бы повышению эффективности международно-правового регулирования охраны окружающей среды. Ведь ещё в преамбуле к Договору о ВТО отмечается необходимость защиты окружающей среды. Важность целей устойчивого развития и охраны окружающей среды при осуществлении торговли подчеркивается и в Декларации, принятой в рамках ВТО в Дохе в 2001 г.: «Мы подтверждаем наше стремление к целям устойчивого развития. Мы убеждены, что задачи создания и обеспечения безопасности открытой и недискриминационной многосторонней торговой системы, и охраны окружающей среды и обеспечения устойчивого развития, могут и должны быть взаимоподдерживающими. Мы признаем, что согласно правилам ВТО, государства могут принимать все необходимые меры по защите жизни и здоровья человека, флоры и фауны, а также окружающей среды, если эти меры не являются дискриминационными, или скрытыми ограничениями торговли, и не противоречат другим положениям Соглашения об учреждении ВТО. Мы приветствуем сотрудничество ВТО с ЮНЕП и другими международными организациями. Мы поощряем сотрудничество ВТО с международными организациями в области охраны окружающей среды и развития»².

Соответствующие заявления в поддержку принципов охраны окружающей среды и устойчивого развития можно найти и в решениях

² Ministerial Declaration, Ministerial Conference – Fourth Session, Doha, Qatar (14 November 2001). WTO, Document WT/MIN(01)/DEC/W/1.

органов по разрешению споров ВТО. Так, в решении Апелляционного органа ВТО³ по делу United States-Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products (US-Shrimp Case, 1998), было отмечено, что «данная концепция является всеобще признанной, как соединяющая экономическое и социальное развитие с охраной окружающей среды»⁴, а из решения по делу US-Shrimp Case, Recourse to Article 21.5 by Malaysia (2001), следует, что «данная концепция разработана так, чтобы развитие было устойчивым... чтобы соответствовать нуждам настоящего поколения без ущемления интересов будущих поколений, их способности удовлетворять свои нужды»⁵. В противовес существует такой важный базовый принцип ВТО как «меры в области торговой политики, принимаемые в целях охраны окружающей среды, не должны представлять собой средства произвольной или неоправданной дискриминации или скрытого ограничения международной торговли» (принцип 12 Декларации Рио).

Насущность проблемы интерпретации существующей «коллизии» в правилах ВТО подтверждается и соответствующей практикой по разрешению споров (US-Shrimp Case, US-Shrimp Case, Recourse to Article 21.5 by Malaysia). Исторически, для изучения взаимосвязей между торговыми и экологическими мерами, возможностей использования торговых средств для охраны окружающей среды, и определения степени влияния экономической либерализации на окружающую среду в рамках ВТО, был создан Комитет по торговле и окружающей среде⁶. На основании проведённого исследования Комитет по торговле и окружающей среде сделал заключение, что торговые меры являются неэффективным средством трансграничной защиты окружающей среды, а существующие правила ВТО представляют достаточно возможностей для защиты окружающей среды и, соответственно, никакие

³ Более подробно о системе по разрешению споров ВТО: Международное экономическое право / А.Н. Вылегжанин, Д. К.Лабин, В.М. Шумилов и др. Под ред. проф. Вылегжанина А.Н. М.: Кнорус, 2012; Шумилов В.М. Международное экономическое право. М.: Юрайт, 2012; Международное право/ Отв. ред. Е.Т. Усенко, Г.Г. Шинкарецкая. – М.: Юрист, 2003.

⁴ United States-Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products (6 November 1998). WTO, Document WT/DS58/AB/R.

⁵ United States-Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products, Recourse to Article 21.5 by Malaysia (15 June 2001). WTO, Document WT/DS58/RW.

⁶ WTO Trade and Environment Ministerial Decision, April 4, 1994. GATT Doc. MTN.TNC/MIN (94)/1/Rev.1, 1994, 33 I.L.M.1267.

изменения не требуются⁷. Однако, позже, Комитет заявил, что требуется дальнейшее исследование по вопросу взаимодействия между ГАТТ и политиками, направленными на охрану окружающей среды в данном секторе⁸. Однако, и сегодня проблема коллизии между экологическими и экономическими целями ВТО продолжает оставаться актуальной.

Все экологические споры в рамках ВТО основываются на Статье XX ГАТТ – «при условии, что такие меры не будут применяться путём, который явился бы произвольной или неоправданной мерой дискриминации между странами, в которых преобладают одинаковые условия, или скрытым ограничением международной торговли, ничто в настоящем соглашении не должно толковаться с целью принятия договаривающейся стороной мер: (b) необходимых для охраны жизни и здоровья человека, животных и растений; (g) относящихся к сохранению истощаемых природных ресурсов, если подобные меры проводятся одновременно с ограничением внутреннего производства или потребления»⁹. Кроме того в рамках ВТО действуют ещё два важных в этой связи документа – Соглашение по санитарным и фитосанитарным мерам (1995 г.)¹⁰ и Соглашение по техническим барьерам в торговле (1995 г.)¹¹. Так, Соглашение по техническим барьерам в торговле направлено на регулирование применения стандартов и предупреждение их использования в качестве нетарифных ограничений торговли. В Соглашении определены гармонизированные стандарты, но государства могут применять более строгие стандарты, если это нужно для защиты жизни человека и охраны окружающей среды. Безусловно, на применение данного положения распространяется обычное в рамках ВТО ограничение – такие меры должны быть необходимыми. Данное соглашение также устанавливает экостандарты в сфере управления и маркировки¹².

⁷ WTO, Report of the Committee on Trade and Environment (November 12, 1996, WT/CTE/1).

⁸ WTO, “Beyond the Agreements: The Environment – a New High Profile.” URL: http://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/wrk_committee_e.htm (дата обращения: 10. 11.2012).

⁹ General Agreement on Tariffs and Trade (текст документа: http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/06-gatt_e.htm).

¹⁰ WTO Agreement on Sanitary and Phytosanitary Standards. URL: http://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/spsagr_e.htm (дата обращения: 11.11.2012).

¹¹ WTO Agreement on Technical Barriers to Trade. F. Macmillan. URL: http://www.wto.org/english/tratop_e/tbt_e/tbtagr_e.htm (дата обращения: 11.11.2012).

¹² Здесь важно отметить, что существует своего рода конкуренция между несколькими многосторонними соглашениями ВТО по вопросу управления использованием

Исследования показывают, что все споры в рамках Соглашения о ВТО, касающиеся среди прочего обязательств по экологическим вопросам в соответствии со ст. XX (b),(g) ГАТТ, касались толкования и применения следующих статей: «схожие» товары (“like” products), по ст. I и III; «аналогичные или непосредственно конкурирующие товары» (“directly competitive or substitutable”) по ст. III. 2; «произвольная или необоснованная дискриминация» (“arbitrary or unjustifiable discrimination”) и «скрытые ограничения в международной торговле» (“disguised restriction on international trade”) по ст. XX; «необходимость для защиты жизни человека, флоры и фауны» по ст. XX(b); и «относится к сохранению истощаемых природных ресурсов» по ст. XX(g). Соответственно важно проанализировать существующую практику толкования и применения данных положений ГАТТ.

Обязательство недискриминации относится только к «схожим» товарам. Следует согласиться с выводом о том, что история использования понятия «схожий» товар для установления экологически мотивированных торговых ограничений оставляет мало оптимизма¹³. По данному вопросу правила ГАТТ формировались в три этапа. На первой стадии, еще до создания ВТО, ударение в решении этого вопроса было сделано на природу, качество и функции товаров (в деле *United States – Restrictions on Import of Tuna (1991)*¹⁴ (*Tuna-Dolphin I case, not adopted*)). На второй стадии, которая тоже имела место до создания ВТО, стали использовать более гармоничный подход, в соответствии с которым основной акцент делался на цель, на решение которой была направлена предпринятая государством мера. Если цель не была протекционистской, то различия между национальной и иностранной продукцией вполне могли быть признаны законными. Так, в деле *United*

эко-этикеток. Первое положение, регулирующее данные отношения появилось в ГАТТ, хотя по общему убеждению его применение в рамках ГАТТ вызывает много вопросов (Subedi. *Balancing International Trade with Environmental Protection: International Legal Aspects of Eco-Labels* // *Brooklyn Journal of International Law*. 1999. V. 25. P. 373) Так, Соглашение по применению санитарных и фитосанитарных мер регулирует отношения по использованию эко-этикеток лишь в очень ограниченной области, так как доминирующее положение здесь бесспорно занимает Соглашение о технических барьерах в торговле.

¹³ McRae. *Trade and the Environment: The Development of WTO Law* // *Otago Law Review*. 1998. V. 9. P. 225-229.

¹⁴ *United States – Restrictions on Import of Tuna (GATT Panel 1991)*. URL: http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/gt47ds_e.htm (дата обращения: 11.11.2012).

States-Taxes on Automobiles (1994)¹⁵ (Automobiles case), налог на топливо для определенных видов моторов, который напрямую относился к импортному транспорту, был признан законным. Однако, все надежды на то, что этот подход позволит ввести соответствующее национальное регулирование и наказывать за несоответствие продукта экологическим стандартам, даже в тех случаях, когда это касается в основном импортных товаров, не осуществились. Ведь следующая, третья стадия, ознаменовалась решением по делу Japan-Taxes on Alcoholic Beverages (1996)¹⁶, и подход, примененный в деле Automobiles case, был полностью пересмотрен. Орган по разрешению споров вернулся к первому подходу, приняв во внимание не цель, которая положена в основу принятого государством решения, а, прежде всего, качество и функции товаров¹⁷. Апелляционный орган в свою очередь также согласился с таким подходом.

Второе предложение статьи III. 2 касается «аналогичных или непосредственно конкурирующих товаров». Казалось бы, в отсутствии помощи со стороны предыдущей статьи, и существующего ее толкования таким образом, что она не может быть использована для защиты национального рынка от экологически низкокачественного продукта, данная статья может привести к лучшему результату. Однако, в действительности, здесь тоже нет ясности. Так, в деле Japan-Taxes on Alcoholic Beverages, Апелляционный орган не посчитал важным для принятия решения рассмотреть вопрос о том, было ли у правительства намерение принять протекционистские меры. В итоге, решение было принято на основании объективного анализа структуры и применения меры в целом¹⁸. В деле же Canada-Certain Measures Concerning Periodicals (1997)¹⁹, Апелляционный орган придал большее значение протекционистскому намерению Правительства Канады, указав на то, что соот-

¹⁵ United States-Taxes on Automobiles (GATT Panel 1994). URL: http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/gt47ds_e.htm (дата обращения: 11.11.2012).

¹⁶ Japan-Taxes on Alcoholic Beverages (WTO Panel and WTO Appellate Body Decisions 1996). URL: http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/ab_reports_e.htm (дата обращения: 11.11.2012).

¹⁷ “The product’s properties, nature and quality, its end-uses, consumers’ tastes and habits and the product’s tariff classification” (Japan-Taxes on Alcoholic Beverages).

¹⁸ “An objective analysis of the structure and application of the measure in question” (Japan-Taxes on Alcoholic Beverages).

¹⁹ Canada-Certain Measures Concerning Periodicals (WTO Appellate Body 1997). URL: http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_status_e.htm (дата обращения: 11.11.2012).

ветствующее законодательство было изначально направлено на защиту канадской промышленности, и, следовательно, данная мера является протекционистской.

Как это указано в статье XX, введение мер по охране жизни человека, а также флоры и фауны, и сохранению природных ресурсов, не должны служить средством произвольной и необоснованной дискриминации между государствами, или являться скрытыми ограничениями международной торговли. Как это уже было отмечено ранее, в деле *US-Shrimp*, Апелляционный орган определил, что «хотя действия США и служат экологическим целям, они совершены таким способом, что стали произвольной и необоснованной дискриминацией членов ВТО». В целом же, применение данного положения привело в своё время к непрекращающимся спорам о том, всегда ли односторонние меры по защите глобальных экологических интересов будут исключаться из действия ст. XX.

Здесь представляется возможным согласиться с мнением о том, что определение, которое было дано «скрытым ограничениям международной торговли» в деле *United States – Standards for Reformulated and Conventional Gasoline (1996)*²⁰ (*Reformulated Gasoline case*), и которое затем было подтверждено в деле *US-Shrimp*, в меньшей степени соответствует целям устойчивого развития, чем то, которое было предложено в деле *Canada-Measures Affecting Exports of Unprocessed Herring and salmon (1988)*²¹ (*Pacific Salmon and Herring case*), согласно которому мера признается скрытым ограничением в том случае, когда не существует реальной охранительной цели по ст. XX²². Такое толкование и применение соответствующих положений снимает существующие ограничения на применение ст. XX. Поэтому этот подход вполне обосновано нашёл продолжение в деле *US – Shrimp: Implementation Phase (Article 21.5)*, когда односторонние меры, принятые США в экологических целях были признаны законными. В решении по данному

²⁰ *United States – Standards for Reformulated and Conventional Gasoline (WTO Appellate Body 1996)*. URL: http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_status_e.htm (дата обращения: 11.11.2012).

²¹ *Canada-Measures Affecting Exports of Unprocessed Herring and salmon (GATT Panel 1988)*. URL: http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/gt47ds_e.htm (дата обращения: 11.11.2012).

²² *Canada's Landing Requirement for Pacific Salmon and Herring, Report of the Panel of October 16, 1989, CDA-89-1807-01; McRae. Trade and the Environment: The Development of WTO Law. P. 231-233.*

делу не было прямого запрета в отношении действий США по запрещению импорта креветок из стран, не использующих технологии для обеспечения безопасности черепах, и после внесения соответствующих изменений в законодательство и приведения его в соответствие с обязательствами ВТО по вопросам недискриминации, запрет США был признан законным.

Согласно решению по делу Thailand-Restrictions on the Importation of and Internal Taxes on Cigarettes (1990)²³, мера будет признана в соответствии со ст. XX «необходимой для защиты жизни человека, флоры и фауны», если не существует иных альтернативных мер, в большей степени соответствующих правилам ГАТТ. Данный подход был подтвержден и в решениях, принятых впоследствии в рамках ВТО (Reformulated Gasoline; European Communities – Measures Affecting Asbestos and Asbestos-containing Products²⁴), что практически привело к запрету на применение ст. XX (b)²⁵. Поэтому такое важное значение приписывается делу Brazil-Measures Affecting Imports of Retreated Tyres (2007)²⁶ (Brazilian tyres case), согласно которому основное значение при определении «необходимости» должна иметь основная цель, положенная в основу решения соответствующего государства – члена ВТО. Кроме того, в решении Апелляционного органа по этому делу также подчёркивается существование в правилах ВТО требования, согласно которому органы по разрешению спора должны внимательно изучать различные факторы для установления основной цели при принятии соответствующей меры государством-членом.

Согласно ст. XX (g), соответствующая мера должна «относиться к сохранению истощаемых природных ресурсов». Казалось бы, ссылка на истощаемые природные ресурсы соответствует реальности. Однако, несмотря на то, что в деле Reformulated Gasoline, воздух был признан истощаемым природным ресурсом, применение параграфа (g) было ограничено толкованием выражения «относится к» как «иметь основную

²³ Thailand-Restrictions on the Importation of and Internal Taxes on Cigarettes (GATT Panel 1990). URL: http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/gt47ds_e.htm (дата обращения: 11.11.2012).

²⁴ European Communities – Measures Affecting Asbestos and Asbestos-containing Products (WTO Appellate Body 2001). URL: http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_status_e.htm (дата обращения: 11.11.2012).

²⁵ F. Macmillan. WTO and the Environment. London, 2001, p. 99-100.

²⁶ Brazil-Measures Affecting Imports of Retreated Tyres. URL: http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds332_e.htm (дата обращения: 11.11.2012).

цель», и дело было решено исходя из определения основной цели. Соответственно, здесь можно сделать вывод о том, что если какая-либо мера предпринята более чем из одного соображения, даже если одним из них будет сохранение природных ресурсов, другие соображения все же будут считаться главными, а, значит, такая мера не подпадает под исключения ст. XX.

Выводы

Всё вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что статья XX ГАТТ не используется в соответствии со своим назначением. Представляется, что это происходит, прежде всего, потому, что органы по разрешению споров ВТО интерпретируют её достаточно узко. Положительным в этой связи является то, что система разрешения споров в рамках ВТО не является прецедентной, а, значит, в будущем органы по разрешению споров при желании смогут в большей степени учитывать проблемы охраны окружающей среды. На такую возможность указывают и решения по таким делам как *US – Shrimp: Implementation Phase (Article 21.5)*, *Automobile case* and *Brazilian tyres case*, демонстрирующим поэтапное совершенствование правоприменительной практики в данной сфере.

Проблемой остаётся и соотношение международных договоров в области охраны окружающей среды и договорами, заключёнными в рамках ВТО. Многие международные экологические соглашения содержат положения, касающиеся торговли. Некоторые регулируют вопросы торговли вредными веществами, другие – природными ресурсами и видами флоры и фауны, находящимися на грани исчезновения, третьи – преследуют достижение сразу нескольких целей – охраны окружающей среды, здоровья населения и социально-экономических целей. Наиболее известным в этой связи является Монреальский протокол к Конвенции о защите озонового слоя (1987 г.)²⁷, который в целях охраны окружающей среды и здоровья человека устанавливает ограничения на продажу контролируемых в рамках конвенции веществ. В соответствии с международным правом, если возникает коллизия между договорами в системе ВТО и торговыми положениями многосторонних экологических соглашений, первым вопросом, с целью определения, какое положение преобладает, будет момент заключения договоров. Согласно Венской конвенции о праве международных договоров,

²⁷ Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer. URL: <http://www.un-documents.net/mpsdol.htm> (дата обращения: 10.11.2012).

когда государства являются одновременно участниками двух соглашений, одно из которых принято позже, а первое при этом не прекратило свое действие, более ранний договор применяется только тогда, когда его положения не противоречат более позднему договору. Однако ряд авторов вполне оправданно считает, что многосторонние экологические соглашения преобладают над соглашениями ВТО независимо от времени принятия таких соглашений, так как они защищают всеобщие интересы человечества²⁸.

Представляется, что на современном этапе важно изменить подход к экологическим исключениям из правил ВТО, закрепив преимущество многосторонних экологических договоров (обязательства по которым приняли большинство государств) над торговыми соглашениями, и базисные документы ВТО предоставляет соответствующую правовую основу. Кроме того, можно согласиться и с мнением о том, что в ближайшем будущем все инвестиционные инструменты, прежде всего договоры, разработанные в рамках ВТО, должны поддерживать цели устойчивого развития²⁹.

Экологические положения международных инвестиционных соглашений

Эффективность включения экологических положений в международные инвестиционные соглашения обсуждается в литературе³⁰. Положительно, что на современном этапе уже сложилась определенная практика по включению экологических положений, как в многосторонние, так и в двусторонние инвестиционные соглашения³¹. Конечно, их применение привело к выявлению некоторых проблем и недостат-

²⁸ «irrespective of the actual timing of the two norms, in the event of conflict between a WTO rule of the reciprocal type and a human rights or MEA (Multilateral Environmental Agreement) obligation of an integral nature, the human rights or MEA obligation must... prevail in the relationship between two parties that are bound by both norms» (J. Pauwelyn. The Nature of WTO obligations. URL: <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/> (дата обращения: 10.07.2012); J. Scott. International Trade and Environmental Governance: Relating Rules (and Standards) in the EU and the WTO //EJIL, 2004. P. 336.

²⁹ Sustainable Development in World Trade Law/ Ed.: M.W.Gehring and M.C.Segger. Hague, 2005. P. 638.

³⁰ Пушкарёва Э.Ф. Международное экологическое право и экологические права человека. Дисс....док.юр.наук. М., 2008.

³¹ International Investment for Sustainable Development: Balancing Rights and Rewards / Ed. By L. Zarsky. London: Earthscan Press, 2005; Globalization and International Investment/ Ed. by F. Beveridge. Harlow: Pearson Longman, 2005.

ков, устранение которых будет способствовать достижению государствами тех целей, которые они ставили, включая такие положения в инвестиционные соглашения.

Наиболее дискуссионным в литературе считается включение в международные инвестиционные соглашения положения, направленного против принятия принимающим государством мер, направленных на ослабление или уменьшение уровня защиты окружающей среды в целях привлечения иностранных инвестиций. Данное положение звучит так: «Стороны признают, что способствовать инвестициям путем ослабления или уменьшения уровня защиты окружающей среды в национальном праве является неприемлемым. Каждая сторона должна обеспечить, чтобы не предпринимать и не предлагать другой стороне меры, направленные на принятие таких законов с целью привлечь на ее территорию инвестиции». Хотя такое положение и нашло отражение в Североамериканском договоре о свободной торговле 1994 г. (НАФТА)³², модельном двустороннем инвестиционном соглашении США, проекте многостороннего соглашения по инвестициям, практика показывает его неэффективность, по крайней мере, в рамках договора НАФТА³³.

С целью надлежащего толкования прав государств по изменению и совершенствованию своего национального законодательства, в том числе экологической его части, предлагались различные варианты совершенствования данного положения, которые, к сожалению, не решат существующих проблем. Например, при обсуждении текста Многостороннего соглашения по инвестициям было предложено следующее дополнение к соответствующему положению: «Стороны должны иметь право изменять свои стандарты в области здравоохранения, охраны окружающей среды, трудового законодательства, если это делается не по причине привлечения иностранных инвестиций»³⁴. Однако, несмотря на существующие проблемы, вряд ли целесообразно совсем

³² North American Free Trade Agreement. URL: <http://www.nafta-sec-alena.org/en/view.aspx?conID=590> (дата обращения: 10.11.2012).

³³ J. Wickham. Toward a green Multilateral Framework: NAFTA and the Search for Models // Georgetown International Environmental Law Review, 2000. № 12; J. Ferretti. NAFTA and the Environment: An Update // Canada-United States Law Journal, 2002. Vol. 28. P. 85.

³⁴ Викхам отмечает, что включение данного дополнения будет означать то, что хотя государства и не смогут понижать свои стандарты с целью привлечения инвестиций, они смогут делать это по многим другим причинам (J. Wickham. Toward a green Multilateral Framework: NAFTA and the Search for Models).

от него отказаться. Верным решением будет сосредоточиться на совершенствовании соответствующей правоприменительной практики.

Кроме того, важно отметить и ещё одну проблему. В договоре НАФТА существует статья 104: отношения к соглашениям в области охраны окружающей среды определяют важность выполнения следующих договоров: Конвенции по международной торговле видами флоры и фауны, находящимися на грани исчезновения, Монреальского Протокола по веществам, истощающим озоновый слой, и Базельской Конвенции по трансграничному перемещению опасных отходов и их уничтожению, а в соответствии с положениями статьи 104.1 стороны дополнительно связаны положениями Договора между Правительствами Канады и США о трансграничном перемещении опасных отходов (1986 г.) и Соглашением между США и Мексикой о сотрудничестве по охране окружающей среды на пограничной территории. Представляется, что если рассмотренное положение необходимо включать во все международные инвестиционные договоры, то включение данных положений об особом правовом статусе отдельных международных договоров представляется нецелесообразным, так как выделение их в особую категорию может указывать на то, что другие договоры в области окружающей среды являются менее значимыми. К тому же вряд ли государства, участники договора НАФТА ставили перед собой задачу определить наиболее важные договоры в области окружающей среды. Если же выполнение данных договоров в большей степени связано с выполнением обязательств по договору НАФТА, то независимо от их включения в договор, они будут выполняться, и не только как важное условие для выполнения договора НАФТА, но и как любой международный договор, по которому государства приняли на себя обязательства по его выполнению. Поэтому включение таких положений в международные инвестиционные соглашения представляется необоснованным.

Представляется, что в целях обеспечения охраны окружающей среды в контексте инвестиционного соглашения, более целесообразным будет включение положения, получившего название «экологически безопасная инвестиционная деятельность». Данное положение нашло отражение в статье 1114 НАФТА и в статье 12 модельного двустороннего инвестиционного соглашения США, и звучит так: «Ничто в данной главе не должно препятствовать принятию и реализации стороной всех необходимых мер с целью обеспечения, чтобы инвестиционная активность на ее территории проводилась с учетом экологических

требований». Однако при выполнении данного положения возможно возникновение следующего препятствия – наличие коллизионного положения в том же самом соглашении. Для примера можно рассмотреть главу 11 НАФТА.

Глава 11 (В) НАФТА включает в положение о разрешении споров наиболее обширный перечень прав инвестора, когда-либо имевший закрепление в международном договоре. Механизм по разрешению споров дает инвестору право привлекать к ответственности по вопросам выполнения договора органы государственной власти принимающего государства. Кроме того, большое влияние на снижение эффективности регулирования вопросов по охране окружающей среды оказывает статья 1110, которая включает положения по защите от экспроприации. Статья 1110 устанавливает, что «Стороны не имеют права прямо или косвенно национализировать или экспроприировать инвестиции инвестора или другой Стороны на ее территории, или предпринимать меры схожие с национализацией или экспроприацией таких инвестиций кроме как в публичных целях, на основе недискриминации, и при условии выплаты компенсации в соответствии с параграфами 2 и 6». Новая политико-правовая концепция регулирования экспроприации основывается на том, что любой законный или подзаконный акт, который уменьшает или ограничивает объем частной коммерческой собственности, может быть признан одной из форм экспроприации³⁵.

Глава 11 является источником возникновения двух проблем. Во-первых, ее положения могут стать препятствием к разработке и введению новых правовых норм, прежде всего в области охраны окружающей среды и здоровья населения. Во-вторых, согласно положениям данной главы, правительства государств, вполне возможно, будут вынуждены выплачивать компенсации предприятиям, чья деятельность приводит к загрязнению окружающей среды, при введении государством положений, направленных на охрану окружающей среды от загрязнения. Такая практика уже имела место в рамках НАФТА³⁶. В качестве примера можно изучить дело Этиловой Корпорации против Канады 1997 г., которое стало первым делом, рассмотренным по нарушению положе-

³⁵ WTO – the NAFTA Ruling on Metalclad v. Mexico, September, 2000. URL: <http://www.wtoaction.org> (дата обращения: 10.07.2011).

³⁶ F.S.Nogales. The NAFTA Environmental Framework, Chapter 11 Investment Provisions, and the Environment // The Annual Survey of International and Comparative Law. 2002. V.8. P. 132.

ний главы 11 НАФТА³⁷, использование которой против совершенствования законодательства в области окружающей среды повлекло впоследствии множество аналогичных дел. При этом если в этом случае наряду с рассматриваемым иском требованием, значилась и жалоба на нарушение положения о создании для иностранных инвесторов условий не хуже, чем для национальных инвесторов, то в деле Металклад против Мексики Металклад подал иск только на нарушение Мексикой своих обязательств по статье 1110 «экспроприация», и суд принял решение в пользу Металклада³⁸.

Следовательно, практика показывает, что просто положение об экологически безопасной инвестиционной деятельности не может гарантировать экологическую безопасность инвестиционной деятельности в рамках инвестиционного соглашения. Иначе говоря, если в инвестиционном соглашении существует коллизия между положениями, направленными на обеспечение охраны окружающей среды и положениями, регулирующими экономическую деятельность, верховенство будет за вторыми. В связи с возникновением соответствующих правоприменительных проблем, тем более странно найти ту же коллизию в положениях модельного двустороннего инвестиционного соглашения США. Можно было бы предположить, что США не заботят

³⁷ Этиловая Корпорация выступила в качестве истца в деле против Канады, требуя возмещения 250 миллионов долларов ущерба. Корпорация заявила, что запрет на импорт ММТ в Канаду является согласно положениям статьи 1110 НАФТА «экспроприацией», потому что из-за данного запрета Корпорация недополучит запланированную выгоду от продажи ММТ в Канаде. Далее корпорация отмечает, что запрет был неправомерным требованием в отношении инвестора согласно статье 1106, так как теперь кампания будет вынуждена построить фабрики в каждой провинции Канады, так как новые положения законодательства сделали импорт ММТ неправомерным. Кроме того, Корпорация заявила, что запрет на импорт ММТ в Канаду при отсутствии запрета о производстве и продаже ММТ в самой Канаде, является нарушением статьи 1102 НАФТА о создании для иностранных инвесторов условий не хуже, чем для национальных инвесторов. В соответствии с мирным соглашением между Канадой и Этиловой Корпорацией от 1998 г., Канада взяла на себя обязательства по выплате 13 миллионов долларов за упущенную выгоду, отменила запрет на импорт ММТ и публично извинилась перед Корпорацией за то, что назвала продукцию компании опасной (Ethyl Corp. v. Canada, Award on Jurisdiction (June 24, 1998) // ILM, 1999. № 38. P. 708; Public Citizen Global Trade Watch-Another Broken NAFTA Promise: Challenge by U.S. Corporation Leads Canada to Repeal Public Health Law. URL: <http://www.citizen.org/pctrade/nafta/cases/ethyl.htm> (дата обращения: 05.06. 2011).

³⁸ Metalclad Corporation v. United Mexican States (2002), Final Award, International Centre for the Settlement of Investment Disputes. Case № ARB/AF/97/1.

вопросы охраны окружающей среды, однако, в данном соглашении наряду со статьей 12 «Экспроприация и компенсация», включена статья 12 «Экологически безопасная инвестиционная деятельность». Соответственно, интерес по обеспечению экологической безопасности инвестиционной деятельности налицо. Однако если составители договора НАФТА могли не проследить связь между этими положениями, что привело к возникновению коллизии в договоре³⁹, то США на современном этапе обладают всеми доказательствами неэффективности включения в инвестиционные договоры положения об экологической безопасности инвестиционной деятельности в таком виде, без соответствующих дополнений и уточнений, без чего применение таких договоров будет проблематичным в связи с присутствием в них коллизионных положений. Означает ли это, что из этой ситуации нет выхода? Безусловно, государства не должны отказываться от обеспечения защиты своих инвестиций. Более того, следует согласиться, что большая часть негативных комментариев главы 11 не учитывают в полной мере необходимость обеспечения инвестициями развивающихся стран⁴⁰. Однако, означает ли это обратное, что в тот момент, когда все мировое сообщество ступило на путь устойчивого развития, признав наряду с важностью экономического развития необходимость обеспечения благоприятной окружающей среды, правительства должны отказаться от совершенствования правового регулирования охраны окружающей среды при регулировании международной инвестиционной деятельности? Представляется, что ввиду существования концепции устойчивого развития и тех усилий, которые государства прилагают к обеспечению экологической безопасности, данная проблема может быть решена иначе.

Прежде всего, конечно, следует подчеркнуть, что в случаях прямой экспроприации и компенсации, даже если они имеют место в целях обеспечения государственной безопасности, национальных интересов, или охраны окружающей среды, за государством сохраняется

³⁹ S.Charnovitz. Reflections on North American Environmental Cooperation // Canada-United States Law Journal. 2002. V. 28. P. 495. С. Чарновитц в своей работе утверждает, что начале и середине 1990-х было проведено много исследований НАФТА в связи с ее экологическими положениями, однако правительства США и Канады не прислушались к критике и прогнозам о возможном влиянии главы 11 на обеспечение охраны окружающей среды.

⁴⁰ S.Charnovitz. Reflections on North American Environmental Cooperation. P. 493.

обязанность полной компенсации⁴¹, и этот вопрос не подлежит обсуждению. Даже включение природного объекта в Список общего наследия человечества ЮНЕСКО не освобождает государство от обязанности компенсации в случае необходимости национализации такого объекта в целях его охраны. Однако было бы вполне целесообразным включать в международные инвестиционные соглашения положение о том, что все меры, предпринимаемые сторонами в целях выполнения обязательств по многосторонним соглашениям в области окружающей среды (обязательства по которым приняли большинство государств), если это не прямая национализация или экспроприация, являются правомерными и не подлежат компенсации⁴². В этом случае мы немного отходим от примата интересов инвесторов, но ничто не препятствует им включать необходимые меры по охране окружающей среды и рациональному природопользованию в свои инвестиционные соглашения. Здесь следует дополнительно отметить тот факт, что в международных соглашениях обычно находит отражение лишь тот минимум, который просто необходим для охраны окружающей среды и устойчивого развития. Возможно, такой подход побудит инвесторов инвестировать только экологически безопасные проекты, отвечающие международным стандартам. Ведь международное право защиты инвестиций, хотя и служит защите интересов частных лиц против злоупотреблений государственной властью, всё же одновременно признаёт, что го-

⁴¹ Например, в деле *Compania del Santa Elena S.A. v. The Republic of Costa Rica* Международный центр по разрешению инвестиционных споров Группы Всемирного Банка вынес решение о компенсации американским инвесторам за землю, которая была у них изъята правительством Коста Рики для создания национального парка. В решении было четко отмечено, что экспроприация в экологических целях ничем не отличается от других видов экспроприаций с целью осуществления государственных политик, и, соответственно, если экспроприация имела место даже в целях охраны окружающей среды в соответствии с национальным законодательством или международно-правовыми обязательствами, обязательство государства выплатить в этом случае компенсацию сохраняется (*Compania del Santa Elena S.A. v. The Republic of Costa Rica*, ICSID Case ARB/96/1, Final Report of February 17, 2000 // FILJ. 2000. V. 15(1). P. 169-204).

⁴² В научной литературе на этот счет существует достаточно четко выраженное мнение о том, что экологические меры, закрепленные в широко распространенных международных договорах, должны быть признаны правомерными и не должны вести к обязанности компенсации их экономического воздействия на инвестиции. Более того, требование о компенсации при имплементации таких мер находится в противоречии с усилиями международного сообщества решать глобальные экологические проблемы (M. Wagner. *International Investment, Expropriation and Environmental Protection* // *Golden Gate University Law Review*. 1999. V. 29/3. P. 535).

сударства имеют легитимные права и обязанности по защите общественных интересов⁴³, в число которых, бесспорно, входит и защита окружающей среды⁴⁴.

Современные инвестиционные соглашения должны не только следовать примеру ГАТТ и Уставу о взаимодействии по вопросам энергетики⁴⁵, оставляя за государствами право принимать необходимые меры, направленные на защиту жизни и здоровья человека, защиту флоры и фауны (ст. 20 ГАТТ, ст. 24(2) Договора о взаимодействии по вопросам энергетики), но и включать обязательства государств по обеспечению выполнения более высоких экологических стандартов. Так, ст. 19 Договора о взаимодействии по вопросам энергетики закрепляет положение о том, что государства участники договора могут применять предупреждающие меры в целях предупреждения или минимизации деградации окружающей среды, а также принимать во внимание экологические вопросы при разработке и выполнении своих политик по вопросам энергетики. Несмотря на то, что положения ст. 19 относятся к «мягкому праву»⁴⁶, ее положения могут быть использованы при толковании других положений договора, например, положения об экспроприации.

Значение имеет также вопрос о целесообразности создания в рамках международных инвестиционных соглашений специального контрольного механизма за выполнением государствами своих обязательств по экологической безопасности инвестиционной деятельности. Так, в рамках НАФТА создана и функционирует Комиссия по экологическому сотрудничеству, которая была создана дополнительным Северо-американским соглашением по сотрудничеству в области окружающей среды⁴⁷. Комиссия способствует решению региональных экологиче-

⁴³ Schill S. *International Investment Law and Comparative Public Law*. Oxford, 2010.

⁴⁴ Так, некоторые научные школы придерживаются мнения о том, что государственное регулирование в области охраны окружающей среды наравне с налоговым и валютным регулированием, не ведет к возникновению обязанности компенсации со стороны государства (M. Wagner. *International Investment, Expropriation and Environmental Protection*. P. 521-528).

⁴⁵ The Energy Charter Treaty (текст договора: http://www.encharter.org/fileadmin/user_upload/document/EN.pdf).

⁴⁶ R. Axelrod. *The European Energy Charter Treaty // Energy Policy*. 1996. V. 24. P. 497-505; T.W. Walde. *International Disciplines on National Environmental Regulation: With Particular Focus on Multilateral Investment Treaties/ International Investments and Protection of the Environment*. The Hague, 2001. P. 45.

⁴⁷ North American Agreement on Environmental Cooperation (текст договора: <http://www.ccc.org/Page.asp?PageID=1226&SiteNodeID=567>).

ских вопросов, помогает в предупреждении коллизий между торговыми и экологическими положениями договора, способствует введению и выполнению эколого-правовых норм государствами участниками. Комиссия также ответственна за проведение консультаций и сотрудничество между государствами в целях предупреждения споров по торговым вопросам. Не смотря на то, что Комиссия не наделена властными полномочиями, что является предметом постоянной критики⁴⁸, она уполномочена принимать и рассматривать жалобы неправительственных организаций и индивидуальные жалобы о неэффективности выполнения экологического законодательства в государствах участников⁴⁹.

Основные выводы

Прежде всего, отметим недостаточную эффективность включения в международные инвестиционные договоры положения о том, что государства не должны привлекать инвестиции путем ослабления или уменьшения уровня защиты окружающей среды.

Определённые проблемы существуют и при применении положения об экологически безопасной инвестиционной деятельности, закрепление которого в инвестиционных соглашениях подтверждает право государства принимать все необходимые меры с целью обеспечения того, чтобы инвестиционная деятельность на его территории проводилась с учетом экологических требований. Так, при выполнении данного положения возможно возникновение препятствия в виде наличия в том же соглашении коллизионного положения о том, что Стороны не имеют права прямо или косвенно национализировать или экспроприировать инвестиции инвестора, или предпринимать меры схожие с национализацией или экспроприацией таких инвестиций. Новая политико-правовая концепция регулирования экспроприации основывается на том, что любой законный или подзаконный акт, который уменьшает или ограничивает объем частной коммерческой собственности, может быть признан одной из форм экспроприации. Следовательно, просто положение об экологически безопасной инвестиционной деятельности

⁴⁸ F.S.Nogales. The NAFTA Environmental Framework, Chapter 11 Investment Provisions, and the Environment / Annual Survey of International and Comparative Law. 2002. V. 8. P. 106; Public Citizen Global Trade Watch-School of Real –Life Results / Report Card. NAFTA, January 1, 1994 to January 1, 1999. P. 18.

⁴⁹ Baker and McKenzie. NAFTA Handbook: A Practical Guide for Doing Business Under NAFTA. CCH Incorporated, 1994.

не может гарантировать экологическую безопасность инвестиционной деятельности в рамках инвестиционного соглашения.

Представляется, что ввиду существования концепции устойчивого развития и тех усилий, которые государства прилагают к обеспечению экологической безопасности, данная проблема может быть решена иначе. Прежде всего, конечно, следует подчеркнуть, что в случаях прямой экспроприации и компенсации, даже если они имеют место в целях обеспечения государственной безопасности, национальных интересов, или охраны окружающей среды, за государством сохраняется обязанность полной компенсации, и этот вопрос не подлежит обсуждению. Однако было бы вполне целесообразным включать в инвестиционные соглашения положение о том, что все меры, предпринимаемые сторонами в целях выполнения обязательств по многосторонним соглашениям в области окружающей среды (обязательства по которым приняли большинство государств), если это не прямая национализация или экспроприация, являются правомерными и не подлежат компенсации.

Библиографический список

Международное экономическое право / А.Н. Вылегжанин, Д.К.Лабин, В.М. Шумилов и др. Под ред. А.Н. Вылегжанина. М.: Кнорус, 2012.

Международное право / Отв. ред. Е.Т. Усенко, Г.Г. Шинкарецкая.- М.: Юрист, 2003.

Нурмухаметова Э.Ф. Международный экологический правопорядок и экологические права человека. Москва, 2006.

Нурмухаметова Э.Ф. Инспекционная Комиссия Всемирного Банка: вклад в устойчивое развитие // Московский журнал международного права. 2006. № 4.

Пушкарёва Э.Ф. Международное экологическое право и экологические права человека. Дисс....док.юр.наук. М., 2008.

Шумилов В. М. Международное экономическое право. М.: Юрайт, 2012.

Axelrod R. The European Energy Charter Treaty // Energy Policy. 1996. V. 24.

Baker and McKenzie. NAFTA Handbook: A Practical Guide for Doing Business Under NAFTA. CCH Incorporated, 1994.

Charnovitz S. Reflections on North American Environmental Cooperation // Canada-United States Law Journal. 2002. V. 28.

Esty D. Integrating Trade and Environmental Policy Making: First Steps in the NAFTA / Trade and the Environment-Law, Economics and Policy/ Ed. D. Zaelke. Washington, 1993.

Ferretti J. NAFTA and the Environment: An Update // Canada-United States Law Journal, 2002. Vol. 28.

Globalization and International Investment/ Ed. by F. Beveridge. Harlow: Pearson Longman, 2005.

Gualtieri A.G. The Environmental Accountability of the World Bank to Non-State Actors: Insights from the Inspection Panel // The British Year Book of International Law. 2001.

Hunter D. Using the World Bank Inspection Panel to Defend the Interests of Project-Affected People // Chi. J. Int'l L. 2003. V. 4. P. 210.

International Investment for Sustainable Development: Balancing Rights and Rewards / Ed. By L. Zarsky. London: Earthscan Press, 2005.

Manning D. New Electricity: Generation, Pricing, Wheeling and Regulation // Canada-United States Law Journal. 2002. V. 28.

McRae. Trade and the Environment: The Development of WTO Law // Otago Law Review. 1998. V. 9.

Nogales F.S. The NAFTA Environmental Framework, Chapter 11 Investment Provisions, and the Environment / Annual Survey of International and Comparative Law. 2002. V. 8.

Nurmukhametova E. Several Problems Concerning the Efficiency of the World Bank Inspection Panel activity // Max Planck Yearbook of United Nations Law. Leiden/Boston Publishing, 2006. – Volume 10.

Pushkareva E. Environmentally Sound Economic Activity: International Law / Max Planck Encyclopedia of Public International Law. URL: <http://mpepil.com>.

Sand P. International Economic Instruments for Sustainable Development : Sticks, Carrots and Games // Indian Journal of International Law. 1996. V. 36(2).

Schill S. International Investment Law and Comparative Public Law. Oxford, 2010.

Shihata I. Implementation, Enforcement and Compliance with International Environmental Agreements-Practical Suggestions in Light of the World Bank's Experience // Georgetown International Environmental Law Review. 1996. V. 9.

Shihata I. The World Bank's Contribution to the Development of International Environmental Law / *Liber Amicorum* / Ed. G. Hafner and others. The Hague/London/Boston, 1998.

Shihata I. The World Bank Inspection Panel: In Practice. Oxford, 2001.

Shihata I. The World Bank Inspection Panel – Its Historical, Legal and Operational Aspects / The Inspection Panel of the World Bank: a Different Complaints Procedure / Ed. by G. Alfredsson and R. Ring. Hague, 2001.

Subedi. Balancing International Trade with Environmental Protection: International Legal Aspects of Eco-Labels // *Brooklyn Journal of International Law*. 1999. V. 25.

Sustainable Development in World Trade Law/ Ed.: M.W. Gehring and M.C. Segger. Hague, 2005.

Umana A. Some Lessons from the Inspection Panel's Experience / The Inspection Panel of the World Bank: a Different Complaints Procedure / Ed. G. Alfredson and R. Ring. 2001.

Wagner M. International Investment, Expropriation and Environmental Protection // *Golden Gate University Law Review*. 1999. V. 29/3.

Walde T. International Disciplines on National Environmental Regulation: With Particular Focus on Multilateral Investment Treaties/ International Investments and Protection of the Environment. The Hague, 2001.

Wickham J. Toward a green Multilateral Framework: NAFTA and the Search for Models // *Georgetown International Environmental Law Review*, 2000. № 12.

Enforcement of the Environmental Protection by the means of Economic Activity Regulations: International Law Perspective (Part 1) (Summary)

*Elvira F. Pushkareva**

The article addresses three directions in the International law, those developments may lead to the efficiency increase of the enforcement of the environmental protection by the means of Economic Activity Regulations. Those directions include the Environmental Protection in the WTO, Environmental Provisions of International Investment Agreements and Environmental Policy of the International Financial Institutions.

Keywords: International Environmental Law; International Economic Law; Environmental Provisions of International Investment Agreements; Environmental Policy of the International Financial Institutions; Environmental Protection in the WTO.

* Elvira F. Pushkareva – Doctor of Laws, Senior Researcher, Center for Reproductive Forces, Russian Academy of Sciences.

МЕЖДУНАРОДНОЕ КОСМИЧЕСКОЕ ПРАВО

Международно-правовая охрана космической окружающей среды

*Кукушкина А.В.**

Одним из видов человеческой деятельности, который сказывается на дестабилизации экологической обстановки на всем земном шаре, является космическая деятельность.

Одной из причин, побудивших человечество начать освоение околоземного космического пространства, стала необходимость решения прикладных задач с помощью различной космической техники.

В процессе работы космических объектов в околоземное космическое пространство (ОКП) выбрасывается значительное количество различных химических продуктов. В связи с этим центральной проблемой экологической безопасности является сохранение основных естественных свойств и функциональных особенностей ОКП.

Ключевые слова: охрана космической окружающей среды; околоземное космическое пространство; космическая деятельность; ядерные источники энергии.

В последние годы расширяется признание экологических последствий технического развития, роста населения и экономического развития, а также ограниченности ресурсов экосистемы Земли и её способности поддерживать жизнь¹.

* Кукушкина Анна Викторовна – к.ю.н., доцент кафедры международного права МГИМО (У) МИД России. Ilc48@mail.ru.

¹ Космос на рубеже тысячелетий. ЮНИСПЕЙС-III: Документы и материалы. – М., Международные отношения. 2000. С. 258.

Космические технологии все чаще используются в целях содействия решению стоящих перед человечеством проблем в таких областях, как рациональное использование природных ресурсов, охрана окружающей среды, мероприятия по преодолению последствий стихийных бедствий, сотрудничество в целях развития и т.д.

Космическая деятельность определяется как деятельность, непосредственно связанная с исследованием и использованием космического пространства и осуществляемая посредством космической техники².

В проекте Договора о предотвращении размещения оружия в космическом пространстве, применения силы или угрозы силой в отношении космических объектов, разработанном Российской Федерацией в 2008 году, в п. а) ст.1 внесено предложение: термин «космическое пространство» означает надземное пространство выше 100 км над уровнем океана;

В п. б) термин «космический объект» означает любое устройство, предназначенное для функционирования в космическом пространстве, выводимое на орбиту вокруг любого небесного тела, либо находящееся на орбите вокруг небесного тела, или на любом небесном теле, за исключением Земли, либо сходящее с орбиты вокруг любого небесного тела к этому небесному телу, или движущееся от любого небесного тела к другому небесному телу, либо размещённое в космическом пространстве каким-либо иным образом³.

Мировой рынок космических товаров и услуг оценивается в сотни миллиардов долларов США и устойчиво растёт на 5% в год.

Говоря об экологических аспектах космической деятельности, нужно иметь представление об основных тенденциях её развития и возникающих проблемах. Также нужно учитывать и то обстоятельство, что становление этого вида деятельности проходило без учёта экологических аспектов.

I. Экологические аспекты космической деятельности

В настоящее время и в обозримом будущем основная космическая деятельность предполагается в околоземном космическом пространстве (ОКП). Главная специфика исследования и освоения ОКП состоит

² М.Н. Власов, С.В. Кричевский Экологическая опасность космической деятельности. - М., 1999. С. 9.

³ Проект Договора о предотвращении размещения оружия в космическом пространстве, применения силы или угрозы силой в отношении космических объектов 2008 г. С. 2.

в неизбежной необходимости использования очень мощных технических средств, какими являются космические объекты.

Как полёты космических ракет, так и спутников сопровождаются мощными динамическими возмущениями ОКП и выделением значительного количества энергии в окружающую среду. Нужно отметить, что в соответствии с принципом экосистемного подхода проблема выделения энергии от антропогенной деятельности в окружающую среду является одной из ключевых при анализе любой экосистемы.

Современные ракеты и спутники имеют жидкостные и твёрдотопливные двигатели. Наиболее мощным из используемых жидкостных является российский «Протон», а из твёрдотопливных – американский «Шаттл». В результате пролёта «Протона» в ОКП поступает около 100 т воды и свыше 90 т двуокиси углерода. При пролёте «Шаттла» примерно на 10 т больше двуокиси углерода и на 470 т – воды⁴.

Выше 90-100 км молекулы воды в результате реакции под воздействием солнечного ультрафиолетового излучения диссоциируют и образуют атомарный водород. Соответствующая масса такого водорода составляет для «Шаттла» – 14 т и для «Протона» 5,5 т.

За сравнительно короткий «космический век» антропогенного воздействия на ОКП человечество «достигло» такого уровня, которого не было оказано в отношении использования других природных сред за несколько столетий научно-технического прогресса.

В процессе работы ракетных двигателей в ОКП вдоль всей траектории полёта ракеты формируется облако с очень сложным химическим составом газов, которые вступают во взаимодействие с компонентами верхней атмосферы и ионосферы.

Максимум озонового слоя располагается на высотах 25-30 км в средних широтах и может опускаться ниже 20 км в полярных областях. Здесь общее содержание озона является наибольшим. Сезонные изменения содержания озона проявляются только на широтах выше 30°.

Отметим, что озон является последней преградой на пути опасного для всего живого ультрафиолетового излучения, основная часть которого поглощается на больших высотах. Защита озонового слоя Земли регулируется Венской конвенцией об охране озонового слоя 1985 года и Монреальским протоколом по хлор-фтор углеводам 1987 года⁵. Здесь нужно сказать, что до сих пор эта проблема является частью более

⁴ М.Н.Власов, С.В.Кричевский. Там же. С. 23.

⁵ Действующее международное право в трёх томах. Т.3. – М., 1997. С. 692-700.

общей проблемы сохранения верхних слоёв атмосферы. Озон нужно рассматривать как одну из составляющих верхней атмосферы, которая прямо зависит от состояния среды в целом. В результате работы двигателей образуются те же вещества, которые вызывают уничтожение озона в естественных условиях. Наиболее важными из них являются окись азота и соединения хлора. Последние образуются только в результате работы твердотопливных двигателей.

Глобальный климат является следствием сложных взаимодействий между количеством посылаемой на Землю солнечной энергией, атмосферой и её составом, Мировым океаном (включая циркуляцию океанской воды на средних и больших глубинах), гидрологическим циклом (который включает реки, озёра, облака/процессы выпадения осадков и т.д.), поверхностью суши и растительностью/биосферой, криосферой (снежный и ледяной покровы, ледяные поля и ледники) и геосферой (топография континентов и тектонические изменения, вулканические извержения, вращение Земли и т.д.). В последние годы сюда добавились ещё два компонента, а именно: хемосфера (выброс в атмосферу различных химических соединений) и техносфера (т.е. изменения на поверхности суши, в атмосфере, Мировом океане и т.д., привнесённые нынешней технологией и/или социально-культурной практикой)⁶.

Сейчас человечество оказалось перед прямой угрозой нарушения основных естественных свойств и функциональных особенностей ОКП, что может вызвать тяжёлые последствия. Во-первых, ОКП защищает все живое от губительной радиации, во-вторых, ОКП является важным звеном в сложной цепи солнечно-земных связей, определяющих климатические условия на Земле.

Под экологической безопасностью понимается процесс обеспечения защищённости жизненно важных интересов личности, общества, природы и государства от реальных или потенциальных угроз, создаваемых антропогенными или естественными воздействиями на окружающую среду.

Отсюда вытекает необходимость принятия срочных мер по правовому регулированию деятельности международного сообщества в космосе, применительно к задаче сохранения его экологической чистоты, поскольку предотвращение загрязнения любой природной среды требует гораздо меньших издержек, чем её восстановление в дальнейшем.

⁶ Космос на рубеже тысячелетий. ЮНИСПЕЙС-III. Документы и материалы – М., Международные отношения. 2000. С. 265.

Нужно отметить, что в настоящее время и в международном праве, и в российском законодательстве необходима дальнейшая разработка норм, закрепляющих ОКП как охраняемую природную среду. Важнейшим аспектом здесь должно стать нормативное закрепление международной экологической экспертизы существующей космической техники и проектов, с обязательной оценкой их возможного влияния на ОКП.

Существует также опасность загрязнения территорий, непосредственно прилегающих к местам расположения ракетных пусковых установок, и земель, отчужденных под зоны падения ступеней ракет. Внимание общественности всё больше привлекают возрастающие масштабы не регламентированной ракетно-космической деятельности. Её следствием уже стало опасное загрязнение 10-15% территории Российской Федерации⁷.

Имеются также данные, указывающие на возможное изменение погодных условий и растительности в районах космодромов. Космические происшествия (аварии, катастрофы) в связи с высокими энергетическими и другими техническими характеристиками, вызывают тяжелые последствия. Возникла и нарастает новая угроза для общества и природной среды, обусловленная возможным падением аварийных космических аппаратов на наземные объекты: населенные пункты, а так же атомные электростанции, химические и другие предприятия, содержащие потенциально опасные силы.

Большинство эксплуатируемых ракет-носителей создаётся для военных целей. Построенные на их основе ракетно-космические системы являются наследием «холодной войны» и «доэкологического» этапа развития РКТ и имеют недопустимо низкий коэффициент полезного действия при выведении полезных грузов (самых космических объектов) в космос: около 1-3%, при этом 97-99% общей стартовой массы составляют «отходы производства» космических полётов (топливо, продукты сгорания, элементы конструкции, являющиеся в большинстве случаев одноразовыми).

Еще одним существенным обстоятельством, ухудшающим экологию космического пространства, атмосферы и земной поверхности является длительное и хаотичное пребывание отработавших свой срок

⁷ Черкасова М.В. Социально-экологические последствия космической деятельности// Бюл. Центра экологической политики России. 1998. - №4. – С. 27-28; Булатов В.И. Россия: экология и армия. Геоэкологические проблемы ВПК и военно-оборонной деятельности. Новосибирск. – 1999. С. 14.

космических кораблей и спутников в космосе. Они могут столкнуться с действующими спутниками или другими космическими объектами.

Эта техногенная опасность космического мусора может иметь и тяжелые экологические последствия в случае аварийного падения космических аппаратов на Землю.

Существует и прямая экологическая опасность, связанная с нарушением основных свойств ОКП. Уже сейчас масса космического мусора сравнима с массой газа верхних слоёв атмосферы выше 400 км. Если космический мусор достигнет критической массы, то начнется лавинообразное увеличение числа частиц за счёт дробления фрагментов в результате их столкновений друг с другом.

Вывод на орбиты космических аппаратов и их последующее функционирование сопровождаются образованием в ОКП большого количества техногенного мусора, состоящего из прекративших своё активное существование спутников, последних ступеней ракет-носителей, элементов системы отделения спутников и ракет-носителей, образовавшихся в результате аварийных или преднамеренных взрывов. Преднамеренные взрывы проводятся с целью уничтожения секретных спутников после окончания срока их службы. Аварийные и случайные взрывы связаны с остатками ракетного топлива в маневровых двигателях и разгонных блоках космических аппаратов.

Темпы космической деятельности оказались таковы, что, несмотря на постепенное осаждение твёрдых фрагментов из-за торможения верхней атмосферой и их последующее сгорание в более плотной атмосфере, происходит неуклонный рост космического мусора и в настоящее время столкновение с его частицами представляет реальную угрозу для действующих космических аппаратов. Это усугубляется тем обстоятельством, что фрагменты космического мусора имеют огромную скорость (до 10 км/с), при которой даже частица размером в 1 см способна пробить обшивку любого современного космического корабля.

Следует отметить, что каверны на панелях солнечных батарей образованы главным образом осколками космического мусора, а не метеоритными телами, при этом поток осколков на много порядков превосходит поток естественных метеоритов размером более 1 см.

В настоящее время в ОКП находится около 8 000 фрагментов космического мусора размером более 10 см. За этими фрагментами ведётся постоянное слежение, и все они занесены в соответствующие каталоги. Наиболее полным из них является каталог NORAD. Общая масса

каталогизированных объектов превышает 3000 т. Кроме них существует огромное число более мелких объектов, о наличии которых свидетельствуют, во-первых, результаты анализа многочисленных каверн на панелях солнечных батарей спутников, и во-вторых, появившиеся сравнительно недавно данные наблюдений частиц размером менее 10 см.

Общий неуклонный рост космического мусора свидетельствует о том, что способности ОКП к самоочищению явно недостаточно, чтобы преодолеть антропогенное загрязнение.

В настоящее время вопрос заключается в том, как свести этот рост к приемлемому уровню. В Докладе 1999 г., подготовленном для UNISPEIS III⁸, Комитет ООН по космосу отметил, что к космическому мусору относятся нефункциональные части искусственно созданных объектов, находящиеся на орбите, либо вошедшие в плотные слои атмосферы, когда не ожидается какого-либо разумного изменения в условиях функционирования таких объектов⁹. В отечественной доктрине отмечается¹⁰, что именно они, находясь в неисправном состоянии и вне контроля со стороны запускающего государства, чаще всего причиняют ущерб. Конвенция об ответственности за ущерб, причинённый космическими объектами 1972 г. распространяется не только на космические объекты, но и на любые части космического объекта, независимо от состояния, в котором находятся эти части, то есть и на космический мусор¹¹.

Организация Объединённых Наций – через её Комитет по использованию космического пространства в мирных целях – является надлежащим форумом для обсуждения вопросов, связанных с исследованием и использованием космического пространства. В его рамках были разработаны общепринятые международно-правовые акты, составляющие современное космическое право¹².

⁸ Третья конференция ООН по исследованию и использованию космического пространства в мирных целях, Вена, 19-30 июля 1999 года. (Первая и вторая конференции были проведены в Вене в 1968 и 1982 годах).

⁹ Technical Report on Space Debris, UN Doc A/AC 105/720 (1999), para 6.

¹⁰ Ю.М. Колосов, И.Ю. Штодина. Некоторые тенденции развития международного космического права. Учебное пособие. Издательство «МГИМО-Университет». – М., 2006. С. 68.

¹¹ Gorove S. Space Debris in International Legal Perspective, Proceedings of the 32rd Colloquium on the Law of Outer Space 97 (1989).

¹² ЮНИСПЕЙС-III. Резюме национального доклада Франции. Вена, 19-30 июля 1999 г. С. 3.

Это, в том числе: Договор о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела 1967 г.¹³;

Конвенция о международной ответственности за ущерб, причиненный космическими объектами 1972 г.¹⁴;

Соглашение о деятельности государств на Луне и других небесных телах 1979 г.¹⁵

Ст.9 Договора по космосу отмечает, что государства-участники осуществляют исследование и использование космического пространства, включая Луну и другие небесные тела, таким образом, чтобы избежать их вредного загрязнения, а также неблагоприятных изменений земной среды вследствие доставки внеземного вещества, и с этой целью, в случае необходимости, принимают соответствующие меры.

Здесь нужно отметить, что Договор разрабатывался в те годы, когда космическая деятельность делала первые шаги и её масштабы были незначительны. Многие статьи Договора были сформулированы в общем виде и не могли учесть все многообразие космической деятельности. Так, например, в ст.9 отсутствует понятие «вредные загрязнения», нет объяснения «соответствующих мер» и неясно, кто их будет осуществлять. Вероятно, столь общий характер положений Договора имел свою положительную сторону, так как более четкие и конкретные нормы могли вступить в противоречие с развивавшейся космической деятельностью. Однако теперь стало очевидным, что Договор не отвечает требованиям обеспечения экологической безопасности космической деятельности.

Далее, в ст. 7 Соглашения о деятельности государств на Луне и других небесных телах отмечается, что осуществляя исследование и использование Луны, государства-участники принимают меры для предотвращения нарушения сформировавшегося равновесия её среды вследствие внесения неблагоприятных изменений в эту среду, ее вредоносного загрязнения вследствие доставки посторонних для этой среды веществ или каким-либо иным путём. Государства-участники принимают также меры во избежание внесения неблагоприятных изменений

¹³ Международное космическое право. Учебник. Отв. ред. д.ю.н., проф. Жуков Г.П., д.ю.н., проф. Колосов Ю.М. – М., Международные отношения. 1999. С. 229-236.

¹⁴ Там же. С.242-252.

¹⁵ Там же. С.259-270.

в окружающую среду Земли вследствие доставки внеземного вещества или каким-либо иным путём.

Также остается неясным, что следует понимать под «сложившимся равновесием», какие конкретно меры должны приниматься, и как быстро, и т.д.

Ещё на заседании тридцать восьмой сессии Комитет принял два документа – многолетний план работы по устранению опасностей, связанных с космическим мусором, и вопросник по правовым нормам, которые должны применяться в отношении аэрокосмических объектов¹⁶.

План работы касается всех искусственных объектов, находящихся на околоземных орбитах, включая вышедшие из строя и распавшиеся на куски спутники. Научно-техническому подкомитету было предложено провести оценку масштабов разброса и объёма различных видов космического «мусора», а также последствий его возможного столкновения с космическими системами.

В рамках Комитета можно было бы проводить работу по определению новых норм с учётом новых вызовов, вытекающих из развития космической деятельности и технологий. Возникающие потребности касаются, в частности, таких аспектов, как ограничение образования космического мусора, а также разработке на международном уровне отдельного документа, например Конвенции об охране окружающей околоземной среды, либо, если Конвенцию принять сразу будет довольно сложно, Декларации об охране окружающей космической среды.

II. Ядерные источники энергии и охрана космической окружающей среды

В последнее время в связи с предстоящей возможной реализацией космических полётов к отдалённым планетам, предполагающих использование ядерных энергетических установок на плутонии-238, наиболее опасном источнике радиоактивности, возникла реальная угроза массового радиационного заражения населения Земли в случае аварии на старте или предусмотренном в таких случаях вторичном прохождении космического аппарата около Земли.

Ядерные реакторы использовались в качестве источников энергии на отечественных спутниках серии «Космос». Эти реакторы работали на сплавах или соединениях урана: U-238 с 90%-ным и более

¹⁶ План ликвидации космического «мусора» принят://Хроника ООН. Февраль 1996, том XXXII, № 3. С. 70.

обогащением по U-235. Основным способом обеспечения радиационной безопасности являлась консервация ядерных энергетических установок (точнее, активной зоны) на достаточно высоких орбитах, где время жизни таких объектов намного больше времени распада осколков деления остановленного ядерного реактора до безопасного уровня. К таким орбитам можно отнести все круговые орбиты, расположенные выше 700 км.

В настоящее время в ОКП на высотах 800-1000 км находится около 50 объектов с радиоактивными фрагментами. США в гораздо меньшей степени использовали ядерные энергетические установки на космических аппаратах (12 американских спутников и 36 – наших).

Первый ядерный реактор «Ромашка», использовавшийся на отечественных спутниках системы «Космос», работал на быстрых нейтронах, и в нём осуществлялось преобразование тепловой энергии непосредственно в электрическую с помощью полупроводниковых термоэлементов из кремниево-германиевого сплава. Небольшая по объёму активная зона этого реактора состояла из графитовых блоков и тепловыделяющих элементов из диоксида урана. Обогащение изотопом U-235 составляло 95%. Отражатель был выполнен из металлического бериллия, и к его внешней поверхности примыкали полупроводниковые элементы. Передача тепловой энергии из активной зоны к термоэлементам осуществлялась за счёт высокой теплопроводности материалов активной зоны и отражателя. В первом варианте тепловая мощность ЯЭУ «Ромашка» составляла 34 кВт, а в дальнейшем была доведена до 86 кВт.

В 1987-1988 гг. на двух спутниках серии «Космос» были проведены успешные испытания ЯЭУ «Топаз-1» на тепловых нейтронах с термоэмиссионным преобразованием тепловой энергии в электрическую с тепловой мощностью 150-180 кВт. Однако в 1988 г. запуски космических аппаратов с ЯЭУ были прекращены.

Т.о. ядерные энергетические установки находятся в ОКП в двух состояниях: штатный режим включенного ядерного реактора на рабочей орбите и режим консервации на более высокой орбите с остановленным реактором. При работе реактора его активная зона является мощным источником гамма-нейтронного излучения. Расчёты показывают, что заметное радиационное влияние будет распространяться на расстоянии 1 км от реактора.

Нейтронные потоки становятся сравнимы с естественным фоном на расстоянии 100 км для низких орбит и 300 км для геостационарных орбит.

После первых ядерных взрывов, которые проводились в шестидесятые годы в ОВП наблюдалось нарушение естественного состояния радиационных поясов Земли. В результате наиболее мощного из них, проведённого в рамках американского эксперимента «Морская звезда», возникли так называемые искусственные радиационные пояса, которые по некоторым данным (в частности, по наблюдениям полярных сияний) сохранялись в течение нескольких лет. Затем был заключен Московский договор 1963 года о запрещении ядерных испытаний в трех средах.

Разработаны и приняты Принципы, касающиеся использования ядерных источников энергии в космическом пространстве¹⁷. Их пересмотр, планировавшийся Комитетом ООН по космосу, пока отложен.

Возникающее радиоактивное загрязнение может представлять опасность для работы навигационных систем, метеоспутников и систем наблюдения за природными ресурсами, которые используют близкие орбиты.

Для этого также необходимо разработать международно-правовые нормы, которые должны быть включены в конвенцию (или декларацию) об охране окружающей космической среды.

Библиографический список

Булатов В.И. Россия: экология и армия. Геоэкологические проблемы ВПК и военно-оборонной деятельности. Новосибирск. – 1999.

Власов М.Н., Кричевский С.В. Экологическая опасность космической деятельности. – М., 1999.

Колосов Ю.М., Штодина И.Ю. Некоторые тенденции развития международного космического права. Учебное пособие. Издательство «МГИМО-Университет». – М., 2006.

Космос на рубеже тысячелетий. ЮНИСПЕЙС-III: Документы и материалы. – М., Международные отношения. 2000.

Международное космическое право. Учебник. Отв. ред. д.ю.н., проф. Жуков Г.П., д.ю.н., проф. Колосов Ю.М. – М., Международные отношения. 1999.

¹⁷ Резолюция ГА ООН 47/68 14.12.1992. //Международное космическое право. – М., Международные отношения. 1999. С. 284-292.

Проект Договора о предотвращении размещения оружия в космическом пространстве, применения силы или угрозы силой в отношении космических объектов 2008 г.

Хроника ООН. Февраль 1996, том XXXII, № 3.

Черкасова М.В. Социально-экологические последствия космической деятельности//Бюл. Центра экологической политики России. 1998. № 4.

ЮНИСПЕЙС-III. Резюме национального доклада Франции. Вена. 19-30 июня 1999.

Gorove S. Space Debris in International Legal Perspective, Proceedings of the 32rd Colloquium on the Law of Outer Space 97 (1989).

Technical Report on Space Debris, UN Doc A/AC 105/720 (1999).

International Law Protection of Space Environment (Summary)

*Anna V. Kukushkina**

Outer space activity is a human effort that destabilizes Earth's environment. Finding solutions to applied problems with the help of space technologies was the main reason for using the near-earth environment. Operating missile engines emit large amounts of different chemical substances into the near-earth space and the key challenge of environmental safety is to maintain the NESE natural properties and functional features.

Keywords: protection of outer space environment; near-earth space environment (NESE); Outer space activity; nuclear energy sources.

* Anna V. Kukushkina – PhD. in Law, assistant professor of the Chair of International law, MGIMO-University MFA Russia. Ilc48@mail.ru.

МЕЖДУНАРОДНОЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПРАВО

Международное экономическое право и его место в системе правового регулирования международных экономических отношений

*Толочко О.Н.**

Целью настоящей статьи является определение международного экономического права как отрасли международного права, его предмета, структуры, а также места в общей системе правового регулирования международных экономических отношений. Автор обосновывает позицию, согласно которой международное экономическое право представляет собой формирующуюся отрасль международного права, призванную регулировать системные международные экономические отношения и имеющую «зонтичный» характер для всех специальных отраслей, институтов и норм, регулирующих международные экономические отношения. Как системный регулятор международное экономическое право приоритетно по отношению к международному частному праву, транснациональному праву и национальному внешнеэкономическому законодательству; при этом из его состава должны быть выведены такие специальные отрасли как международное торговое, транспортное, финансово-кредитное право и др. Как системообразующая отрасль, устанавливающая основы справедливого экономического миропорядка, международное экономическое право в настоящее время находится в стадии становления, и процесс его формирования вряд ли будет завершен в ближайшем будущем.

* Толочко Ольга Николаевна – к.ю.н., доцент, докторант кафедры международного права Санкт-Петербургского государственного университета. o.tolochko@mail.ru.

Ключевые слова: международное экономическое право; международные экономические отношения; межгосударственные экономические отношения; транснациональное право.

Несмотря на внушительный ряд публикаций отечественных и зарубежных авторов по международному экономическому праву, многие связанные с ним теоретические проблемы продолжают оставаться актуальными. До сих пор в литературе практически нет непротиворечивых позиций как в отношении самого существования международного экономического права, так и в отношении его предмета, структуры, соотношения с другими отраслями международного права, национальными правовыми системами и т.д. Целью настоящей статьи является определение сущности международного экономического права и его места в системе правового регулирования экономических общественных отношений.

В отечественной правовой науке возникновение идеи международного экономического права («международного хозяйственного права») связывается с именем В.М. Корецкого¹. На важность исследования проблем международного экономического права как отрасли международного права указывал Г.И. Тункин². Заметный вклад в развитие доктрины международного экономического права внесли Е.Т. Усенко³, Б.М. Ашавский⁴, М.М. Богуславский⁵, Г.М. Вельяминов⁶, В.М. Шумилов⁷, А.А. Ковалев⁸, Д.К. Лабин⁹. Весьма активно проблема международного экономического права обсуждалась и зарубежными авторами,

¹ Корецкий В.М. Международное хозяйственное право // Вестник советской юстиции. 1928. № 22.

² Тункин Г.И. Идеологическая борьба и международное право. М., 1971.

³ Усенко Е.Т. Международное экономическое право // Международное право; отв. ред. Г.И. Тункин. М., 1982. С. 98–117.

⁴ Ашавский Б.М. К вопросу о международном экономическом праве // Советский ежегодник международного права, 1984. М., 1986. С. 29–47.

⁵ Богуславский М.М. Международное экономическое право. М., 1986.

⁶ Вельяминов Г.М. Международное экономическое право и процесс. М., 2004.

⁷ Шумилов В.М. Международное публичное экономическое право. М., 2001; Шумилов В.М. Международное экономическое право в контексте глобализации мировой экономики (Проблемы теории и практики): Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2001; Шумилов В.М. Международное экономическое право. Ростов н/Д, 2003.

⁸ Ковалев А.А. Международное экономическое право и правовое регулирование международной экономической деятельности. М., 2007.

⁹ Лабин Д.К. Международно-правовое обеспечение мирового экономического порядка. М., 2004.

в числе которых Г. Шварценбергер¹⁰, П. Верлорен ван Темаат¹¹, Е. Питерсманн¹², Ф. Мадль¹³, Д. Карро, П. Жюйар, Т. Флори¹⁴ и др.

Как в отечественной,¹⁵ так и в зарубежной доктрине¹⁶ многие авторы придерживаются позиции, согласно которой международное экономическое право является составной частью международного публичного права, и в силу этого его предмет составляют лишь межгосударственные отношения. «Международное экономическое право принято характеризовать как совокупность принципов и норм, регулирующих отношения между государствами и иными субъектами в области экономического сотрудничества», – отмечается в учебнике международного права под ред. Г.В. Игнатенко и О.И. Тиунова¹⁷. По мнению авторов учебника под ред. В.И. Кузнецова и Б.Р. Тузмухамедова, международное экономическое право «представляет собой нормативный комплекс, регулирующий отношения между субъектами международного права в связи с их деятельностью в области международных экономических отношений»¹⁸.

Вместе с тем получил распространение и другой подход. Как отмечал в свое время Ф. Роэслер, вслед за идеей, согласно которой государства как отдельные пирамиды устанавливают друг с другом связи по всем важным вопросам только на уровне вершин (посредством международных договоров), в правовой науке появилась идея

¹⁰ Schwarzenberger G. The Principles and Standards of International Economic Law. The Hague, 1981.

¹¹ Verloren van Themaat P. The changing structure of international economic law. The Hague, 1981.

¹² Petersmann E. International economic theory and international economic law // The structure and progress of international law. The Hague, 1986. P. 251–252.

¹³ Madl F. The law of international transactions. Budapest, 1982.

¹⁴ Carreau D., Flory T., Juillard P. Droit international économique. Paris, 1990.

¹⁵ Усенко Е.Т. Международное экономическое право // Международное право. М., 1982; Ашавский Б.М. К вопросу о международном экономическом праве // Советский ежегодник международного права, 1984. М., 1986. С. 29–47; Богуславский М.М. Международное экономическое право. М., 1986.

¹⁶ Schwarzenberger G. The Principles and standards of International economic law. The Hague, 1981; Verloren van Themaat P. The changing structure of international economic law. The Hague, 1981; Lewi W. Contemporary international law, a concise introduction. L., 1979. P. 259; Основы Германского и международного экономического права. СПб., 2007. С. 47 и др.

¹⁷ Международное право / Отв. ред. проф. Г.В.Игнатенко и проф. О.И.Тиунов. М., 2003. С. 586.

¹⁸ Международное право / Отв. ред. В.И.Кузнецов, Б.Р.Тузмухамедов. М., 2010. С. 546.

о возрастающем значении транснациональных отношений¹⁹. По мнению П. Фишера, ограничение международного экономического права лишь субъектами и источниками международного публичного права – это только вершина айсберга²⁰. «Ограничение предмета МЭП только отношениями между субъектами МПП не соответствует реалиям современной международной жизни... Даже представители международно-правовой концепции МЭП вынуждены исследовать правовое положение в международных экономических отношениях частных лиц, транснациональных корпораций и иностранных инвесторов», – отмечает Е.Б. Леанович²¹.

Международно-правовая («публичная») трактовка международного экономического права предполагает признание в качестве его норм только классических норм международного публичного права, содержащихся в международных договорах и обычаях. На это указывает, в частности, В.М. Шумилов²². Правда, ниже по тексту автор не обходит вниманием такие акты негосударственного происхождения как ИНКОТЕРМС, Унифицированные правила и обычаи по документарным аккредитивам и Унифицированные правила по инкассо²³.

Очевидно, что присутствие в международном экономическом праве негосударственных субъектов и источников негосударственного происхождения независимо от трактовки указанного явления, так или иначе, разрушает «публично-правовую» концепцию международного экономического права и обуславливает необходимость более широкого подхода, который был принят некоторыми зарубежными специалистами.

С точки зрения Е. Питерсмана, «международное экономическое право представляет собой конгломерат частного права (включая *lex mercatoria* и транснациональное коммерческое право), внутригосударственного права (включая коллизионные нормы) и публичного международного права (включая наднациональное интеграционное право ЕЭС) с многообразием двусторонних и многосторонних договоров,

¹⁹ Roessler F. Law, de facto agreements and Declarations of principles in international economic relations // Germ.Yb. Intern. Law. 1978. Vol. 21.

²⁰ См.: Богуславский М.М. Международное экономическое право. М., 1986. С. 12.

²¹ Международное публичное право. Особенная часть; под общ. ред. Ю.П.Бровки, Ю.А. Лепешкова, Л.В.Павловой. Минск, 2011. С. 513–514.

²² Шумилов В.М. Международное экономическое право. Книга I. М., 2002. С. 70; также см.: Международное право / Отв. ред. В.И. Кузнецов, Б.Р. Тузмухамедов. М., 2010. С. 548.

²³ Там же. С. 126.

«вторичного права», введенного международными организациями, джентльменских соглашений, распоряжений центральных банков, деклараций принципов, резолюций, рекомендаций, обычного права, общих принципов права, парламентских актов, декретов правительства, судебных решений и коммерческих обычаев»²⁴. По А. Ловенфельду, не существует различий между частной и публичной стороной в международном праве, а возможно и в праве вообще: нельзя консультировать частных субъектов без понимания правомочий правительства, как невозможно консультировать правительство без понимания того, каким образом действуют частные фирмы и их объединения²⁵. На тенденцию сближения международного публичного и частного права, международного и внутригосударственного права указывает Л.Н. Галенская; кроме того, по ее мнению, в ближайшей и среднесрочной перспективе невластные акторы будут оказывать все большее влияние на нормотворческий процесс в международных отношениях²⁶.

Таким образом, первый из обозначенных подходов рассматривает международное экономическое право как регулятор исключительно межгосударственных отношений в сфере экономического сотрудничества. Данный подход представляется нам уязвимым по следующим основаниям.

Прежде всего, он неоправданно сужает предмет правового регулирования международного экономического права. Не требует обоснований неоднократно приводившийся в литературе довод о том, что международные экономические отношения не могут быть сведены исключительно к межгосударственным. Оставленные за рамками частные субъекты при таком подходе остаются вообще вне международно-правового поля, что ведет к несправедливости мирового экономического правопорядка и господству силы в экономических отношениях. Отнесение частных акторов исключительно к сфере внутригосударственного права не соответствует, во-первых, реалиям, а во-вторых – суверенным интересам государств, поскольку им по сути нечего противопоставить экономической мощи современных ТНК. Наивно полагать, что деятельность коммерческой структуры глобальной ТНК может быть

²⁴ Petersmann E. International economic theory and international economic law // The structure and progress of international law. The Hague, 1986. P. 251–252.

²⁵ Lovenfeld F. International economic law // Amer. J. Intern. Law. 1986. Vol. 80, № 3.

²⁶ Галенская Л.Н. Тенденции развития правового регулирования международных отношений в XXI в. // Международные отношения и право: взгляд в XXI в. СПб., 2009. С. 42.

эффективно поставлена в правовые рамки национального права. Отсутствие международно-правовых ограничителей функционирования ТНК разрушительно сказывается на последствиях их деятельности в государствах²⁷.

В качестве решения проблемы правового регулирования международных экономических отношений с участием негосударственных субъектов в литературе предлагается концепция «третьей» правовой системы, способной взять на себя эту непростую задачу. Такая правовая система получила наименование транснационального права. Ф. Джессеп обозначал транснациональное право как «всю совокупность правовых норм, регулирующих действия или события, выходящие за пределы национальных границ, включающую как публичное, так и частное международное право, так же как и другие нормы, не подпадающие под эти стандартные категории»²⁸. Впоследствии концепция видоизменялась и интерпретировалась, и чаще всего в современной литературе транснациональное право понимается как третья (помимо международного и внутреннего права), «промежуточная» правовая система, регулирующая международные отношения с участием субъектов, не являющихся субъектами международного публичного права.

Данная концепция имеет как сторонников, так и противников. Надо сказать, что критика основана чаще всего на спорном, по нашему мнению, утверждении, что «рассматриваемые в исследуемой концепции юридические лица, а именно, транснациональные корпорации и международные неправительственные организации, наделяются международной правосубъектностью, и приравниваются, таким образом, к государствам».²⁹ Вместе с тем «наделить лицо правосубъектностью» никак не означает «приравнять его к государству»; речь здесь может идти не более чем о предоставлении этому лицу некоего правового статуса, т. е. определенных (а вовсе не равных в сравнении с государством) прав и обязанностей³⁰.

²⁷ Фархутдинов И.З. Иностранные инвестиции: вызов экономическому суверенитету // Московский журнал международного права. 2008. № 3. С. 5–19.

²⁸ Jessup Philip C. Transnational law. 1956. New Haven. P. 15

²⁹ Берандзе М.Р. Концепция транснационального права в международном праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 6.

³⁰ М.Р. Берандзе в диссертационном исследовании концепции транснационального права пришел к выводу, что «она не имеет оснований для существования (! – О.Т.) и, по всей видимости, не может получить дальнейшего развития». Данный вывод автор основывает на тезисе о том, что «смешение... отношений межгосударственного

В противовес приведенной позиции, сторонники концепции транснационального права (из российских авторов – прежде всего Л.Н. Галенская) подчеркивают неоднородность международных отношений, в которые могут вступать различные акторы, в том числе международные негосударственные организации, ТНК, административные единицы государств, юридические лица, физические лица и другие.³¹ Данные отношения в силу своего характера не могут быть урегулированы внутригосударственным правом, но и не включаются в предмет международного публичного права. Образовавшийся зазор заполняется транснациональным правом, причем Л.Н. Галенская выделяет в его структуре транснациональное публичное право, регулирующее отношения публичных негосударственных субъектов (например, субъектов федераций и административно-территориальных единиц), и транснациональное частное право, которое в указанной интерпретации приближается к понятию международного частного права³².

Нам представляется, что концепция транснационального права, не являясь абсолютно неуязвимой с теоретических позиций, тем не менее, представляет вполне логичный доктринальный ответ на вопрос о системе правового регулирования международных отношений, выходящих за рамки предмета международного публичного права. Международные отношения, с рассматриваемой точки зрения, регулируются международным публичным правом (отношения суверенных субъектов) и транснациональным правом (отношения не суверенных субъектов).

и немежгосударственного характера по признаку «международности» в результате приведет к опасному размыванию границ международного права». Вместе с тем ниже автор констатирует, что «современной действительности необходимы международно-правовые инструменты для урегулирования деятельности ТНК, особенно в связи с отсутствием Кодекса поведения ТНК, либо другого документа, регламентирующего деятельность международных корпораций». И далее: «Международное сообщество, без сомнения, столкнется с *lex mercatoria* по причине чего необходимо дальнейшее изучение данного феномена...» (Берандзе М.Р. Концепция транснационального права в международном праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 19). Таким образом, отрицание концепции транснационального права не снимает дня основного вопроса, обусловившего ее появление: вопроса о правовой природе норм, не относящихся к национальному праву и регулирующих международные отношения с участием несуверенных субъектов.

³¹ См.: Галенская Л.Н. Система правового регулирования современных международных отношений // Система правового регулирования международных отношений. Проблемы теории / Под ред. С.В. Бахина. СПб., 2012. С. 2.

³² См.: там же, с. 3.

Очевидно, что международное экономическое право определенным образом касается обеих названных категорий.

Другим недостатком «межгосударственной» трактовки международного экономического права является затруднение, возникающее практически у всех авторов при попытке определить структуру международного экономического права и его соотношение с другими подразделениями международного права.

Так, по В.М. Шумилову, в состав международного экономического права, помимо общей части³³, входят: международное торговое, международное финансовое, международное инвестиционное право, право международной экономической помощи и международное трудовое (миграционное) право. Причем В.М. Шумилов называет их «отдельными отраслями (подотраслями)», поскольку действительно трудно определиться: если международное экономическое право – отрасль, тогда в нее не могут входить другие отрасли; вместе с тем в литературе принята отраслевая трактовка перечисленных подразделов. Кроме того, В.М. Шумилов говорит о «правовых комплексах» («праве ВТО», «праве МВФ», «праве МОТ» и т.д.), а также о том, что «часть норм, регулирующих МЭО, входит в международно-правовые институты, традиционно включаемые в состав других отраслей МП: режим морских исключительных экономических зон; режим морского дна... (международное морское право); режим рынка услуг в области авиaperевозок (международное воздушное право); режим коммерческой деятельности по исследованию и использованию космического пространства (международное космическое право); режим борьбы с экономической преступностью в международной сфере (международное уголовное право)»³⁴.

В приведенный список, очевидно, следует включить также и международное экологическое право, и международное ядерное право; незаслуженно забыты автомобильные и железнодорожные перевозки,

³³ В общую часть автор включает «нормативные блоки, касающиеся, в частности, общих основ международного экономического порядка и международной экономической безопасности; принципов и материальных норм МЭП; правового положения государств и других субъектов МЭО; международного регулирования режима государственной собственности; международных экономических отношений (? – О.Т.); экономической интеграции; международно-правовой ответственности и применения санкций в МЭО; урегулирования международных споров в МЭО» (Шумилов В.М. Международное экономическое право. Книга I. М., 2002. С. 41).

³⁴ См.: Шумилов В.М. Международное экономическое право в контексте глобализации мировой экономики: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2001; Шумилов В.М. Международное экономическое право. Книга I. М., 2002.

раз уж упомянуты морские и воздушные; право интеллектуальной собственности (есть, конечно, проблема в разграничении здесь частного и публичного, однако эта проблема свойственна и другим обозначенным отраслям). Таким образом, в состав международного экономического права неизбежно включаются или, во всяком случае, с той же логикой могут быть включены фактически все подразделы международного права. Причем рядом с публичными – частноправовые, поскольку трудно разграничить, например, те же перевозки между международным публичным и частным правом.

А.Г. Богатырев разрешает ситуацию путем включения международного частного права в состав международного права наряду с публичным, и тогда в международном праве мы найдем международное торговое право и международное частное торговое право, международное трудовое право и международное частное трудовое право и т.д. В структуре международного экономического права А.Г. Богатырев называет, помимо указанных выше, международное валютное право, международное кредитно-финансовое право, международное налоговое право, международное таможенное право, а также институты, которые, по мнению автора, в будущем могут развиваться до подотраслей международного экономического права: международное энергетическое право, международное нефтегазовое право, правовое регулирование международного туризма и др.³⁵

Из изложенного хорошо видно, как изначально строгая трактовка международного экономического права как регулятора межгосударственных отношений неизбежно превращается при ближайшем рассмотрении, по сути, в конгломеративную теорию Э. Питерсмanna. При этом последняя представляется более последовательной, поскольку отказывается от строгого вычленения подразделов и применимых норм. По нашему убеждению, Э. Питерсманн пришел к совершенно верному выводу о том, что международные экономические отношения регулируются практически всем массивом правовых норм – международных, транснациональных, обычных, договорных, прецедентных, *lex mercatoria* и т.д. Несколько с других позиций данный вывод обосновывается и автором настоящей статьи³⁶.

³⁵ Богатырев А.Г. О системе современного международного права // Евразийский юридический журнал. 2010. № 12 (31). С. 32–37.

³⁶ См.: Толочко О.Н. Международное экономическое право и имплементация его норм в национальное законодательство (на примере Республики Беларусь). СПб., 2012.

Но означает ли это, что международное экономическое право не имеет границ в международном праве? Нет, не означает. Международное экономическое право существует как самостоятельная отрасль, независимо от того, признаем ли мы ее сложившейся или формирующейся, и как любая отрасль имеет свой самостоятельный предмет.

Определение правовой природы международного экономического права (отрасль, подотрасль, подсистема и т.д.), предполагает концептуальное определение системы (структуры) международного права и, более того, системы права как общесоциальной категории. Однако эти вопросы остаются открытыми на протяжении всей истории развития юридических наук. Постулат И. Канта о том, что «юристы до сих пор ищут свое определение права», сохраняет актуальность и в нынешнем столетии. Тем не менее, одно из возможных решений указанной проблемы видится в следующем.

Право как социальный регулятор жизнедеятельности человеческого сообщества представляет единую систему. Единству общественных отношений коррелирует единство правового регулирования. Любые части права (например, международное и внутригосударственное право) не могут быть противопоставлены друг другу, между ними нет непрозрачных границ, и все они в совокупности регулируют сложившуюся на данном этапе систему общественных отношений. Международная подсистема права не исчерпывается международным публичным правом; последнее регулирует лишь часть международных общественных отношений, а именно, по выражению Ф. Розслера, «отношения на уровне вершин пирамид». К международной части правовой системы относится и транснациональное право, понимаемое как совокупность норм, не входящих (в силу способа формирования, лиц, которым эти нормы адресованы и других критериев) в состав международного публичного права, однако регулирующих отношения, выходящие за рамки территориальных границ и, соответственно, монопольной юрисдикции одного государства.

Таким образом, международная правовая система не исчерпывается международным публичным правом, которое имеет в указанной системе свой предмет (межгосударственные отношения), субъектный состав, методы и источники. Как и любой подраздел права, международное публичное право регулирует экономические отношения, например, в части, касающейся заключения международных договоров,

дипломатических сношений, территории, статуса международных организаций и т.д.

Специальные сферы экономических отношений регулируются различными отраслями международного права: международным морским правом, международным космическим правом, международным экологическим правом и т.д. Некоторые из них имеют части, выступающие за пределы международного публичного права, например, международное морское право, международное трудовое право, международное валютно-финансовое право и др. имеют частноправовую составляющую.

Значительная часть международных экономических отношений регулируется транснациональным правом. Так, межгосударственное право практически не регулирует контрактные экономические отношения. При этом указанные отношения не могут регулироваться исключительно внутригосударственным правом. Данный пробел заполняется в настоящее время *lex mercatoria* и другими актами из сферы транснационального права, хотя последнее и отрицается критиками. Как образно выразился Ю.Н. Малеев, «ЭТО существует. Оно «работает»... нравится это кому-то или нет. И потому, коллеги, надо с НИМ что-то делать»³⁷.

По мере заключения международных договоров, регулирующих такие отношения, они могут выводиться из сферы транснационального права. Например, межгосударственное договорное регулирование в настоящее время имеют международная купля-продажа товаров, международный лизинг, некоторые виды международной морской перевозки, международная автомобильная и железнодорожная перевозка. Однако следует иметь в виду, что соответствующие межгосударственные соглашения, во-первых, не охватывают всех государств, участвующих в экономическом обороте, а во-вторых, не регулируют всех отношений, возникающих в названных сферах.

Часть международных экономических отношений регулируется международными обычаями, а также общими принципами права («принципами права, признанными цивилизованными нациями»). Например, Конвенция ООН о договорах международной купли-продажи товаров 1980 г. имеет обязательную силу только для трети государств мира. Но остальные страны не остаются в стороне от мировой торговли, и возникающие между ними отношения регулируются на аналогичных

³⁷ Малеев Ю.Н. Транснациональное право: быть или не быть // Международное право = International Law. 2010. № 1. С. 21.

началах. Это происходит потому, что и сама Конвенция, и практика заключения соответствующих контрактов за пределами сферы ее действия, основываются на многовековых обычаях международной торговли товарами, а также на общих принципах регулирования купли-продажи, содержащихся в национальных правовых системах большинства государств («цивилизованных наций»).

Таким образом, международные отношения, например, в торговой сфере регулируются не только нормами различных отраслей международного публичного права (внешние сношения, государственная территория, заключение и исполнение международных соглашений, создание и функционирование международных торговых организаций, безопасность, международная ответственность и др.), но и транснациональным правом. Аналогичным образом обстоит дело с транспортными, валютно-финансовыми, инвестиционными и иными экономическими отношениями.

Тогда в чем состоит предмет и предназначение международного экономического права?

По нашему убеждению, международное экономическое право призвано регулировать основополагающие, а не все отношения в международной экономической сфере. Подобно тому, как гражданский кодекс является экономической конституцией страны, а гражданское право, закрепляющее основы экономической системы государства не вбирает в себя жилищное, банковское, инвестиционное, патентное и т.д. право, – международное экономическое право, действующее между суверенными субъектами, призвано закреплять и регулировать в правильном направлении систему международных экономических отношений в целом.

Предметом международного экономического права являются системообразующие отношения, выражающие современный международный экономический миропорядок: статус государств и иных акторов в мировой экономической системе, основные принципы экономического взаимодействия этих акторов, общая система и организация международной торговли, международных расчетов, международного транспорта, международного движения капиталов, рабочей силы и интеллектуальных ресурсов, экономической взаимопомощи. Международное экономическое право имеет, таким образом, «зонтичный» характер и не включает в себя другие отрасли, регулирующие специальные сферы международных экономических отношений. Включение

в структуру международного экономического права специальных отраслей вносит сумятицу и затрудняет гармоничное развитие международного экономического права как системного регулятора основополагающих мирохозяйственных связей.

В отличие от международного публичного права, сфера действия которого ограничена межгосударственными отношениями, международное экономическое право по объективным причинам не может игнорировать экономические отношения не суверенных субъектов. Такие субъекты играют в мировой экономике главенствующую роль. Государства не являются ни основными, ни типичными субъектами экономических отношений; роль их сводится, прежде всего, к формированию «правил игры», т. е. к правотворчеству. Более того, экономический оборот современных ТНК, превосходящий ВВП большинства государств мира, активное влияние ТНК на жизнедеятельность современного общества давно уже вошли в диссонанс с упорно не замечающей их системой международного права.

Трактовка международного экономического права как системного регулятора мирохозяйственных связей предполагает, что в его рамках должны быть даны ответы на наиболее актуальные для современного права вопросы, в том числе и на вопрос о статусе ТНК и иных значимых для мировой экономики негосударственных субъектов. По мере урегулирования этой и других пробельных для современного международного права сфер, отношения не суверенных субъектов будут уходить из сферы транснационального права как права, создаваемого ими самими и для себя, и приобретать более цивилизованные правовые рамки.

Наконец, в качестве системного регулятора мирохозяйственных связей международное экономическое право является приоритетным по отношению к международному частному праву. Международное частное право, значительная часть которого относится к внутригосударственной правовой системе и которое помимо норм международных договоров включает в себя нормы внутреннего законодательства, – немыслимо без международно-правовых ограничителей, задающих общие параметры приемлемого регулирования частноправовых международных экономических отношений.

Международное экономическое право, таким образом, призвано координировать все имеющиеся в международном экономическом обороте правовые инструменты, идет ли речь об институтах международного публичного права, международного частного права,

транснационального права и т.д. Соответственно, в структуру международного экономического права должны быть включены:

- общие принципы международного экономического взаимодействия государств и иных экономических субъектов;
- международно-правовой статус этих субъектов;
- общие международно-правовые режимы объектов экономических отношений (земля, недра, мировой океан и иные водные ресурсы, средства производства (предприятия), валюта, ценные бумаги, интеллектуальная собственность и др.;
- формы и основания международно-правовой экономической ответственности;
- международно-правовое обеспечение экономической безопасности государств и иных субъектов;
- другие системные международно-правовые нормы, относящиеся к общей организации международных экономических отношений.

Из изложенного видно, что процесс формирования международного экономического права на данный момент пока еще далек от завершения.

Как формирующуюся отрасль международного права оценивали международное экономическое право Г.И. Тункин, М.М. Богуславский, Е.Т. Усенко, Б.М. Ашавский и другие исследователи. Позднее интенсификация международных экономических связей, стремительное развитие правовых институтов в специальных сферах и общее прогрессирующее расширение нормативно-правового массива, регулирующего экономические отношения международного характера, послужили основанием к выводу некоторых специалистов о том, что процесс формирования международного экономического права к настоящему времени завершился³⁸.

Критически оценивая указанное положение, Л.П. Ануфриева справедливо отмечает, что «в сфере МЭП вплоть до настоящего времени отсутствует более или менее выраженная кодификация его норм универсального значения... Ожидать разработки и принятия какого-либо единого акта в этом плане вряд ли реалистично. Даже решение проблемы нормативного закрепления основных принципов МЭП... в соответствующем международно-правовом источнике, имеющем юридически

³⁸ Шумилов В.М. Международное экономическое право. Книга 1. М., 2002; Ковалев А.А. Международное экономическое право и правовое регулирование международной экономической деятельности. М., 2007.

обязательную силу, – выглядит не столь оптимистично. Недаром юридическая литература... изобилует, пожалуй, самыми большими разночтениями в том, что касается перечней принципов международного экономического права... Отсутствие однозначно выраженных (и, главное, имеющих объективную основу в позитивном праве!) принципов... не позволяет говорить со всей безусловностью о том, что отрасль окончательно сформировалась»³⁹.

По нашему мнению, говорить о сложившейся отрасли международного экономического права не позволяет, прежде всего, фактическая неразрешенность системных проблем правового регулирования современных международных экономических отношений. Свидетельством этому выступают отсутствие общеобязательных для всех субъектов мировой экономики норм регулирования, юридическое неравенство государств в экономических отношениях, использование силовых методов воздействия на экономических контрагентов, отсутствие адекватной платежной и резервной систем, и, как следствие, очевидный дисбаланс экономического развития государств и недопустимый уровень отсталости целых регионов.

Тем не менее, международное экономическое право как самостоятельная отрасль международного права существует, что обуславливается несомненной общественной потребностью в решении системных проблем регулирования международных экономических отношений. Незавершенность, наличие пробелов и противоречий, доминирование обычая, иные проблемы, свидетельствующие о том, что процесс становления международного экономического права пока не завершился, на наш взгляд не могут опровергнуть факта его существования. Право развивается и совершенствуется непрерывно, ни об одном его подразделе нельзя сказать, что он окончательно сформировался и не нуждается в совершенствовании. О качественном завершении этапа становления международного экономического права можно будет говорить тогда, когда правовая мысль предложит, а правотворческие структуры реализуют в принципах и нормах международного права проект справедливого и эффективного экономического миропорядка.

³⁹ Ануфриева Л.П. Значительный вклад в развитие основ научных знаний в области международного экономического права (рецензия на книгу А.А. Ковалева «Международное экономическое право и правовое регулирование международной экономической деятельности» М., 2007.) // Московский журнал международного права. 2008. № 3 (71). С. 296.

Таким образом, международное экономическое право представляет собой формирующуюся отрасль международного права, призванную регулировать системные международные экономические отношения и имеющую «зонтичный» характер для всех специальных отраслей, институтов и норм, регулирующих международные экономические отношения. Как системный регулятор международное экономическое право приоритетно по отношению к международному частному праву, транснациональному праву и национальному внешнеэкономическому законодательству, а его принципы и нормы регулируют основополагающие международные экономические отношения независимо от их субъектного состава.

Библиографический список

Ануфриева Л.П. Значительный вклад в развитие основ научных знаний в области международного экономического права (рецензия на книгу А.А. Ковалева «Международное экономическое право и правовое регулирование международной экономической деятельности»: Учебное пособие (М.: Научная книга, 2007. 431 с.) // Московский журнал международного права. – 2008. – № 3 (71). – С. 288–299.

Ашавский Б.М. К вопросу о международном экономическом праве // Советский ежегодник международного права, 1984. – М., 1986. – С. 29–47.

Берандзе М.Р. Концепция транснационального права в международном праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: специальности 12.00.10; 12.00.03. – М., 2010. – 17 с.

Богатырев А.Г. О системе современного международного права // Евразийский юридический журнал. – 2010. – № 12 (31). – С. 32–37.

Богуславский М.М. Международное экономическое право. – М.: Международные отношения, 1986. – 304 с.

Вельяминов Г.М. Международное экономическое право и процесс (Академический курс). – М.: Волтерс Клувер, 2004. – 496 с.

Галенская Л.Н. Система правового регулирования современных международных отношений // Система правового регулирования международных отношений. Проблемы теории. Тезисы докладов на научной конференции. Санкт-Петербург, 18-19 октября 2012 г. / Под ред. С.В. Бахина. – СПб.: СКФ «Россия-Нева», 2012. – С. 2–4.

Галенская Л.Н. Тенденции развития правового регулирования международных отношений в XXI веке // Международные отношения

и право: взгляд в XXI век: материалы конф. в честь профессора Л.Н. Галенской. – СПб.: Изд. дом СПбГУ, 2009. – С. 28–42.

Ковалев А.А. Международное экономическое право и правовое регулирование международной экономической деятельности: Учебное пособие. – М.: Научная книга, 2007. – 431 с.

Корецкий В.М. Международное хозяйственное право: (Ориентация и понятие) // Вестник советской юстиции. – 1928. – № 22. – С. 654–671.

Лабин Д.К. Международно-правовое обеспечение мирового экономического порядка. – М.: Синергия, 2004. – 188 с.

Малеев Ю.Н. Транснациональное право: быть или не быть // Международное право = International Law. – 2010. – № 1. – С. 5–25.

Международное право: учебник / Отв. ред. В.И. Кузнецов, Б.Р. Тузмухамедов. – 3-е изд., перераб. – М.: Норма: Инфра-М, 2010. – 720 с.

Международное право: Учебник для вузов / Отв. ред. проф. Г.В. Игнатенко и проф. О.И. Тиунов. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма, 2003. – 624 с.

Международное публичное право. Особенная часть: учеб. пособие / Ю.П. Бровка [и др.]; под общ. ред. Ю.П. Бровки, Ю.А. Лепешкова, Л.В. Павловой. – Минск: Амалфея, 2011. – 688 с.

Основы Германского и международного экономического права: Учебное пособие по юриспруденции: Пер. с нем. / Х.-Й. Шмидт-Тренц, Ю. Плате, М. Пашке и др.; сост. В. Бергман, Г. Флор. – СПб.: Изд. Дом СПбГУ, Изд-во юрид. Факультета СПбГУ, 2007. – 736 с.

Толочко О.Н. Международное экономическое право и имплементация его норм в национальное законодательство (на примере Республики Беларусь). – СПб.: СКФ «Россия-Нева», 2012. – 320 с.

Тункин Г.И. Идеологическая борьба и международное право. – М.: Международные отношения, 1971. – 176 с.

Усенко Е.Т. Международное экономическое право // Международное право: учеб. для вузов по спец. «Правоведение» / Г.И. Тункин [и др.]; отв. ред. Г.И. Тункин. – М.: Юрид. лит., 1982. – С. 98–117.

Фархутдинов И.З. Иностранные инвестиции: вызовы экономическому суверенитету // Московский журнал международного права. – 2008. – № 3. – С. 5–19.

Шумилов В.М. Международное публичное экономическое право. Учебное пособие. – М.: НИМП, 2001. – 288 с.

Шумилов В.М. Международное экономическое право в контексте глобализации мировой экономики (Проблемы теории и практики): Дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.10. – М., 2001. – 400 с.

Шумилов В.М. Международное экономическое право. Изд. 3-е, перераб. и доп. – Ростов н/Д: изд-во «Феникс», 2003. – 512 с.

Шумилов В.М. Международное экономическое право. Книга I. Учебно-методическое пособие. Изд. 2-е, перераб. и доп. – М.: ООО ИКК «ДеКА», 2002. – 380 с.

Carreau D., Flory T., Juillard P. Droit international economique. – 3 éd. – Paris, 1990. – 345 p.

Jessup Ph. Transnational law. – New Haven, 1956. – 589 p.

Lewi W. Contemporary international law, a concise introduction. – London, 1979. – 312 p.

Lovenfeld F. International economic law // Amer. J. Intern. Law. – 1986. – Vol. 80. – № 3. – P. 113–124.

Madl F. The law of international transactions. – Budapest: Akadémiai Kiadó, 1982. – 356 p.

Petersmann E. International economic theory and international economic law // The structure and progress of international law. – The Hague, 1986. – P. 251–252.

Roessler F. Law, de facto agreements and Declarations of principles in international economic relations // Germ.Yb. Intern. Law. – 1978. – Vol. 21. – P. 124–131.

Schwarzenberger G. The Principles and Standards of International Economic Law. – The Hague, 1981 – 279 p.

Verloren van Themaat P. The changing structure of international economic law. – The Hague, 1981. – 112 p.

The International Economic Law and its Place to System of Legal Regulation of the International Economic Relations (Summary)

*Olga N. Tolochko**

The purpose of this article is to define the international economic law as a branch of international law, its subject, structure and also a place in the general system of legal regulation of international economic relations. The author proves the position according to which international economic law is an emerging branch of international law designed to regulate the general system of international economic relations. International economic law has priority over private international law, transnational law and national foreign economic legislation. From its structure should be removed such special branches as international trade, transport, financial and credit law, etc. As a major branch, establishing basis of equitable economic world order, international economic law is currently in the development stage, and the process of its formation is unlikely to be completed in the near future.

Keywords: International economic law; international economic relations; inter-state economic relations; transnational law.

* Olga N. Tolochko – Ph.D. in law, assistant professor, doctoral candidate of the Chair of International Law of the Saint-Petersburg State University. o.tolochko@mail.ru.

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

К вопросу формирования международно-правовой модели управления интернетом (Итоги Всемирной встречи на высшем уровне по вопросам информационного общества)

*Касенова М.Б.**

Интернет является центральным звеном информационно-коммуникационных технологий и в дискуссиях, связанных с интернетом, – вопрос о том: «кто контролирует и управляет интернетом» является ключевым. В настоящее время подходы и методы решения этого вопроса весьма разнообразны. Трансграничный характер функционирования интернета неизбежно связывается с проблемой формирования международно-правовой модели управления интернетом. Эта проблема анализируется в настоящей статье.

Ключевые слова: Интернет; управление интернетом; киберпространство; суверенитет; архитектурные принципы интернета; саморегулирование.

1. Интернет, мобильная телефония, иные средства информационно-коммуникационных технологий революционным образом меняют социальную среду и оказывают влияние на формирование и диверсификацию механизмов социального регулирования. Девяностые годы прошлого столетия были начальным периодом обращения к системному исследованию вопросов природы и характера интернета, особенностей его функционирования, правовой регламентации виртуальных

* Касенова Мадина Балташевна – к.ю.н., профессор, заведующая кафедрой международного частного права Дипломатической Академии МИД РФ.

отношений, поскольку интернет стал центральным звеном информационно-коммуникационных технологий¹.

Ключевым в дискуссиях об интернете всегда являлся и является вопрос об управлении интернетом, – вопрос, который в настоящее время не только не имеет однозначного решения, но и сами подходы к его разрешению весьма многообразны. Разнообразие вариантов решения вопроса об управлении интернетом связано собственно с самим термином: «управление интернетом», который является достаточно условным переводом термина «*Internet Governance*». Используются различные варианты перевода термина «*Internet Governance*» на русский язык: «управление использованием интернета», «управление интернетом», – хотя такой перевод содержательно не совсем соответствует существу рассматриваемого явления².

На разнообразие вариантов решения вопроса об управлении интернетом, влияет дихотомия интернета. С одной стороны, интернет – это «техническое изобретение» и, как таковое, объективно требует технической, поддержки и технологического обеспечения его функционирования. С другой стороны, помимо технических аспектов управления интернетом есть ряд сфер, связанных с государственной политикой в сфере интернета, которые требуют участия правительств. Эти сферы затрагивают стабильность (*stability*) интернета; совместимость (*interoperability*); доступность (*accessibility*), открытость (*openness*); нейтральность сети (*network neutrality*); доступ к информации и знаниям; конфиденциальность; кибербезопасность и развитие информационно-коммуникационных технологий.

¹ Системный анализ различных аспектов функционирования интернета начался в западной доктрине начиная с 80-х годов прошлого столетия, обращение российской правовой доктрины к этому вопросу случился позднее. См., например, Наумов В.Б. Право и Интернет: очерки теории и практики. М., 2002; Просвирина Ю.Г. Теоретико-правовые аспекты информатизации в современном российском государстве. Автореф. На соиск. уч. степ. докт. юрид. наук; Копылов В.А. Интернет и право. М.; Шамраев А.В. Правовое регулирование информационных технологий. Анализ проблем и основные документы. Версия 1.0. М., 2000; Войничанис Е.А., Якушев М.В. Информация. Собственность. Интернет. М., 2004; Бабкин С.А. Интеллектуальная собственность в Интернет. М., 2006; Дашян М.С. Право информационных магистралей (Law of Information Highways): вопросы правового регулирования в сфере Интернет. М., 2007; Касенова М.Б. Международно-правовое управление интернетом. М., 2010 и др.

² Об эволюции использования термина «интернет» см. подробнее: <http://www.diplomacy.edu/IS/Language/html/words.htm>, а также <http://www.ifapcom.ru/files/Documents/resolution133.pdf>.

Более чем сорокалетнее развитие интернета привело к необходимости разграничения регулирования вопросов, связанных с интернетом. В целом ряде документов международных организаций и форумов разделяется сфера деятельности, относящаяся к «повседневной деятельности технического и эксплуатационного характера», и сфера, связанная с «деятельностью правительств и их ролью в выполнении своих обязательств в решении международных вопросов государственной политики, касающихся интернета». Сошлемся в качестве примера на резолюцию Экономического и Социального Совета ООН (ЭКОСОС) 2011/16 от 26 июля 2011 года. Резолюция (п. п. 22, 24) разделяет вопросы, связанные с интернетом на вопросы, относящиеся к «повседневной деятельности технического и эксплуатационного характера», и вопросы, связанные с «деятельностью правительств и их ролью в выполнении своих обязательств в решении международных вопросов государственной политики, касающихся интернета»³.

Механизм, обеспечивающий функционирование интернета в «повседневной деятельности технического и эксплуатационного характера», в целом сформировался. В самом общем плане, этот механизм управления интернетом, представляет собой исторически сложившуюся «многостороннюю» модель, (*Multistakeholder Model*), основанную на саморегулировании и многостороннем партнерстве, включающим все заинтересованные стороны⁴, а именно: частный сектор, гражданское общество, бизнес, техническое и академическое сообщество, правительства, международные организации. Несомненно, организационно-техническое функционирование интернета будет развиваться, совершенствоваться и дальше.

В более чем сорокалетней истории развития интернета решение проблем, связанных с государственной политикой в сфере интернета, насчитывает немногим более десятилетия и, в этой связи, следует отметить два момента. Первый момент связан с тем, что специфика организационно-технического функционирования интернета заключается в том, что «интернет никому не принадлежит, ни одно государство не обладает монопольной властью над интернетом, интернет никто

³ См. E/2011/INF/2

⁴ Английское слово “Multistakeholders” переводится как заинтересованные стороны. В доктрине стали использоваться термины, которые являются «калькой» этого слова: «мультистейкхолдеризм», «мультистейкхолдерская модель» и т.д.

не может выключить»⁵. Вместе с тем, технологические компоненты интернета подпадают под многочисленные национальные и государственные юрисдикции, в рамках которых может быть ограничен информационный контент, передаваемый по интернету, поскольку решение вопросов государственной политики, связанной с интернетом, является суверенным правом государств, – это неизбежно связывается с необходимостью качественно иного, более высокого уровня международного взаимодействия государств. В этой связи, необходимость международного сотрудничества государств в решении вопросов управления интернетом выдвигается на первый план, а межгосударственное сотрудничество по вопросам управления интернетом связывается с формированием соответствующей международно-правовой модели управления.

Второй момент связан с тем, что государствам принадлежит ведущая роль и в решении «вопросов, связанных с политикой в сфере интернета», и в формировании международно-правовой модели управления интернетом. Следует обратить внимание, что на формирование международно-правовой модели управления интернетом влияет сложившаяся многосторонняя модель управления интернетом, которая предусматривает взаимодействие всех заинтересованных сторон: правительств, международных организаций, гражданского общества, частного сектора, технического и академического сообщества. Такая многосторонняя модель оказалась эффективной для обеспечения стабильности, безопасности и доступности трансграничной инфраструктуры интернета, явилась ключевым фактором захватывающего революционного развития и глобального распространения интернета. Именно многосторонняя модель дает суверенным государствам возможность регулировать использование интернета в пределах своей юрисдикции.

2. Проблема формирования международно-правовой модели управления интернетом была обозначена в ходе Всемирной встречи на высшем уровне по вопросам информационного общества (*World Summit on the Information Society*), далее – «WSIS»⁶, которая проходила под эги-

⁵ См. Brian Carpenter. The Architectural Principles of the Internet. <http://www.dbj.rtf.bw.schu.de/feacher/info/rfc/rfc.htm>; <http://www.fags.org/rfcs/rfc158.htm>.

⁶ См. подробнее Резолюция Генеральной Ассамблеи 58/201. Политическое послание Комитета Министров Всемирной встрече на высшем уровне по вопросам информационного общества (WSIS) (Женева 10-12 декабря 2003 года).

дой Организации Объединенных Наций (ООН), для «выработки политики развития глобальной информационно-коммуникационной инфраструктуры интернета»⁷.

WSIS прошла в два этапа: в 2003 году прошел первый, женеvский этап WSIS, в 2005 году – второй, тунисский этап. Результатами первого этапа WSIS было принятие Декларации принципов по вопросам информационного общества, далее – «Декларация принципов» и Плана действий по вопросам информационного общества, далее – «План действий», а также учреждение *Рабочей группы по управлению интернетом*⁸. В Тунисе в ноябре 2005 года был проведен второй этап WSIS. Итогом тунисского этапа WSIS стали принятые Тунисское обязательство по вопросам информационного общества, далее – «Тунисское обязательство» и Тунисская программа для информационного общества, далее – «Тунисская программа»⁹. Итоги двух этапов WSIS получили закрепление в специальных резолюциях Генеральной Ассамблеи ООН¹⁰.

В ходе первого, женеvского, этапа WSIS Генеральный секретарь ООН получил мандат ООН на учреждение *Рабочей группы по управлению интернетом (The Working Group of Internet Governance)*, далее – «WGIG»¹¹. В рамках полученного мандата WGIG разработала определение понятия «управление интернетом» (*Internet Governance*). С учетом базовых критериев, анализа предложений, а также результатов дискуссий среди заинтересованных сторон, было разработано следующее определение: *Управление интернетом представляет собой разработку и применение правительствами, частным сектором и гражданским обществом, при выполнении ими своей соответствующей роли, общих принципов, норм, правил, процедур принятия решений и программ, регулирующих эволюцию и применение интернета*¹².

Это определение управления интернетом в настоящее время считается общепризнанным. Важно обратить внимание, что разработанное

⁷ The World Summit on the Information Society (WSIS). См. также: Международный союз электросвязи (ITU), Основная информация о Всемирном саммите Информационного общества (WSIS): <http://www.itu.int/wsibasic/about.html>.

⁸ Документ ООН: A/RES/59/220. Декларация принципов и План действий ВСИС – WSIS-03/Geneva/DOC/0004.

⁹ Документ ООН: A/60/687. См. также World Summit on the Information Society, <http://www.itu.int/wsib/>.

¹⁰ Документ ООН: A/RES/60/252.

¹¹ Председателем WGIG являлся и является в настоящее время г-н Нитин Десаи, специальный советник Генерального секретаря ООН по WSIS.

¹² <http://www.wgig.org/docs/WGIGREPORT.pdf>.

рабочее определение зиждется на концепции широкого участия всех заинтересованных сторон (*Multistakeholder Model*) в механизмах управления интернетом. Определение управления интернетом исходит из признания того, что в конкретных вопросах управления интернетом каждая заинтересованная сторона (правительства, организации, представители гражданского общества, частного сектора) имеет свои различные интересы, играет различную роль и принимает участие в различных формах, которые зачастую могут дублировать друг друга¹³.

WGIG не были разработаны конкретные международно-правовые механизмы управления интернетом в глобальном масштабе, но были предложены четыре возможные организационные модели управления интернетом. Принципиальным моментом для предложенных организационных моделей являлось то, что все они предусматривали осуществление функций Интернет-корпорации по распределению имён и адресов (*Internet Corporation for Assigned Names and Numbers*), далее – «ICANN»¹⁴. Это было связано, прежде всего с тем, что именно ICANN «централизованно и единолично» осуществляет трансграничную координацию системы присвоения доменных имен и адресов в интернете и контролирует выполнение базовых принципов, т.е. является центральным звеном «решения вопросов интернета, относящихся к повседневной деятельности технического и эксплуатационного характера». Кроме того, это было связано с правовым положением ICANN, которое однозначно: ICANN – юридическое лицо права США, созданное в соответствии с законами штата Калифорния как некоммерческая организация, осуществляющая деятельность в качестве оператора доменного пространства интернета. Именно правовое положение ICANN дает основание ряду государств утверждать, что США, а не международное сообщество государств, распределяет доменные имена и IP-адреса для всех стран мира, и осуществляет надзор за этими процессами, что является нарушением закрепленного ООН общепризнанного принципа многостороннего сотрудничества государств (*Multilateralism*).

Следует отметить, что предложенные WGIG организационные модели, во-первых, отражали все элементы многостороннего управления интернетом, во-вторых, необходимость интернационализации механизма управления интернетом; в-третьих, закрепляли институциональную

¹³ Подробнее: www.wgig.org/docs/WGIGREPORT.pdf.

¹⁴ См. <http://www.itu.int/wsis/docs2/pc3/off5.pdf> <http://www.itu.int/wsis/wgig/docs/wgig-background-report.pdf>.

координацию на универсальном, региональном и национальном уровнях.

Первая организационная модель. В этой модели предполагалось создание Глобального совета по интернету (*The Global Internet Council*), состоящего из членов, назначаемых правительствами с надлежащим учетом представительства каждого региона и при участии других заинтересованных сторон. Глобальный совет осуществлял бы функции международного управления интернетом, которые в настоящее время фактически осуществляет Министерство торговли Соединенных Штатов Америки. Глобальный совет рассматривался как орган, который может заменить Правительственный консультативный комитет (*Government Advisory Committee, GAC*), ICANN¹⁵.

Предложение такой модели было связано с целью «интернационализировать» ICANN, которая «централизованно и единолично» осуществляет трансграничную координацию системы присвоения доменных имен и адресов в интернете, и контролирует выполнение базовых принципов трансграничного функционирования интернета. Первая организационная модель предусматривала необходимость отчетности ICANN правительствам и Глобальному совету. Принципиальным моментом в предложенной модели являлось то, что Глобальный совет должен был функционировать совместно с ООН.

Функции Глобального совета по интернету должны были включать в себя следующее:

– определение международной государственной политики в отношении интернета и обеспечение надлежащего надзора за управлением ресурсами интернета, например, за включением или исключением из файла корневой зоны, управлением IP-адресами, введением новых региональных доменов высшего уровня TLD, «перераспределяемых» в рамках общих доменов высшего уровня, gTLD;

¹⁵ Правительственный консультативный комитет – *Governmental Advisory Committee, GAC*. В настоящее время членами Правительственного консультативного комитета (GAC) являются более 100 государств. На регулярной основе в работе GAC принимают участие также представители ряда международных межправительственных организаций, например, Международного Союза Электросвязи (МСЭ), Всемирной Организации Интеллектуальной Собственности (ВОИС) и других. Российская Федерация участвует в Правительственном консультативном совете ICANN с 2009 года. В настоящее время Россию в Правительственном консультативном совете ICANN представляют официальные лица Министерства связи и массовых коммуникаций. См. об этом: <https://gacweb.icann.org/display/gacweb/GAC+Representatives#GACRepresentatives-R>, а также см.: <http://www.icann.org/general>.

– определение международной государственной политики и координация решений других ключевых вопросов, связанных с интернетом, например, спам, персональные данные, кибербезопасность, киберпреступность, которые «системно» фактически не регулируются существующими межправительственными организациями;

– содействие переговорам по заключению договоров, конвенций и соглашений по вопросам взаимоотношений государств и их политики, касающейся интернета;

– формулирование и разработка руководящих принципов по широкому кругу вопросов для развития интернета, включая, в частности, возможности многоязычного использования интернета, справедливые расценки на подключение к международным сетям с учетом фактических расходов и справедливый доступ для всех;

– утверждение правил и процедур для механизмов урегулирования споров, с выполнением функций арбитража.

Существенными вопросами для первой организационной модели являлось бы установление формально определенных официальных отношений между Глобальным советом по интернету, с одной стороны, и ICANN, с другой. В рамках первой модели ICANN рассматривался в качестве технической и операционной интернет-структуры, реформированной, интернационализированной и подотчетной Глобальному совету.

Первая организационная модель предусматривала не только тесное взаимодействие Глобального совета по интернету с ООН, но и «приоритетное значение» государственного фактора при решении всех вопросов, рассматриваемых Глобальным советом. Частный сектор и гражданское общество в первой организационной модели осуществляли бы консультативную роль.

Вторая организационная модель предусматривала «трансформацию» ICANN в официальный международный орган – «Форум по обсуждению вопросов интернета», далее – «Форум». В организационном плане Форум мог бы осуществлять свою деятельность, в частности, на базе Правительственного консультативного комитета (GAC) ICANN. Форум рассматривался как площадка для проведения широких дискуссий по всем организационным вопросам функционирования интернета с равным участием правительств, и всех заинтересованных сторон. Предлагалось закрепить за Форумом право принимать решения рекомендательного характера по вопросам управления интернетом.

В этой организационной модели управления интернетом осуществление специальной надзорной функции за Форумом не предусматривалось. За создаваемым Форумом закреплялась бы функция координации работы всех заинтересованных сторон, а сам Форум рассматривался как структура, в которой могли бы открыто обсуждаться все вопросы управления интернетом всеми заинтересованными сторонами, включая организации, непосредственно участвующие в управлении интернетом. Закреплялось и право принимать решения рекомендательного характера по вопросам управления интернетом, в равной степени, как и заинтересованные стороны вправе были бы принимать решения рекомендательного характера по конкретным вопросам управления интернетом для Форума.

Третья организационная модель. В этой модели управления интернетом предусматривалась необходимость создания Международного совета по интернету (*International Internet Council, IIC*) для управления наиболее важными аспектами интернета, включая решение политических вопросов, затрагивающих национальные интересы. В компетенцию Международного совета по интернету предлагалось включить вопросы международной государственной политики в отношении управления ресурсами интернета, а также вопросы международной государственной политики, не входящие в компетенцию других действующих межправительственных организаций. При решении этих вопросов правительствам отводилась ведущая роль. Роль частного сектора и гражданского общества с этой модели заключалась в выработке рекомендаций для правительств.

Третья организационная модель предполагала замену Правительственного консультативного комитета (GAC) ICANN Международным советом по интернету. При этом предлагалось сохранить ICANN в качестве организации, осуществляющей технические функции. В целях интернационализации механизма управления интернетом и минимизации контроля Правительства США над деятельностью ICANN, организационные структуры ICANN следовало бы размещать в различных государствах. Правовым основанием функционирования структур ICANN стали бы соглашения с принимающим государством.

Четвертая организационная модель. Это некая комплексная модель, в которой предлагалось объединить три взаимосвязанных сферы: политику управления интернетом, надзорные функции и глобальную координацию. В этой модели предполагалось создание трех новых

международных органов, в сферу ведения которых входили бы следующие вопросы:

- разработка государственной политики и принятие решений правительствами по вопросам международной государственной политики в отношении интернета;

- надзор за деятельностью органа, отвечающего на глобальном уровне за техническое и оперативное функционирование интернета, который находится в ведении частного сектора;

- глобальная координация развития интернета на основе равноправного диалога между правительствами, частным сектором и гражданским обществом.

Для решения указанных задач создавались бы, соответственно: Совет по глобальной политике в отношении Интернета (*The Global Policy Council*), Всемирная корпорация по присвоению имен и номеров в интернете (*The World Internet Corporation for Assigned Names and Numbers*) и Глобальный форум по управлению интернетом (*The Global Internet Governance Forum*).

В компетенцию Совета по глобальной политике в отношении Интернета входили бы вопросы международной государственной политики в отношении интернета и участие в разработке тех аспектов государственной политики, которые связаны с определением технических стандартов управления интернета. Совет по глобальной политике в отношении интернета фактически должен был стать неким правительственным механизмом по вопросам, рассматриваемым существующими межправительственными организациями, а также по другим вопросам государственной политики, которыми в настоящее время не занимается какой-либо конкретный орган или которые относятся к компетенции целого ряда международных или межправительственных организаций. Частный сектор и гражданское общество принимали бы участие в работе Совета в качестве наблюдателей.

Организационной основой Всемирной корпорации по присвоению имен и номеров в интернете, должна была стать реформированная и интернационализированная ICANN. Соответственно Всемирная корпорация по присвоению имен и номеров в интернете была призвана отвечать за развитие интернета в технической и экономической областях. Предполагалось, что Всемирная корпорация по присвоению имен и номеров в интернете должна представлять интересы частного сектора. Вместе с тем, в эту организацию были бы включены правительства,

которые осуществляли бы две функции. Первая функция – надзорная. Эта функция закреплялась за Надзорным комитетом, назначаемым Советом по глобальной политике в отношении интернета. Если Совет по глобальной политике в отношении интернета несет ответственность на глобальном уровне за техническое и оперативное функционирование интернета, то функции Надзорного комитета не были бы связаны с оперативной деятельностью и управлением интернетом. Фактически речь шла о роли, которую в настоящее время осуществляет Министерство торговли США. Вторая функция – консультативная, аналогичная той функции, которую исполняет в настоящее время Правительственный консультативный комитет (GAC) ICANN.

Всемирная корпорация по присвоению имен и номеров в интернете заключала бы с принимающей ее страной соответствующее соглашение и осуществляет свою деятельность в тесном взаимодействии с ООН. Правительства и гражданское общество во Всемирной корпорации выступали бы в качестве наблюдателей-консультантов.

Третьим органом, предусмотренным четвертой организационной моделью, является Глобальный форум по управлению интернетом, который отвечал бы за содействие координации и обсуждению вопросов государственной политики, связанных с интернетом при равноправном участии правительств, частного сектора и гражданского общества.

Итоги женеевского этапа WSIS были связаны с тем, что, во-первых, была сформулирована концепция управления интернетом, во-вторых, разработано рабочее определение «управления интернетом», в-третьих, обозначена роль всех заинтересованных сторон, в решении вопросов управления интернетом, в четвертых, был поставлен вопрос о создании глобального многостороннего форума для решения вопросов государственной политики в отношении интернета.

3. Второй этап Всемирной встречи на высшем уровне по вопросам информационного общества был проведен в Тунисе в ноябре 2005. Второй, так называемый «тунисский этап», был связан с «приведением в действие Женевского плана действий, а также с выработкой решений и достижении договоренностей по вопросам управления интернетом». Результатом тунисского этапа WSIS стали Тунисское обязательство по вопросам информационного общества, далее – «Тунисское

обязательство» и Тунисская программа для информационного общества, далее – «Тунисская программа»¹⁶.

Итогом второго, тунисского этапа WSIS, было создание Форума по вопросам управления использованием интернета»¹⁷. Форум по вопросам управления использованием интернетом (*The Internet Governance Forum*), созданный под эгидой ООН, для многостороннего политического диалога с участием всех заинтересованных сторон: правительств, частного сектора, коммерческих организаций, гражданского общества и межправительственных организаций¹⁸. Формат мандата IGF был определен п.п. 72, 73 и 77 Тунисской программы и предусматривал пятилетний срок действия IGF.

С тунисским этапом WSIS было связано то, что обсуждение позиции США относительно решения проблемы управления интернетом стало «центральной точкой». В этой связи следует сделать ряд замечаний общего свойства. Во-первых, не является секретом, что США весьма болезненно относятся к любым попыткам «интернационализировать» процесс управления интернетом и энергично пытаются сохранить *status quo*, существо которого связано с сохранением центральной роли ICANN. В качестве основного аргумента противодействия процессу интернационализации управления интернетом, США выдвигает тезис о том, что интернет имеет глобальный характер, слишком динамичен и имеет «критически важное значение» для того, чтобы подчинять его бюрократическому контролю, будь то внутреннему или международному. Стремление не допустить другие страны сколько-нибудь значимому влиянию на управление интернетом мотивируется США тем, что интернационализация механизма управления и международный контроль сделают интернет не только недостаточно оперативным и гибким, но и может функционирования.

Правительства ряда государств неоднократно призывали и призывают США «интернационализировать» управление интернетом и процедуру принятия решений в отношении присвоения имен и адресов, подчеркивая глобальный характер сети интернет. Существо сложившейся ситуации отражает заявление, сделанное в ходе тунисского этапа WSIS делегацией Бразилии: «В нашем цифровом мире лишь одна

¹⁶ Документ ООН: A/RES/60/687. См. также World Summit on the Information Society, <http://www.itu.int/wsisis/>.

¹⁷ <http://www.intgovforum.org>.

¹⁸ www.itu.int/wsisis

страна принимает решения за всех нас»¹⁹. Несмотря на многочисленные попытки международного сообщества призвать к интернационализации механизма управления интернетом, позиция Правительства США осталась неизменной. Более того, она существенным образом повлияла на содержание «Тунисской программы» и «Тунисского обязательства», а именно: полномочия ICANN, в части выработки политики и осуществления функций органа, ведающего присвоением имен и адресов в интернете, остались прежними, а управление интернетом фактически сохранило *status quo*.

Во-вторых, с тунисским этапом WSIS связана любопытная интрига, принципиально иным образом расставляющая акценты в спорах о том, кто должен отвечать за определение вопросов контроля и управления интернетом, и следует ли интернационализировать механизм управления интернетом. Речь идет о том, что накануне тунисского этапа, Европейский Союз, занимавший по вопросам интернета «пассивную позицию», выступил с официальным предложением, суть которого заключалась в необходимости участия правительств различных стран в присвоении имен и адресов в интернете и в придании большей степени интернационализации деятельности, связанной с управлением интернетом. Речь идет о неофициальном документе, распространенном среди участников WSIS, и получившим название «Европейское предложение»²⁰.

Европейское предложение было сформулировано кратко и предлагало международное управление присвоением имен и адресов в интернете с обязательным соблюдением определенных ограничений, отражающих фундаментальные ценности и принципы того сообщества, которым призван руководить международный орган. Европейское предложение фактически развивало предложения, высказанные на двух этапах WSIS по управлению интернетом, и исходило из двух принципиальных положений²¹.

Первое. Интернационализация на межправительственной основе представлялась в Европейском предложении очевидным путем к репрезентативному управлению интернетом, «в большей степени независимому от политических влияний, прежде всего, со стороны правительства США». В этой связи предлагалось создать международную

¹⁹ <http://www.nytimes.com/iht/2005/09/30/business/IHT-30net.html>.

²⁰ См. подробнее <http://www.itu.int/wsis/docs2/pc3/working/dt21.pdf>.

²¹ См.: <http://www.itu.int/wsis/docs2/pc3/working/dt-10.pdf>.

организацию по управлению интернетом, на которую была бы возложена ответственность за управление интернетом, как в организационном отношении, так и в части разработки и принятия тех или иных нормативных положений, связанных с вопросами управления интернетом.

Второе. Европейское предложение не предлагало замену ICANN и предусматривало сохранение ее функций по присвоению имен и адресов в интернете. Основу взаимоотношений между создаваемой международной организацией, с одной стороны, и ICANN, с другой стороны, должен был составить механизм, при котором ICANN выполняла бы текущие операции, необходимые для поддержания технологической работы интернета, а полномочия принятия политических решений должно было осуществляться международной организацией. При этом предлагалось, что все решения новой международной организации, касающиеся управления интернетом, следует разрабатывать на основе Женевских принципов, а также с учетом следующих специальных принципов, связанных с функционированием интернета:

1. принцип структурной взаимодополняемости, устраняющий дублирования процедур и механизмов (*structural complementarity*);
2. принцип устойчивой стабильности и надежности интернета (*sustainable stability and robustness*);
3. принцип долгосрочной стратегии, позволяющий сосредоточить усилия на решении вопросов долгосрочной стратегии, а не на текущих операциях (*long-term policy issues*).

Кроме того, предлагалось осуществлять международный контроль управления интернетом, который должен был осуществляться на базе Архитектурных принципов интернета, включая функциональную совместимость (*interoperability*), открытость (*openness*), и принцип сквозной связи (*end-to-end principle*)²².

²² В своей статье «С Джефферсоном не по пути: Соединенные штаты Америки и управление Интернетом в будущем», В. Шенбергер и М. Цивитц полагают, что Европейское предложение закрепляет для международного органа «ограничения по существу». В качестве примера фундаментальных ограничений в отношении механизма управления называют Билль о правах Конституции США. «Наиболее известный тип ограничений по существу, встречающийся в Конституциях, имеет форму изложения прав, гарантированных личности. Позитивисты и сторонники естественного права могут не согласиться в том, дает ли Конституция той или иной страны эти права гражданам или же она просто гарантирует им их естественные права, которые и так им принадлежат. Однако практический результат одинаков: граждане обладают правами, гарантированными им Конституцией, и такие права можно защищать в суде». См. Viktor Mayer-Schenberger & Malte Ziewitz. Jefferson Rebuffed: The United

К сожалению, Европейское предложение не получило поддержки делегатов тунисского этапа WSIS и, как было сказано ранее, акцент был сделан на обсуждении позиции США. Представители США выдвинули несколько причины, которые, по их мнению, не позволяют делегировать полномочия по управлению интернетом международной организации. США утверждали, во-первых, что наделение той или иной международной организации, например, Международного союза электросвязи, полномочиями по управлению интернетом приведет к краху интернета, поскольку международная организация не сможет обеспечить реализацию «фундаментальных ценностей и принципов интернета». Во-вторых, что даже если «международная бюрократия» и не приведет интернет к гибели, интернационализация управления интернетом даст возможность некоторым странам с недостаточно высоким уровнем демократии, открытости общения и свободомыслия (Китай, Иран, Саудовская Аравия, Пакистан, Куба и др.) оказывать влияние на формирование политики развития интернета.

Представляется, что принятие Европейского предложения могло бы помочь приблизиться к решению вопроса интернационализации управления интернетом, в целом, и формирования международно-правовой модели управления интернетом, в частности. Принятие Европейского предложения могло бы в определенной мере демократизировать процесс принятия решений по вопросам управления интернетом, а также способствовать «продвижению по пути» институционализации механизма управления интернетом, если бы США согласились с ним. Но главная интрига тунисского этапа, связанная с Европейским предложением, не состоялась, а ключевой вопрос о формировании международно-правовой модели управления интернетом остался открытым.

Следует сказать о том, что итогом второго, тунисского этапа WSIS, в контексте формирования международно-правовой модели управления интернетом, является создание Форума по вопросам управления использованием интернета²³. Форум по вопросам управления использованием интернетом (*The Internet Governance Forum*), созданный под эгидой ООН, для многостороннего политического диалога с участием всех заинтересованных сторон: правительств, частного

States and the Future of Internet Governance. 8 Colum. Sci. & Tech. L. Rev. 188. (2007). The Columbia Science and Technology Law Review. <http://www.stlr.org/html/volume8/schoenbergerintro.php>.

²³ <http://www.intgovforum.org>.

сектора, коммерческих организаций, гражданского общества и неправительственных организаций²⁴. Формат мандата IGF был определен п.п. 72,73 и 77 Тунисской программы и предусматривал пятилетний срок действия IGF.

Библиографический список

Войниканис Е., Якушев М. Информация. Собственность. Интернет: Традиции и новеллы в современном праве. М., 2004.

Дашян М.С. Право информационных магистралей: вопросы правового регулирования в сфере Интернет. М., 2007.

Касенова М.Б. Международно-правовое управление интернетом. М., 2010.

Курбалия Й. Гелбстайн Э. Управление интернетом. Проблемы, субъекты, преграды. <http://textus.diplomacy.edu/textusbin/env/scripts/Pool/GetBin.asp?IDPool=1091>

Курбалия Й. Управление интернетом. М., 2010.

Наумов В.Б. Право и Интернет: очерки теории и практики. М., 2002

Хербергер М., Мушнина В., Кутузов В.И. Доклад на Международной конференции «ЮНЕСКО между двумя этапами Всемирного саммита по информационному обществу». Санкт-Петербург. 17 - 19 мая 2005 г.

Barlow John Perry. A Declaration of the Independence of Cyberspace. 1996. <http://homes.eff.org/~barlow/Declaration-Final.html>.

Bellia Patricia L., Paul Schiff Berman, David G. Post. Cyberlaw problems of policy and jurisprudence in the information age. 2003.

Carpenter Brian. Architectural Principles of the Internet. June 1996. <http://www.ietf.org/u/ietchair/dicuss-criteria.htm>

Carpenter Brian. Internet Engineering Task Force of The Internet Society, Architectural Principles of the Internet, RFC 1958, at 1 Brian Carpenter ed., 1996. <http://www.ietf.org/rfc/rfc1958.txt>.

Jack Goldsmith and Tim Wu, Who Controls the Internet?: Illusions of a Borderless World. New York: Oxford University Press, 2006. pp i-xii, 1-219. (2006).

Mayer-Schenberger Viktor & Malte Ziewitz. Jefferson Rebuffed: The United States and the Future of Internet Governance. 8 Colum. Sci. & Tech. L. Rev. 188. (2007). The Columbia Science and Technology Law Review. <http://www.stlr.org/html/volume8/schoenbergerintro.php>.

²⁴ www.itu.int/ws/sis.

When it Comes to Designing an International Internet Governance Model (As discussed at The World Summit on the Information Society) (Summary)

*Madina B. Kasenova**

The Internet is the linchpin of those technologies and its role, the intrinsically contradictory nature of its evolution, and other related crucial matters basically come to the question of who “controls and governs” the Internet. That question presently has no unequivocal answer, and the approaches and methods that could be followed and invoked in providing a reply are highly diverse. Internet trans-border nature – of its functioning objectively is linked particularly with the necessity to designing an International Internet Governance Model. This question is dealt with below.

Keywords: Internet; Internet Governance; cyberspace; sovereignty; Architectural Principles of the Internet; self-regulation.

* Madina B. Kasenova – Ph.D. in law, professor, Head of the Chair of International Private Law, Diplomatic Academy MFA Russia.

МЕЖДУНАРОДНОЕ ЧАСТНОЕ ПРАВО

Протоколы банкротства как особый «инструмент» регулирования процедуры трансграничного банкротства (Часть 1)

*Хизунова А.Н.**

Сравнительно недавно в российской юридической науке началось обсуждение проблемы трансграничной несостоятельности (банкротства), а в 2011 г. Министерством экономического развития РФ был разработан проект Федерального закона «О трансграничной несостоятельности (банкротстве)».

В первой части статьи рассматриваются проблемы реализации разработанных принципов и моделей проведения процедур трансграничного банкротства, анализируются различные международные документы, разработанные как основа взаимодействия государств в рамках трансграничных банкротств, а также практика иностранных государств по данной проблеме.

Автор предпринимает попытку рассмотреть такой правовой инструмент как «Протокол банкротства», благодаря которому участникам процедуры трансграничного банкротства удастся преодолеть возможные разногласия, утвердив «общие правила игры». Автор анализирует различные документы, которые могут быть использованы судами иностранных государств и иными участниками процедуры трансграничного банкротства для взаимодействия в рамках трансграничного банкротства, в том числе при подготовке Протоколов банкротства.

* Хизунова Александра Николаевна – LL.M., юрист Коллегии адвокатов «Муранов, Черняков и Партнеры» города Москвы. a.khizunova@rospravo.ru.

Ключевые слова: трансграничная несостоятельность (банкротство); протокол (трансграничного) банкротства; соглашение о координации иностранных производств по делам о несостоятельности (банкротстве); измененный универсализм; взаимность.

В условиях присоединения России к ВТО, ведения переговоров по присоединению России к ОЭСР, процессов правовой интеграции и гармонизации вопрос применения в России процедур трансграничной несостоятельности (банкротства) приобретает все большую актуальность. На данный момент не сформировалась практика признания российскими судами на основе взаимности иностранных решений в рамках зарубежного банкротства при подаче в России соответствующих заявлений лицами – участниками экстерриториального банкротства. Следовательно, вопрос применения и адаптации в России процедур трансграничной несостоятельности (банкротства) приобретает дополнительную остроту.

25 февраля 2011 г. Министерство экономического развития РФ опубликовало на своем официальном Интернет-сайте проект Федерального закона Российской Федерации «О трансграничной несостоятельности (банкротстве)»¹ (далее – «Законопроект о трансграничной несостоятельности»). За основу Законопроекта о трансграничной несостоятельности был взят Типовой закон ЮНСИТРАЛ о трансграничной несостоятельности (далее – «Типовой закон ЮНСИТРАЛ») ². На данный момент Законопроект о трансграничной несостоятельности в Государственную Думу РФ не внесен.

В настоящее время возможность возбуждения процедуры банкротства в отношении иностранной организации в России не предусмотрена. В российском законодательстве лишь в ряде актов используется термин «трансграничная несостоятельность (банкротство)», при этом определение данного понятия отсутствует.

Процедура банкротства регламентирована на национальном уровне каждого государства. В случае обращения в суд какого-либо государства

¹ Проект Федерального закона Российской Федерации «О трансграничной несостоятельности (банкротстве)» // URL: http://www.economy.gov.ru/minrec/activity/sections/corpmangement/bankruptcy/doc20110225_04 (дата обращения: 27.01.2013).

² Типовой закон ЮНСИТРАЛ о трансграничной несостоятельности (*UNCITRAL Model Law on Cross-Border Insolvency*). Принят ЮНСИТРАЛ 30 мая 1997 г. (приложение к Резолюции Генеральной ассамблеи ООН A/RES/52/158 30 January 1998, принятой на 72 пленарном заседании 15 декабря 1997 г.) // URL: http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral_texts/insolvency/1997Model.html (дата обращения: 27.01.2013).

по тому или иному вопросу, связанному с банкротством иностранной корпорации (например, по вопросу включения в конкурсную массу активов, находящихся на территории данного государства), такой национальный суд, вероятно, будет применять закон места нахождения суда (*“lex fori concursus”*) по вопросам процедуры банкротства и, возможно, возбудит самостоятельную процедуру банкротства.

Таким образом, процедура банкротства транснациональной компании, которая имеет и дочерние компании, и имущество в иностранных по отношению к национальности государствах, а требования к которой как к должнику предъявляют иностранные кредиторы, является весьма сложной, поскольку затрагивает правопорядки различных государств.

В целях урегулирования данной проблемы уже принят ряд международных актов, равно как и различными государствами сделаны определенные шаги на внутригосударственном уровне. Однако все большее распространение на практике получают так называемые «Протоколы банкротства», «Протоколы трансграничного банкротства» (*“Insolvency Protocols”, “Cross-border Insolvency Protocols”*) или «соглашения о координации производств» (*“agreements concerning the coordination of proceedings”*³).

Протоколы банкротства представляют собой соглашения между участниками процедуры трансграничного банкротства (лицом, в отношении которого возбуждена процедура банкротства, кредиторами, управляющими в делах о банкротстве и так далее), а также и судами различных юрисдикций, которые осуществляют производство по делу о трансграничном банкротстве. Таким образом, как участники процедуры трансграничного банкротства, так и суды, самостоятельно создают документ, в котором устанавливаются «договоренности» о том, каким образом будет осуществляться банкротство, например, транснациональной корпорации в различных юрисдикциях.

С учетом указанного выше, в настоящей статье предпринята попытка:

– рассмотреть предлагаемые и существующие принципы и методы (модели) организации процедуры трансграничной несостоятельности в целях выявления сложностей при проведении процедур трансграничной несостоятельности с использованием тех наиболее общих принципов и моделей, которые разработаны на данный момент;

³ Ст. 27(d) Типового закона ЮНСИТРАЛ.

– охарактеризовать источники, благодаря которым становится возможным применение такого способа регламентации процедуры трансграничной несостоятельности как «Протоколы банкротства»;

– проанализировать особенности Протоколов банкротства как документов, способствующих регламентации процедуры трансграничной несостоятельности;

– проиллюстрировать на основании анализа положений Протокола банкротства по конкретному делу эффективность Протоколов банкротства;

– сделать вывод о возможности/невозможности применения Протоколов банкротства и в Российской Федерации, а также резидентами Российской Федерации при потенциальном участии в процедуре трансграничного банкротства.

1. Принцип единства против принципа множественности

В целях уменьшения эффекта от столкновения интересов двух (или более) государственных систем при реализации процедуры трансграничного банкротства были выработаны принципы и методы регулирования данной процедуры.

«Схему» реализации процедуры трансграничной несостоятельности будет определять принцип, лежащий в ее основе:

1) принцип единства (*“principle of unity”*): согласно данному принципу лишь один суд компетентен возбуждать и осуществлять процедуру трансграничного банкротства в отношении должника; в рамках данного подхода при банкротстве головной компании возбуждение в иностранном суде самостоятельной процедуры банкротства в отношении дочерней компании должника, которая зарегистрирована в другом государстве, также не потребуется⁴. Такой единственный суд будет определяться в соответствии с личным законом юридического лица (*“lex societatis”*). Однако считается, что на практике реализация данного принципа крайне затруднительна и практически невозможна⁵;

2) принцип множественности (*“principle of plurality”*): данный принцип исходит из необходимости возбуждения процедуры

⁴ Wessels B. Current topics of international insolvency law. — Kluwer, 2004. P. 269.

⁵ Veder P.M. Cross-border insolvency proceedings and security rights: a comparison of Dutch and German law, the EC insolvency regulation and the UNCITRAL model law on cross-border insolvency; a scientific essay in law. — Kluwer Legal Publ., 2004. P. 88; LoPuck L.M. Cooperation in international bankruptcy: a post-universalist approach // Vol. 84 Cornell Law Review 696 (1999). P. 701.

банкротства в каждом государстве, в котором находится имущество несостоятельного должника⁶.

Следовательно, принцип множественности является полной противоположностью принципа единства. Исходя из идеи принципа множественности, суд каждого иностранного государства будет применять законодательство данного государства в случае обращения в такой суд, например, при банкротстве компании в иной юрисдикции, в целях включения имущества, находящегося в данном государстве, в конкурсную массу.

Указанные принципы единства и множественности находят отражение и в рассмотренных ниже методах (моделях) процедуры трансграничной несостоятельности (банкротства).

1. Принцип универсальности против принципа территориальности или основные методы (модели) процедуры трансграничной несостоятельности (банкротства)

Основными методами (моделями) регулирования трансграничного банкротства являются:

1) метод единого (универсального) производства (*“universality principle”*): при применении данного метода предлагается:

– исполнять (признавать) судебные акты в рамках банкротства, принятые иностранным судом, где открыто производство,

– «стирать» границы между государствами при реализации процедуры трансграничного банкротства,

– не требовать признания такого иностранного судебного решения о банкротстве в иной иностранной юрисдикции, где, например, расположено имущество несостоятельного должника⁷.

Все основные процедуры и процессуальные действия должны проходить в рамках одной юрисдикции (в соответствии с личным законом организации-должника, с правилом центра интересов, ведения основной предпринимательской деятельности). Однако в рамках универсального производства также возможно и признание иностранного судебного акта о возбуждении банкротства (получения иного одобрения), если при этом, например, при банкротстве должника за рубежом затрагивается имущество должника на территории иного государства⁸.

⁶ Wessels B. Current topics of international insolvency law. P. 269.

⁷ Ibid.

⁸ Veder P.M. Op. Cit. P. 87.

Более того, утверждается, что и открытие вторичного производства на территории иного иностранного государства во исполнение первичного основного производства по делу о банкротстве, открытого в ином государстве, не будет нарушать принцип универсального производства⁹. Представляется все же, что при таком подходе чистый «универсализм» места иметь не будет;

2) метод параллельного (территориального) производства (*“territoriality principle”*): согласно данному методу в каждом государстве возбуждается самостоятельная процедура банкротства, которая приводит к множественности таких процедур¹⁰. Следовательно, в каждом государстве будет применяться *lex fori concursus* и назначаться управляющий в делах о банкротстве (ликвидатор). Данный метод по умолчанию применяется при всех трансграничных банкротствах, если государством на национальном уровне или в международном договоре не устанавливается использование иного метода¹¹.

3) смешанный метод: в Европейском союзе в итоге был выработан третий метод, так называемый «гибрид моделей единого (универсального) и территориального производств» (*“hybrid between universalism and territorialism”*)¹². Согласно Регламенту ЕС № 1346/2000 от 29 мая 2000 г. о производстве по делам о несостоятельности в государстве должника возбуждается универсальное (основное) производство; в иных государствах возбуждаются лишь территориальные производства в отношении расположенных в этой иностранной юрисдикции активов должника, подлежащих реализации (ст. 3 Регламента ЕС № 1346/2000 от 29 мая 2000 г.)¹³.

Модель «измененного универсализма» (*“modified universalism”*) в целом воспринимает идею универсализма, однако сохраняет за судом каждой страны право возбуждения, например, вторичного производства

⁹ Ibid.

¹⁰ Wessels B. Current topics of international insolvency law. P. 269; Veder P.M. Op. Cit. P. 85.

¹¹ Anderson K. The Cross-Border Insolvency Paradigm: a Defense of the Modified Universal Approach Considering the Japanese Experience // 21:4 U. Pa. J. Int'l Econ. L. 679 (2000). P. 697.

¹² Pae J. The EU Regulation on Insolvency Proceedings: The Need for a Modified Universal Approach // 27 Hastings International and Comparative Law Review 555 (2004). Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы “LexisNexis”.

¹³ Council Regulation (EC). No. 1346/2000 of 29 May 2000 on Insolvency Proceedings // Official Journal of the Communities. Official Journal L 160, 30/06/2000 P. 0001-0018. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000R1346:en:HTML> (дата обращения: 27.01.2013).

в рамках трансграничного банкротства, и устанавливает правило о приведении в исполнение иностранных судебных актов о банкротстве¹⁴. Данный подход закреплен в Типовом законе ЮНСИТРАЛ и воспринят такими государствами, как Великобритания, Австралия, Канада, Германия, Индия, Ирландия, США (и иными), при принятии соответствующего законодательства о трансграничном банкротстве на основе данного типового закона¹⁵.

Недостатками универсального подхода являются:

во-первых, так называемый эффект «оптовой продажи» (*“wholesale effect”*), который выражается в том, что в отличие, например, от гражданско-правового спора в связи с конкретной сделкой, при банкротстве происходит комплексная реструктуризация всей компании, затрагивается каждое правоотношение данной компании (обязательственное, имущественное и так далее) с контрагентами в любой сфере права, т.е. отношения организации-должника с кредиторами, работниками, потребителями, государственными органами, иными заинтересованными лицами¹⁶. В рамках банкротства многонациональной корпорации банкротство также охватывает весь массив прав и правоотношений.

Однако, применяя универсальный подход, важно понимать, что такая «оптовая продажа» дополняется «оптовым импортом», поскольку в результате признания и приведения в исполнение на территории иностранного государства судебного акта в связи с банкротством, принятого судом иной юрисдикции, государство соглашается с решением суда иной юрисдикции по весьма важным вопросам распределения имущества должника, удовлетворения требований кредиторов¹⁷;

во-вторых, в рамках данной процедуры поднимаются вопросы о признании экстерриториальной юрисдикции (подобное навязывание решений, принятых судами иностранной юрисдикции, чаще всего воспринимается другим государством негативно)¹⁸.

¹⁴ Anderson K. Op. Cit. P. 690-691.

¹⁵ Перечень государств, которые приняли внутренние акты на основе Типового закона ЮНСИТРАЛ, доступен по ссылке (очевидно, что Россия пока в этом списке не указана). URL: http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral_texts/insolvency/1997_Model_status.html (дата обращения: 27.01.2013).

¹⁶ Tung F. Is International Bankruptcy Possible? // 23 Michigan Journal of International Law 3 (2001). Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы “LexisNexis”.

¹⁷ Pae J. Op. Cit.; Tung F. Op. Cit.

¹⁸ Pae J. Op. Cit.; F. Tung. Op. Cit.

Кроме того, между национально-правовыми системами имеют место значительные различия, а кредиторы из одной юрисдикции вовлекаются в процедуру, регулируемую нормами иностранного права. Следовательно, пока государствами не будут признаны (введены) единые правила взаимодействия между государствами и их судами в рамках процедуры трансграничного банкротства, модель «чистого» универсального производства будет неэффективна.

В настоящее время можно установить тенденцию к применению измененного универсализма, несмотря на сложности одобрения «игры» в рамках банкротства по правилам другого государства. Тем не менее, например, 24 октября 2012 г. в деле *New Cap Reinsurance Corporation v. A E Grant* Верховный Суд Великобритании, последовав измененному универсальному подходу, привел в исполнение решение Австралийского суда в рамках банкротства австралийской компании о признании недействительными сделок, которые противоречили австралийским нормам о банкротстве¹⁹.

В отсутствие эффективного международного регулирования и значительных сложностей при реализации указанных выше моделей процедуры трансграничного банкротства ряд государств прибегают к практике заключения двусторонних международных договоров, так называемых Меморандумов о взаимопонимании (*“Memorandums of understanding”*) в сфере банковского надзора трансграничных предприятий (чаще банковских, крупных финансовых международных холдингов) (такие меморандумы заключены, например, между Центральными Банками Бразилии и Аргентины, Бразилии и Каймановыми островами)²⁰. Однако подобное взаимодействие между разными юрисдикциями осуществляется крайне тяжело, распределение обязанностей между государствами остается проблемой²¹.

¹⁹ Rubin and another (Respondents) v. Eurofinance SA and others (Appellants) and New Cap Reinsurance Corporation (In Liquidation) and another (Respondents/Cross Appellants) v. A E Grant and others as Members of Lloyd's Syndicate 991 for the 1997 Year of Account and another (Appellants/Cross Respondents) [2012] UKSC 46. URL: http://www.supremecourt.gov.uk/decided-cases/docs/UKSC_2010_0184_Judgment.pdf. (дата обращения: 27.01.2013).

²⁰ Lastra R.M. Cross-border Bank Insolvency: Legal Implications in the Case of Banks Operating in Different Jurisdictions in Latin America // 6(1) Journal of International Economic Law 79 (2003). P. 89.

²¹ LaBrosse J.R. Managing Risk in the Financial System. Cheltenham, UK; Northampton, MA: Edward Elgar, 2011. P. 322.

В тоже время (по понятной причине), например, Соглашение о сотрудничестве между Центральным банком Российской Федерации (Банком России) и Национальным банком Украины в области банковского надзора от 11 июня 2008 г. вопросы трансграничной несостоятельности юридических лиц обеих сторон не покрывает²².

В связи с указанными выше сложностями при реализации процедуры трансграничного банкротства получили широкое распространение Протоколы банкротства, которые позволяют участникам производств в различных юрисдикциях более оперативно реагировать при разрешении конкретного дела о банкротстве транснациональной компании.

Термин «Протоколы банкротства» используется в основном англосаксонскими странами. Протоколы банкротства имеют и второе название, которое предлагается Типовым законом ЮНСИТРАЛ, – «соглашения о координации производств» (*“agreements concerning the coordination of proceedings”*) (ст. 27(d) Типового закона ЮНСИТРАЛ). Следовательно, Типовой закон ЮНСИТРАЛ допускает возможность утверждения Протоколов банкротства в целях координации сотрудничества юрисдикционных органов. П. 2 ст. 17 Законопроекта о трансграничной несостоятельности в качестве одной из форм сотрудничества в деле о трансграничном банкротстве также предусмотрено «утверждение или использование судами, рассматривающими дело о банкротстве, соглашений о координации производств по делам о банкротстве»²³. Однако каких-либо иных положений относительно данной формы взаимодействия судов в Законопроекте о трансграничной несостоятельности не содержится.

2. Протоколы банкротства: общая характеристика²⁴

В самом общем смысле под Протоколами банкротства следует понимать соглашения, заключаемые между участниками процедуры банкротства, порой и судами различных юрисдикций (в форме

²² Текст доступен по ссылке. URL: <http://www.cbr.ru/today/print.asp?file=ms/bn/mem/Ukraine.htm> (дата обращения: 27.01.2013).

²³ В данном положении Законопроекта о трансграничной несостоятельности не раскрывается, какие суды имеются в виду. Предполагается, что все же речь идет о взаимодействии российских арбитражных судов и иностранных судов.

²⁴ Анализ Протоколов банкротства произведен на основе Протоколов банкротства, опубликованных на Интернет-сайте Международного института по вопросам несостоятельности. URL: <http://www.iiiglobal.org/component/jdownloads/?task=viewcategory&catid=573> (дата обращения: 27.01.2013).

утверждения данных документов) при разрешении дела о трансграничном банкротстве компаний²⁵.

Таким образом, субъекты частного права различных государств получили возможность влиять и самостоятельно определять условия процедуры трансграничной несостоятельности, чтобы максимально устранить имеющиеся место трудности и разногласия между представителями и судами различных юрисдикций.

Безусловно, не имея каких-либо общепризнанных необходимых правовых инструментов, как судам, так и частноправовым участникам процедуры трансграничной несостоятельности приходилось весьма трудно. Однако постепенно разрабатывались документы о принципах сотрудничества участников (как частных, так и публичных) в рамках трансграничного банкротства. Одним из первых таких документов, который предоставил основу для взаимодействия в рамках трансграничного банкротства, стал Конкордат о трансграничной несостоятельности, положения которого использовались и в Протоколах банкротства.

3.1. Базовые документы Протоколов банкротства

3.1.1. Конкордат о трансграничной несостоятельности

Принципы, положенные в основу Протоколов банкротства, впервые были предложены в Конкордате о трансграничной несостоятельности (далее – «Конкордат»)²⁶.

²⁵ Например, Протокол банкротства по делу корпорации Calpine подписан судьей суда Канады, но подлежит утверждению также и судом США. Только после утверждения судом США, данный Протокол банкротства приобретает юридическую силу (п. 3 Определения о Протоколе между судами). (Cross-Border Insolvency Protocol and Order in Re Calpine Corporation between the United States Bankruptcy for the Southern District of New York (Hon. Burton R. Lifland), Case No. 05-60200 (April 9, 2007) and Court of Queens Bench of Alberta (Madam Justice B.E.C. Romaine), Case No. 0501-17864 (April 7, 2007). URL: <http://www.iiiglobal.org/component/jdownloads/finish/574/1803.html> (дата обращения: 27.01.2013)); Практическое руководство ЮНСИТРАЛ по вопросам сотрудничества в делах о трансграничной несостоятельности. – Нью-Йорк: Издание Организации Объединенных Наций по праву международной торговли, 2010. С. 35. – ISBN 978-92-1-433075-2. URL: http://www.uncitral.org/pdf/russian/texts/insolven/Practice_Guide_Ebook_russian.pdf (дата обращения: 27.01.2013).

²⁶ Конкордат о трансграничной несостоятельности, принятый Советом Секции предпринимательского права Международной ассоциации юристов (Париж, 17 сентября 1995 года) и Советом Международной ассоциации юристов (Мадрид, 31 мая 1996 года) (Cross-Border Insolvency Concordat adopted by the Council of the International Bar Association Section on Business Law (Paris, 17 September 1995) and by the Council of the International Bar Association (Madrid, 31 May 1996)). URL: <http://www.iiiglobal.org/>

Данный документ был подготовлен Советом Секции предпринимательского права Международной ассоциации юристов и Советом Международной ассоциации юристов. Конкордат является актом мягкого права (*“soft law”*).

В самом Конкордате отмечается, что, несмотря на отсутствие единообразного международного договора или статута, данный документ не может заменять их, и в связи с этим имеет рекомендательный характер (Вступительная часть к Конкордату). Целью же Конкордата являлось создание практического базового «руководства» для судов (участников судебных производств) при реализации процедуры трансграничного банкротства.

Итак, Конкордат предлагает «на вооружение» судам и участникам процедуры трансграничного банкротства **10** основных принципов, основанных на нормах международного частного права, направленных на:

– установление единственного компетентного форума (*“single administrative forum”*)²⁷ по управлению процедурой трансграничного банкротства, который будет «нести основную ответственность за координацию процесса банкротства» лица (как физического, так и юридического), имеющего трансграничные связи (*“with cross-border connections”*) (не исключая при этом возбуждение производств и в других юрисдикциях при наличии такой необходимости) (Принцип I, комментарий к Принципу I). Определение государства, которое будет являться таким основным компетентным форумом, связано с установлением наиболее тесной связи должника с тем или иным государством, позволяющей контролировать активы должника и, следовательно, максимально удовлетворить требования кредиторов (комментарий к Принципу I). Таким образом, основная цель – установить единственный основной форум или же возбудить производство в наименьшем количестве основных форумов.

component/jdownloads/finish/396/1522.html (дата обращения: 27.01.2013); Практическое руководство ЮНСИТРАЛ по вопросам сотрудничества в делах о трансграничной несостоятельности. С. 11.

²⁷ Под «форумом» следует понимать государство (юрисдикцию), суд, производство. Под «основным форумом» следует понимать основной суд, основное производство в государстве, где находится центр интересов должника и тому подобное. Под «основным форумом /производством» (*“main forum/proceeding”*) следует понимать единственный или первичный форум/производство, обладающий полной юрисдикцией в отношении дела о банкротстве (Глоссарий терминов Конкордата).

Положения Конкордата могут быть применены в различных видах дел о трансграничной состоятельности:

1. «производство в основном форуме, *которое* осуществляется в отношении всех активов должника по всему миру и в отношении всех требований кредиторов, вне зависимости от того, где они находятся; [в данном примере подразумевается производство в соответствии с универсальным методом, когда в одном государстве возбуждается процедура банкротства в отношении многонационального должника, и решения суда данной юрисдикции принимаются, в том числе, в отношении зарубежных активов должника и т.д.]

2. производство в основном форуме, *допускающее параллельные* неосновные производства где-либо; [данный пример соответствует гибриду моделей территориального и универсального методов производства по делу о банкротстве: в одном государстве возбуждается основное производство в отношении многонационального должника, а в остальных государствах – неосновные производства по конкретным вопросам в рамках банкротства]

3. два или более параллельных производств; [данная конструкция является примером принципа территориальности, в рамках которого каждое государство возбуждает самостоятельную процедуру банкротства в отношении многонационального должника]

4. два и более производств, у двух и более из которых юрисдикции пересекаются» [возбуждены два и более производств в отношении должника в различных юрисдикциях, при этом суды двух и более государств выносят решения в отношении конкретных активов многонационального должника]²⁸.

– осуществление в первоочередном порядке управления, сбора и распределения активов должника в рамках одного основного форума при наличии одного основного форума, осуществляющего процедуру трансграничного банкротства; запрет дискриминации иностранных кредиторов (равные в сравнении с правами «местных» кредиторов права доступа иностранных кредиторов в производство в рамках основного форума); признания любым иным государством решений о погашении задолженности должника, принятого судом основного форума, где рассматривается дело о банкротстве (“*discharge*”) (Принцип II);

– обеспечение участия в судебных заседаниях любого из государств, где ведется производство о банкротстве, официальных (законных)

²⁸ Wessels B. International insolvency law. — Kluwer, 2006. P. 65.

представителей должника, кредиторов должника, установление необходимости выдачи экзекватуры или прохождения аналогичной процедуры для признания полномочий иностранных официальных (законных) представителей должника и так далее (Принцип III);

– обеспечение сотрудничества судов всех юрисдикций, участвующих в процедуре трансграничного банкротства (в том числе, сотрудничество на базе соглашения между судами (“*governance protocol*”)), в случае, если не был установлен основной компетентный форум (основной компетентный суд того или иного государства) и суды нескольких юрисдикций рассматривают дело о банкротстве как обладающие полной юрисдикцией в отношении всех вопросов по данному делу (“*plenary forum*”)²⁹; обеспечение управления активами должника, расположенными на территории каждого государства, судом каждого государства; обеспечение разумного удовлетворения требований кредитора, если данный кредитор предъявил требования одновременно в компетентные суды различных государств, которые рассматривают дело о банкротстве как обладающие полной юрисдикцией в отношении данного дела, не выше причитающегося данному кредитору, если бы его требование было предъявлено в компетентный суд одного государства (Принцип IV);

– «передачу» сумм, оставшихся после проведения вспомогательных производств (“*limited proceedings*”, “*ancillary proceedings*”)³⁰ и выплаты задолженности залоговым и привилегированным кредиторам,

²⁹ Под «полной юрисдикцией/пленарным производством» (“*plenary forum/proceeding*”) необходимо понимать «форум или судебное производство по делу о банкротстве, в котором исходя из обладания полной юрисдикцией, рассматриваются вопросы управления процедурой банкротства, включая, включая, с одной стороны, ведение (обслуживание) или ликвидацию бизнеса должника или его активов, и, с другой стороны, вопросы направления заявлений, анализа и удовлетворения требований и распределения активов должника между кредиторами» (Глоссарий терминов Конкордата).

³⁰ Возможность проведения ограниченного производства (“*limited proceedings*”) предусмотрена законодательством США и документами Совета Европы (комментарий к Принципу V Конкордата). Такие «вспомогательные производства» (“*ancillary proceedings*”) проводятся, например, в США на основе главы XV Кодекса о Банкротстве в рамках Кодекса США (Title 11 USC Chapter 15 – *Ancillary and Other Cross-border Cases*). Данные процедуры считаются в США дополнительными по отношению к основному производству, которое уже возбуждено в другой стране местонахождения (центра деловых интересов и т.д.) должника (11 USC § 1501). Глава XV тем самым предоставляет иностранному представителю прямой доступ к форуму США (судам США) для признания основного производства основным в отношении данного

основному форуму или иному компетентному суду в рамках пленарного производства, открытого этим судом, для эффективного распределения активов должника (Принцип V);

– предоставление официальному (законному) представителю должника права руководствоваться правилами управления процедурой банкротства любого государства, суд которого рассматривает дело о банкротстве как обладающий полной юрисдикцией в отношении данного дела, даже если аналогичные правила не предусмотрены правом того государства, в котором данный официальный (законный) представитель был назначен (Принцип VI), и права расторжения (признания недействительными) некоторых сделок, заключенных в определенный период до возбуждения процедуры банкротства в том или ином государстве (*“voiding rules”*)³¹ (Принцип VII);

– установление соотношения норм материального права различных форумов, международного частного права и международного публичного права в отношении распространения на участников процедуры, устранения коллизий (включая запрет на признание недействительными сделок, не имеющих существенной связи с форумом, органы которого рассматривают дело о трансграничной несостоятельности как обладающие полной юрисдикцией по этому делу (*“no significant relationship with the plenary forum”*)) (Принцип VIII);

– обеспечение возможности смены собственника, реорганизации должника и так далее (*“composition”*) в целях «оздоровления» бизнеса должника (Принцип IX);

– обеспечение, согласно установленным материальным правом компетентного государства пределам, невозможности исполнения актов других государств о признании недействительными сделок, которые были заключены до введения процедуры банкротства в отношении должника и являются действительными (Принцип X).

Таким образом, в отсутствие необходимых международно-правовых норм именно данные «наработанные» принципы составили

должника и в США (11 U.S.C. § 1504) (11 USC § 1501, 11 U.S.C. § 1504. URL: <http://www.law.cornell.edu/uscode/text/11/chapter-15> (дата обращения: 27.01.2013)).

³¹ Согласно праву многих государств, сделки, заключенные потенциальным должником в течение определенного промежутка времени, предшествующего возбуждению процедуры банкротства, могут быть оспорены при наличии соответствующих оснований. Данные нормы направлены на устранение необоснованного преимущества у кредиторов по таким сделкам, которые были заключены незадолго до возбуждения процедуры банкротства (Принцип VII Конкордата).

достаточную основу для регламентации отношений в рамках трансграничного банкротства и способствовали аккумулированию опыта в данной сфере.

Конкордат послужил базой для заключения соглашений о трансграничном банкротстве Соединенными Штатами Америки с такими странами, как Израиль, Багамские Острова, Каймановы Острова, Англия, Бермудские Острова и Швейцария³².

Дело “*Maxwell Communication Corporation*” (1992) стало первым примером использования Конкордата для заключения Протокола о банкротстве³³.

Следовательно, именно Конкордат предоставил необходимую основу для заключения и реализации Протоколов банкротства³⁴. Однако главной целью Конкордата было обеспечение согласованного применения норм материального права различных государств, если производство о трансграничном банкротстве ведется в судах отдельных

³² Практическое руководство ЮНСИТРАЛ по вопросам сотрудничества в делах о трансграничной несостоятельности. С. 12.

³³ Cross-Border Insolvency Protocol and Order Approving Protocol in Re Maxwell Communication plc between the United States and the United Kingdom. United States Bankruptcy Court for the Southern District of New York (Hon. Tina L. Brozman), Case No. 91 B 15741, (January 15, 1992) and the High Court of Justice, Chancery Division, Companies Court, Case No. 0014001 of 1991, (December 31, 1991). URL: <http://www.iiiglobal.org/component/jdownloads/finish/395/1523.html> (дата обращения: 27.01.2013); Практическое руководство ЮНСИТРАЛ по вопросам сотрудничества в делах о трансграничной несостоятельности. С. 12; B. Wessels, International insolvency law. P. 64.

³⁴ Также базовые моменты, которые могут быть использованы при заключении Протоколов банкротства, содержатся в принятых позднее Европейских руководящих принципах сношений и сотрудничества в делах о трансграничной несостоятельности, разработанные Сектором научных исследований Ассоциации «ИНСОЛ Европа» (2007 г.). (European Communication and Cooperation Guidelines for Cross-Border Insolvency, prepared by INSOL Europe’s Academic Wing (2007)) (URL: <http://www.insol.org/INSOLfaculty/pdfs/BasicReading/Session%205/European%20Communication%20and%20Cooperation%20Guidelines%20for%20Cross-border%20Insolvency%20.pdf> (дата обращения: 27.01.2013)) и в Принципах, применимых к сношениям между судами по трансграничным судебным делам, опубликованные Американским юридическим институтом (16 мая 2000 г.) и принятые Международным институтом по вопросам несостоятельности (10 июня 2001 г.) (Guidelines Applicable to Court-to-Court Communications in Cross-Border Cases as adopted and promulgated in Transnational Insolvency: Principles of Cooperation Among the NAFTA Countries by the American Law Institute (at Washington, D.C., on May 16, 2000) and as adopted by the International Insolvency Institute (at New York, June 10, 2001) (URL: <http://www.ali.org/doc/Guidelines.pdf> (дата обращения: 27.01.2013)).

юрисдикций, которые фактически конкурируют друг с другом. В Конкордате в меньшей степени обсуждались процессуальные аспекты сотрудничества судов между собой в рамках процедуры трансграничного банкротства.

3.1.2. Принципы, применимые к отношениям между судами по трансграничным судебным делам, опубликованные Американским юридическим институтом (16 мая 2000 г.) и принятые Международным институтом по вопросам несостоятельности (10 июня 2001 г.)

Наряду с Принципами сотрудничества по делам о трансграничном банкротстве между странами НАФТА (*Principles of Cooperation in Transnational Insolvency Cases Among the members of the North American Free Trade Agreement*), специалистами из стран НАФТА были разработаны Принципы, применимые к отношениям между судами по трансграничным судебным делам (между странами НАФТА), опубликованные Американским юридическим институтом (16 мая 2000 г.) и принятые Международным институтом по вопросам несостоятельности (10 июня 2001 г.) (далее – «Руководящие принципы сотрудничества судов по трансграничному банкротству»), регламентирующие принципы взаимодействия судов различной юрисдикции³⁵. С точки зрения источников международного права, данные принципы следует отнести к «мягкому праву» (*“soft law”*).

Руководящие принципы сотрудничества судов по трансграничному банкротству часто включаются в Протоколы банкротства в качестве приложения (в особенности в те, где США так или иначе представлены в деле о трансграничном банкротстве как компетентный форум). В данном документе закреплено 17 руководящих принципов сотрудничества судов в рамках реализации процедуры трансграничного банкротства, в частности, например:

- право общения суда с иностранным управляющим в деле о банкротстве, с уполномоченным представителем иностранного суда в целях координации процедуры трансграничного банкротства (принцип III);
- право использования видеоконференц-, телефонной связи, иных электронных средств связи при общении судов различных юрисдикций (принцип VI(c));

³⁵ Практическое руководство ЮНСИТРАЛ по вопросам сотрудничества в делах о трансграничной несостоятельности. С. 17.

– право представителей заинтересованных лиц присутствовать при общении судов различных юрисдикций указанным выше способом (принцип VII(a));

– право проведения судебного заседания одновременно судами различных юрисдикций с учетом наличия у суда возможности одновременно заслушивать заседание по делу в другом суде (принцип IX) (представляется, что имеется в виду видеоконференц-, телефонная связь);

– обязанность суда другой юрисдикции признавать автоматически (за исключением наличия обоснованного возражения) нормы права, применимые в рамках процедуры банкротства, судом иной юрисдикции (принцип X);

– обязанность суда автоматически признавать действительную силу постановлений судов другой юрисдикции, за исключением случаев наличия обоснованных возражений (принцип XI) и иные принципы.

Анализ данного документа позволяет охарактеризовать его как «эффективный инструмент», используемый в делах о трансграничном банкротстве. Представляется, что сотрудничество судов различных юрисдикций в таком ключе в значительной степени способствует сокращению временных затрат и издержек в рамках производства по делам о трансграничном банкротстве, обеспечивает возможность оперативного оповещения и реагирования по тому или иному вопросу, что в свою очередь позволяет осуществлять должный контроль за активами должника и удовлетворением требований кредиторов.

3.1.3. Иные базовые документы, которые могут быть учтены в Протоколах банкротства

Международное научное сообщество продолжает разрабатывать международные документы в целях содействия разрешению процедур трансграничного банкротства. Так, в недавнее время был опубликован новый плод работы специалистов по трансграничному банкротству. Результатом совместного проекта Американского юридического института (*American Law Institute*) (далее – «ALI») и Международного института по вопросам несостоятельности (*International Insolvency Institute*) стал Доклад ALI «Транснациональная несостоятельность: Всеобщие принципы сотрудничества по делам о транснациональном банкротстве» (*Transnational Insolvency: Global Principles for Cooperation in International Insolvency Cases*) (30 марта 2012 г.) на Ежегодной

Встрече ALI 2012 (21–23 мая 2012 г.) (далее – «Всеобщие принципы сотрудничества»)³⁶.

Данный документ официально не утвержден, и имеет рекомендательную (необязательную) силу³⁷. Авторы указывают на то, что Всеобщие принципы сотрудничества предназначены для использования в рамках трансграничных банкротств, как в государствах, относящихся к англо-саксонской правовой системе, так и в государствах, принадлежащих к романо-германской правовой системе³⁸.

Важно, что Всеобщие принципы сотрудничества вобрали в себя опыт применения Руководящих принципов сотрудничества судов по трансграничному банкротству и Принципов сотрудничества по трансграничному банкротству стран НАФТА³⁹.

Во Всеобщие принципы сотрудничества вошли:

- 37 Всеобщих принципов сотрудничества по делам о транснациональных банкротствах,
- 18 Всеобщих принципов сношений между судами по делам о транснациональных банкротствах;
- 23 Всеобщих правила по вопросам коллизий правовых норм по делам о транснациональных банкротствах (приложение к данному докладу).

Принцип 7 Всеобщих принципов сотрудничества по делам о транснациональных банкротствах устанавливает обязательность признания в любом ином государстве производства о несостоятельности (актов принятых в рамках данного производства), возбужденного судом компетентной юрисдикции (компетентным форумом), с учетом публичного порядка юрисдикции и равноправия сторон. Принципом 13 Всеобщих принципов сотрудничества по делам о транснациональных банкротствах вводится такое понятие как «Международная юрисдикция» (“*international jurisdiction*”), согласно которому суд (иной орган) той или иной юрисдикции вправе возбудить производство по делу о банкротстве, если на территории этой юрисдикции находится центр

³⁶ Transnational Insolvency: Global Principles for Cooperation in International Insolvency Cases (Report to ALI) (March 30, 2012). URL: <http://www.iiiglobal.org/component/jdownloads/finish/557/5932.html> (дата обращения: 27.01.2013); Информация о мероприятии размещена по ссылке. URL: <http://2012am.ali.org/home.cfm> (дата обращения: 27.01.2013).

³⁷ Всеобщие Принципы Сотрудничества (Введение).

³⁸ Всеобщие Принципы Сотрудничества (Введение).

³⁹ Всеобщие Принципы Сотрудничества (Введение).

основных интересов должника (“*debtor’s center of main interests*”) или предприятие (“*establishment*”) должника (Принцип 13(1)).

Следовательно, Всеобщие принципы сотрудничества вобрали в себя опыт работы с предшествующими документами и должны быть более эффективными и гибкими с учетом того, что рассчитаны на применение в рамках различных правовых систем. Представляется, что Всеобщие принципы сотрудничества будут применяться в Протоколах банкротства.

Библиографический список

Anderson K. The Cross-Border Insolvency Paradigm: a Defense of the Modified Universal Approach Considering the Japanese Experience // 21:4 U. Pa. J. Int’l Econ. L. 679 (2000). – 679–779 P.

LaBrosse J.R. Managing Risk in the Financial System. Cheltenham, UK; Northampton, MA: Edward Elgar, 2011. 482 P.

Lastra R.M. Cross-border Bank Insolvency: Legal Implications in the Case of Banks Operating in Different Jurisdictions in Latin America // 6(1) Journal of International Economic Law 79 (2003). – 79–110 P.

LoPuck L.M. Cooperation in international bankruptcy: a post-universalist approach // Vol. 84 Cornell Law Review 696 (1999). – 696–762 P.

Pae J. The EU Regulation on Insolvency Proceedings: The Need for a Modified Universal Approach // 27 Hastings International and Comparative Law Review 555 (2004). Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы “LexisNexis”.

Tung F. Is International Bankruptcy Possible? // 23 Michigan Journal of International Law 3 (2001). Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы “LexisNexis”.

Veder P.M. Cross-border insolvency proceedings and security rights: a comparison of Dutch and German law, the EC insolvency regulation and the UNCITRAL model law on cross-border insolvency; a scientific essay in law. – Kluwer Legal Publ., 2004. – 468 P.

Wessels B. Current topics of international insolvency law. – Kluwer, 2004. – 612 P.

Wessels B. International insolvency law. – Kluwer, 2006. – 670 P.

Cross-border Insolvency Protocols as Special Instrument of Cross-border Insolvency Proceedings (Part 1) (Summary)

*Alexandra N. Khizunova**

Recently the discussion of Russian legal science centered round the problem of cross-border insolvency (bankruptcy). Moreover in 2011 the Russian Ministry of Economic Development prepared the draft of Federal law “*On cross-border insolvency (bankruptcy)*.”

The first part of this article discusses the principles and models applicable to cross-border insolvency cases and problems of their direct application. Author analyzes different international documents worked out as the basis for cooperation among states in case of cross-border bankruptcy, as well as the case law of foreign states on that problem.

Author considers such legal instrument as “*Insolvency protocol*” designed to overcome differences between the participants of the cross-border insolvency by adopting the “general rules of the game.” Author analyzes different documents that may be used by foreign courts and other participants as a basis for cooperation within the frames of cross-border insolvency, including the cases of Insolvency protocols.

Keywords: Cross-border Insolvency (Bankruptcy); (Cross-border) Insolvency Protocol; Agreements concerning the Coordination of Foreign Insolvency (Bankruptcy) Proceedings; Amended (Modified) Universalism; Reciprocity.

* Alexandra N. Khizunova – LL.M., associate at Muranov, Chernyakov and Partners Law Firm. a.khizunova@rospravo.ru.

ЕВРОПЕЙСКОЕ ПРАВО

Регулирование клинических исследований по праву Европейского союза

*Абашидзе А.Х.**

*Маличенко В.С.***

Европейский союз занимает лидирующие позиции на рынке клинических исследований, что потребовало унифицированного законодательства в этой сфере. Однако все попытки унификации произвели обратный эффект, приведя к снижению инвестиций в научно-исследовательскую область. Для исправления ситуации в рамках ЕС принят Регламент, который призван способствовать привлечению инвестиций в научно-исследовательскую область.

Ключевые слова: Клинические исследования; Регламент; Директива; Европейский союз; инвестиции.

Клиническое исследование – это научно-исследовательская деятельность по исследованию диагностических, лечебных, профилактических, фармакологических свойств лекарственного средства в целях получения доказательств безопасности, качества и эффективности¹. Клинические исследования являются неотъемлемым этапом разработки препаратов, который предшествует их регистрации и широкому медицинскому применению. Процессы глобализации оказали значительное влияние на развитие области клинических исследований. Клинические

* Абашидзе Аслан Хусейнович – д.ю.н., профессор, заведующий кафедрой международного права РУДН. aslan.abashidze@gmail.com.

** Маличенко Владислав Сергеевич – аспирант кафедры международного права МГИМО (У) МИД России. vlad.malichenko@gmail.com.

¹ ФЗ РФ № 61 от 12.04.2010 г. «Об обращении лекарственных средств».

исследования лекарственных средств являются одной из самых финансово затратных научно-исследовательских областей настоящего времени. К 2011 г. средние затраты на разработку одного лекарственного средства возросли с 800 миллионов долларов США в 2001 г. до 1,3 миллиарда долларов США², а продолжительность разработки увеличилась до 13,9 лет³. По свидетельству американской Ассоциации разработчиков и производителей лекарственных препаратов (*PhRMA*) из 10 тысяч молекул, взятых фармацевтическими компаниями в разработку, на стадию доклинических исследований выходят 250. Из них на стадию клинических исследований попадают 5 и только один из кандидатов становится лекарственным препаратом и поступает в широкую медицинскую практику (0,01%). Несмотря на тенденции к росту финансовых затрат, 5 из 10 ведущих научно-исследовательских компаний специализируются в области фармацевтических разработок⁴. С учетом вышеперечисленных факторов определенные требования предъявляются при выборе географической области проведения исследований. До настоящего времени лидирующие позиции в области клинических исследований принадлежали США, Японии и ЕС, на их долю приходилось 85% проводимых клинических исследований в мире⁵. Однако расстановка сил в мировой науке быстро меняется. Так, за период с 2000 по 2009 год доля стран БРИК (Бразилия, Россия, Индия, Китай) в общемировых расходах на исследования и разработки увеличилась вдвое, значительно повлияв на объем частных инвестиций в США и ЕС⁶.

Особое внимание при обсуждении клинических исследований следует уделить Европейскому союзу. Европейский союз – региональное политическое и экономическое интеграционное объединение государств Западной Европы, сочетающее в себе признаки федеральной сверхдержавы и международной организации. Дело в том, что

² Dimasi H G Grabowski, “The Cost of Biopharmaceutical R&D: is Biotech Different?” *Managerial and Decision Economics* No. 28(2007): 469–79; J Dimasi, R W Hansen, and H G Grabowski, “The Price of Innovation: New Estimates of Drug Development Costs,” *Journal of Health Economics* 22 (2003): p. 151–185.

³ Pammolli, F., Magazzini, L., Riccaboni, M., “The Productivity Crisis in Pharmaceutical R&D,” *Nature Reviews Drug Discovery*, 10, p. 428–438 (June 2011).

⁴ European Commission. 2010. EC Joint Research Center’s 2010 Scoreboard presentation from 17/11/2010, p. 9.

⁵ CRA. Policies that encourage innovation in middle-income countries. Figure 3 p.9.

⁶ Пресс релиз. Европейская Комиссия сосредотачивает внимание на международном научном сотрудничестве для решения глобальных проблем. Брюссель, 17 Сентября 2012.

Европейский союз является одним из мировых лидеров в области исследований и инноваций; на его долю приходится 24% мирового объема финансирования исследований; 32% цитируемых публикаций и 32% патентных заявок, в то время как проживает здесь всего 7% мирового населения. Годовой объем инвестиций в инновационную деятельность на территории ЕС составил более 20 млрд долларов⁷. ЕС называют всемирной аптекой, так как 7 из 10 новых лекарственных средств разрабатываются именно здесь⁸. Однако в последнее время ситуация в этой сфере ухудшилась. Европейская Федерация Фармацевтических Производителей и Ассоциаций отметила, что в период с 1990 по 2005 гг. инвестиции в научно-исследовательскую область в ЕС увеличилась в 2 раза, в то время как эти показатели в США увеличились в 4,6 раза⁹, а количество клинических исследований в ЕС сократилось на 25%.

Одной из главных целей деятельности Европейского союза является поддержание и обеспечение благополучия и благосостояния населения его народов, для достижения которой, в соответствии со ст. 2 п. 5 Договора о Функционировании Европейского союза (ДФЕС), Союз располагает компетенцией осуществлять деятельность, направленную на поддержку, координацию или дополнение деятельности государств-членов, не подменяя при этом их компетенцию в данных сферах. Согласно статье 6 (а), Союз вправе осуществлять деятельность, направленную на поддержку, координации или дополнение действий государств-членов в области охраны и улучшения здоровья людей.¹⁰ Безусловно, одним из элементов реализации данной задачи является обеспечение качества и доступности проведения клинических исследований на территории стран – участниц ЕС. Контроль за обращением лекарственных средств, в частности, проведением клинических исследований на территории Европейского союза, осуществляется Европейским Агентством Лекарственных Средств (ЕМА), учрежденным в 2004 г. на основании Регламента № 726/2004.

Регулирование обращения лекарственных средств на территории ЕС, в том числе, проведение клинических исследований,

⁷ Пресс релиз. Европейская Комиссия сосредотачивает внимание на международном научном сотрудничестве для решения глобальных проблем. Брюссель, 17 Сентября 2012 г.

⁸ ‘Public-Private Research Initiative to boost the competitiveness of Europe’s pharmaceutical industry’, Press Release No. IP/08/662, 30 April 2008.

⁹ ‘The Pharmaceutical Industry in Figures 2007’, 2007, p.4.

¹⁰ Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU). 13 December 2007.

осуществляется следующими нормативно–правовыми актами: Директива 2001/83/ЕС «О своде законов Сообщества в отношении лекарственных препаратов для человека», Директива 2005/28/ЕС «о внедрении принципов надлежащей клинической практики», Директива 2001/20/ЕС по клиническим исследованиям. Директива 2001/20/ЕС была разработана с целью установления высоких стандартов безопасности и этических принципов проведения клинических исследований, гармонизации и упрощения существующих процедур проведения клинических исследований на территории всех стран – участниц Европейского союза, привлечения инвестиций и продвижения инноваций в области исследования лекарственных средств. По оценке экспертов, Директива 2001/20/ЕС, безусловно, повысила стандарты безопасности и этические принципы проведения клинических исследований, однако в целом оказала регрессирующее влияние, усилив фрагментацию рынка клинических исследований, создав значительные правовые и бюрократические препятствия для компаний и увеличив объемы финансовых затрат. Более того, для проведения мульти-центрального исследования в нескольких странах, спонсор клинического исследования должен был обладать детальной информацией о нормативно-правовом регулировании клинических исследований в каждом государстве – члене ЕС. В результате сроки утверждения клинических исследований увеличились на 90% и достигают 152 дня. Административные затраты Директивы составляют 306 миллионов евро в год¹¹. Впоследствии количество заявок на проведение клинических исследований на территории ЕС сократилось на 25% с 2007 г. Комиссар ЕС по здравоохранению и потребительской политике прокомментировал сложившуюся ситуацию следующим образом: «Пациенты в Европе должны иметь доступ к наиболее инновационной исследовательской деятельности. Развитие клинических исследований на территории позволит снизить затраты на здравоохранение до 800 миллионов евро в год, оказывая значительное влияние на экономический рост»¹².

В 2007 году Еврокомиссия в сотрудничестве с Европейским Агентством по Лекарствам провела совещание по оценке результатов принятия Директивы по клиническим исследованиям и ее будущим перспективам, результатом которого стал первый официальный отчет о потерях

¹¹ Commission staff working document. Impact assessment on the revision of the “Clinical Trials Directive” 2001/20/EC. Brussels, 17.7.2012. SWD(2012) 200 Final. Volume I. p.42.

¹² Fostering EU’s attractiveness in clinical research: Commission proposes to revamp rules on trials with Medicines 17 July 2012.

стран – участниц ЕС после принятия данной директивы. В отчете нашли отражение результаты серии консультаций с участием представителей научно-исследовательских организаций, частных компаний и пациентских организаций. Замечания и предложения, сформированные в официальный отчет, были рассмотрены Еврокомиссией, которая в итоге определила четыре основные цели, которые должен решить новый Регламент по данному вопросу:

- создание единого европейского портала и базы данных для подачи и хранения всех данных, касающихся клинических исследований;
- создание единого механизма сотрудничества между ЕС и странами мира при регистрации клинических исследований;
- создание механизма регулирования проведения клинических исследований на территории третьих стран;
- обновление модуля клинических исследований в базе данных “EudraVigilance” для обеспечения своевременной передачи отчетов по безопасности.

17 июля 2012 г. Европейская Комиссия опубликовала официальный проект нового Регламента, который должен заменить Директиву 2001/20/ЕС. Финансовое обеспечение нового Регламента будет осуществляться за счет средств бюджета, выделенного на реализацию Программы по развитию здравоохранения на 2014-2020 гг. Проект нового Регламента соответствует основным стратегическим политическим программам Еврокомиссии, таким как «Европа 2020 – стратегия быстрого, устойчивого и всеобъемлющего роста», целью которой было создание Инновационного союза для укрепления научно-исследовательского потенциала стран и привлечения частных инвестиций в данную область¹³. Кроме нового Регламента была разработана «Программа действий по снижению административного бремени»¹⁴, которая установила своей целью снизить на 25% затраты, связанные с несовершенством законодательства ЕС и национального законодательства государств, особое внимание уделив области регулирования обращения лекарственных средств.

Представленный проект Регламента, как и Директива 2001/20/ЕС, основывается на ст. 114 и 168 п. 4(с) Договора о Функционировании

¹³ Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. COM(2010) 2020, 3.3.2010.

¹⁴ Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the European Union COM (2007) 23, 24.1.2007.

ЕС (ДФЕС). Эти статьи Договора в равной степени дополняют друг друга и служат основой для создания и функционирования внутреннего рынка и установления высоких стандартов качества и безопасности лекарственных средств. Безусловно, сфера клинических исследований является неотъемлемой частью внутреннего рынка, согласно ст. 114 ДФЕС одним из направлений деятельности ЕС является гармонизация регулирования обращения фармацевтической продукции, включая процедуру регистрации на рынке.

Другой основной целью ДФЕС является установление высоких стандартов качества безопасности лекарственных средств. Статья 168(4) ДФЕС содержит положение, на основании которого Европейский Парламент и Совет в соответствии законодательной процедурой способствуют достижению поставленных целей, принимая меры по решению общих проблем безопасности, закрепляющие высокие стандарты качества и безопасности медикаментов и медицинского оборудования. ЕС располагает совместной с государствами-членами компетенцией, которая распространяется на основные сферы деятельности, определенные ДФЕС. Однако в соответствии с принципами и нормами, представленными в Хартии ЕС об основных правах Европейского союза, ДФЭС устанавливает определенные ограничения в области гармонизации этических аспектов проведения клинического исследования.

Возникает вопрос и относительно сущности самого Регламента. По западной правовой доктрине регламент выступает в качестве инструмента унификации права¹⁵. В соответствии со ст. 249 Договора об учреждении Европейского сообщества (ДЕС), Регламент содержит правила поведения общего действия, а не индивидуального характера и имеет обязательную силу на территории всех государств-членов. Регламент является нормативным актом прямого действия и непосредственно наделяет субъектов правами и обязанностями. Этим Регламент отличается от Директивы. Согласно практике Суда Европейских Сообществ, государства – члены ЕС не вправе подменять регламент собственными внутренними правовыми актами. Принимая Регламент, Сообщество регулирует общественные отношения на всем пространстве Европейского союза и вводит единообразие правил поведения их участников. Согласно ст. 249 ДЕС Директива имеет обязательную силу для

¹⁵ С.Ю.Кашкин. Право Европейского Союза. Источники Права Европейского Союза 2011. стр. 149.

каждого государства-члена, кому она адресована, в отношении результата, которого требуется достичь, но оставляет в компетенции национальных инстанций выбор формы и способов достижения, тем самым не приводя к унификации законодательства стран-участниц. К моменту принятия действующей Директивы 2001/20/ЕС большинство государств – членов ЕС уже имели в своей правовой системе нормы, регулирующие проведение клинических исследований, которые могли соответствовать поставленным целям в Директиве, при этом не приводя к унификации права в данной области на всем пространстве ЕС.

Одним из ключевых изменений согласно новому Регламенту является введение новых терминологических основ и более четкое разграничение сферы ведения. В соответствии с новым Регламентом на территории ЕС проводятся: клинические исследования, клинические испытания, низко-интервенционные исследования и неинтервенционные исследования (без проведения дополнительных диагностических процедур). К данным типам клинических исследований предъявляются различные требования при проведении регистрации и определении размеров страховых взносов. На основании ст. 1 область сферы действия Регламента не распространяется на безопасные для пациента неинтервенционные исследования, что позволит значительно стимулировать исследовательскую деятельность некоммерческих организаций, специализирующихся в данной области. Особое внимание следует уделить введению понятия низко-интервенционных исследований. В соответствии с новым Регламентом низко-интервенционным исследованием считается исследование уже разрешённого к использованию на территории стран – участниц ЕС медицинского продукта. Однако лечение данной продукцией должно осуществляться в соответствии с установленными стандартами на территории стран ЕС. Все дополнительные процедуры по сбору расширенной информации о данной продукции должны нести минимальный риск для пациентов. Выделение данной группы клинических исследований в отдельный пункт позволит значительно уменьшить расходы спонсора на все согласительные процедуры, снизив время получения разрешения на его проведение и страховые взносы.

Согласно действующей Директиве регистрация проведения клинического исследования состоит из двух этапов: подачи регистрационного досье и проведения его оценки экспертной стороной. Данная область является одной из самых критикуемых частей действующего

законодательства по проведению клинических исследований. Попытки создать единый, быстро функционирующий механизм на территории ЕС не увенчались успехом. Согласно действующей Директиве 2001/20/ЕС подача регистрационного досье и его рассмотрение осуществляется каждым государством – членом ЕС в отдельности, при этом каждая страна имеет право запросить у спонсора внесение изменений в протокол клинического исследования, что требует от спонсора новой подачи регистрационного досье всем государствам – членам ЕС. В процессе проведения консультаций по реформированию действующей Директивы данное явление получило название «цепной реакции»¹⁶. Приняв во внимание все выявленные после проведенных консультаций замечания, в проекте Директивы был разработан следующий механизм получения разрешения на проведение клинического исследования. В соответствии со ст. 5 и 77 проекта нового Регламента Еврокомиссия обязуется создать единый европейский портал, через который будет осуществляться регистрация всех клинических исследований на территории ЕС, и единую базу хранения регистрационных досье. Особые требования предъявляются к регистрационному досье, в соответствии с которым данные по клиническому исследованию должны находиться в свободном доступе, при этом исключая персональные данные пациентов в соответствии с принципами защиты персональных данных, указанных в ст. 7 и 8 Хартии Европейского союза об основных правах. Спонсор должен определить одну страну из числа стран – участниц ЕС, которая в случае ее согласия будет являться контактной стороной для проведения согласительных процедур. Оценка регистрационного досье и контакт со спонсором будут осуществляться данной страной через единый европейский портал. При подаче регистрационного досье контактное лицо должно в течение 6 дней уведомить спонсора о соответствии представленного клинического исследования сфере регулирования данного нормативно-правового акта и о своем согласии проводить регистрационные процедуры. На основании представленного регистрационного досье должен быть сформирован отчет. Оценке подвергается четыре основных показателя: соотношение ожидаемой пользы и риска, информативность исследовательской брошюры, соответствие стандартам качества при производстве и надлежащая маркировка лекарственного средства. На основании проведенной оценки определённая контактная сторона может принять следующие решения:

¹⁶ Response of EFPIA in the 2009/10 public consultation, 2010 p. 4.

1. Признать соответствие клинического исследования требованиям данного Регламента и другим нормативно-правовым актам в области регулирования клинических исследований на территории ЕС;

2. Признать соответствие клинического исследования, при условии выполнения определенных требований, указанных далее в заключении;

3. Регистрационное досье не соответствует требованиям настоящего регулирования.

В период подготовки отчета только определенная ранее контактная сторона имеет право контактировать со спонсором для получения дополнительной информации, что значительно снижает энергозатраты со стороны спонсора. Затем отчет передается другим странам-участницам, которые должны в течение 10 дней подготовить вторую часть отчета, оценив соответствие регистрационного досье внутригосударственным требованиям. Страны – участницы клинического исследования могут отказать в проведении клинического исследования на своей территории при наличии серьезных отличий в установленной клинической практике с определенной ранее контактной страной и нарушении национального законодательства в соответствии со ст. 86 проекта Регламента об использовании медицинской продукции, полученной из человеческих и животных клеток.

Отдельного внимания заслуживает вопрос различий в установленной клинической практике. Безусловно, разный уровень экономического и научного развития стран – участниц ЕС отражается на сегменте здравоохранения, в частности на стандартах лечения. Данный вопрос не получил должного освещения при разработке проекта нового Регламента, но с большой долей вероятности вызовет обсуждения в будущем.

Действующей Директивой 2001/20/ЕС было введено обязательное страхование и компенсация, в соответствии с которыми ответственность исследователя или спонсора за возможное нанесение вреда здоровью или смерть покрывается за счет страховки. Данное требование не учитывает того, что риски проведения клинического исследования и безопасность пациентов зависят от многих факторов, таких как количество участников, характеристика интервенционных вмешательств и предшествующий опыт исследования лекарственного средства.

В настоящее время на территории ЕС проводится около 12 000 клинических исследований, что является довольно небольшим сегментом рынка страховых услуг. Низкая доля страхований клинических исследований в общем сегменте рынка и его обязательный характер,

значительно увеличивают цену данных услуг. С момента вступления в силу Директивы 2001/20/ЕС затраты спонсоров на страховое обеспечение увеличились на 800%¹⁷. В соответствии с проектом нового Регламента клинические исследования, не представляющие высокого риска для пациента, не требуют дополнительного страхового обеспечения. Также в соответствии с главой 12 спонсор проводимого исследования обязуется компенсировать ущерб, причинённый в ходе клинических исследований на некоммерческой основе, что предоставит возможность проведения исследований некоммерческим исследовательским организациям.

При подготовке проекта нового Регламента, который позволил бы упростить проведение клинических исследований и привлечь большие инвестиции на территории ЕС, важно было обеспечить должный уровень безопасности участников исследования на всем европейском пространстве. Механизм контроля безопасности должен соответствовать современным мировым тенденция в данной области и реализовываться с использованием современных технологий, что позволит значительно уменьшить затраты спонсора на осуществление данной процедуры. В соответствие со ст. 36, Европейское агентство лекарственных средств (ЕМА) должно разработать и поддерживать электронную систему для регистрации побочных эффектов, с помощью которой спонсор будет уведомлять агентство о зарегистрированных случаях нежелательных явлений в процессе исследования. Информирование других стран-участниц о выявленных отклонениях осуществляет ЕМА с помощью электронной сети. Также вводится требование к спонсору о формировании ежегодного отчета о безопасности незарегистрированных лекарственных средств, а также о всех случаях регистрации серьезных побочных эффектов лекарственных средств, зарегистрированных на территории ЕС. Подобный подход к обеспечению безопасности участия пациентов в клинических исследованиях и снижению затрат на своевременное информирование агентства будет положительно встречен всеми участниками обращения лекарственных средств.

В условиях процессов глобализации изменился сформировавшийся за долгие годы подход к финансированию клинических исследований. Если до последнего времени клинические исследования осуществлялись за счет средств одного спонсора, который являлся юридическим лицом, ответственным за весь процесс, то теперь финансирование

¹⁷ Impact on Clinical Research of European Legislation ICREL, p. 132.

может осуществляться за счет нескольких организаций, выступающих как один спонсор. При этом возникали юридические трудности при формировании из нескольких организаций одного юридического лица. Проект нового Регламента значительно прояснил ситуацию, создав возможность распределения ответственности равномерно среди спонсирующих организаций, при этом спонсоры могут выбрать одну организацию, ответственную за контакт с государственными органами ЕС и страной проведения исследования.

Коснулись изменения и области производства и импорта исследуемых лекарственных средств и дополнительной медицинской продукции. В соответствии с проектом нового Регламента создается концепция «исследуемой медицинской продукции», которая более не входит в сферу регулирования Директивы 2001/83/ЕС. Более того, на дополнительную медицинскую продукцию, используемую для проведения клинического исследования, будут распространяться идентичные правила производства и маркировки.

Безусловно, важной частью при разработке проекта нового Регламента является своевременная объективная оценка его эффективности. Для того чтобы не повторить негативного эффекта действующей Директивы 2001/20/ЕС созданная комиссия по оценке действующего законодательства определила основные индикаторы контроля реализации закона: количество проводимых клинических исследований и их участников на территории ЕС, доля международных клинических исследований, уровень затрат на реализацию административных процедур и проведение клинических исследований, средние сроки от подачи протокола на регистрацию и начала клинического исследования. Комплексная оценка данных показателей после вступления Регламента в силу позволит оценить в полной мере ситуацию на рынке клинических исследований Европейского союза.

В заключении, принимая во внимание негативный эффект действующей Директивы 2001/20/ЕС, трудно с уверенностью оценить перспективы рассматриваемого проекта нового Регламента. Особенно с учетом нестабильного экономического положения большинства государств Европейского союза и кризиса системы здравоохранения, а также повышения уровня конкуренции со стороны развивающихся стран, реализующих государственные проекты по развитию фармацевтической промышленности и формирующих благоприятную площадку для проведения клинических исследований. Безусловно, при

разработке документа были учтены позиции всех сторон и предприятия попытались создать наиболее привлекательный для масштабных инвестиций в исследовательскую деятельность со стороны частных спонсоров механизм регулирования, но окончательно оценить эффективность представится возможным через несколько лет после принятия закона.

Библиографический список

Право Европейского Союза: учебное пособие (отв. ред. С.Ю. Кашкин). М.: Юрайт, 2011. – 1120 стр

Пресс релиз. Европейская Комиссия сосредотачивает внимание на международном научном сотрудничестве для решения глобальных проблем. Брюссель, 17 Сентября 2012 .

Dimasi & H. G. Grabowski, “The Cost of Biopharmaceutical R&D: is Biotech Different?” Managerial and Decision Economics No. 28 2007.

J. Dimasi, R. W. Hansen, and H. G. Grabowski, “The Price of Innovation: New Estimates of Drug Development Costs,” Journal of Health Economics №22. 2003.

Pammolli, F., Magazzini, L., Riccaboni, M., “The Productivity Crisis in Pharmaceutical R&D,” Nature Reviews Drug Discovery, 10, 428-438 (June 2011).

European Commission. 2010. EC Joint Research Center’s 2010 Scoreboard presentation from 17/11/2010.

Available at atiri.jrc.ec.europa.eu/research/docs/2010/SB2010_final_report.pdf

CRA. Policies that encourage innovation in middle-income countries. 2012

‘Public-Private Research Initiative to boost the competitiveness of Europe’s pharmaceutical industry’, Press Release No. IP/08/662, 30 April 2008.

‘The Pharmaceutical Industry in Figures 2007’, 2007.

Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU). 13 December 2007.

Commission staff working document. Impact assessment on the revision of the “Clinical Trials Directive” 2001/20/EC. Brussels, 17.7.2012. SWD (2012) 200 Final. Volume I.

Fostering EU’s attractiveness in clinical research: Commission proposes to revamp rules on trials with Medicines 17 July 2012

Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. COM (2010) 2020, 3.3.2010.

Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the European Union COM(2007) 23, 24.1.2007.

Response of EFPIA in the 2009/10 public consultation.

Impact on Clinical Research of European Legislation ICREL 2008.

Regulation of Clinical Trials under the European Union Law (Summary)

*Aslan H. Abashidze**

*Vladislav S. Malichenko***

The European Union is a market leader in clinical research, and this status requires uniform legislation in this area. However, all attempts to unify legislation had the opposite effect, leading to a reduction of investment in R & D area. To remedy the situation, the EU adopted Regulation, which aims to promote investments in R & D area.

Keywords: Clinical trials; Regulation; Directive; European Union; investments.

* Aslan H. Abashidze – Doctor of Laws, professor, head of the Chair of International law of the Russian Peoples' Friendship University. aslan.abashidze@gmail.com.

** Vladislav S. Malichenko – post-graduate student of the Chair of International Law, MGIMO-University MFA Russia. vlad.malichenko@gmail.com.

Правосубъектность Европейского союза и международное трудовое право

*Егорова Е.Н.**

В статье рассматривается вопрос о соотношении норм права ЕС и международного права, анализируются нововведения Лиссабонского договора. В качестве примера исследуются взаимодействие и развитие сотрудничества Европейского союза и Международной организации труда, полномочия институтов ЕС, государств-членов по заключению международных договоров, а также последствия присоединения ЕС к Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Ключевые слова: Европейский союз; трудовое право ЕС; Международная организация труда; Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод; правосубъектность ЕС.

За последние годы сфера регулирования трудового права Европейского союза значительно расширилась. К данной сфере стали относить регулирование рынка труда, положения безработных лиц, защиты личности работника, его чести и достоинства; круг вопросов, связанных с профессиональным обучением и переобучением, защитой определенных категорий работников. Это обогащает предмет трудового права ЕС, расширяет его границы, предоставляет большую защиту прав работников, делая его содержание актуальным.

Особое внимание к защите прав работников в рамках интеграционного объединения обусловлено высоким значением, которое придается разработке международных трудовых стандартов, закрепленных в конвенциях Международной организации труда и Совета Европы.

Государства ЕС не только провозгласили в учредительных договорах приверженность универсальным ценностям, образующим нерушимые и неотъемлемые права человека, но и ратифицировали международные и региональные акты, в том числе, затрагивающие трудовые аспекты.

Система регулирования трудовых отношений в ЕС формировалась с учетом международных и национальных трудовых стандартов.

* Егорова Екатерина Никитична – преподаватель кафедры права ЕС МГИМО (У) МИД России. katemgimo@gmail.com.

Соотношение норм трудового права ЕС и международного трудового права определяется спецификой права ЕС как особой правовой системы, не идентичной ни национальной, ни международной правовым системам¹.

Соотношение норм права ЕС и норм международного права неоднозначно. Международное право взаимодействует с правом ЕС посредством различных средств. Речь идет о международных договорах ЕС, законодательных актах ЕС, ссылающихся на нормы международного права, позициях и решениях Суда ЕС в отношении фундаментальных прав.

Судом ЕС в ряде дел² признано, что международные договоры, заключаемые Союзом с третьими странами и международными организациями, составляют интегральную часть права ЕС.

При рассмотрении дела Европейская комиссия против Совета³ Суд ЕС указал, что институты интеграционного объединения наделены полномочиями по заключению международных соглашений для реализации тех целей и задач, которые указаны в учредительных договорах. В решении указано, что в случае, когда Союз принимает общие нормы и правила, государства-члены не имеют права вне рамок институтов ЕС принимать на себя обязательства, которые могут затрагивать принятые Союзом нормы.

Применительно к международным договорам, заключенным государствами-членами до их вхождения в состав Евросоюза, в статье 351 Договора о функционировании ЕС указано, что положения учредительных договоров не затрагивают права и обязанности, возникшие из международных соглашений государств ЕС с третьими государствами, которые были заключены до 1 января 1958 года. Если данные соглашения противоречат нормам учредительного договора, то государства-члены должны предпринять все меры для устранения выявленных несоответствий.

Данная статья Договора содержит определенные противоречия.

С одной стороны, к международным договорам должен применяться принцип обязательности соблюдения международных договоров.

¹ Решение по делу C-26/62 Van Gend en Loos v. Administratie der Belastingen [1963] ECR 3.

² Решение Суда ЕС по делу C-181/73 Haegeman [1974] ECR 449; Решение Суда ЕС по делу C-12/86 Demirel v. Stadt Schwabisch Gmund [1987] ECR 3719; Решение Суда ЕС по делу C-321/97 Andersson and Wakeras-Andersson [1999] ECR 3551.

³ 3 Решение Суда ЕС по делу C-22/70 Commission of the European Communities v. Council of the European Communities [1971] ECR 00263.

С другой стороны, при противоречии норм права ЕС и положений заключенного международного договора государства ЕС обязаны устранить спорные вопросы в пользу первого, а именно права ЕС.

Исходя из анализа позиции Суда ЕС, можно сделать вывод о том, что предпринята попытка решить вопрос коллизии норм права ЕС и международного права исходя из принципа *pacta sunt servanda* и положений Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года⁴.

Дополнения к исследуемому аспекту внесены решениями Суда ЕС по делам МОКС⁵ и Кади⁶. В решении по делу МОКС подчеркивается недопустимость применения и толкования положений права ЕС национальными или международными судебными органами. Это право есть только у Суда ЕС. Данное положение закрепляется и в статье 344 Договора о функционировании ЕС, исходя из которой государства ЕС обязуются не передавать на рассмотрение споры иным способом, чем тот, который предусмотрен положениями учредительных договоров.

В деле Кади Суд ЕС указал, что может быть признано прямое действие резолюций Совета безопасности ООН, но действуя в рамках статьи 307 Договора о ЕС, невозможно отходить от принципов демократии и уважения прав человека, указанных в статье 6 Договора о ЕС, которые, в свою очередь, имеют безусловный приоритет над Уставом ООН.

Одной из принципиальных новелл Лиссабонского договора является наделение Европейского союза правосубъектностью. Отныне ЕС вправе вести переговоры и заключать международные договоры и соглашения с третьими государствами как двустороннего, так и многостороннего характера, сотрудничать с международными организациями и входить в их состав.

В данном контексте необходимо учитывать, что ЕС обладает той компетенцией, которую ему передали государства-члены. Евросоюз вправе осуществлять только такую деятельность, в отношении которой он получил конкретные полномочия. Но Договор о ЕС не содержит общей нормы, уполномочивающей Союз заключать международные соглашения.

⁴ G. de Baere Constitutional Principles of the EU External Relations, Oxford, Oxford University Press, 2008. P. 79-82.

⁵ Решение Суда ЕС по делу C-459/03 Commission of the European Communities v. Ireland [2006] ECR 04635.

⁶ Решения Суда ЕС по объединенным делам C-402/05 и C-415/05 Kadi and Al Barakaat International Foundation v. Council [2008] ECR 6351.

Ликвидировать указанный пробел частично смог Суд ЕС, сформулировав концепцию внешнего сопровождения внутренней деятельности ЕС⁷. В соответствии с этой концепцией предоставление ЕС компетенции принимать акты в целях достижения поставленных перед ним целей наделяет Союз правом заключать международные соглашения.

В соответствии со статьей 220 Договора о функционировании ЕС, Союз устанавливает сотрудничество с организациями ООН, с Советом Европы, с Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе и с Организацией экономического сотрудничества и развития.

В практическом плане ЕС расширяет свое участие в международных организациях. Союз наделен статусом наблюдателя при ООН, Международной организации труда, в порядке правопреемства стал членом Всемирной торговой организации. Договор о ЕС⁸ предусматривает вступление ЕС в число участников Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод в качестве коллективного члена.

Таков краткий срез взаимосвязи права ЕС и международного права. Четкий ответ на вопрос о том, каково соотношение этих норм, является дискуссионным, что объясняется сложностью структуры ЕС и его правовой природы.

Опираясь на общетеоретические вопросы взаимодействия норм международного права и права ЕС, рассмотрим конкретный пример сотрудничества Европейского союза и Международной организации труда.

За девяносто лет своего существования МОТ принято около двухсот Конвенций, закрепляющих международные стандарты в трудовой сфере. Восемь базовых Конвенций, устанавливающих основополагающие права и получивших наименование трудовых стандартов МОТ, действуют во всех государствах – участниках Организации. Выполнение положений этих конвенций стали своего рода условием членства в МОТ⁹.

⁷ Opinion № 1/76, Laying-up Fund [1977] ECR 742, paragraphs 3, 4; Opinion № 2/91, ILO [1993] ECR 1061.

⁸ Статья 6 Договора о ЕС в редакции Лиссабонского договора.

⁹ Конвенция № 29 о принудительном труде (1930 г.); Конвенция № 87 о свободе ассоциаций и защите прав на организацию (1948 г.); Конвенция № 98 о праве на организацию и ведение коллективных переговоров (1949 г.); Конвенция № 100 о равном вознаграждении (1951 г.); Конвенция № 105 об упразднении принудительного труда (1957 г.); Конвенция № 111 о дискриминации в области труда и занятости (1958 г.); Конвенция № 138 о минимальном возрасте для приема на работу (1973 г.); Конвенция № 182 о наихудших формах детского труда (1999 г.)

Сотрудничество между ЕС и МОТ оформляется письмами о взаимопонимании между двумя организациями. В 1958 году между ЕС и МОТ заключено Соглашение о сотрудничестве. Данные письма и соглашения сосредоточены на развитии таких вопросов, как занятость, трудовое законодательство, ведение социального диалога и обеспечение социальной защиты¹⁰. В дополнение к соглашениям с МОТ, ЕС принял различные программные документы по сотрудничеству с Организацией. Взаимодействие ЕС и МОТ получило новый толчок в 2001 году, когда организации подчеркнули важность совместной работы в достижении их общих целей, в том числе, в области поддержания высоких социальных гарантий в условиях растущей глобализации.

Роль, которую должен играть в чисто практическом плане Европейский союз в рамках МОТ, является предметом дискуссий между ЕС и его государствами-членами. Согласно статье 12 Устава МОТ, международные организации могут участвовать в заседаниях, но без права голоса. В переговорах от имени ЕС с МОТ участвует Европейская комиссия. Озабоченностью государств ЕС является угроза нарушения принципа трипартизма и принижение роли социальных партнеров.

В 1986 году было принято решение Совета ЕС об участии сообществ в переговорах с МОТ по вопросам, входящим в исключительную компетенцию ЕС. В соответствии с решением Европейская комиссия после переговоров с социальными партнерами и с одобрения Совета начала переписку с Международным бюро труда (секретариатом МОТ). Комиссия, действуя в тесном сотрудничестве с государствами-членами, также представляет их на Генеральной конференции труда (орган МОТ, непосредственно занимающийся разработкой конвенций и рекомендаций).

Анализируя взаимоотношения МОТ и ЕС, необходимо учесть два аспекта. Во-первых, каким образом реализуются положения МОТ в праве ЕС, а, во-вторых, какие существуют противоречия между нормами МОТ и законодательством ЕС.

Торговые соглашения Европейского союза с третьими странами содержат ссылки на трудовые стандарты МОТ. Речь идет об оказании технического содействия, соблюдения прав работников в рамках устойчивого развития, осуществления торговли.

¹⁰ Corrigendum to the exchange of letters between the Commission of the European Communities and the International Labour Organization // Источник информации – Официальный вестник ЕС – OJ C 156, 30.05.2001. P. 5.

В соглашении между ЕС и ЮАР 2000 года хотя и имеются ссылки на трудовые стандарты МОТ, но не содержится никаких положений по процедуре рассмотрения жалоб в случае нарушения прав работников. Аналогична ситуация и с Соглашением об экономическом партнерстве между ЕС и группой государств бассейна Карибского моря «Карифорум» 2007 года.

Государства – члены ЕС не могут заключать международные соглашения, противоречащие нормам права ЕС. Если же вопрос касается исключительной компетенции ЕС, то в этом случае государства полностью теряют возможность заключать международные договоры.

В заключение № 2/91¹¹ Суд ЕС указал, что подписание конвенций МОТ подпадает под совместную компетенцию ЕС и государств-членов и заключаются ими совместно в интересах ЕС. Если речь не идет об исключительном ведении Союза, государства могут заключать международные договоры, предусматривающие установление более жестких правил в отношении защиты прав работников, нежели существующие минимальные трудовые стандарты ЕС. Например, положения статьи 153 Договора о функционировании ЕС не применяются к заработной плате, праву на объединение, праву на забастовку и праву на локаут. Соответственно, государства – члены Евросоюза вольны заключать самостоятельно международные соглашения. Но, несмотря на это, Суд ЕС в ряде решений¹² указал, что вопросы, связанные с заработной платой, могут косвенно подпадать под действие норм права ЕС в рамках регулирования обеспечения равной оплаты мужчинам и женщинам. Это правило распространяется и на реализацию права на забастовку.

Конфликты между нормами ЕС и МОТ могут возникать в рамках пересекающихся вопросов. Когда ЕС имеет внешние полномочия действовать в области, являющейся предметом Конвенции МОТ, то компетенция ЕС реализуется совместно с государствами-членами.

В деле № 158/91¹³, касающемся соотношения положений Конвенции МОТ № 89 о ночном труде женщин с положениями Директивы Совета

¹¹ Opinion delivered pursuant to the second subparagraph of Article 228 (1) of the EEC Treaty – Convention №170 of the International Labour Organization concerning safety in the use of chemicals at work. Opinion № 2/91 // Источник информации – European Court reports [1993] 01061.

¹² Решение Суда ЕС по делам C-307/05 Yolanda Del Cerro Alonso and Osajudetza Servicio Vasco de Salud [2007] ECR 07109; C-438/05 International Transport Workers' Federation and Finnish Seamen's Union v. Viking Line ABP and OÜ Viking Line Eesti [2007] ECR 10779.

¹³ Решение Суда ЕС по делу C-158/91 Ministère public et Direction du travail et de l'emploi contre Jean-Claude Levy [1993] ECR 04287.

ЕС № 76/207 о применении принципа равного обращения в отношении мужчин и женщин в вопросах приема на работу и условий работы, Суд ЕС установил, что именно государства-члены обязаны полностью имплементировать положения Директивы, кроме случаев, когда применение соответствующих положений необходимо для обеспечения исполнения государством обязательств, вытекающих из соглашения с третьей страной до вступления в состав ЕС.

Позднее Суд ЕС рассматривал дело Европейской комиссии против Австрии¹⁴, в котором речь шла о нарушении Австрией обязательств, вытекающих из Договора о ЕС. Суд расширил трактовку статьи 307 Договора о ЕС. До вступления в ЕС Австрия ратифицировала Конвенцию МОТ № 45 о применении труда женщин на подземных работах. Суд установил, что положения Конвенции находятся в противоречии с положениями актов ЕС о равенстве мужчин и женщин. В этой связи Австрия должна была предпринять все меры по ликвидации несоответствия.

Степень участия ЕС в деятельности МОТ, а также соотношение норм трудового права ЕС и Конвенций МОТ определяется видом компетенции ЕС.

Европейской комиссией была предпринята попытка усилить влияние ЕС в деятельности МОТ. В 1994 году Европейская комиссия выдвинула предложение по осуществлению внешней компетенции ЕС в рамках Международной конференции труда в случаях, подпадающих под совместную компетенцию ЕС и его государств-членов. Согласно данному предложению государства ЕС могли бы иметь возможность ратифицировать Конвенции МОТ, входящие в общую сферу компетенции, только после получения предварительного одобрения Совета ЕС. При такой ситуации это бы сильно ограничило государства в возможности самостоятельных действий в рамках МОТ. Предложение было подвергнуто резкой критике со стороны Экономического и социального комитета, который объяснил это возможной угрозой системе трипартизма МОТ. Комитет совместно с Европейским парламентом посчитали, что Европейская комиссия должна ориентироваться в построении социального пространства ЕС на практику МОТ в целях купирования конфликтов между нормами права ЕС и МОТ.

Административный совет МОТ отметил, что возникает неопределенность относительно пределов реализации внешней компетенции

¹⁴ Решение Суда ЕС по делу C-203/03 *Commission des Communautés européennes contre République d'Autriche* ECR [2005] ECR 00935.

государств-членов и ЕС. Данное обстоятельство может означать уменьшение числа ратификаций Европейским союзом конвенций МОТ.

Для решения проблемы вступления в действие международных соглашений, заключаемых ЕС и отдельно государствами-членами, а также распределения компетенции ЕС – государств-членов и МОТ, ЕС необходимо более четко разграничить полномочия.

Членство в ЕС повлекло за собой для государств передачу части суверенитета Союзу в определенных сферах. В результате внешние полномочия ЕС по заключению международных соглашений имеют решающее значение для способности государств ЕС действовать в рамках МОТ. Внешние компетенции либо явно предоставляются в Договоре, либо подразумеваются в соответствии с концепцией о параллелизме. В сферах, относящихся к исключительной компетенции ЕС, государства-члены не имеют возможности для маневра. При осуществлении совместной компетенции государства-члены должны тесным образом сотрудничать с Евросоюзом.

Неразрешенным остается вопрос и о соотношении норм права ЕС и норм Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года.

Контроль над заключаемыми Союзом международными договорами осуществляет Суд ЕС по запросу институтов ЕС и государств-членов. В 1999 году Суд ЕС постановил, что присоединение ЕС к Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее – ЕКПЧ) невозможно, так как это не предусматривается Учредительными договорами. Однако Суд ЕС обращался к положениям Конвенции при рассмотрении ряда дел. Начиная с 1974 года, а именно с дела Нолд¹⁵, Суд ЕС ссылаясь на нормы ЕКПЧ. В деле Джонстон¹⁶ Суд ЕС указал, что принципы, лежащие в основе ЕКПЧ, должны учитываться и правом ЕС.

Присоединение ЕС в качестве коллективного члена к Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод предусмотрено статьей 6 Договора о ЕС в редакции Лиссабонского договора. С 2010 года ведется активная работа по разработке соответствующего документа, определяющего условия присоединения. Согласно Декларации № 2 присоединение должно осуществляться в соответствии с условиями, позволяющими сохранить особенности правопорядка ЕС,

¹⁵ Решение Суда ЕС по делу C-4/73 Nold v. Commission [1974] ECR 491.

¹⁶ Решение Суда ЕС по делу C-222/84 Marguerite Johnston v. The Chief Constable of The Royal Ulster Constabulary [1986] ECR 1651.

а также не затрагивать компетенции ЕС или полномочия его институтов. После присоединения ЕС к ЕКПЧ нормы Конвенции становятся частью внутреннего права ЕС.

Права человека, гарантированные ЕКПЧ, провозглашены высшими ценностями и принципами права ЕС. Среди иных прав в Конвенции закрепляются и трудовые права, касающиеся запрета рабства и принудительного труда (статья 4), свободы собраний и объединений (статья 11), запрета дискриминации (статья 14).

Присоединение ЕС к ЕКПЧ позволит избежать различий в толковании одних и тех же прав человека Судом ЕС и Европейским Судом по правам человека (далее – ЕСПЧ). Тем не менее, во избежание столкновения компетенций Суда ЕС и ЕСПЧ, в Лиссабонском договоре подчеркивается необходимость обеспечения автономии и специфики права ЕС и развития диалога между двумя Судами.

В Лиссабонском договоре предпринята попытка четкого распределения полномочий и ответственности между институтами ЕС и государствами-членами. Предусмотренное Лиссабонским договором реформирование и перераспределение полномочий институтов, совершенствование процесса подготовки и контроля над исполнением международных договоров, заключаемых Евросоюзом, наконец, присоединение ЕС к ЕКПЧ в качестве коллективного члена еще предстоит в полной мере реализовывать на практике.

The EU Legal Personality and International Labour Law (Summary)

*Ekaterina N. Egorova**

The article addresses the issue of the relationship between EU law and international law, examines Lisbon Treaty innovations. As an example, the article investigates the interaction and the development of cooperation between the European Union and the International Labour Organization, the powers of the EU institutions, of the Member States to enter into international agreements, and the impact of the EU accession to the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms.

Keywords: European Union; EU Labour Law; International Labour Organization; the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms; the legal personality of the EU.

* Ekaterina N. Egorova – lecturer at the Chair of the European Law, MGIMO-University MFA Russia. katemgimo@gmail.com.

Ответственность международных организаций и Международный Суд ООН

*Гуласарян А.С.**

В связи с признанием возможности возложения на международную организацию международно-правовой ответственности определенный интерес представляет вопрос о международно-правовых средствах рассмотрения споров, когда субъектом этой ответственности является международная организация. Следует, однако, отметить, что Международный Суд ООН как главный судебный орган ООН не обладает компетенцией рассматривать дела, сторонами по которым выступают международные организации. Вместе с тем, это не лишает Международный Суд ООН права выдавать консультативные заключения, а также прибегать к процедуре межгосударственного разбирательства в качестве косвенного способа призвания международных организаций к ответственности.

Все это настойчиво свидетельствует о необходимости более детального исследования данного вопроса не только на теоретическом уровне, но и в практическом плане. С этой целью в статье предпринимается попытка проиллюстрировать весьма важную роль, которую Международный Суд ООН играл и продолжает играть в вопросах, относящихся к ответственности международных организаций.

Ключевые слова: международные организации; международно-правовая ответственность; Международный Суд ООН; консультативные заключения; призывание к ответственности.

* Гуласарян Артур Сергеевич – аспирант кафедры международного права Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА). intlaw777@gmail.com.

Когда профессор К. Иглтон опубликовал свою новаторскую статью под названием «Международная организация и право ответственности» в 1950 г.¹, буквально спустя год после консультативного заключения Международного Суда ООН «О возмещении ущерба, понесенного на службе ООН», тема ответственности международных организаций рассматривалась полностью в качестве теоретической, а не практической проблемы международного права. Даже в конце 1950-х гг. Г. Амадор, специальный докладчик по теме ответственности государств в Комиссии международного права ООН в период с 1955 по 1961 г., едва ли мог сказать более по этой теме в своей статье, опубликованной в Сборнике трудов Гаагской академии международного права (*Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*)².

Вместе с тем роль и функции международных организаций резко возросли в течение последней половины XX века. Сегодня, в начале XXI века, международные организации, в действительности, играют жизненно важную роль в каждой сфере деятельности нашего взаимозависимого глобального сообщества, а их число достигает 1700³. Такая цифра беспрецедентна и наглядно показывает как значимость негосударственных акторов в международных делах, так и потребность в институциональном управлении глобальными проблемами. Следовательно, представляется неизбежным и обязательным рассмотрение с позиции международного права норм и принципов, регулирующих ответственность международных организаций, дабы обеспечить их подотчетность (“accountability”). В этом отношении Институт международного права (*Institut de Droit international*) на своей Лиссабонской

¹ См.: Eagleton C. International Organization and the Law of Responsibility // *RdC*. Vol. 76 (1950). P. 319-423.

² См.: Garcia Amador F. State Responsibility, Some New Problems // *RdC*. Vol. 94 (1958). P. 365-487.

³ Межправительственные организации стали разрастаться быстрее национальных государств со времен Второй мировой войны. Их количество возросло в следующей последовательности: в 1909 году насчитывалось 37 организаций; в 1956 – 132 организации; в 1960 году – 154 организации; в 1964 году – 179 организаций; в 1968 году – 229 организаций; в 1972 году – 280 организаций; в 1976 году – 252 организации; в 1981 году – 337 организации; в 1984 году – 365 организации; в 1985 году – 378 организации; в 1986 году – 369 организаций; в 1990 году – 293 организации; в 1991 году – 297 организаций; См.: Saur de Gruyter. *Yearbook of International Organizations* (6 vols). *Union of International Associations*. 47th ed. 2010. Appendix 3. Table 1a.

сессии в 1995 г. провел очень любопытное исследование⁴. Ассоциация международного права (ILA) также учредила Комитет по ответственности международных организаций в 1996 г., который в период с 1996 по 2004 гг. принял ряд резолюций и докладов по вопросам ответственности таких организаций⁵.

В 2000 г. на своей 52-й сессии Комиссия международного права постановила включить тему «Ответственность международных организаций» в свою долгосрочную программу⁶. В резолюции 56/82 от 12 декабря 2001 г. Генеральная Ассамблея просила Комиссию начать работу над данной темой. В 2002 г. на 54-й сессии КМП, была учреждена Рабочая группа по теме ответственности международных организаций. Председателем Рабочей группы и Специальным докладчиком по данной теме был назначен итальянский ученый Джорджо Гая. Специальным докладчиком в период с 2003 по 2011 годы было представлено вниманию Комиссии восемь докладов по теме ответственности международных организаций. Рабочей группой также были рассмотрены комментарии и замечания, полученные от правительств и международных организаций. В соответствии со статьей 23 своего Положения Комиссия в 2011 году рекомендовала Генеральной Ассамблее ООН принять Проект статей к сведению и одобрить его в своей резолюции, а в дальнейшем рассмотреть возможность разработки конвенции на основе Проекта статей⁷.

В связи с признанием возможности возложения на международную организацию международно-правовой ответственности определенный интерес представляет вопрос о международно-правовых средствах рассмотрения споров, когда субъектом этой ответственности является международная организация. Необходимо более детальное исследование данного вопроса не только на теоретическом уровне, но и в практическом плане для глобального сообщества в целом. С этой целью в статье

⁴ The Legal Consequences for Member States of the Non-Fulfillment by International Organizations of Their Obligations Toward Third Parties // *Annuaire de l'Institut de Droit international*. 1995. Vol.66. P. 249 и далее.

⁵ См. Reports and Resolutions of the International Law Association on Accountability of International Organizations (1996-2004). URL: <http://www.ila-hq.org/en/committees/index.cfm/cid/9>.

⁶ См.: Доклад Комиссии международного права о работе ее пятьдесят второй сессии: док. ООН А/55/10. Нью-Йорк: ООН, 2000. С. 338.

⁷ См.: Сайт Комиссии международного права ООН. URL: http://untreaty.un.org/ilc//guide/9_11.htm (дата обращения 10 июня 2012 г.).

предпринимается попытка проиллюстрировать весьма важную роль, которую Международный Суд ООН играл и продолжает играть в вопросах, относящихся к ответственности международных организаций.

Следует, однако, отметить, что Международный Суд ООН не обладает компетенцией рассматривать дела, сторонами по которым выступают международные организации. Вместе с тем, это не лишает Международный Суд ООН права выдавать консультативные заключения по любому юридическому вопросу, по запросу любого учреждения, уполномоченного делать такие запросы самим Уставом Объединенных Наций или согласно этому Уставу, а также прибегать к процедуре межгосударственного разбирательства в качестве косвенного способа призвания международных организаций к ответственности. Все это позволяет говорить о наличии косвенного механизма реализации ответственности международных организаций в рамках МС ООН.

В случаях, когда международные организации совершают противоправные деяния и такие деяния присваиваемы этим организациям, они влекут международную ответственность таких организаций. Международный Суд ООН недвусмысленно признал в своем консультативном заключении в деле «О возмещении ущерба, понесенного на службе ООН» 1949 г., что Организация Объединенных Наций обладает международной правосубъектностью, а также обладает «способностью предъявлять претензию к одному из своих членов, который причинил ей ущерб путем нарушения своего международного обязательства в отношении нее»⁸. В таком случае, когда члены или третьи стороны, внешние по отношению к международной организации и обладающей своей собственной международной правосубъектностью, отличной от правосубъектности ее членов, несут ущерб или убытки в результате противоправных действий такой организации, эти члены или третьи стороны наделяются способностью предъявлять претензию к организации как таковой.

Первой правовой процедурой, с помощью которой государства-члены или третьи стороны могут призвать к ответственности международные организации является использование консультативных заключений Международного Суда ООН. Однако, только Генеральная Ассамблея и Совет Безопасности ООН могут запрашивать консультативные заключения «по любому юридическому вопросу» (Статья 96, пункт 1 Устава ООН); «другие органы и специализированные учреждения ООН,

⁸ Консультативное заключение «О возмещении ущерба, понесенного на службе ООН» от 11 апреля 1949 г. // ICJ Reports. 1949. P. 174 et seq., 180.

которые в любой момент могут быть наделены таким правом Генеральной Ассамблеей, могут запрашивать консультативное заключение только «по юридическим вопросам, возникающим в пределах их сферы деятельности» (Статья 96, пункт 2 Устава ООН). Таким образом, совершенно понятно, что по крайней мере с позиции *de lege lata* Устава ООН и Статута Международного Суда ООН, государства-члены или третьи стороны (например, государства-не-члены, индивиды или частные юридические лица), внешние по отношению к международным организациям не обладают правом запрашивать консультативное заключение Международного Суда ООН. С позиции *de lege ferenda* существуют различные предложения по внесению ряда изменений в этом отношении, однако, превалируют негативные взгляды⁹.

Однако, по существу, Международный Суд ООН рассматривал вопрос об ответственности международных организаций или, точнее, вопрос о противоправности некоторых актов международных организаций в ряде консультативных заключений. Дела «О формировании Комитета по безопасности на море Межправительственной морской консультативной организации (ИМКО)» 1960 г. и «О некоторых расходах ООН» 1962 г. могут служить примерами такого рода. В своем консультативном заключении в деле «Юридические последствия для государств, вызываемые продолжающимся присутствием Южной Африки в Намибии (Юго-Западная Африка) вопреки резолюции 276 (1970) Совета Безопасности» 1971 г. Международный Суд ООН, с одной стороны, счел, что «он не обладает полномочиями по пересмотру решений в судебном порядке (*judicial review*) или апелляционными полномочиями в отношении резолюций Генеральной Ассамблеи и Совета Безопасности ООН»¹⁰. С другой стороны, Суд заявил: «Тем не менее Суд, выполняя свою судебную функцию и учитывая, что эти возражения были выдвинуты, рассматривает их до определения юридических последствий, вытекающих из этих резолюций»¹¹. Из подготовительных материалов (*travaux préparatoires*) Устава ООН, особенно из факта

⁹ См.: например, Bowett D. The Court's Role in Relation to International Organizations // V. Lowe and M. Fitzmaurice (eds.). Fifty years of the International Court of Justice, Essays in Honour of Sir Robert Jennings. Cambridge University Press. 1996. Vol. II. P. 188-192.

¹⁰ Консультативное заключение «Юридические последствия для государств, вызываемые продолжающимся присутствием Южной Африки в Намибии (Юго-Западная Африка) вопреки резолюции 276 (1970) Совета Безопасности» от 21 июня 1971 г. // ICJ Reports. 1971. P.16 et seq., 45.

¹¹ Ibid.

о том, что поправка, предложенная Бельгией, которая предусматривала наделение Международного Суда ООН полномочием осуществлять нечто вроде «судебного пересмотра» решений Совета Безопасности ООН и которое было отклонено на Сан-Франциской конференции в 1945 г., можно сделать вывод о том, что Международный Суд ООН в целом не обладает полномочием по «пересмотру в судебном порядке» актов других органов ООН»¹². Вместе с тем, Международный Суд ООН фактически рассматривал и будет рассматривать, если потребуется, вопрос об ответственности международных организаций «выполняя свою судебную функцию». В этом отношении представляется весьма важным проведение различий между «судебным пересмотром» и «судебной функцией» Международного Суда ООН¹³.

Второй правовой процедурой, применяемой государствами-членами или третьими сторонами для призвания ответственности международных организаций является использование межгосударственного разбирательства в Международном Суде ООН в качестве метода или инструмента для призвания к ответственности международных организаций косвенным образом. В таком случае заявители – государства-члены или третьи стороны (государства-не-члены), которые пытаются призвать к ответственности международные организации, могут в процессе изложения доводов заявить о том, что некоторые акты или решения международных организаций являются противоправными и/или недействительными *ab initio*. Такое изложение доводов приводилось в деле «Касающееся опротестования юрисдикции Совета ИКАО» в 1971 г.¹⁴, а также в деле «Вопросы толкования и применения Монреальской конвенции 1971 года, возникшие в связи с воздушным инцидентом в Локерби»¹⁵. В последнем деле один из спорных вопросов состоял в том, может ли Международный Суд ООН рассматривать юридическую

¹² Watson G. Constitutionalism, Judicial Review, and the World Court // Harvard International Law Journal. Vol. 34 (1993). P. 1-45.

¹³ Commentary by Professor Vera Gowlland-Debbas // Peck C. and Lee R. (eds.). Increasing the Effectiveness of the International Court of Justice: Proceedings of the ICJ/UNITAR Colloquium to Celebrate the 50th Anniversary of the Court. Martinus Nijhoff Publishers, 1997. P. 257-258.

¹⁴ Решение «Касающееся опротестования юрисдикции Совета ИКАО» от 18 августа 1971 г. // ICJ Reports. 1972. P. 46 et seq.

¹⁵ Постановление «Вопросы толкования и применения Монреальской конвенции 1971 года, возникшие в связи с воздушным инцидентом в Локерби» (Временные меры) от 14 апреля 1992 г. // ICJ Reports. 1992. P. 3 et seq.; Решение «Вопросы толкования и применения Монреальской конвенции 1971 года, возникшие в связи с воздушным

действительность Резолюции Совета Безопасности 748 (1992), которая была принята в соответствии с Главой VII Устава ООН. Международный Суд ООН разъяснил свою позицию по этому вопросу еще в предыдущих делах следующим образом: «Суд придерживается мнения, что тот факт, что какой-либо вопрос находится на рассмотрении Совета Безопасности, не должен мешать его рассмотрению Судом и что оба разбирательства могут развиваться *pari passu*» (Дело, касающееся военных и военного характера действий в Никарагуа и против Никарагуа 1984 г.)¹⁶, и что Суд не видит «никакого несоответствия в одновременном выполнении соответствующих функций Международным Судом и Советом Безопасности ООН» (Дело, касающееся дипломатического и консульского персонала США в Тегеране 1980 г.)¹⁷. Общеизвестно, что Международный Суд ООН выполняет свою собственную «судебную функцию» отдельно от политических органов международных организаций, включая Совет Безопасности ООН, но не полностью ясно, применим ли этот принцип также к юридически обязательным решениям Совета Безопасности ООН в соответствии с Главой VII Устава ООН.

Сегодня обсуждаются различные перспективы по расширению роли Суда, и некоторые из них имеют непосредственное отношение к роли Международного Суда ООН по отношению к международным организациям¹⁸. Выдвигаются два основных предложения: расширение практики вынесения консультативных заключений либо предоставление ООН, специализированным учреждениям процессуальной правоспособности выступать в качестве истца или ответчика в суде (*locus standi*). Некоторые идут еще дальше и ставят вопрос о необходимости наделения Международного Суда ООН правом пересмотра в судебном порядке (*judicial review*) решений международных организаций.

А. Гросс считал, что консультативные заключения обладают меньшей юридической силой, чем в аналогичных ситуациях обладают

инцидентом в Локерби» (Предварительные возражения) от 27 февраля 1998 г. // ICJ Reports. 1998. P. 9 et seq.

¹⁶ Решение «Дело, касающееся военных и военного характера действий в Никарагуа и против Никарагуа» от 26 ноября 1984 г. // ICJ Reports. 1984. P. 392 et seq., 433.

¹⁷ Решение «Дело, касающееся дипломатического и консульского персонала США в Тегеране» от 24 мая 1980 г. // ICJ Reports. 1980. P. 3 et seq., 21.

¹⁸ Thirlway H.W. *Advisory Opinions of International Courts* // Bernhardt R. (ed.). *Encyclopedia of Public International Law*. Amsterdam. 1981. Vol. 1. P. 4-9. Позиции государств о роли Суда содержатся в следующих документах: U.N. Doc. A/RES/2723(XXV) (1970), а также U.N. Doc.: A/8382, 26 session (1971), paras. 263-305.

решения по спорным делам¹⁹. Другие же авторы (К. Кейт, Д. Пратап, М. Померанс) полагают, что по своему общему влиянию на международное право консультативные заключения Международного Суда мало чем отличаются от его решений²⁰. Высказывается даже мнение, что консультативные заключения играют большую роль в развитии международного права, чем решения, поскольку первые зачастую касаются основополагающих принципов и норм, а вторые – конкретных вопросов²¹.

В западной международной литературе, в частности К. Иглтоном²², консультативные заключения рассматривались в качестве возможности косвенного рассмотрения Международным Судом ООН споров, сторонами в которых являются государства и международные организации. Данная точка зрения была подвергнута резкой критике в международно-правовой литературе советского периода. Так, Е.А. Шибаева полагала, что «Международная организация согласно Статуту Международного Суда ООН не может быть стороной по делу, рассматриваемой этим органом»²³.

Современная трактовка сводится к тому, что, как правило, если в конкретном договоре нет формулировок, требующих от сторон запрашивать консультативное заключение, которое будет носить для сторон договора обязательный характер, то консультативное заключение не будет иметь обязательной силы²⁴. Техника придания консультативным заключениям Суда исключительно обязывающего характера в порядке *prima facie*, в форме предоставления сторонам возможности признавать за заключениями соответствующий характер в отдельном документе, стала общепринятой: их использование было предвидено в разделе 30 Конвенции ООН о привилегиях и иммунитетах ООН 1946 г.²⁵ Эта тех-

¹⁹ Gros A. Concerning the Advisory Role of the International Court of Justice // Friedmann W., Henkin L., Lissitzyn O. (eds.). *Transnational Law in a Changing Society: Essays in Honor of Philip Jessup*. New York. 1972. P. 315.

²⁰ Keith K. *The Extent of the Advisory Jurisdiction of the ICJ*. Leyden, 1971; Pratap D. *The Advisory Jurisdiction of the ICJ*. Oxford, 1972; Pomerance M. *The Advisory Jurisdiction of the International Court in the League and UN Eras*. Baltimore, 1973.

²¹ Friedmann W. *The Changing Structure of International Law*. London, 1964. P.371.

²² Eagleton C. *Op.cit.* P. 414.

²³ Шибаева Е.А. Правовой статус межправительственных организаций. М.: Юрич. лит., 1972. С. 136.

²⁴ Mohamed Sameh M. Amr, *The Role of the International Court of Justice as the Principal Judicial Organ of the United Nations*. Leiden, 2003. P.110.

²⁵ См., например: Конвенцию ООН о привилегиях и иммунитетах ООН 1946 г. // UN. Treaty Series. Vol. I. P. 15; См. Ago R. *Binding Advisory Opinions of the ICJ* // American

ника используется в различных договорах о привилегиях и иммунитетах, соглашениях о штаб-квартирах²⁶, и других соглашениях ООН, разумеется, в качестве части системы, на основании которой Суд пересматривает решения Административных трибуналов.

Во всех упомянутых делах «обязывающий» характер консультативных заключений вытекает не из заключения и Статута Суда, а из некоторых других документов – будь-то международный договор, Статут Административного трибунала, или Положения и правила о персонале (Staff Rules and Regulations)²⁷. Правовые основания таких «обязывающих» консультативных заключений были сформулированы в практике Международного Суда ООН. Так, в Консультативном заключении «Решения Административного трибунала МОТ, касающиеся жалоб в отношении ЮНЕСКО» от 23 октября 1956 г.²⁸ Международный Суд занял позицию, в соответствии с которым Устав Международной организации труда (МОТ), выступающий в качестве предмета спора в деле является не более чем «нормой поведения для Исполнительного совета, нормой, определяющей действия, которые должны предприниматься на основании этого консультативного заключения»²⁹, а другом Консультативном заключении «Заявление о пересмотре решения №158 Административного трибунала ООН» от 12 июля 1973 г. пришел к выводу, что может выносить консультативные заключения, которые способны функционально обязывать стороны³⁰. Таким образом, абстрактно, такая техника может быть использована и в других документах.

Целесообразность такого расширения, однако, весьма сомнительна³¹, поскольку давно назрела необходимость предоставления непосред-

Journal of International Law. Vol. 85 (1991). P. 445-8.

²⁶ Ago R. Op.cit. P.439.

²⁷ Rosenne Sh. The Law and Practice of the International Court, p. 682; Bacot G. Réflexions sur les clauses qui rendent obligatoires les avis consultatifs de la CPIJ et de la CIJ // Revue Générale de droit international Public. Vol. 84 (1980). P. 1027; Ago R. Op.cit. P. 440-442.

²⁸ Консультативное заключение «Решения Административного трибунала МОТ, касающиеся жалоб в отношении ЮНЕСКО» от 23 октября 1956 г. // ICJ Reports. 1956. P. 77.

²⁹ Консультативное заключение «Решения Административного трибунала МОТ, касающиеся жалоб в отношении ЮНЕСКО» от 23 октября 1956 г. // ICJ Reports. 1956. P. 84.

³⁰ Консультативное заключение «Заявление о пересмотре решения №158 Административного трибунала ООН» от 12 июля 1973 г. // ICJ Reports. 1973. P. 166.

³¹ Ago R. Op.cit. P. 449-451; Dominicé Ch. Le Reglement juridictionnel du contentieux externe des organisations internationales // Virally M. Le droit International au Service

ственной процессуальной правоспособности международным организациям. Как правильно замечал судья МС ООН Аго, «неодинаковый подход [между государствами и ООН] мог бы иметь смысл в том случае, когда международные организации еще не были активными участниками в международной жизни в качестве обособленных субъектов права со своими собственными интересами и правами, отличных от прав и интересов государств, образующих международные организации... Может ли такая дифференциация быть оправдана сегодня, когда стало банальностью для международных организаций и государств быть сторонами на равных основаниях в спорах, касающихся толкования и применения двухсторонних соглашений, а также общих конвенций?»³².

Вопрос о праве международных организаций быть стороной по делу в Международном Суде ООН возник еще в Вашингтонском комитете юристов Объединенных Наций, заседавшем в апреле 1945 года. Предложение о предоставлении «международным публичным организациям» такого права было внесено представителем Венесуэлы. Но это предложение, как и предложение Франции о праве организаций запрашивать консультативное заключение Международного Суда, было отклонено Комитетом. Последний предоставил Международному Суду лишь право запрашивать и получать от «международных публичных организаций» информацию³³. Этот вопрос вновь возник на Конференции в Сан-Франциско и на сей раз Комитет IV-1 отклонил предложение Венесуэлы, поддержанное представителем Бразилии, согласно которому на Международный Суд возлагалась обязанность рассматривать споры не только между государствами, но и между организациями³⁴. Отрицательно Комитет IV-1 решил вопрос и о праве запроса международными организациями консультативного заключения. Хотя позднее указанное решение было изменено в связи с тем, что Комитет II-2 предоставил международным организациям такое право. И как известно, они пользуются им с согласия Генеральной Ассамблеи³⁵.

В 1950-е гг. группа юристов стала поднимать проблемы, касающиеся государствоцентрических пределов МС ООН. В 1954 г. Институт

de la Paix, de la justice et du Développement. Paris, 1991. P. 234.

³² Aго R. Op.cit. P. 450.

³³ Крылов С.Б. История создания Организации Объединенных Наций. М.: Изд-во ИМО, 1960. С. 212.

³⁴ Documents of the UN Conference on International Organizations. London/New York: United Nations Information Organization. 1945. Vol. XIII. P. 480.

³⁵ Documents of the UN Conference on International Organizations. Op.cit. P. 233-235.

международного права (Institut de Droit International) выразил озабоченность относительно неспособности международных организаций вместе с большинством государств-членов ООН или членов МС ООН выступать в качестве ответчиков в Суде³⁶. Ассоциация международного права (International Law Association) в 1956 г. предложила поправку к Статуту МС ООН, в соответствии с которой ООН и ее специализированные учреждения наделяются способностью выступать в суде в спорных делах³⁷.

В 1977 г. Госдепартамент США в ответ на резолюцию Сената 78 (9 мая 1974 г.) подготовил исследование о расширении доступа к МС ООН индивидов, корпораций, неправительственных организаций и региональных организаций по делам, затрагивающих вопросы международного права. В докладе подчеркивается, что расширение доступа к Суду позволит увеличить вклад Суда в развитие международного права путем содействия достижению «единообразия при толковании и применении международного права»³⁸.

Профессор Кэмбриджского университета сэра Э.Лаутерпахта доказывал, что международные организации должны обладать правом предъявления претензий в МС ООН. В частности, он указывал, что в тех случаях, когда международная организация выступает в качестве ответчика в конкретном деле, как например, в деле об ответственности, осуществление Международным Судом ООН спорной юрисдикции может оказаться сугубо необходимым, поскольку будет затрагивать спор вокруг международного права. Как он пояснял: «Несмотря на то, что права и обязанности международных организаций, разумеется, могут быть урегулированы каким-либо конкретным соглашением *ad hoc* по разрешению споров с участием международных организаций... Должны быть внесены изменения в Статью 34 Статута МС ООН с тем, чтобы международные организации более не отстранялись *a priori* от участия в работе по разрешению споров по существу в таком Суде»³⁹.

³⁶ Etude des amendements à apporter au Statut de la Cour internationale de Justice//Annuaire de l'Institut de Droit international. 1954. Vol.45. P.298. Para 6.

³⁷ Report of the 47th Conference of ILA, Dubrovnik, London. Publication of International Law Association (ILA), London, 1957. P. 104.

³⁸ Widening Access to the International Court of Justice // Digest of United States Practice in International Law. Washington, D.C.: Office of the Legal Adviser, Department of State. 1976. P. 653.

³⁹ Lauterpacht E. Aspects of the Administration of International Justice. Cambridge: Grotius Publications Ltd., 1991. P. 66

Сэр Дж.Фицморис отмечал, что «существуют веские доводы, хотя и они не порочны», в пользу того, чтобы международные организации выступали в качестве сторон процесса. Писав об этом в 1976 г., он подчеркивал, что «есть вероятность того, что будь Статут МС ООН разработан на протяжении последних, например, двадцати лет, а не полутора века, действующий пункт 1 Статьи 34 Статута МС ООН, хотя непременно и не охватывал бы международные организации в том смысле, что касается наделения их правами участников процесса, то по крайней мере не был бы разработан таким образом, чтобы их устранить»⁴⁰.

В последнее время признанный авторитет по Международному Суду ООН Ш. Розенне, автор многочисленных монографий по Международному Суду ООН, разъяснял, почему, несмотря на многочисленные предложения, ничего не было сделано для обеспечения реформы. Признавая, что хотя и существовала практическая необходимость в процессуальной правоспособности ООН, вместе с тем он полагал, что отсутствие реформы можно было бы объяснить отсутствием политической воли⁴¹. Аналогичной позиции придерживается и бывший судья Международного Суда ООН В.С. Верещетин, полагая, что данный процесс сопряжен с множеством проблем, в том числе и политического характера⁴².

Статья 69 Статута МС ООН предусматривает, что внесение изменений в Статут МС ООН аналогичен по своей процедуре внесению поправок в Устав ООН. Суд имеет право предлагать поправки к Статуту МС ООН, какие он признает необходимыми, сообщая их письменно Генеральному Секретарю для дальнейшего рассмотрения сообразно с правилами, изложенными в статье 69 Статута⁴³.

Суд может в случае необходимости рассматривать и решать вопрос о действительности резолюций, актов и решений органов международных организаций в ходе вынесения решений в делах спорного характера или при вынесении консультативных заключений. Это согласуется

⁴⁰ Fitzmaurice G. Enlargement of the Contentious Jurisdiction of the Court // Gross L. (ed.). The Future of the International Court of Justice. New York, 1976. Vol. I. P. 479.

⁴¹ Rosenne Sh. Op.cit. P. 632-633.

⁴² Верещетин В.С. Международный суд ООН на новом этапе // Московский журнал международного права. 2002. № 2. С. 74-85.

⁴³ Статья 70 Статута МС ООН // Сайт Международного Суда ООН. URL: <http://www.icj-cij.org/documents/index.php?p1=4&p2=2&p3=0> (дата обращения 10 июня 2012 г.).

с тем, что Суд в своей практике до сих пор предоставляет таким органам привилегию на изначальную презумпцию законности⁴⁴.

Однако, как отметил Суд в своем Консультативном заключении «Определенные расходы ООН» от 20 июля 1962 г.⁴⁵, сказанное не означает предоставление государствам-членам непосредственного права на оспаривание действительности актов органов ООН.

Вышеприведенное дело о предоставлении Суду непосредственного права судебного пересмотра опирается на три принципа. Первый – общий тезис о том, что в большинстве демократических обществ, правительственные (нередко и законодательные) акты могут быть пересмотрены действующими судами с тем, чтобы гарантировать, что они действительны согласно конституции. И если подобное состояние дел воспринимается как желаемая модель в демократической системе, следует поставить вопрос: а почему бы и не в ООН? Второй принцип состоит в том, что с прекращением холодной войны неявный политический баланс в соперничестве Востока-Запада изменился настолько, что Совет Безопасности ООН в настоящее время может осуществлять свои функции без системы политического или правового контроля⁴⁶. Третий принцип заключается в том, что в тех случаях, когда подобные органы не являются пленарными, государства, не представленные в них должны располагать необходимыми средствами, чтобы гарантировать, что осуществляемая от его имени деятельность конституциона⁴⁷. Эта проблема еще более усугубляется недавним постановлением Международного Суда ООН «Вопросы толкования и применения Монреальской конвенции 1971 года, возникшие в связи с воздушным

⁴⁴ Например, Консультативное заключение «Определенные расходы ООН» // ICJ Reports. 1962. P. 168; Консультативное заключение «Юридические последствия для государств, вызываемые продолжающимся присутствием Южной Африки в Намибии (Юго-Западная Африка) вопреки резолюции 276 (1970) Совета Безопасности» // ICJ Reports. 1971. P.22; Постановление «Вопросы толкования и применения Монреальской конвенции 1971 года, возникшие в связи с воздушным инцидентом в Локерби» // ICJ Reports. 1992. P. 3, para. 42.

⁴⁵ Консультативное заключение «Определенные расходы ООН» от 20 июля 1962 г. // ICJ Reports. 1962. P. 168.

⁴⁶ Bedjaoui M. Du contrôle de la légalité des actes du Conseil de sécurité // Nouveaux itineraries en droit: Hommage à François Rigaux. Brussels, 1993. P. 72-75.

⁴⁷ См.: Gross L. Voting in the Security Council and the PLO // American Journal of International Law. Vol. 70 (1976), P. 470-471; Osieke E. The Legal Validity of Ultra Vires Decisions of International Organizations // American Journal of International Law. Vol. 77 (1983). P. 250-251.

инцидентом в Локерби», в котором Суд полагает, что решение Совета Безопасности не только носит обязывающий характер, но благодаря статье 103 имеет преимущественную силу над любым другим договорным обязательством⁴⁸.

Существуют лишь некоторые свидетельства того, что в настоящее время постоянные члены Совета Безопасности ООН готовы рассматривать возможность судебного пересмотра: западные государства могут усматривать в этом помеху, в равной степени ни Россия, ни Китай не проявляют доверия к Суду. Но в перспективе долгосрочных интересов ООН такая идея заслуживает внимания.

Возражения о том, что это может вызвать сомнения Суда в отношении политических решений Совета Безопасности ООН, или дискреционных полномочий, не является убедительным⁴⁹. В большинстве правовых систем мира сложилась традиция судебного воздержания от «политических вопросов», и не следовало бы ожидать, что Суд попытается заменить своим политическим решением аналогичное решение Совета Безопасности. Не было бы правильным и наделение Суда правом оспаривать решения на основе простых процедурных нарушений⁵⁰, поскольку органы должны сами руководить своими собственными процедурами, а средства защиты от злоупотреблений следует устанавливать во внутренних документах Организации. Более весомая критика сводится к тому, что Совет Безопасности должен действовать без промедлений, в то время как процедура Суда является длительной и громоздкой. Но Суд, в действительности, в отдельных случаях действовал незамедлительно⁵¹, и не вызывает сомнения то, что Суд может

⁴⁸ Постановление «Вопросы толкования и применения Монреальской конвенции 1971 года, возникшие в связи с воздушным инцидентом в Локерби» от 14 апреля 1992 г. // ICJ Reports. 1992. P. 3. Para 42; Caron D. The Legitimacy of the Collective Authority of the Security Council // American Journal of International Law. Vol. 87 (1993). P. 552.

⁴⁹ Gaja G., *Réflexions sur le rôle du Conseil de Sécurité dans le nouvel ordre mondial* // Revue Générale de droit international Public. Vol. 99 (1993). P. 318.

⁵⁰ Но Я. Броунли полагает, что решения должны подлежать пересмотру в целях обеспечения процедурной справедливости, ссылаясь на Консультативное заключение «Толкование Лозаннского договора (Иракская граница)» // PCIJ, Ser. B (1925). No.12. P. 31-32; I. Brownlie. The Decisions of Political Organs of the United Nations and the Rule of Law // StJ. MacDonald R. (ed.). Essays in Honour of Professor Wang Teiya. Dordrecht, 1993. P. 94-95.

⁵¹ Bedjaoui M. Op.cit. P. 102-103 ссылается на случаи быстрого реагирования Суда в решении от 24 мая 1980 г. «Дело, касающееся дипломатического и консульского

и в дальнейшем предпринять шаги с тем, чтобы обеспечить быстрое реагирование⁵².

Если эти возражения могут быть устранены, следует допустить ограниченное число таких оснований: решения, которые являются *ultra vires* или лишают государство, подвергнутое наказанию Судом, права быть заслушанным, или обладают качеством явной юридической порочности, например, когда основаны на ошибке факта или ошибке права, должны быть отменены.

Однако, остаются открытыми ряд вопросов, которые нуждаются в исследовании перед тем, как вопрос о предоставлении статуса *juds standi* в Международном Суде будет включен в активную повестку дня. Не представляется целесообразным отдавать все эти вопросы на откуп спонтанного развития практики.

Во-первых, вопрос о том, что именно следует добавить к пункту 1 Статьи 34 – только Организацию Объединенных Наций, как это предусмотрено в обзоре, подготовленном Государственным департаментом США 1976 г.⁵³, или Организацию Объединенных Наций и ее специализированные учреждения, как было предложено Ассоциацией международного права в 1956 г.⁵⁴, или международные организации в целом, как это отстаивалось Институтом международного права в 1950-х гг.

Во-вторых, каким бы ни был выбор, следующий вопрос, который ставит Д. Боуэтт, состоит, главным образом, в том, а «какая категория споров должна включать участие ООН (возможно и других международных организаций) в качестве стороны по спорным делам»⁵⁵, или, в частности, должен ли, или в какой степени деликатный вопрос конституционного контроля быть исключен из гипотетического вопроса о процессуальном статусе международных организаций в Международном Суде ООН; и если так, что должно стать точной формулой предполагаемого ограничения?

В-третьих, если признается допустимость некоторой степени контроля законности в спорных делах с участием международных органов,

персонала США в Тегеране» и постановлении от 10 января 1986 г. «Дело, касающееся спора о границе (Буркина-Фасо/ Республика Мали)».

⁵² Использование Камер не является решением вопроса. Для целей судебного пересмотра Суд должен заседать в полном составе.

⁵³ Widening Access to the International Court of Justice. Op.cit. P. 653.

⁵⁴ Report of the 47th Conference of ILA. Op.cit.P. viii.

⁵⁵ См.: Bowett D. Letter to the Editor in Chief // American Journal of International Law. Vol. 86 (1992). P. 342.

встает вопрос о том, следует ли распространять такой контроль на акты рекомендательного характера. Как известно, в Европейском Союзе такой вопрос решается негативным образом в Статье 173 Римского договора. В Римском договоре проводится четкое разграничение между обязательной и рекомендательной силой акта исходя из его официального наименования. Однако далеко не во всех международных организациях дело обстоит так, в частности и в практике Совета Безопасности ООН. Более того, даже резолюции Генеральной Ассамблеи, формально имеющие рекомендательный характер, могут порождать некоторые вопросы законности. Так, на основании Резолюции 377/V (Единство ради мира) от 3 ноября 1950 г. Генеральная Ассамблея получила право рекомендовать военные санкции⁵⁶.

В-четвертых, вопрос о том, кто должен выступать в качестве стороны в спорном разбирательстве с участием международной организации: организация в качестве субъекта международного права или орган, которые непосредственно вовлечен в рассматриваемый спор. Но могут возникать вопросы и в других контекстах, например, возбуждение разбирательства органом против государства за презюмируемое несоблюдение обязательных решений такого органа.

В-пятых, если органы могут выступать в качестве стороны в спорных делах, то логически вытекает следующий вопрос: будет ли Международный Суд ООН рассматривать также возможные споры между органами одной и той же организации? Подобного рода споры не исключены в практике Европейского Суда, но должна ли такая возможность быть открытой в Международном Суде ООН?

В-шестых, вопрос о пункте 2 Статьи 36 Статута. Согласно У.Дженксу следует оставить ее неизменной⁵⁷, но согласно резолюции Ассоциации международного права 1956 г.⁵⁸, Генеральная Ассамблея должна сформулировать условия, в соответствии с которыми международные организации будут наделены правом делать заявления на основе факультативной клаузулы.

Д. Боуэтт идет еще дальше и ставит следующие вопросы: «Какой орган будет решать вопрос об обращении в Суд?»; «Кто будет контролировать ход судебного разбирательства?»⁵⁹.

⁵⁶ См.: Док. ООН: A/1775 (1950).

⁵⁷ Jenks W. The Prospects of International Adjudication. London, 1964. P. 220.

⁵⁸ Report of the 47th Conference of ILA. Op.cit. P. viii.

⁵⁹ См.: Bowett D. Op.cit. P.342.

Сейчас почти на каждый вопрос можно, скорее всего, ответить так или иначе. Более того, в большинстве случаев нет необходимой причинной связи между ответами. Следовательно, скорее всего, могут быть даны как положительные, так и отрицательные ответы при самых различных комбинациях. Ни у кого не должно вызывать удивления появление мозаики позиций в случае, если проблема будет поставлена перед сообществом 193 государств с различными традициями, интересами, различными подходами к роли международных организаций и международной судебной системы, и т.д. И эти вопросы могут быть достаточны для того, чтобы парализовать все попытки по изменению Статьи 34 Статута.

Таким образом, предстоит еще огромная работа в направлении повышения роли Международного Суда ООН в отношении международных организаций. Полвека уникального опыта Суда едва ли представляется достаточным, и вина лежит не на Суде, а скорее на нежелании государств расширять роль Суда. Было бы неверным объяснить такое нежелание отсутствием доверия к Суду. Это дает основание предположить, что вина лежит на самом Суде. Однако обзор деятельности Суда нисколько не подтверждает такое отсутствие доверия. Не принимая во внимание некоторое отклонение Суда в деле Юго-Западной Африки 1966 г.⁶⁰, материалы Суда подтверждают факты доверия, нежели их отсутствие. Итак, нежелание расширять роль Суда, скорее всего, основывается на явном предпочтении ряда государств проводить свою национальную политику в условиях, не связанных правовыми ограничениями. Кроме того, цели ООН включают разрешение споров «в соответствии с принципами справедливости и международного права». Возможно, настало время напомнить государствами о существовании такого обязательства.

Библиографический список

Верещетин В.С. Международный суд ООН на новом этапе // Московский журнал международного права. 2002. № 2.

Крылов С.Б. История создания Организации Объединенных Наций. М.: Изд-во ИМО, 1960.

Шибарева Е.А. Правовой статус межправительственных организаций. М.: Юридич. лит., 1972.

⁶⁰ Решение «Дело о Юго-Западной Африке» от 18 июля 1966 г. // ICJ Reports. 1966. P. 6.

- Ago R. Binding Advisory Opinions of the ICJ // American Journal of International Law. Vol. 85 (1991).
- Bacot G. Réflexions sur les clauses qui rendent obligatoires les avis consultatifs de la CPIJ et de la CIJ // Revue Générale de droit international Public. Vol. 84 (1980).
- Bedjaoui M. Du contrôle de la légalité des actes du Conseil de sécurité // Nouveaux itinéraires en droit: Hommage à François Rigaux. Brussels, 1993.
- Bernhardt R. (ed.). Encyclopedia of Public International Law. Amsterdam. 1981. Vol. I.
- Bowett D. Letter to the Editor in Chief // American Journal of International Law. Vol. 86 (1992).
- Caron D. The Legitimacy of the Collective Authority of the Security Council // American Journal of International Law. Vol. 87 (1993).
- Eagleton C. International Organisation and the Law of Responsibility // RdC. Vol. 76 (1950).
- Friedmann W. The Changing Structure of International Law. London, 1964.
- Friedmann W., Henkin L., Lissitzyn O. (eds.). Transnational Law in a Changing Society: Essays in Honor of Philip Jessup. New York. 1972.
- Gaja G., Réflexions sur le rôle du Conseil de Sécurité dans le nouvel ordre mondial // Revue Générale de droit international Public. Vol. 99 (1993).
- Gross L. (ed.). The Future of the International Court of Justice. New York, 1976. Vol. I.
- Gross L. Voting in the Security Council and the PLO // American Journal of International Law. Vol. 70 (1976).
- Jenks W. The Prospects of International Adjudication. London, 1964.
- Keith K. The Extent of the Advisory Jurisdiction of the ICJ. Leyden, 1971;
- Lauterpacht E. Aspects of the Administration of International Justice. Cambridge: Grotius Publications Ltd., 1991.
- Lowe V., Fitzmaurice M. (eds.). Fifty years of the International Court of Justice, Essays in Honour of Sir Robert Jennings. Cambridge University Press. 1996. Vol. II.
- MacDonald R. (ed.). Essays in Honour of Professor Wang Teiya. Dordrecht, 1993.
- Mohamed Sameh M. Amr, The Role of the International Court of Justice as the Principal Judicial Organ of the United Nations. Leiden, 2003.

Osieke E. The Legal Validity of Ultra Vires Decisions of International Organizations // American Journal of International Law. Vol. 77 (1983).

Peck C., Lee R. (eds.). Increasing the Effectiveness of the International Court of Justice: Proceedings of the ICJ/UNITAR Colloquium to Celebrate the 50th Anniversary of the Court. Martinus Nijhoff Publishers, 1997.

Pomerance M., The Advisory Jurisdiction of the International Court in the League and UN Eras. Baltimore, 1973.

Pratap D. The Advisory Jurisdiction of the ICJ. Oxford, 1972;

Rosenne Sh. The Law and Practice of the International Court 1920-2005. Martinus Nijhoff Publishers, 2006. Vol. II.

Virally M. Le droit International au Service de la Paix, de la justice et du Développement. Paris, 1991.

Watson G. Constitutionalism, Judicial Review, and the World Court // Harvard International Law Journal. Vol. 34 (1993).

The Responsibility of International Organizations and the International Court of Justice (Summary)

*Artur S. Gulasarian**

Due to the recognition of the possibility to impose international legal responsibility on international organizations, the issue of international legal means to address disputes involving international organizations as parties to them is of particular interest. It should be noted, however, that the International Court of Justice as the principal judicial organ of the United Nations does not have jurisdiction to hear cases in which international organizations are parties. However, it does not deprive the International Court of Justice to issue an advisory opinion, and to resort to the procedure of inter-state proceedings as an indirect way to invoke the responsibility of international organizations.

This strongly suggests the need for more detailed study of this issue, not only on a theoretical level, but also in practice. To this end, the article seeks to illustrate the very important role that the International Court of Justice has played and continues to play in matters relating to the responsibility of international organizations.

Keywords: international organization; international legal responsibility; International Court of Justice; Advisory Opinions; invocation of responsibility.

* Artur S. Gulasarian – post-graduate student of the Chair of International Law, Kutafin O.E. Moscow State Law University (MSAL). intlaw777@gmail.com.

Институт заочного производства в законодательстве Республики Узбекистан

*Собирова С.И.**

Статья посвящена итогам изучения упрощенного порядка судебного разбирательства – заочного производства. Данная статья содержит краткое описание появления и исторического развития института заочного производства, при котором дело рассматривается в отсутствие ответчика.

Автор сравнивает мнения ряда ученых, а также излагает собственную позицию по данному вопросу. Акцентирует внимание на особенностях введения этого института в законодательство Республики Узбекистан, с момента, когда в 1997 году Гражданский процессуальный кодекс Республики Узбекистан впервые был дополнен соответствующей главой, предусматривающей порядок заочного производства. Упоминается опыт ряда зарубежных стран, в правоприменительной практике которых институт заочного производства используется уже долгое время и зарекомендовал себя как эффективное средство правосудия.

Автор, исходя из взглядов ряда ученых и личного мнения, описывает понятие института заочного производства, цель введения данного института в национальное законодательство Республики Узбекистан, определяет порядок, основания ведения дел в заочном порядке и вынесения заочного решения.

Ключевые слова: Институт заочного производства; законодательство Республики Узбекистан; Гражданский процессуальный кодекс Республики Узбекистан.

Институт заочного производства, имея давнюю историю, эффективно применяется в правоприменительной практике многих стран, в том числе в судебной практике по гражданским делам нашего государства.

В действующее законодательство Республики Узбекистан он был введен лишь в 1997 году (Гражданский процессуальный кодекс Республики Узбекистан¹ был дополнен соответствующей главой).

* Собирова Севара Илгизаровна – магистр права, старший научный сотрудник кафедры гражданского и процессуального права Ташкентского государственного юридического института (Республика Узбекистан). sevara.sobirova@mail.ru.

¹ Гражданский процессуальный кодекс Республики Узбекистан, утвержден Законом Республики Узбекистан от 30 августа 1997 г. № 477–I, введен в действие с 1 января 1998 г. в соответствии с Постановлением Олий Мажлиса Республики Узбекистан от 30 августа 1997 г. № 477а–I.

В целях повышения эффективности и оперативности судебного процесса наряду с общим порядком был установлен упрощенный порядок судебного разбирательства – заочное производство, при котором дело рассматривается в отсутствие ответчика. При этом не нарушается принцип состязательности, поскольку обеспечивается информированность сторон о позиции друг друга, судебное заседание проводится по общим правилам, включая исследование всех доказательств, у ответчика сохраняется право на обжалование вынесенного в порядке заочного производства решения.

Подобный упрощенный порядок рассмотрения гражданских дел является действенным средством повышения оперативности управления правосудия и, следовательно, доступа граждан к правосудию.

Заочное судопроизводство представляет собой упрощенный порядок рассмотрения гражданских дел, который применяется при неявке ответчика, надлежащим образом извещенного о дате, времени и месте судебного заседания, не явившегося на заседание, при соблюдении ряда условий.

Неучастие ответчика в судебном заседании – это основное отличие особого порядка гражданского судопроизводства от общего порядка рассмотрения гражданских дел. Заочным порядок является лишь для ответчика, поскольку истец может реализовывать все права в судебном заседании, представлять доказательства, давать объяснения, пользоваться услугами представителя и другими правами, предоставленными гражданским процессуальным законодательством.

Таким образом, отличия носят сугубо процессуальный характер, не затрагивая суть гражданско-правового спора, его содержательную составляющую.

По результатам рассмотрения спора в суде также выносится решение, которое именуется заочным решением. Заочное решение суда отличается от обычного решения порядком принятия и способом обжалования.

Заочное производство в гражданском процессе должно иметь основание. Этим основанием является неявка ответчика в судебное заседание. При этом простая неявка ответчика не может являться безусловным условием для проведения судебного заседания в порядке заочного производства.

Для того чтобы суд признал факт необходимости проведения судебного заседания без участия ответчика, необходимо, чтобы ответчик был надлежащим образом извещен о дате, времени и месте судебного

заседания. Надлежащее извещение ответчика заключается в том, что он получил извещение в срок, имел возможность подготовиться к рассмотрению дела с учетом его сложности и характера. Также имеет значение способ извещения – он должен быть предусмотрен действующим гражданским процессуальным законодательством. Кроме того, суду должно быть известно о факте вручения извещения (повестки) ответчику. Если указанные обстоятельства учтены, ответчик считается надлежащим образом извещенным.

Помимо надлежащего извещения для применения судом заочного порядка проведения судебного заседания необходим еще ряд условий. Например, если по делу участвуют несколько ответчиков, то заочное решение может быть принято только при неявке всех ответчиков.

Важным условием является согласие истца о проведении судебного заседания в заочном порядке. При отсутствии такого согласия судебное заседание должно быть отложено, а ответчик извещен повторно.

Кроме того, необходимо отметить, что если ответчик не явился в судебное заседание по причинам, которые суд признал уважительными, суд также не вправе проводить заочное судебное заседание.

Заочное решение, являясь одним из разновидностей судебных решений, считается своеобразным судебным актом, имеющим такую же структуру, как и решение, выносимое в состязательном судопроизводстве. Содержание заочного решения так же, как и вынесенного при соблюдении обычного порядка, должно отвечать общим требованиям гражданского процессуального законодательства.

Нормы, определяющие основания, порядок и последствия заочного решения, предусмотрены в главе 19 (заочное решение) ГПК Республики Узбекистан. Данная глава включает в себя статьи 224–236.

К настоящему времени в указанные нормы законодательства были внесены некоторые изменения. Так, в соответствии с Законом Республики Узбекистан от 27 августа 2004 года² в статьи 224, 226 и 229 ГПК Республики Узбекистан внесены соответствующие изменения.

Как видно, институт заочного производства является относительно новым в законодательстве и правоприменительной практике Узбекистана.

Тем не менее, нельзя назвать заочное рассмотрение гражданских дел абсолютно новым институтом, поскольку он, появившись еще в древнеримском процессе, уже долгое время используется мировой

² Закон Республики Узбекистан от 27 августа 2004 г. № 671–I «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Узбекистан» (Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан, 2004, № 9, ст. 171).

юридической практикой (например, Англия, США, Франция, Германия, Япония, Россия и др.) и зарекомендовал себя как эффективное правовое средство правосудия.

Обратившись к научной доктрине, следует отметить, что в современной юридической литературе, как правило, выделяются три основных элемента заочного рассмотрения дел: основание, порядок и следствие³.

В целом можно согласиться с подобным подходом, поскольку заочное ведение дел отличается от ведения дел в общем порядке, прежде всего, основанием рассмотрения дела – неучастие ответчика в судебном процессе без уважительных причин, надлежаще извещенного о времени и месте судебного заседания (статья 224 ГПК Республики Узбекистан).

Процессуальный порядок заочного рассмотрения дел выражается в обязательности ведения дела в рамках существующих доводов, невозможностью изменения предмета или основания иска, а также размера исковых требований (статья 226 ГПК Республики Узбекистан).

Последствия решения, вынесенного заочно, выражаются в следующих действиях, а именно:

во-первых, в возможности рассмотрения вынесенного решения судом, вынесшим это решение на основании заявления ответчика;

во-вторых, в возможности подачи сторонами апелляции, кассационной жалобы и в опротестовании прокурором решения, вынесенного в заочном порядке (статья 229 ГПК Республики Узбекистан).

В юридической литературе учеными процессуалистами Узбекистана⁴ и учеными иностранных государств⁵ проявляются разнообразные подходы к определению и квалификации заочного рассмотрения дел.

³ Гражданский процесс. Особенная часть. /Осокина Г.Л. – М.: Норма, 2010. – С.308.

⁴ Шорахметов Ш.Ш. Ўзбекистон Республикасининг Фуқаролик процессуал ҳуқуқи. Учебник. – Ташкент: Адолат, 2001. С.512.; Шорахметов Ш.Ш. Ўзбекистон Республикасининг Фуқаролик процессуал ҳуқуқи. Учебник. – Ташкент: Адолат, 2007. С. 539.; Эгамбердиев Э. Алоҳида тартибда суд ишларини юритиш. Учебное пособие. – Ташкент: Издательство Института философии и права, 2008. С. 76.; Эгамбердиев Э. Суд ишларини юритиш муаммолари. Учебное пособие. – Ташкент: Издательство Института философии и права, 2008. С. 72.; Мамасиддиқов М.М. Фуқаролик процессуал ҳуқуқи. Умумий қисм. Учебник. / Отв. ред.: д.ю.н., проф. О. Оқолов. – Ташкент: ТГЮИ, 2010. С.515-516.; Мамасиддиқов М.М. Ўзбекистон Республикаси фуқаролик процессуал қонунчилигининг ривожланиши. Научно-практическое пособие. – Ташкент: ИМДЗ, 2009. С. 124.; Эсанова З.Н. Болалар тарбияси билан боғлиқ низоларни судда кўришни процессуал ҳусусиятлари. Монография. – Ташкент: ТГЮИ, 2010. С. 290.

⁵ Осокина Г.Л. Гражданский процесс. Особенная часть. – М.: Норма, 2010. С.318.; Гражданский процесс./ Под ред. М.К.Треушников. Учебник. (Автор гл. 24. Кудрявцева

В частности, по утверждению ученого из Узбекистана Ш. Шорахметова, «для вынесения заочного решения должны быть два условия: неявка ответчика, извещенного в определенном законом порядке, без уважительных причин и согласие истца на рассмотрение дела без присутствия ответчика, и на основе этого допущение рассмотрения дела в заочном порядке, основываясь на определении суда о рассмотрении дела в заочном порядке, имеет большое значение»⁶.

Согласно мнению другого ученого из Узбекистана М. Мамасидикова, «вынесение заочного решения – это неявка без уважительных причин ответчика, извещенного в должной мере о времени и месте проведения судебного заседания, и рассмотрение дела по существу в отсутствии ответчика обязательно с согласия истца»⁷.

В учебнике М. Видука и И. Зайцева под понятием заочное вынесение решения понимается «проведение судебного заседания в определенном законом порядке и вынесение решения по исковому требованию без участия ответчика»⁸.

Е. Кудрявцева утверждает, что «заочное ведение дела является упрощенным порядком ведения дела, согласно этому существует возможность рассмотрения дела заочно по причине неявки без уважительных причин ответчика, оповещенного в надлежащем порядке о времени и месте рассмотрения дела, или отсутствие заявления ответчика о рассмотрении дела без его присутствия»⁹.

И. Уткина, плодотворно работавшая над этой темой, признает, что «наиболее полное описание заочного ведения дела разработано ученым-процессуалистом И. Черных»¹⁰. В частности, по мнению И. Черных, «заочное ведение дела – это процессуальный порядок, позволяющий решить по существу гражданское дело с согласия истца, определяющий наличие документов, подтверждающих неявку без уважительных причин ответчика, извещенного в определенном порядке, на судебное заседание, а также обеспечивающий возможность упрощенного рассмотрения дела, основанного на объяснениях сторон

Е.В.) С.425.; Уткина И.В. Заочное решение в гражданском процессе. – М., 2003. С. 67.; Черных И.И. Заочное производство в гражданском процессе – М., 2000. С.58.

⁶ Шорахметов Ш.Ш. Ўзбекистон Республикасининг Фуқаролик процессуал ҳуқуқи. Учебник. – Ташкент: Адолат, 2007. С. 254-260.

⁷ Мамасиддиқов М.М. Фуқаролик процессуал ҳуқуқи. Умумий қисм. Учебник. / Отв. ред.: д.ю.н., проф. О. Окюлов. – Ташкент: ТГЮИ, 2010. С.515-516.

⁸ Видука М.А., Зайцев И.М. Гражданский процесс России. – М., 1999. – С. 263.

⁹ Гражданский процесс./ Под ред. М.К.Треушников. Учебник. (Автор гл. 24. Кудрявцева Е.В.) С. 425.

¹⁰ Уткина И.В. Заочное решение в гражданском процессе. – М., 2003. С. 67.

и других доводах, касающихся дела, и обеспечивающий вынесение заочного решения»¹¹.

Обобщая мнения вышеназванных авторов, а также содержание и смысл соответствующих норм ГПК Республики Узбекистан, можно предложить следующее более четкое толкование данного института, согласно которому «под заочным ведением дела понимается неявка ответчика, извещенного в порядке, указанном в законе, о времени и месте проведения судебного заседания без уважительных причин, на судебное заседание, а также рассмотрение дела и вынесение решения по делу в отсутствие ответчика с согласия истца».

Библиографический список

- Викут М.А., Зайцев И.М. Гражданский процесс России. – М., 1999.
- Гражданский процесс. Особенная часть. /Осокина Г.Л. – М.: Норма, 2010.
- Мамасиддиқов М.М. Фуқаролик процессуал ҳуқуқи. Умумий қисм. Учебник. / Отв. ред.: д.ю.н., проф. О. Окюлов. – Ташкент: ТГЮИ, 2010.
- Осокина Г.Л. Гражданский процесс. Особенная часть. – М.: Норма, 2010.
- Уткина И.В. Заочное решение в гражданском процессе. – М., 2003.
- Черных И.И. Заочное производство в гражданском процессе – М., 2000.
- Шорахметов Ш.Ш. Ўзбекистон Республикасининг Фуқаролик процессуал ҳуқуқи. Учебник. – Ташкент: Адолат, 2001.
- Шорахметов Ш.Ш. Ўзбекистон Республикасининг Фуқаролик процессуал ҳуқуқи. Учебник. – Ташкент: Адолат, 2007.
- Эгамбердиев Э. Алохида тартибда суд ишларини юритиш. Учебное пособие. – Ташкент: Издательство Института философии и права, 2008.
- Эгамбердиев Э. Суд ишларини юритиш муаммолари. Учебное пособие. – Ташкент: Издательство Института философии и права, 2008.
- Эсанова З.Н. Болалар тарбияси билан боғлиқ низоларни судда кўришнинг процессуал хусусиятлари. Монография. – Ташкент: ТГЮИ, 2010.

¹¹ Черных И.И. Заочное производство в гражданском процессе – М., 2000. С. 58.

The Institute of Absentia in the Legislation of the Republic of Uzbekistan (Summary)

*Sevara I. Sobirova**

The article is dedicated to results of examination of simplified procedures at the trial named absentia. This article briefly describes the establishment and historical development of the institution of absentia where a case is considered in absence of the defendant.

The article compares the views of number of scientists, and sets out the author's own position on the issue. The author focuses on characteristics of implementation of this institution in the legislation of the Republic of Uzbekistan since 1997 when the Civil Procedure Code of the Republic of Uzbekistan had been firstly edited with inclusion of the institute of absentia. There has been referred on experience of some foreign countries where the absentia has been used in law enforcement practices for a long time and has recommended itself as an effective to all of justice.

The author, having considered the views of number of scientists and personal opinion, claims for the concept of institution absentia, the purpose of introduction of the institution into the national legislation of the Republic of Uzbekistan, determines the order, grounds for conducting cases within the absentia and adopting a relevant judgment.

Keywords: The institute of absentia; legislation of the Republic of Uzbekistan; the Civil Procedure Code of the Republic of Uzbekistan.

* Sevara I. Sobirova – LL.M., Senior researcher of the Department of Law of Civil Procedure, Tashkent State Institute of Law (Republic of Uzbekistan). sevara.sobirova@mail.ru.

Российско-китайское сотрудничество в Арктике. Возможности и вызовы

Тулупов Д.С.*

В последнее время в структуре стратегического партнёрства России и Китая стало вырисовываться новое измерение – сотрудничество в Арктике. Освоение данного региона сопряжено как с колоссальными возможностями, так и со сложными вызовами, анализ которых и является предметом данной статьи. Наибольшие перспективы арктического сотрудничества двух стран связаны с совместным освоением Северного морского пути.

Ключевые слова: Россия; Китай; Арктика; арктическая политика; Северный морской путь; Конвенция ООН по морскому праву 1982 г.

В последнее время в повестке дня сотрудничества России и КНР стал намечаться совершенно новый пункт – Арктика. Не являясь циркумполярной державой, Китай надеется получить поддержку со стороны России в деле реализации своих региональных интересов. И этому во многом способствует формат стратегического партнёрства, который положен в основу взаимоотношений двух стран. Чтобы сформировать целостное представление о характере российско-китайских отношений в Арктике необходимо решить следующие задачи:

- определить перспективные направления двустороннего сотрудничества по вопросам освоения ресурсов Арктики;
- выявить аспекты арктической политики, по которым у России и Китая существует расхождение интересов, либо которые особенно болезненно воспринимаются одной из сторон;
- разработать обоснование правомерности финансового регулирования навигации по Северному морскому пути.

Обсуждению указанных вопросов была посвящена 1-я российско-китайская конференция по арктическому сотрудничеству, прошедшая 3 сентября 2012 г. при финансовой поддержке Управления по делам Арктики и Антарктики КНР (УДАА) и организованная Университетом океанологии Китая (УОК). От России в конференции принимали участие представители СПбГУ, МГИМО (У) МИД РФ и Совета по оценке

* Тулупов Дмитрий Сергеевич – аспирант факультета международных отношений СПбГУ. touloupovd@yandex.ru.

производительных сил (СОПС), с китайской стороны – Университет океанологии Китая, Шанхайский институт международных исследований, Китайский институт полярных исследований.

По результатам обсуждений эксперты пришли к мнению о том, что в общей арктической повестке дня у России и Китая наблюдается гораздо больше точек соприкосновения, чем расхождений.

В перспективе главным направлением сотрудничества между Россией и КНР в Арктике следует считать совместное освоение Северного морского пути (СМП). В этом плане отметим, что в Декларации лидеров экономик АТЭС, принятой по итогам недавнего Саммита во Владивостоке, среди прочего ставится цель «о достижении 10-процентного увеличения производительности цепочек поставок к 2015 году в плане сокращения времени, затрат и неопределенности при передвижении товаров и услуг в рамках АТР»¹. Комментируя итоги саммита, Президент РФ В. Путин предложил «использовать транзитный потенциал нашей страны, чтобы диверсифицировать региональные и глобальные логистические схемы и сформировать новые, более короткие и более выгодные маршруты между Азиатско-Тихоокеанским регионом и Европой, пролегающие как по континентальной части России, так и по Северному морскому пути»². Перспективы развития СМП затронуты также в статье премьер-министра РФ Д. Медведева, где он отметил «многообещающие перспективы, которые открываются для развития Северного морского пути, который в два раза короче нынешних маршрутов из Европы в Восточную Азию через Индийский океан»³.

Китай с очевидностью перенацеливает на Арктику свои грузопотоки, идущие в направлении Европы и восточного побережья Северной Америки, что для него особенно актуально в условиях продолжающегося мирового финансового кризиса. В свою очередь, для России появление на трассах СМП китайского тоннажа с избытком обеспечит заказами отечественный ледокольный флот, и соответственно на порядок увеличит объём выручки «Атомфлота» за счёт взимаемых сборов. Высказываемое иногда китайскими специалистами, например,

¹ 2012 APEC Ministerial Statement. Annex B – Towards Reliable Supply Chains. // < http://apec.org/Meeting-Papers/Ministerial-Statements/Annual/2012/2012_amm/annex-b.aspx >. 5-6 September 2012.

² Пресс-конференция В. Путина по итогам форума АТЭС. // Сайт Президента РФ. < <http://www.kremlin.ru/transcripts/16432/work> >. 9 Сентября 2012.

³ Медведев Д. Россия – связующее звено АСЕМ. // Российская Газета. < <http://www.rg.ru/2012/11/04/medvedev-site.html> >. 5 Ноября 2012.

профессором Университета океанологии Китая, Го Пейцзиной, предложение, чтобы Россия и Китай заключили отдельное двустороннее соглашение и образовали консорциум по управлению СМП, вряд ли найдет понимание в правительстве РФ, будучи воспринятой как ещё одна попытка интернационализации российской Арктики⁴. Но помнить о нем следует.

Возрастающий интерес вызывает у Китая сотрудничество с Россией в сфере освоения нефтегазовых ресурсов Арктики. По словам Ван Хайяня, начальника отдела международных связей Китайской Национальной нефтегазовой корпорации (CNPC), его компании особенно интересно принять участие в освоении шельфа полуострова Ямал и Охотского моря. Свидетельством этого является, в частности, заключение корпорацией CNPC в ноябре 2010 г. соглашения о стратегическом партнёрстве с компанией «Совкомфлот», а в январе 2011 г. – с «Роснефтью» меморандум о совместном освоении арктических ресурсов.

Для «полноценного» участия Китая в освоении Арктики его нефтегазовая, а также судостроительная промышленность нацеливаются на ускоренное развитие сегмента ледовых технологий. Очевидно, что в реализации данного приоритета КНР не обойтись без помощи извне, поэтому есть все основания полагать, что это станет третьим измерением арктического сотрудничества России и КНР. Но пока что Китай «... не приступил к развитию сегмента ледовых технологий, в котором доминируют проектные и инженеринговые фирмы из скандинавских стран... Именно с ними следует начать заключать соглашения о передаче технологий (technology transfer agreements)»⁵. Первые шаги в данном направлении КНР предприняты: в августе 2012 г. Главное

⁴ Весьма показательной в этом отношении может служить статья, опубликованная в «Российской газете» в октябре 2008 г., где говорилось: «...страны Северной Америки и Скандинавии продолжают лоббировать «интернационализацию» или «транснационализацию» Северного морского пути, чтобы прямо или косвенно отстранить Россию от эксплуатационной и тарифной политики в отношении упомянутой артерии. И таким образом контролировать работу столь важной трассы... Так, есть идеи создать трансарктический консорциум для управления Севморпутём и аналогичные структуры транснационального управления арктическими ресурсами. А главный аргумент таких проектов в том, что артерии и ресурсы общемирового значения не могут быть прерогативой только той страны, где есть такие ресурсы и (или) артерии». Цит. по: Чичкин А. Заполярный транзит. // Российская Бизнес-Газета. 14 Октября 2008.

⁵ Nong H. The melting Arctic and its impact on China's maritime transport. // Research in Transportation Economics. Vol. 35. 2012. P. 52.

океанологическое управление Китая подписало с финской фирмой Aker Arctic Technology контракт на разработку инженерного проекта нового китайского ледокола, который планируется ввести в строй в 2014 г.⁶

Соответственно Россия должна обязательно учитывать факт наличия жесткой конкуренции в сфере ледовых технологий, сосредоточив усилия на развитии тех подразделов, где у отечественных предприятий уже имеются свои конкурентные преимущества (например, холодостойкие конструкционные материалы, подводная робототехника).

Интерес для китайских компаний представляет также освоение и импорт рудных полезных ископаемых российской Арктики, особенно её восточного сектора, простирающегося от пролива Вилькицкого на западе до мыса Дежнева на востоке. Опережающие темпы промышленного развития Китая (даже с поправкой на их снижение из-за негативного воздействия международного финансового кризиса) могут обеспечить стабильный спрос на стратегические запасы каменного угля, редкоземельных металлов и алмазов, сосредоточенных в Якутии, олова Новосибирских островов, а также золота и серебра Чукотки.

Наконец, еще одно направление сотрудничества между КНР и Россией в Арктике касается участия китайских компаний в модернизации инфраструктуры российской Арктики, а именно реконструкции и строительства портов, автомобильных и железных дорог, мостов, и т.д. Соответствующие перспективы китайские специалисты оценивают с точки зрения вложения капитала в конкретные строительные проекты и использования на них китайских сезонных рабочих. Последнее предоставило бы Пекину дополнительную возможность «разгрузить» свой избыточный рынок рабочей силы. Тем более что за последние несколько лет спрос на услуги китайских сезонных рабочих неуклонно рос, во многом благодаря их исключительной выносливости, высокой производительности и низким требованиям по оплате труда (обычно они соглашались работать за половину стандартной ставки заработной платы)⁷.

Совершенно особое значение Китай уделяет проведению совместных с Россией научных исследований Арктики. Это обусловлено тем,

⁶ Stensvold T. Kina bestiller isbryter. // Teknisk Ukeblad < <http://www.tu.no/industri/2012/08/06/kina-bestiller-isbryter> >. 6 August 2012.

⁷ Например, усилиями свыше тысячи гастарбайтеров из Поднебесной велось сооружение двух плотин и ряда инфраструктурных объектов гидроэлектростанции «Караньюкар», расположенной на востоке Исландии и введенной в эксплуатацию в ноябре 2007 г. See: *Iglebeak O.* Creating New Klondike Spirit. // Nordregio Journal. Vol. 7. No.2. June 2007. P. 5.

что через систематическое изучение природы и климата Арктики Китай получает возможность прочно обосновать свою сопричастность к данному региону. Для заинтересованных стран, которые чисто географически не имеют доступа к арктическим районам, но при этом стремятся закрепить легитимность своего интереса к сконцентрированным здесь ресурсам (в первую очередь, в глазах признанных циркумполярных держав), такой подход оказывается весьма востребованным.

В ходе Конференции китайские эксперты неоднократно подчеркивали, что процессы водообмена между морями Арктики и северной части Тихого океана непосредственно влияют на состояние и объёмы запасов морских биоресурсов в прибрежных районах Китая. Этот аспект является для Пекина ключевым в обеспечении национальной продовольственной безопасности. Кроме того, арктический воздух, проходя над Сибирью, часто приносит с собой проливные дожди, наводнения и ураганы (достаточно вспомнить трагедию в юго-западных провинциях лета 2008 г. и недавнее наводнение лета 2012 г.). Поэтому, для Китая принципиально важно понимать и по возможности влиять на поддержание экологического баланса в регионе. Отсюда, как следствие, активная научно-исследовательская деятельность в Арктике. Причём как самостоятельная (пять арктических экспедиций ледокола Сюэлун, проведенные в 1999, 2003, 2008, 2010 и 2011), так и в виде двустороннего и многостороннего сотрудничества. Наиболее наглядным примером последнего может служить активное участие Китая в работе Международного полярного года 2007/2008, план мероприятий которого готовило 12 правительственных ведомств при общей координации со стороны Государственного океанологического управления.

К числу наиболее проблемных аспектов сотрудничества в Арктике китайские эксперты – участники Конференции отнесли следующие.

Во-первых, наличие у определенной части российской политической и академической элиты крайне негативного восприятия роли Китая в процессе освоения Арктики. В последние годы нагнетание подобного рода оценок не только в России, но и, в первую очередь, на Западе выразилось в закреплении в общественно-политическом сознании феномена «китайской угрозы в Арктике». Для Китая, который стремится доказать конструктивность своих арктических интересов, такой имидж неприемлем и китайские политики вместе с профильными экспертами стараются сделать всё, чтобы его устранить.

Во-вторых, дискриминационный характер российского (налогового) законодательства, которое ставит массу искусственных ограничений перед китайскими бизнесменами.

Больше всего критики с китайской стороны вызывает российский подход к управлению Северным морским путём. В частности, капитан ледокола «Сюзелун» Ван Цзячжун указывает на отсутствие у китайских судоводителей доступа к информации относительно прогнозов погоды, ледовой обстановки и прочих условий навигации по СМП, которая предоставляется только на русском языке и зачастую приходит с опозданием.

Капитан Ван указывает также на наличие некоего «правового спора» по поводу «правового статуса восточного района Северо-восточного прохода»⁸. Поднимать такие вопросы не в компетенции капитанов судов (вообще, на сегодня никто из заинтересованных иностранных государств статус Северного морского пути, в том числе – его восточной части, официально не оспаривал). Поэтому полагаем, что в данном случае Ван Цзячжун явился неофициальным рупором китайского правительства⁹. Чем это может быть вызвано?

Самым болезненным аспектом арктического судоходства для китайской стороны, являющейся активным сторонником свободы мореплавания, остаётся необходимость уплаты сборов за проводку судов по СМП. Сегодня размер сборов устанавливается в одностороннем порядке российской стороной и, по мнению ряда иностранных судовладельцев, нередко оказывается завышенным, дискриминационным.

Российская сторона придерживается иного мнения, подчеркивая, что в течение последних лет она последовательно адаптирует свои требования к интересам судовладельцев. Первым, и самым главным, шагом в этом направлении стала отмена устаревшей системы тарифов на услуги российского ледокольного флота, которая была изложена в соответствующем приказе Федеральной службы по тарифам (ФСТ) от 26 июля 2005 г.¹⁰ Жестко фиксированный в нём уровень ставок делал использование кратчайшего арктического маршрута для иностран-

⁸ COSCO seeks to study Arctic shipping with Iceland. // Lloyd's List. < <http://www.lloyd-slist.com/ll/sector/ship-operations/article407505.ece> >. 17 September 2012.

⁹ Очевидно, имеется в виду сектор Восточной Арктики, расположенный между проливом Вилькицкого на западе и Беринговым проливом на востоке.

¹⁰ Приказ № 322-г «Об установлении тарифов на услуги ледокольного флота на трассах Северного морского пути». / Федеральная Служба по тарифам. 26 Июля 2005.

ных компаний экономически неэффективным. Ситуация изменилась, когда накануне начала летней навигации 2011 г. ФСТ издала новую редакцию приказа, в которой вводилась гибкая система тарификации. Размер ставок в ней остался прежним. Однако в заголовке появилось ключевое слово: «предельный», обозначающее возможность поиска взаимовыгодной цены между судовладельцем и ледокольным оператором в установленном диапазоне¹¹. Теперь ценообразование на услуги отечественного ледокольного флота стало осуществляться в соответствии с текущими параметрами рынка морских перевозок. По мнению руководителя Некоммерческого партнерства по координации использования СМП, В.В. Михайличенко, именно это законодательное нововведение помогло обеспечить успех и рекордные показатели по транзиту грузов в направлении Восток-Запад, достигнутые летом-осенью 2011 г. и составивших 835 тысяч тонн¹².

В современном государственном подходе к управлению СМП четко просматривается также устойчивая динамика сокращения номенклатуры тарифов за использование данной трассы. Так, в тексте проекта Федерального Закона о СМП, утвержденного Государственной Думой РФ в первом чтении в ноябре 2011 г., фигурировало три сбора:

- арктический корабельный;
- ледокольный;
- ледово-лоцманский¹³.

Но в своей окончательной редакции, утвержденной в конце июля 2012 г., документ содержал лишь последние два сбора¹⁴. Главная причина удаления арктического корабельного сбора заключается в его

¹¹ Подробнее см.: Приказ № 122-т/1 «Предельные тарифы на услуги ледокольного флота на трассах Северного морского пути для обеспечения перевозок грузов». // Российская Газета. < <http://www.rg.ru/2011/06/29/tarif-dok.html> >. 7 Июня 2011.

¹² Михайличенко В. В. Севморпуть становится выгодным для транзита. // Морские вести России. № 4. <http://www.morvesti.ru/analytics/index.php?ELEMENT_ID=14832>. 2012.

¹³ Законопроект № 608695-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственного регулирования торгового мореплавания в акватории Северного морского пути». // Сайт Государственной Думы РФ. < [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=608695-5](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=608695-5) >. Ноябрь 2011.

¹⁴ Федеральный закон № 132 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственного регулирования торгового мореплавания в акватории Северного морского пути», 28 июля 2012 г. // Российская Газета. < <http://www.rg.ru/2012/07/30/more-dok.html> >. 30 Июля 2012.

очевидно дискриминационном характере в отношении судовладельцев, причем как иностранных, так и отечественных. Сохранение арктического корабельного сбора неизбежно повлекло бы за собой удорожание товаров, которые завозятся по СМП, дополнительную нагрузку на бюджет региона¹⁵.

21 июля 2012 г., за неделю до подписания В. Путиным Федерального Закона о СМП, Россия стала членом Всемирной торговой организации (ВТО). В этой связи возникает вопрос о совместимости наличия сборов за использование СМП и новых обязательств России в рамках организации, одним из руководящих принципов которой является ликвидация/минимизация всяких барьеров (пошлин, тарифов, и т.п.), мешающих развитию международной торговли. Другими словами, насколько велика вероятность того, что страны – участницы ВТО попробуют принудить Россию отказаться от права взимания платы за пользование СМП?

Вероятность таких попыток довольно высока. И скорее всего они будут в первую очередь исходить от государств, которые активно проповедуют принцип свободы мореплавания (в их числе США, Европейский Союз, Япония и... Китай). Показателен в этом плане доклад, посвященный проблемам управления Арктикой, презентация которого состоялась 25 июня 2012 г. перед депутатами Европарламента. В части, касающейся СМП (называемого в документе «North Passage» (Северный проход), говорится: «на протяжении целого ряда лет наблюдаются тревожные сигналы того, что российские власти стремятся максимизировать прибыль за счёт введения обязательного ледокольного сопровождения иностранных судов на определенных участках прохода или выдвижения требования о найме специально обученного российского персонала, отвечающего за безопасность плавания. Учитывая тот факт, что на протяжении многих лет европейские авиакомпании были вынуждены платить за пролеты над Сибирью (так как Россия не являлась членом ВТО), перспективы выглядят не очень радужными»¹⁶.

¹⁵ Изменение границ Северного морского пути грозит удорожанием северного завоза. // Интернет-издание «Север – наш!». < <http://severnash.ru/economics/sevmorput/5623-izmenenie-granic-sevmorputi-grozit-udorozhaniem-severnogo-zavoza.html> >. 4 мая 2012.

¹⁶ De Los Fayos. G. Arctic Governance: Balancing Challenges and Development. // European Parliament. 25 June 2012. P 20.

Снижение размера пошлин за транссибирские перелёты уже началось, и в 2014 г. они должны быть полностью отменены¹⁷.

Нельзя допустить, чтобы такая же судьба постигла и сборы за использование СМП. У России есть убедительные доводы для того, чтобы отстаивать свои интересы в области финансового регулирования арктического судоходства. В основу соответствующего обоснования должны быть положены нормы международного морского права, признанные всеми заинтересованными сторонами (в т.ч. и КНР). Они состоят в следующем.

Самое важное: зафиксированные в соответствующем федеральном законе сборы, являются не фискальным анахронизмом, а платой за конкретные услуги (ледокольное сопровождение и лоцманская проводка во льдах), которые предоставляются иностранным компаниям отечественным ледокольным оператором! Употребление термина «конкретные» имеет в данном случае принципиальное значение, отсылая к двум важным статьям Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. В частности, статья 26 Конвенции устанавливает, что «иностранное судно, проходящее через территориальное море, может облагаться только сборами в оплату за конкретные услуги, оказанные этому судну (выделено автором)»¹⁸. Далее, в статье 127 Конвенции говорится о том, что «транзитное движение не подлежит обложению никакими таможенными пошлинами и налогами или другими сборами, за исключением сборов, взимаемых за конкретные услуги, оказываемые в связи с таким движением (выделено автором)»¹⁹. Соответственно предполагается положительный ответ на вопрос о легитимности практики взимания российской стороной сборов за использование СМП.

Вторым аргументом является особый статус Северного морского пути, прописанный в ряде основополагающих политических документов, а именно в Основах государственной политики в Арктике до 2020 г. (где СМП – «национальная единая транспортная коммуникация России») ²⁰ и Федеральном законе о СМП (акватория СМП яв-

¹⁷ Россия избавит авиакомпании из ЕС от «пролетных» сборов с 2014 года. // Newsru.com < <http://www.newsru.com/finance/25nov2011/sbor.html> >. 25 Ноября 2011.

¹⁸ Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву, 10 декабря 1982 г. Статья 26 п. 2. // Сайт ООН. < http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/lawsea.shtml >.

¹⁹ Там же. Статья 127. п. 1.

²⁰ Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу. // Совет безопасности РФ. < <http://www.rg.ru/2009/03/30/arktika-osnovy-dok.html> >. 27 Марта 2009.

ляется исторически сложившейся национальной транспортной коммуникацией РФ)²¹.

Наконец, в-третьих, даже при отсутствии в летний период серьёзных ледовых препятствий, судовладелец не может игнорировать сам риск возникновения ситуации, в которой помощь со стороны ледокольного эскорта может быть жизненно необходима. Тем более, что факторов риска в Арктике предостаточно (даже не взирая на видимый эффект от изменения климата в регионе). Это и дрейфующие айсберги, и поля однолетнего льда (механическое воздействие которого не менее опасно чем пакового), и сложные нестабильные погодные условия. В этих условиях выбор в пользу сотрудничества с «Атомфлотом» является вполне закономерным и оправданным.

Другое дело, что уровень услуг, предоставляемых отечественным ледокольным оператором, а также Администрацией СМП, должен постоянно повышаться и становиться максимально привлекательным для иностранных судоходных компаний. До начала круглогодичного использования транспортного потенциала российской Арктики (ожидаемого по некоторым подсчётам к началу 2020 г.) указанным ведомствам необходимо решить массу рабочих задач, наиболее актуальными из которых следует считать:

- модернизацию и увеличение состава ледокольного флота за счёт введения в строй новых единиц;
- создание подробных и надежных карт и лоций всей акватории СМП (особенно её восточной части);
- развертывание широкой сети метеостанций вдоль всего северного побережья России с параллельным внедрением спутниковых систем мониторинга климата Арктики;
- максимальное сокращение времени рассмотрения заявки на использование СМП.

По результатам 1-ой конференции российско-китайского арктического сотрудничества её участники пришли к общему мнению о том, что данное мероприятие необходимо в дальнейшем преобразовать в полноценный межправительственный форум. Регулярное функционирование этой площадки обеспечит реализацию замкнутого цикла

²¹ Федеральный закон № 132 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственного регулирования торгового мореплавания в акватории Северного морского пути», 28 июля 2012 г. // Российская Газета. < <http://www.rg.ru/2012/07/30/more-dok.html> >. 30 Июля 2012.

процесса принятия решений в области двустороннего арктического сотрудничества – от выдвижения проектов экспертами и учёными и до их утверждения политиками и бизнесменами.

Необходима поддержка идеи Российско-Китайского Форума Арктического Сотрудничества (РКФАС) на правительственном уровне. Это будет способствовать не только укреплению двусторонних связей в рассматриваемом регионе между Россией и Китаем. В перспективе, когда результативность РКФАС станет осязаемой, для России откроются перспективы создания аналогичных двусторонних площадок с другими внерегиональными государствами (как в Европе, так и в Восточной Азии), заинтересованными в освоении Арктики.

В целом можно сделать вывод о том, что арктическое сотрудничество России и Китая обладает большим потенциалом. В системе его приоритетов главным следует считать освоение Северного морского пути. В данной области стороны могут реализовать свои максимальные преимущества. Кроме того, развитие арктического судоходства представляется гораздо более «реалистичным» активом двустороннего сотрудничества по сравнению с проектами на шельфе, выполнение которых очень часто сопряжено с задержками или отменой²². Единственным проблемным аспектом, который беспокоит Китай, является вопрос о сборах, взимаемых с иностранных (в т.ч. китайских) судоходных компаний за пользование СМП. Однако, в отличие от других игроков, категорически протестующих против подобной практики (США, Европейский Союз, Япония), Китай готов выработать с Россией консенсус по данному вопросу. Тем более что обе страны связаны узами стратегического партнёрства.

²² Наиболее показателен здесь пример Штокмановского месторождения, разработка которого была свернута в этом году.

Russia and China's Cooperation in the Arctic. Challenges and Opportunities (Summary)

*Dmitry S. Tulupov**

Recently, strategic partnership between Russia and China was extended with the new dimension, namely cooperation in the Arctic. Both opportunities and challenges could be discovered in this region and their analysis will be the focus of this article. The most promising issue of bilateral Arctic cooperation appears to be the joint development of the Northern Sea Route.

Keywords: Russia; China; Arctic; Arctic policy; the Northern Sea Route; UNCLOS.

* Dmitry S. Tulupov – post-graduate student of the Faculty of International Relations, Saint Petersburg State University. touloupovd@yandex.ru.

ДОКУМЕНТЫ

Правовые основы арктической политики Европейского союза

*Вылегжанин А.Н.**

*Шаповалов Б.П.***

Обнародование официального текста последнего по времени документа Европейского союза (далее также – ЕС) по арктической политике¹, перевод которого публикуется в настоящем номере журнала, позволяет в целом охарактеризовать современную правовую позицию Европейского союза в отношении Арктики.

К Арктическому региону в течение длительного времени «Европейский союз проявлял ограниченный интерес», вследствие чего у институтов ЕС «отсутствует систематическая информация», и они «не готовы к рассмотрению вопросов Арктики» – так отмечалось в исследовании, подготовленном в 2008 г. по заказу Северного совета министров². Кристаллизация в международном правосознании *роли Арктики в глобальном изменении климата на нашей планете* позволили ЕС, имеющему

* Вылегжанин Александр Николаевич – д.ю.н., профессор, член Экспертного совета по Арктике и Антарктике при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

** Шаповалов Борис Петрович – к.ю.н., зам. директора Центра правовых исследований СОПС при Президиуме РАН.

¹ European Commission High Representative of the European Union for foreign affairs and security policy. Brussels, 26.6.2012 joint (2012) 19 final. Joint communication to the European parliament and the Council. Developing a European Union Policy towards the Arctic Region: progress since 2008 and next steps {SWD(2012) 182 final} {SWD(2012) 183 final} – перевод этого документа на русский язык публикуется в настоящем номере журнала.

² The European Union and Arctic. Policies and actions. Nordic Council of Ministers, Copenhagen. 2008. P. 13.

весьма разработанную *природоохранную политику* и ее *правовые основы*, значительно повысить свой голос в международном обсуждении арктических проблем. В 1991 г. Финляндия, еще не будучи членом ЕС, дала импульс «околополюсному природоохранному сотрудничеству». После присоединения Финляндии (и Швеции) в 1995 г. к ЕС в это сотрудничество вовлекаются и органы ЕС. В 1997 г. предложено сотрудничество в рамках «Северного измерения (*the Northern Dimension*)», пространственный район действия которого был четко обозначен – именно, только севером Европы. «Северное измерение» определено как «общие рамки для содействия диалогу и конкретному сотрудничеству, усилению стабильности, благосостоянию и устойчивому развитию на севере Европы». В такое сотрудничество вовлекались многие страны и их территории – от Исландии и Дании (Гренландия) до северо-западных территорий России, включая Мурманскую, Архангельскую, Калининградскую области. На 1-й Конференции министров иностранных дел стран «Северного измерения» в 1999 г. были обозначены главные темы сотрудничества: защита окружающей среды; устойчивое развитие; исследования в Арктике³. В 2001 г. обозначена новая инициатива – «*природоохранное партнерство Северного измерения (the Northern Dimension Environmental Partnership)*», нацеленная, в основном, на финансирование международной программы управления утилизацией ядерных отходов⁴. В 2006 г. Европейским союзом, Россией, Норвегией и Исландией была согласована «обновленная концепция «Северного измерения». Ее суть – «региональное выражение четырех пространств, общих для ЕС и России, с полным участием (*with the full participation*) в них Исландии и Норвегии», а также фокусирование внимания таких государств на вопросах «уязвимой окружающей среды, здравоохранения, социальной защиты и прав коренных народов». Что касается ссылки на «четыре пространства», то имелись в виду те, которые были обозначены в 2003 г., в рамках исполнения заключенного еще в 1997 г. *Соглашения между ЕС и Россией о партнерстве и сотрудничестве*: общее экономическое пространство, «включая природоохранные вопросы»; пространство для свободы, безопасности и правосудия; пространство для сотрудничества в области военной безопасности; пространство для исследования и образования, включая культурные аспекты. В 2005 г. стороны приняли «дорожные карты (*road maps*)»

³ The European Union and Arctic... P. 18.

⁴ Ibid. P. 20.

в качестве инструментов их согласованных действий в краткосрочной и среднесрочной перспективе управления общими пространствами.

Что касается *институциональных* механизмов, в которых ЕС стремится продвигать свою *природоохранную арктическую политику*, то в качестве них следует указать, прежде всего, на следующие:

- *Северный совет министров (Nordic Council of Ministers)*;
- *Баренцевоморский Евроарктический совет (Barents Euro-Arctic Council)*;
- *Арктический совет (Arctic Council)*.

Из этих институтов главную роль играет в настоящее время *Арктический совет* – созданный на основе *Оттавской декларации* 1996 г. форум арктических государств, квалифицируемый по одним источникам уже как международная *межправительственная организация* (особенно, после создания постоянного секретариата в Норвегии), по другим – как *международная сессионно функционирующая конференция*. В Арктическом совете участвуют 8 государств: Дания, Канада, Исландия, Норвегия, Россия, США, Швеция, Финляндия; – их *национальные организации* коренных народов Севера – в качестве постоянных участников Совета: Циркумпольная конференция инуитов, Международная ассоциация алеутов, Совет саамов, Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ и др.; – государства, *приглашаемые в качестве наблюдателей*; – *международные организации-наблюдатели*: Комиссия ООН по окружающей среде в Европе, Совет министров Северных стран, Постоянный комитет парламентариев Арктического региона, Северный форум, Всемирный фонд природы, Международный союз охраны природы и др.

Статус постоянного наблюдателя в Арктическом Совете стремится получить и *Европейский союз*. ЕС в настоящее время позиционирует себя как самое влиятельное в сфере *охраны арктической окружающей среды* региональное объединение государств. Вместе с тем, для ЕС сама постановка вопроса о формулировании его глобальной арктической политики – относительно новая. Из 27 государств – членов ЕС⁵ только одно – именно, *Дания* (из-за того, что *о. Гренландия* составляет часть ее государственной территории) является *государством, прибрежным*

⁵ Хотя Норвегия – не член ЕС, она участвует в Соглашении о Европейском экономическом районе (*the European Economic Area Agreement*). Такая форма сотрудничества с ЕС позволяет ей применять право ЕС о внутреннем рынке с исключениями для рыбохозяйственного и сельскохозяйственного секторов экономики.

к Северному Ледовитому океану (*Arctic coastal state*). Еще два государства – члена ЕС – Швеция и Финляндия – являются членами «арктической восьмерки» – то есть Арктического совета. К ним в ближайшей перспективе присоединится Исландия. Кроме того, ее гражданин избран членами Арктического Совета руководителем (директором) Секретариата Арктического Совета.

Документами ЕС, определяющими его арктическую политику, наиболее проработанными и имеющими высокий политико-правовой уровень, считаются:

– Резолюция Европейского парламента от 30 сентября 2008 г. по управлению Арктикой.

– Сообщение Европейской комиссии Европейскому парламенту и Совету «Европейский Союз и Арктический регион» от 20 ноября 2008 г.

– Резолюция Европейского парламента о политике ЕС в высокоширотной Арктике по ее устойчивому развитию (принята Европейским парламентом 20.01.2011 г.) / *Motion for a European Parliament resolution on a sustainable EU policy for the High North, (2009/2214(INI))*.

– Совместное заявление европейскому парламенту и совету «Развитие политики Европейского союза в Арктическом регионе: прогресс с 2008 года и последующие шаги» от 26 июня 2012 г.

Английское название Резолюции Европейского парламента от 30 сентября 2008 г. по управлению Арктикой – “*European Parliament resolution on Arctic Governance*”. Следует отметить, что это – не первый принятый Европейским парламентом документ по Арктике. Так, с 1999 г. им принято несколько резолюций о «Северном измерении». В 2005 г. Европарламент принял резолюцию о будущем «Северного измерения», в которой он, в частности призвал Европейскую комиссию воспользоваться предстоящим Международным полярным годом с тем, чтобы выдвинуть, «совместно с Арктическими партнерами», новые инициативы в направлении разработки «Хартии для управления Арктикой (*Charter for Arctic Governance*)». В марте 2007 г. Европарламент выступил с инициативой созвать Парламентскую конференцию по «Северному измерению». Эта конференция, в свою очередь, возобновила призыв к разработке «Хартии для управления Арктикой». Одна из групп Европарламента организовала в мае 2008 г. семинар по управлению Арктикой. Эти аккумулированные по инициативе европейских

институтов предложения получили дальнейшее развитие в ходе Конференции, организованной *Северным советом министров* (9-10 сентября 2008 г., Илулиссат, Гренландия)⁶.

В таком контексте рассматриваемую резолюцию Европарламента от 30.09.2008 г. нельзя считать случайной, «непрофильной» для ЕС. В данном документе Европейский парламент, сославшись на большое число документов и международных форумов, полностью или частично посвященных арктической тематике, отметил, в частности,

– что «геополитическая и стратегическая значимость Арктического региона возрастает»;

– что «арктический регион в настоящее время не подпадает под действие каких-либо норм или правил многостороннего уровня, поскольку никогда не ожидалось, что он станет судоходным путем или районом коммерческого использования»;

– что «в последние годы интенсивность движения морских судов в Арктике значительно увеличилась вследствие возросшего интереса к бурению здесь морских недр и более частому проходу круизных судов»;

– что «Арктический регион может содержать порядка 22 процентов неоткрытых мировых запасов нефти и газа (the Arctic region may contain close to 22% of the world's undiscovered oil and gas reserves)»;

– отмечен тот факт, что «показатели глобального потепления в Арктике гораздо выше, чем в остальном мире», именно, «повышение температуры на 2 С за последние сто лет, в то время как в остальном мире этот показатель в среднем равен 0,6 °С», и что «изменения климатических условий в Арктике привели к тому, что, например, эскимосы больше не могут охотиться традиционными способами, так как лед слишком тонок и не может выдерживать их сани, а такие дикие животные, как белые медведи, моржи и полярные лисы, находятся в опасности из-за исчезновения их естественной среды обитания»;

– что «три государства – члена ЕС являются арктическими»⁷, а «еще два арктических государства ... присутствуют на внутреннем рынке ЕС посредством Соглашения о Европейском экономическом

⁶ «Common Concern for the Arctic». – Conference arranged by the Nordic Council of Ministers. Conference Report. Printed in Denmark. 2008. 166 pp.

⁷ Имелись в виду на 2008 г. Дания, Швеция и Финляндия. К ним к настоящему времени, после положительного решения ЕС в 2010 г., присоединяется Исландия.

пространстве»⁸, так что «ЕС и ассоциированные с ним государства составляют более половины числа членов Арктического Совета»;

– в тексте резолюции Европарламента акцент сделан на необходимость адекватного международного реагирования на последствия изменений климата для коренных народов Севера; подчеркнуто, что «в любые международные решения, относящиеся к этим вопросам, должны быть вовлечены народы и государства Арктики». Европарламент призвал Комиссию сформулировать «значимую Арктическую политику ЕС»; «поставить политику в области энергетики и безопасности в Арктике в число приоритетных вопросов повестки дня» и «рассмотреть, как ЕС и арктические государства могут работать совместно для достижения общих амбициозных целей в связи с изменением климата, устойчивым развитием, растущей безопасностью в поставках энергоносителей и более эффективным их внутренним рынком».

В числе установок, которые Европарламент сформулировал в адрес Европейской комиссии – «включить в свою повестку дня вопросы энергетической политики и политики безопасности в арктическом регионе и предложить, в частности, в своем предстоящем сообщении по этому региону соответствующие темы и процедуры совместной работы для ЕС и арктических государств в сферах изменения климата, устойчивого развития, безопасности энергоснабжения и безопасности на море»; – *«получить статус наблюдателя в Арктическом Совете».*

Важно, что в *Резолюции Европейского парламента* от 9 октября 2008 года учтена Илулиссатская декларация, принятая пятью арктическими государствами (Данией, Канадой, Норвегией, Россией, Соединенными Штатами) 28 мая 2008 г.⁹.

Вместе с тем, вопреки подходу, отраженному в Илулиссатской декларации 2008 г. пяти арктических прибрежных государств, в рассматриваемом документе Еврокомиссии предложено подготовиться «к открытию международных переговоров, направленных на принятие международного договора об охране Арктики, следуя примеру Договора об Антарктиде, дополненного Мадридским протоколом 1991 года».

Что касается второго значимого правового акта ЕС о политике в Арктике – *Сообщения Еврокомиссии Европейскому парламенту и Совету*

⁸ Имелись в виду Норвегия и, на тот период, Исландия.

⁹ Подробнее о большом значении этой резолюции в современном статусе Арктики см., например: Региональный уровень праворегулирования отношений государств в Арктике (комментарий). – МЖМП, № 1, 2012. С. 270-297.

«Европейский союз и Арктический регион» от 20 ноября 2008 г., то в нем излагаются «интересы ЕС» и предлагается «государствам – членам ЕС и его учреждениям принять меры, направленные на достижение трех главных целей арктической политики:

- защита и сохранение Арктики во благо ее населения,
- поощрение устойчивого использования ресурсов,
- содействие совершенствованию многостороннего управления в Арктике».

В числе перечисленных в документе предложений о таких мерах:

- Разработка новых исследовательских программ, касающихся повышения уровня моря, истончения морского льда, таяния вечной мерзлоты, а также связанных с этими явлениями последствиями, ведущими к ускоренному потеплению и оказывающими другие антропогенные воздействия на арктические экосистемы.

- Оценка состояния и эволюции развития арктической окружающей среды с целью содействия формулированию соответствующей политики ЕС.

- Создание новой научно-исследовательской инфраструктуры и расширение возможностей для мониторинга и наблюдения.

- Содействие завершению проекта по строительству исследовательского и экспериментально-промышленного ледокола «Северная Аврора».

Третий базовый документ – Резолюция Европейского парламента о политике ЕС в высокоширотной Арктике по ее устойчивому развитию (принята Европейским парламентом 20.01.2011 г.) – предусматривает, что Сообщение Комиссии от 20 ноября 2008 г. «Европейский союз и Арктический регион» является «первым официальным шагом в ответ на призыв Европейского парламента выработать политику ЕС в отношении Арктики». Отмечено, что «обращение Исландии о присоединении к ЕС приведет к тому, что ЕС необходимо будет в большей мере учитывать арктический регион в ее геополитической перспективе» и, что Норвегия, «являясь надежным партнером, связана с ЕС через Соглашение о европейском экономическом пространстве». Констатируется, что «последовательная выработка политики ЕС в отношении Арктики должна основываться на признании существующих международных, многосторонних и двусторонних договоренностей». В документе далее подчеркивается, что «определенные виды политической деятельности в отношении Арктики относятся к исключительной компетенции

Союза, такие, например, как сохранение морских биологических ресурсов в рамках единой рыболовной политики, а также другие виды деятельности, осуществляемые совместно с государствами-членами»; что «при выработке своей политики в Арктике ЕС исходит из наилучших имеющихся научных данных и понимания процессов, затрагивающих Арктику»; что ЕС должен поводить такую политику, которая гарантирует, что при принятии мер, направленных на решение проблем окружающей среды, учитываются интересы населения арктического региона, включая его коренные народы, в области защиты и развития региона»; что необходима разработка «единой, скоординированной политики ЕС в арктическом регионе, в которой были бы четко прописаны приоритеты ЕС, потенциальные вызовы и стратегия». В таком контексте в документе отмечено «особое значение надежности и безопасности новых мировых торговых морских маршрутов в Арктике, в частности, для экономики ЕС и его государств-членов, на долю которых приходится 40 % мировых морских перевозок». Приветствуется «работа Международной морской организации по подготовке обязательного Кодекса по судоходству в Арктике, а также ее участие в рабочих группах Арктического совета, в частности, в Целевой рабочей группе по поиску и спасанию». Подчеркивается, что «ЕС и его государства-члены должны активно отстаивать свободу морей и право свободного прохода по международным водным путям» в Арктике.

Государства региона призываются «обеспечивать положение, при котором все действующие транспортные маршруты, а также те, которые могут появиться в будущем, были бы открыты для международного судоходства, а также воздерживаться от введения каких-либо односторонних произвольных ограничений, финансовых или административных, которые бы препятствовали судоходству в Арктике, за исключением международно-согласованных мер, направленных на повышение безопасности или защиту окружающей среды».

В документе отмечена потребность в арктических природных ресурсах для растущего населения мира, признается «рост заинтересованности в них, а также суверенные права на такие ресурсы арктических государств в соответствии с международным правом». В этой связи рекомендуется «всем участвующим в такой деятельности государствам предпринять меры с целью обеспечения максимально возможной безопасности, соблюдения социальных и экологических стандартов при разведке и разработке природных ресурсов» в Арктическом регионе.

Обращено особое внимание на тот факт, что механизмы оценки воздействия на окружающую среду «станут основными средствами управления конкретными проектами и программами в Арктике».

Весьма показательно, что в документе упоминается и о дискуссионности вопроса о толковании Договора о Шпицбергене в том, что касается его «применимости к континентальному шельфу и морским зонам» Шпицбергена. Как сказано в документе ЕС, «учитывая относительно легкую доступность ресурсов континентального шельфа» вокруг Шпицбергена, ЕС «приветствовал бы заключение соглашения о правовом статусе этого шельфа». Выражена «уверенность в том, что любые возможные споры будут решаться конструктивным образом».

Обозначена и позиция ЕС в отношении того, что до начала новых промышленных рыбных промыслов в Северном Ледовитом океане в районе за пределами 200-мильных исключительных экономических зон пяти арктических государств целесообразно проводить «научную оценку запасов рыб, исходя из принципа предосторожности, с тем, чтобы определить уровни улова, которые обеспечивали бы сохранение промысловых видов и не приводили бы к истощению запасов других видов, к серьезному ущербу для окружающей среды, и чтобы промысел любых видов в открытом море регулировался региональной организацией по управлению рыбными ресурсами, которая придерживалась бы научного подхода, располагала бы обстоятельными программами контроля и наблюдения с целью обеспечения соответствия действующим мерам управления».

В документе сказано, что «наилучшей защитной мерой для Арктики является заключение долгосрочного и далеко идущего глобального соглашения по вопросам изменения климата». При этом признается значение «институтов и общей системы международного права» в регулировании деятельности в Арктике. Отмечено, «что формируемое некоторыми обозревателями мнение, что происходит так называемая схватка за Арктику, не способствует созданию конструктивного взаимопонимания и сотрудничества в регионе» и что «арктические государства неоднократно заявляли о своей решимости урегулировать и в ряде случаев принимали меры по урегулированию возможных конфликтов интересов в соответствии с принципами международного права». Признана «роль Арктического совета как важнейшего регионального форума для сотрудничества в рамках всего Арктического региона». Сформулирован также призыв к Комиссии «в ходе переговоров

о заключении двусторонних соглашений принимать во внимание то обстоятельство, что чувствительная арктическая экосистема должна быть защищена, интересы населения арктического региона, включая его коренных народов, должны быть гарантированы, а использование природных ресурсов Арктики должно осуществляться на устойчивой основе». Подчеркивается то, что «ЕС и его государства-члены вносят основной вклад в проведение связанных с Арктикой научных исследований, региональное сотрудничество и развитие технологий, применительно к данному региону и за его пределами, и просит Комиссию исследовать возможности развития циркумполярного совместного финансирования и совместного программирования инициатив с тем, чтобы обеспечить более устойчивое и эффективное сотрудничество между экспертами участвующих стран». В документе содержится также призыв к «правительствам всех государств арктического региона, в частности, к Правительству России, принять и подтвердить Декларацию Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, принятую Генеральной Ассамблеей 13 сентября 2007 г.»

Четвертый из названных документов – принятое Еврокомиссией и ее Верховным представителем по иностранным делам и политике безопасности «*Совместное заявление Европейскому парламенту и Совету*». Как уже отмечено, текст этого документа переведен на русский язык и публикуется в настоящем номере журнала. В данном комментарии обозначим лишь основные направления деятельности ЕС в Арктике, как они представлены в Заявлении:

– *Борьба с последствиями изменения климата.* – ЕС принимает меры по реализации целей, определенных в Киотском протоколе.

– *Исследования арктической экосистемы.* – За последние 10 лет на проведение научных исследований в Арктике из фондов ЕС было выделено порядка 200 млн евро.

– *Инвестирование в устойчивое развитие Севера.* – ЕС выделяет более 1,14 млрд евро на цели развития экономического, социального и экологического потенциала Арктических регионов ЕС и прилегающих областей на 2007-2013 гг.

– *Безопасность судоходства.* – Почти 90% внешней торговли ЕС осуществляется по морю, ЕС обладает значительным опытом в судоходстве, кораблестроении, спутниковой навигации, поисково-спасательных работах, а также развитии портовой инфраструктуры, внимательно следят за развитием морского транспорта в Арктике, включая

маршруты и частоту рейсов судов по Северному морскому пути, Северо-Западному проходу и арктическим водам в целом, а также за всеми процедурами и требованиями прибрежных государств, затрагивающими международное судоходство.

– *Поддержка коренных народов и местного населения.* – ЕС оказывает финансовую поддержку общественным организациям, занимающимся вопросами коренных народов.

Концепция дальнейшей деятельности ЕС в Арктике определяется в документе следующими ключевыми понятиями: *знание, ответственность и вовлеченность*. Знание предполагает расширение знаний в сфере охраны окружающей среды, развитие диалога и усиление охраны арктической природы. Понятие «*ответственность*» означает, прежде всего, «финансовый вклад ЕС в развитие Арктического региона». Понятие «*вовлеченность*» означает, как сказано в документе, что ЕС рассматривает Арктический совет в качестве основного форума международного сотрудничества в регионе и намерен получить «статус постоянного наблюдателя в Арктическом совете». Особое внимание в Заявлении уделяется вопросу об использовании природных ресурсов Арктики. В этой связи ЕС выступает за продвижение принципов устойчивого использования природных ресурсов в таких областях, как углеводороды, иное минеральное сырье и транспорт.

В разделе Заявления, посвященном *международному сотрудничеству*, говорится, что постоянно развивающаяся политика ЕС в Арктике направлена на выработку последовательного и всестороннего подхода к вопросам о том, каким образом Арктический регион влияет на ЕС и наоборот. В качестве основы применимого к Северному Ледовитому океану международного права в документе ЕС – как и в документах НАТО¹⁰ – названа не широкая международно-правовая база, в т.ч. международный обычай (подход пяти арктических прибрежных государств, отраженный в Илулиссатской декларации 2008 г.), а только лишь «Конвенция ООН по морскому праву» 1982 г.

В порядке краткого вывода отметим, что на первом этапе арктическая политика государств – членов ЕС, в т.ч. и природоохранная, была

¹⁰ См. об этом: Международное сотрудничество в области охраны окружающей среды, сохранения и рационального управления биологическими ресурсами в Северном Ледовитом океане. Российский совет по международным делам. Гл. ред. член-корр. РАН И.С. Иванов. М. 2012 г. С. 4.

сфокусирована, прежде всего, на отношения с Россией – государством с самым протяженным арктическим побережьем. На нынешнем этапе современный глобальный интерес самого Европейского союза к Арктическому региону – относительно новый, он обусловлен осознанием органами ЕС стержневой роли Арктики не только в глобальном изменении климата, но и в будущем мировой экономики. В соответствии с этим обновленным, растущим интересом ЕС к региону, диверсифицируются, модернизируются, детализируются правовые основы современной арктической политики Союза. Исследованные выше основополагающие документы по такой политике показывают совпадение многих оценок Россией и государствами – членами ЕС состояния и перспектив международного сотрудничества в Арктическом регионе. Вместе с тем, документы свидетельствуют и об их конкурентных интересах. Обозначены и проявившиеся различия в международно-правовых квалификациях – Европейским союзом, с одной стороны, и, с другой, пятью арктическими прибрежными государствами, при том, что одно из них является членом ЕС.

Брюссель, 26 июня 2012 года
Европейская комиссия Европейского союза
Верховный представитель
по иностранным делам
и политике безопасности

СОВМЕСТНОЕ ЗАЯВЛЕНИЕ
ЕВРОПЕЙСКОМУ ПАРЛАМЕНТУ
И СОВЕТУ

Развитие политики Европейского союза
в Арктическом регионе: прогресс с 2008 года
и последующие шаги

Основные положения

В условиях ускорения процессов изменения климата и расширения экономической деятельности в Арктическом регионе Европейскому союзу (ЕС) следует активизировать взаимодействие со своими арктическими партнерами для совместного достижения цели охраны окружающей среды и, в то же время, устойчивого развития Арктического региона. Нигде изменение климата не проявляется столь заметно, как в Арктике, являющейся важнейшим и наиболее уязвимым элементом экосистемы Земли и ее климата. Происходит быстрое таяние арктических льдов, что приводит к ускорению темпов глобального потепления¹ и затрагивает состояние экосистем, а также традиционные источники существования коренных народов.

Настоящее Совместное заявление Европейской комиссии и Верховного представителя по иностранным делам и политике безопасности закладывает основу для расширения участия ЕС в решении вопросов, касающихся Арктики. Ему предшествовала подача Европейской комиссией (ЕК) от имени ЕС заявки на получение статуса постоянного

¹ Таяние льдов усугубляет драматичные последствия изменения климата в Арктике и приводит, в частности, к ускорению глобального повышения температур вследствие уменьшения отражательной способности земной поверхности.

наблюдателя в Арктическом совете, подписанной совместно Заместителем Председателя ЕК К. Эштон и Комиссаром М. Даманаки, а также визит К. Эштон в Арктический регион (в Рованиеми, Кируну и на Шпицберген) в марте 2012 г. С 2008 г., когда Комиссией было принято первое Заявление по Арктике, ЕС позиционировал себя в роли ключевого субъекта Арктического региона. ЕС привлек внимание к влиянию, оказываемому на окружающую среду Арктики и потенциалу устойчивого развития Арктического региона на благо как местного населения Арктики, так и ЕС.

Действительно, скорость происходящих в Арктике изменений служит убедительным обоснованием приверженности ЕС делу охраны окружающей среды и борьбе с изменением климата. Это также требует от ЕС расширения инвестиций в изучения климатических изменений в Арктике как основу дальнейших действий на глобальном и региональном уровнях.

Период с 2005 по 2010 гг. был самым теплым с начала наблюдений в Арктике.

- Согласно прогнозам, в ближайшие 30-40 лет Северный Ледовитый океан практически не будет замерзать в летнее время.
- На долю арктических ледников, ледниковых шапок и Гренландского ледяного щита приходится более 40% повышения уровня Мирового океана, зафиксированного с 2003 по 2008 гг.

(Источник: SWIPA – Программа арктического мониторинга и оценки, оценка воздействия изменения климата на состояние снежного покрова, воду, лед и вечную мерзлоту в Арктике за 2011 г.)

Меняющийся арктический ландшафт сегодня создает все больше возможностей для прокладывания новых транспортных путей и использования природных ресурсов, в т. ч. минеральных. Наряду с положительными последствиями для региональной и мировой экономики, это одновременно нанесет удар по хрупкой арктической экосистеме, если ее управление не будет осуществляться с повышенной тщательностью. Для того чтобы экономические возможности не реализовывались в ущерб соблюдению высочайших экологических стандартов и сохранению уникальной арктической окружающей среды, потребуются новые технологии и широкая научная база.

- По данным американского научного агентства «US Geological Survey» (2009 г.), в Арктическом регионе находится 13% неразведанных запасов нефти и 30% неразведанных запасов газа.

- Простираясь от Европы до Азии, Северный морской путь мог бы приблизительно на треть сократить продолжительность плавания грузовых судов по сравнению с маршрутом из Тихого в Атлантический океан. Для примера, маршрут Йокогама – Лондон через Суэцкий канал составляет 11 447 морских миль, а по Северному морскому пути – приблизительно 7 474 морских миль.
- 88% всего объема добываемой в ЕС железной руды приходится на регион Баренцева моря.
- В Арктическом регионе проживает приблизительно 4 млн человек. Коренные народы составляют около 10% всего населения Арктики. Арктический регион приобретает все большее стратегическое значение... Арктический совет приобретает роль ведущего регионального форума, в котором представлены все арктические государства, а также коренное население.

Европейскому союзу принадлежит важная роль в поддержании этого успешного сотрудничества и содействии преодолению вызовов, с которыми сейчас сталкивается этот регион. Европейский союз является самым активным поборником наращивания международных усилий по борьбе с изменением климата путем развития альтернативных источников энергии, ресурсоэффективности и исследований в области изменения климата. В состав Арктического совета входят три государства – члена ЕС (в случае вступления в ЕС Исландии – четыре). Кроме того, Европейский союз является важнейшим импортером ресурсов и товаров из Арктического региона. Поэтому многие решения и директивы затрагивают арктические государства. Европейский союз стремится к более тесному сотрудничеству с партнерами из Арктического региона с тем, чтобы лучше понять их озабоченности и в духе взаимодействия реагировать на общие вызовы.

Направления деятельности ЕС в Арктике:

- Борьба с последствиями изменения климата. ЕС продвигается к реализации целей, определенных в Киотском протоколе, он инкорпорирует в свое право обязательство по сокращению выбросов парниковых газов на 20% и твердо намерен достичь долгосрочной цели – сокращения выбросов на 80-95% к 2050 г.
- Исследования арктической экосистемы. Европейская комиссия провела предварительную оценку нынешнего и будущего воздействия ЕС на ситуацию в Арктике, которая показала, что ЕС оказывает

существенное влияние на социально-экономическое положение и экологию Арктического региона.

- Инвестирование в устойчивое развитие Севера. ЕС выделяет более 1,14 млрд евро на цели развития экономического, социального и экологического потенциала Арктических регионов ЕС и прилегающих областей на 2007-2013 гг.
- Снижение уровня неопределенности в будущем и мониторинг изменений в Арктическом регионе. В рамках Седьмой рамочной программы ЕС выделил около 200 млн евро на проведение международных исследований в Арктическом регионе.
- Безопасность судоходства. Почти 90% внешней торговли ЕС осуществляется по морю, поэтому ЕС обладает значительным опытом в судоходстве, кораблестроении, спутниковой навигации, поисково-спасательных работах, а также развитии портовой инфраструктуры.

В настоящем Заявлении приводится обзор деятельности ЕС в Арктическом регионе с 2008 г. и намечаются вехи дальнейшего взаимодействия с партнерами по Арктике...подчеркивается необходимость последовательной и целенаправленной политики Евросоюза в отношении Арктики, использующей потенциал ЕС, а также содействующей ответственному развитию при налаживании более широкого диалога и сотрудничества со всеми партнерами по Арктике.

Европейская комиссия и Верховный представитель предлагают и далее развивать политику ЕС в отношении Арктики. ЕС намерен:

- поддерживать исследовательскую деятельность и распространять знания для борьбы с вызовами, связанными с экологическими и климатическими изменениями в Арктике;
- действовать со всей ответственностью для того, чтобы экономическое развитие в Арктике было основано на устойчивом использовании ресурсов и задействовании опыта по охране окружающей среды;
- наращивать конструктивную вовлеченность в дела Арктики и развивать диалог с арктическими государствами, коренным населением и другими партнерами.

В первой части настоящего Совместного заявления Европейская комиссия и Верховный представитель предлагают набор элементов политики ЕС, направленной на конструктивную деятельность в Арктике в целях обеспечения устойчивого развития и содействия эффективному контролю за экосистемой.

Вторая часть Заявления является ответом на запрос Совета ЕС, касающийся исполнения его «Выводов по вопросам Арктики»², и «Резолюцию Европейского парламента по устойчивой политике ЕС в районе Крайнего Севера»³. В этой же части освещается постоянно расширяющийся круг мер, принимаемых ЕС в этом районе, и содержится обзор вопросов, обозначенных в Сообщении Европейской комиссии «ЕС и Арктический регион», опубликованном в ноябре 2008 г.⁴ Дальнейшая подробная информация о деятельности по направлениям, упомянутым в настоящем Заявлении, содержится в двух прилагаемых документах:

1. Рабочий документ «Инструментарий мер в рамках разработки Политики Европейского союза в Арктике».

2. Рабочий документ «Космос и Арктика».

Кроме того, Европейская комиссия и Верховный представитель начнут широкий диалог и консультации с арктическими государствами, коренным населением и другими заинтересованными сторонами. Это поможет ЕС и далее совершенствовать свою политику и обеспечивать поддержку будущей деятельности Евросоюза в Арктике со стороны региональных игроков, а также ее соответствие совместным действиям арктических государств.

Европейская комиссия и Верховный представитель ожидают обсуждения настоящего Заявления с Советом ЕС и Европейским парламентом.

Часть 1. Достижение целей: путь вперед

В 2008 г. Европейская комиссия обозначила три основные задачи своей политики:

- защита и сохранение Арктики и ее населения;
- продвижение идеи устойчивого использования ресурсов;
- международное сотрудничество.

Деятельность ЕС с 2008 г. принесла ощутимые результаты⁵ в области охраны окружающей среды, исследовательской работы и эко-

² Заключение Совета ЕС по вопросам Арктики, 2985-е совещание Совета по иностранным делам, Брюссель, 8 декабря 2009 г.

³ (Документ) P7_TA(2011)0024 от 20 января 2011 г.

⁴ (Документ) COM(2008) 763 от 20 ноября 2008 г.

⁵ Обзор основных направлений деятельности и результатов содержится во второй части настоящего Заявления, а также в рабочем документе «Инструментарий мер в рамках разработки Политики Европейского союза в Арктике».

номического развития; при этом краеугольным камнем арктической политики ЕС остается особое внимание к сохранению арктической экосистемы. Тем не менее, ввиду очевидных темпов происходящих в Арктике изменений, настало время усовершенствовать политику ЕС в отношении данного региона, расширить подход и увязать его с Повесткой дня Европы до 2020 г. для обеспечения основанного на знаниях, устойчивого и поступательного роста при дальнейшей поддержке усилий по эффективному обращению с хрупкой арктической экосистемой. Кроме того, участие ЕС в решении проблем Арктики должно поддерживать усилия арктических государств и принимать во внимание потребности коренных народов и местного населения.

Поэтому в настоящем документе кратко излагается концепция дальнейшей деятельности, которую можно определить тремя словами: **знание, ответственность и вовлеченность.**

1. ЗНАНИЕ

Ввиду потенциального глобального потепления климата необходимо четкое, научно обоснованное понимание масштабов и темпов климатических изменений в Арктике, а также их последствий для всего мира. Устойчивое развитие в Арктике будет в немалой степени зависеть от регулярных оценок того, как все более активная хозяйственная деятельность сказывается на хрупкой экосистеме региона. Поэтому ЕС будет уделять особое внимание получению научных знаний и расширению нашего понимания Арктики за счет инвестирования в арктические исследования, разработки системы космического наблюдения за Арктикой и поддержки информационных систем и сетей наблюдательных пунктов, используя при этом научные разработки и технический потенциал.

1.1. Расширение знаний в сфере охраны окружающей среды, развитие диалога и усиление охраны арктической природы

ЕС привержен делу охраны окружающей среды планеты и будет поддерживать усилия, имеющие целью эффективное обращение с хрупкой арктической экосистемой.

- ЕС будет взаимодействовать с другими сторонами в деле борьбы с изменением климата, охраны природы Арктики и расширения научных знаний для достижения этих целей.
- Например, в апреле 2012 г. Европейская комиссия присоединилась к Коалиции по охране климата и борьбе за чистый воздух, нацеленной на сокращение выбросов короткоживущих загрязняющих

веществ. Эта инициатива призвана дополнить усилия ООН по сокращению глобальных выбросов парниковых газов.

- ЕС привержен делу создания глобального юридически обязывающего документа, регулирующего использование ртути на протяжении всего ее жизненного цикла под эгидой Программы ООН по окружающей среде (ЮНЕП), что имеет особое значение для Арктического региона.

1.2. Достижение целей завтрашнего дня посредством исследований

В рамках новаторской инициативы «Инновационный союз»⁶, входящей в стратегию «Европа 2020», и документа «Горизонт 2020»⁷, предложенной программы инвестирования в исследовательскую и инновационную деятельность на 2014-2020 гг., Европейская комиссия переориентирует политику ЕС в области исследований и инноваций на борьбу с вызовами, стоящими перед нашим обществом... Кроме того, Европейская комиссия:

- продолжит взаимодействие с другими странами, в том числе с членами Арктического совета, направленное на поиск глобальных решений проблем, затрагивающих международное сообщество и выходящих за географические пределы Европы;
- активизирует сотрудничество с арктическими партнерами по развитию исследовательской инфраструктуры, необходимой в международных масштабах...

1.3. Сбор и использование информации

Сведение воедино существующих источников информации – лучший способ гарантировать, что лица, определяющие политический курс, хорошо информированы и что развитие в Арктике может основываться на ответственном подходе и быть выгодным арктическим государствам и местному населению.

- В соответствии с оценкой воздействия Евросоюза на экологию региона, изложенной в документе «Влияние ЕС на Арктику и оценка политики»⁸, Европейская комиссия и далее будет развивать практику предоставления информации арктическим государствам и другим заинтересованным сторонам для содействия процессу выработки политического курса...

⁶ COM(2010) 546 от 6 октября 2010 г.

⁷ COM(2011) 808 и сопутствующие предложения COM(2011) 809, COM(2011) 810, COM(2011) 811 и COM(2011) 812 от 30 октября 2011 г.

⁸ <http://arctic-footprint.eu>.

ЕС будет работать с арктическими государствами над расширением возможностей мониторинга и контроля, включая использование спутников.

- Искусственные спутники Земли являются важным инструментом связи, навигации и наблюдений в Арктике. Спутниковые программы ЕС уже оказывают значительную поддержку людям, живущим и работающим в регионе. Расширить ее позволит планируемый запуск «Галилео» и новых спутников “Sentinel” в рамках Программы глобального мониторинга окружающей среды и обеспечения безопасности (GMES). Спутники «Sentinel» позволят осуществлять мониторинг толщины и поверхности морских льдов. Кроме того, они могли бы способствовать имплементации недавно подписанного соглашения между государствами-членами Арктического совета о поисково-спасательных операциях.
- ЕС совместно с государствами-членами разрабатывает платформу для сбора данных о состоянии морей в Европе и прилегающих регионах, а также для подготовки карт морского дна высокого разрешения, которая должна быть готова до 2020 г. Карты морского дна могли бы облегчить поиск безопасных транспортных маршрутов в арктических водах.
- ЕС будет поддерживать инициативу о создании Единой системы экологической информации (SEIS) и создаст сеть онлайн-доступа к данным по охране окружающей среды; ЕС будет поддерживать деятельность недавно учрежденной Опорной сети наблюдений в Арктике (SAON), призванной укрепить международное взаимодействие в разработке координированных систем панарктического наблюдения и обмена данными, которые служат потребностям общества, в частности, в сфере охраны окружающей среды, здравоохранения, а также социальных, экономических и культурных вопросов.

2. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

ЕС тесно связан с Арктикой не только исторически, экономически и географически, но и как импортер природных ресурсов; связывает его с Арктикой и общая обеспокоенность и ответственность за окружающую среду на планете. Арктический регион ставит человечество перед вызовами, но одновременно открывает возможности, которые окажут заметное влияние на жизнь следующих поколений граждан Европы.

Эти вызовы и возможности сопряжены с ответственностью. ЕС полагает, что он должен со всей ответственностью содействовать развитию Арктики посредством финансирования программ, и продвижения идей устойчивого управления и использования ресурсов этого региона.

2.1. Финансирование для целей устойчивого развития

За последние годы в рамках фондов регионального развития и других программ сотрудничества и соглашений ЕС осуществил значительные инвестиции в развитие Арктического региона. Географический охват некоторых программ не ограничивается только государствами – членами ЕС, но включает также и Гренландию, Исландию, Норвегию и Российскую Федерацию.

Благодаря укреплению и координации различных имеющихся в его распоряжении инициатив по финансированию (Фонд регионального развития (ERDF), Социальный фонд, Фонд сплочения, Сельскохозяйственный фонд развития села, Фонд морских дел и рыболовства и Инструмент помощи для подготовки к вступлению), ЕС может оказать положительное влияние на развитие Арктики на благо местного и коренного населения...

2.2. Содействие устойчивому управлению и использованию ресурсов

Арктические государства и ЕС в равной мере заинтересованы в том, чтобы использование природных ресурсов Арктики на суше, на морском дне и в его недрах носило устойчивый характер и не наносило урон арктической экосистеме и интересам местного населения.

- Ввиду активизации горно- и нефтедобывающей деятельности в Арктическом регионе ЕС будет работать с арктическими партнерами и частным сектором над развитием экологически чистых технологий с малой степенью риска, которые могли бы применяться в добывающей промышленности...
- Предложение Европейской комиссии по укреплению партнерства между ЕС и Гренландией также открывает возможность для сотрудничества в сфере охраны окружающей среды в Гренландии параллельно с развитием и диверсификацией ее экономики...
- Развитие судоходства в Арктике должно также носить устойчивый характер. Хотя круглогодичное судоходство в арктических водах не является ближайшей перспективой, ЕС готов содействовать развитию устойчивого судоходства, например, по Северному морскому пути. В этой связи основную обеспокоенность вызывают вопросы безопасности и воздействия на окружающую среду. Европейская

комиссия и государства-члены ЕС внимательно следят за развитием морского транспорта в Арктике, включая маршруты и частоту рейсов грузовых и круизных пассажирских судов по Северному морскому пути, Северо-Западному проходу и арктическим водам в целом, а также за всеми процедурами и требованиями прибрежных государств, затрагивающими международное судоходство. Через посредство государств-членов и Европейской комиссии Евросоюз поддерживает разработку Международной морской организацией обязательного «Полярного кодекса»...

- Поскольку аварии судов способны нанести существенный урон окружающей среде, Европейская комиссия при содействии Европейского агентства морской безопасности поддерживает работу Арктического совета по повышению готовности к чрезвычайным ситуациям, их предупреждению и реагированию на угрозы возникновения чрезвычайных ситуаций, а также выполняет рекомендации по морской безопасности, содержащиеся в документе «Оценка арктического морского судоходства» 2009 г.
- Будучи крупным потребителем и импортером энергоносителей и сырья, а также разработчиком технологий в данной области, ЕС проявляет интерес к развитию сырьевой политики арктических государств. ЕС будет стремиться к налаживанию стабильного и долгосрочного партнерства с поставщиками, такими как Канада, Норвегия, Российская Федерация, США и др. Приоритетное значение в рамках внешнего направления своей Сырьевой стратегии⁹ ЕС будет отводить активной дипломатической работе в области сырьевой политики с соответствующими арктическими государствами с целью обеспечения доступа к ресурсам, в частности, на основе программ стратегического партнерства и диалога по разработке политики в данной сфере. Кроме того, устойчивое управление ресурсами могло бы внести существенный вклад в социально-экономическое развитие, в частности, региона Баренцева моря.
- Одна треть всего вылова рыбы в Арктическом регионе поступает на европейский рынок. Исследования показывают, что эта доля может возрасти в связи с перемещением рыбных запасов на север в результате повышения температуры моря. ЕС намерен налаживать тесное сотрудничество с арктическими государствами в сфере устойчивого управления морскими биологическими ресурсами.

⁹ COM(2011) 25 от 2 февраля 2011 года.

ЕС поддерживает использование рыбных ресурсов Арктики в разумно допустимых объемах на основании научных рекомендаций, не ущемляя при этом права местного населения прибрежных районов. При этом ЕС по-прежнему придерживается осторожного подхода, в соответствии с которым использованию новых рыбных ресурсов должно предшествовать создание регулятивной базы по сохранению рыбных запасов и управлению ими в тех регионах открытого моря Арктики, которые еще не охвачены международной системой такого сохранения и управления...

- ЕС будет и далее изучать возможности инновационной экономической деятельности, такой как развитие устойчивого туризма, включая экотуризм, и возобновляемых источников энергии. Арктический туризм, особенно с использованием круизных судов, развивается...

3. ВОВЛЕЧЕННОСТЬ

ЕС намерен и далее совершенствовать свою политику развития Арктики в тесном сотрудничестве со странами-членами, с пятью арктическими государствами, не являющимися членами ЕС, а также с населением этих государств, включая коренные народы. Арктические государства играют основную роль в регионе, как в отдельности, так и в рамках региональных структур. ЕС ... рассматривает Конвенцию 1982 г. в качестве центрального механизма для управления Северным Ледовитым океаном. ЕС также отмечает, что между арктическими государствами и в рамках различных региональных арктических форумов уже достигнут впечатляющий уровень международного сотрудничества. Сохранение конструктивного международного сотрудничества в Арктике и поддержание стабильности в регионе является главным интересом Европейского союза.

ЕС рассматривает Арктический совет в качестве основного форума международного сотрудничества в регионе. Подразделения Европейской комиссии, Европейская внешнеполитическая служба (EEAS), агентства ЕС участвовали в качестве специальных наблюдателей на заседаниях Арктического совета и активно привлекались к деятельности его рабочих групп. 1 декабря 2008 г. Европейская комиссия от имени ЕС подала заявку на получение статуса постоянного наблюдателя в Арктическом совете... Статус наблюдателя позволил бы повысить вовлеченность ЕС в дела Арктики в рамках уже имеющихся форматов, таких как Совет Баренцева/Евроарктического региона

и «Северное измерение». Вовлеченность ЕС будет включать следующие направления:

- ЕС будет искать возможности для расширения своего сотрудничества в Арктике в рамках двустороннего диалога со всеми партнерами по Арктическому региону – Канадой, Исландией, Норвегией, Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки.
- Вовлеченность ЕС в дела Арктики будет в дальнейшем повышаться благодаря перспективе членства Исландии в ЕС (Исландия подала заявку о вступлении в ЕС в июне 2009 г.) и способствовать решению общих проблем, стоящих перед регионом. Происходящие в настоящее время переговоры о членстве Исландии в ЕС создают дополнительные рамки для обсуждения конкретных направлений арктической политики.
- Что касается Гренландии, ее отношения с ЕС определяются решением о статусе заморских стран и территорий как ассоциированных членов и соглашением о партнерстве ЕС-Гренландия. 7 декабря 2011 г. Европейская комиссия представила законодательное предложение о возобновлении партнерства с Гренландией на период 2014-2020 гг.¹⁰...
- Чрезвычайно важно учитывать мнение местного населения Арктики при решении вопросов экономического развития региона...
- В рамках соответствующих международных форматов ЕС будет последовательно участвовать в решении вопросов развития Арктики, таких как биоразнообразие, управление экосистемами, устойчивость к органическим загрязняющим веществам, морские охраняемые зоны, международная навигация, экологические стандарты и стандарты в области безопасности мореплавания.

Европейская комиссия продолжит сотрудничество с международными партнерами по предоставлению информации и оценке состояния морской среды. Она будет по-прежнему содействовать использованию стратегической оценки воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте в соответствии с Конвенцией Эспоо¹¹...

ЕС продолжит работу в отношении управления экосистемами в соответствии с положениями подписанных в Осло и Париже Конвенций

¹⁰ СОМ(2011) 846, 7 декабря 2011 г.

¹¹ Конвенция Эспоо об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте - Конвенция Европейской экономической комиссии ООН (UNECE), подписанная в г. Эспоо, Финляндия, в 1991 г. и вступившая в силу в 1997 г.

о защите морской среды Северо-Восточной Атлантики по созданию сети морских охранных зон в Арктике и по оценке имеющихся мер по управлению добычей нефти и газа в экстремальных климатических условиях с учетом их потенциального воздействия на окружающую среду.

- Службы Европейской комиссии и ЕС также вносят свой вклад в работу на этом направлении в рамках Рабочей группы по защите арктической морской среды Арктического совета. В то же время ЕС продолжает отстаивать в компетентных структурах ООН свое предложение о необходимости защиты биоразнообразия в районах, находящихся за пределами национальной юрисдикции, возможно, в рамках Конвенции 1982 г.

ЕС будет также расширять свою поддержку неправительственных организаций Арктического региона. Европейская комиссия активизировала диалог с заинтересованными сторонами по природоохранной политике. В июле 2011 г. был запущен проект по учреждению диалога с неправительственными организациями по вопросам окружающей среды Арктики. Первый форум НПО состоялся в январе 2012 г. и, как ожидается, будет собираться два раза в год.

Часть 2. Краткое изложение вклада ЕС в развитие Арктики с 2008 г.

В соответствии с Заключением Совета ЕС от декабря 2009 г., во второй части Совместного заявления говорится о расширении диапазона деятельности ЕС в регионе в настоящее время и приводится обзор проблем, обозначенных в Сообщении Европейской комиссии «ЕС и Арктический регион», опубликованном в ноябре 2008 г. ЕС предстоит внести важный и все возрастающий вклад в решение проблемы эффективной защиты окружающей среды, одновременно развивая экономический потенциал Арктики на устойчивой основе. Об этом намерении свидетельствует широкий спектр деятельности в Арктическом регионе, в первую очередь в области борьбы с последствиями изменения климата, ухудшением экологической обстановки, устойчивого управления и использования энергии, сырья, рыбных ресурсов, а также новых видов экономической деятельности, таких как туризм и новые маршруты морских перевозок. Подчеркивается важность поддержания диалога с арктическими государствами и коренными народами региона.

1. ЗАЩИТА И СОХРАНЕНИЕ АРКТИКИ С УЧЕТОМ ИНТЕРЕСОВ ЕЕ НАСЕЛЕНИЯ

Изменение климата и окружающая среда

Налицо прогресс в обеспечении необходимого глобального сокращения выбросов парниковых газов основными загрязнителями. ЕС продвигается к реализации целей, определенных в Киотском протоколе; он инкорпорировал в свое право обязательство по сокращению выбросов парниковых газов на 20%. Европейской комиссией опубликована «Дорожная карта перехода на конкурентоспособную низко-углеродную экономику к 2050 г.»¹². Другим направлением является деятельность ЕС в области «Ключевых перспективных технологий», в частности, использование высоких технологий при производстве «экологически чистых» энергоносителей. В совокупности эти инициативы в значительной степени будут способствовать сокращению загрязнения окружающей среды Арктики, вызванного климатическими изменениями. ЕС, кроме того, в декабре 2011 г.¹³ внес свой вклад в формирование Дурбанской платформы активизации действий, призвав согласовать к 2015 г. новый всеобъемлющий правовой инструмент. ЕС продолжал играть заметную роль в усилиях международного сообщества по снижению ущерба от устойчивых органических загрязнителей в рамках Стокгольмской конвенции и Конвенции по борьбе с долгосрочным трансграничным загрязнением атмосферы Европейской экономической комиссии ООН.

Доклад «Воздействие ЕС на экологию Арктики и оценка политики»¹⁴ был опубликован в январе 2011 г. Он содержит обзор участия ЕС в развитии Арктики до 2030 г. в девяти областях, включая обеспечение биоразнообразия, транспорт, энергетику, рыболовство, изменение климата. Реализация других исследовательских проектов, финансирование которых осуществляется из фондов ЕС (в т.ч. таких, как CLEAR и ArcRisk), будет способствовать восполнению пробелов в знаниях о влиянии трансграничного загрязнения на здоровье народов Арктики. ЕС также поддерживал использование оценки воздействия на окружающую среду в соответствии с положениями Конвенции Эспоо об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте и Протокола Конвенции о стратегической оценке воздействия на окружающую

¹² COM(2011) 112 от 8 марта 2011 года.

¹³ Рамочная Конвенция ООН по изменению климата (COP 17, г. Дурбан).

¹⁴ <http://arctic-footprint.eu>.

среду... Европейское агентство по окружающей среде пришло к соглашению с российскими партнерами о реализации ряда инициатив по совместному мониторингу окружающей среды, прежде всего в Арктике, включающих создание системы сбора и обмена информацией о загрязнении воды и воздуха, перенос на большие расстояния загрязняющих веществ и улучшение управления отходами и опасными химикатами.

В 2008 г. заинтересованными сторонами было подписано и ратифицировано Соглашение о предотвращении и реагировании на чрезвычайные ситуации в регионе Баренцева моря, переговоры по которому проходили в рамках Совета Баренцева/Евроарктического региона.

Поддержка коренных народов и местного населения

ЕС активно вовлечен в работу по принятию Декларации ООН о правах коренных народов. ЕС стремится включать проблемы прав человека и нужд коренных народов во все области своей внешней и внутренней политики, включая политический диалог с третьими странами, региональными и многосторонними организациями. ЕС также оказывает финансовую поддержку общественным организациям, занимающимся вопросами коренных народов, в частности, используя Европейский инструмент содействия демократии и правам человека.

Европейская комиссия проводит регулярный диалог с сообществами коренных народов Арктики. В марте 2010 г. Европейская комиссия организовала проведение семинара «Арктический диалог»¹⁵. Инициатива проведения данного мероприятия была одобрена его участниками, которые отметили важность вовлечения представителей коренных народов в процесс принятия решений. Европейская комиссия также провела встречу с представителями коренных народов Арктики в Тромсе (Норвегия) в январе 2011 г. Кроме того, Европейское агентство по окружающей среде пригласило представителей коренных народов Арктики принять участие в семинаре в июне 2011 г. для обсуждения вопросов применения повседневного, местного и традиционного опыта в мониторинге окружающей среды Арктики и оценки тенденций и изменений, затрагивающих население Арктики.

ЕС оказывает значительную финансовую поддержку группам коренных народов и местному населению посредством реализации различных инициатив. Объем такого финансирования по линии программ ЕС на период 2007-2013 гг. составляет 1,14 млрд евро, а с учетом софинансирования стран – членов ЕС – 1,98 млрд евро...

¹⁵ <https://webpage.ec.europa.eu/maritimeforum/content/1831>.

Программа «Северная периферия»¹⁶, в которой участвуют Ирландия, Финляндия, Швеция и Великобритания, а также Фарерские острова, Гренландия, Исландия и Норвегия (не исключено подключение к программе Российской Федерации и Канады), имеет бюджет в размере 59 млн евро, из которых на долю ЕС приходится 35 млн евро. Целью программы является содействие сообществам, проживающим в отдаленных районах Северной Европе, в развитии их экономического, социального и природоохранного потенциала.

- В 2007-2013 гг. по линии Европейского фонда регионального развития на реализацию программы «Северная Швеция» выделяется 243 млн евро и 177 млн евро на программу развития Северной и Центральной Швеции в целях поддержки конкурентоспособности этих регионов¹⁷. Нужды саамского населения учтены при реализации различных приоритетных областей программы.
- Программа «Северная Финляндия»¹⁸ располагает общим бюджетом в 1,1 млрд евро, из которых 331,3 млн евро поступают из бюджета ЕС. В число приоритетов программы входят меры, специально разработанные в поддержку саамского населения, такие как развитие предпринимательства и бизнеса, основанных на саамской культуре.
- Программа «Коларктик»¹⁹ является одной из 13-ти программ приграничного сотрудничества, в основном софинансируемых по линии Европейского инструмента соседства и партнерства (ЕИСП) и Европейского фонда регионального развития. В 2007-2013 гг. бюджет программы составил 70,48 млн евро, из которых 28,24 млн евро приходится на долю ЕС. В программе участвуют северные районы Финляндия, Швеция, Норвегия и Российская Федерация.
- В субарктической части Баренцева региона действует другая программа приграничного сотрудничества – «Карелия»²⁰ – с общим бюджетом в 46,5 млн евро, из которых 23,2 млн евро составляет финансирование ЕС, а остальная часть бюджета формируется из взносов стран – членов ЕС и Российской Федерации.

Партнерством по здравоохранению и социальному благополучию «Северного измерения» разработан рабочий план по улучшению

¹⁶ <http://www.northernperiphery.eu/en/projects/main>.

¹⁷ <http://www.tillvaxtverket.se/huvudmeny/euprogram/programomraden/ovrenorrland>. <http://www.tillvaxtverket.se/huvudmeny/euprogram/programomraden/mellerstanorrl>.

¹⁸ http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/finland/fila_en.htm?4.

¹⁹ <http://www.kolarcticcenpi.mfo/ourprojects>.

²⁰ <http://www.kareliaenpi.eu/en>.

психического здоровья, предотвращению вредных привычек, поддержанию детского развития и здравоохранения коренных народов. Рабочий план должен быть осуществлен к 2013 г...

Научные исследования, мониторинг и оценка

За последние 10 лет ЕС совместно со странами-членами внес наиболее весомый вклад в научные исследования Арктики, на которые из фондов ЕС было выделено порядка 200 млн евро. ЕС содействует проведению научных исследований в области устойчивого развития и глобального изменения окружающей среды, целью которых является достижение более глубокого понимания их взаимосвязи с природными процессами, оказывающими воздействие на Арктику. При этом особое внимание уделяется вопросам изменения климата и его возрастающего влияния на местное население и экономическую деятельность.

Двенадцать проектов, запущенных с 2008 г. в рамках Седьмой Рамочной программы ЕС по исследованиям и технологическому развитию, направлены на устранение пробелов в упомянутых областях и повышение качества долгосрочного мониторинга и улучшения доступа к информации о природных и антропогенных процессах в Арктике. Восемь проектов призваны поддержать создание новых ведущих научно-исследовательских сетей и инфраструктуры в Европе, укрепляя при этом потенциал уже существующих. Научно-исследовательские программы ЕС тесно связаны со всеми арктическими государствами. Фарерские острова, Норвегия и Исландия формально являются ассоциированными участниками Седьмой Рамочной программы и в качестве таковых в рамках этого инструмента обладают равными правами наравне со странами – членами ЕС. Кроме того, ЕС заключил соглашения о научно-технологическом сотрудничестве с Канадой, Российской Федерацией и США, в рамках которых реализуются научно-исследовательские программы в области окружающей среды, здравоохранения, рыболовства, транспорта, энергетики и космоса...

В рамках повышения возможностей мониторинга ЕС поддерживает инициативу создания Всеобщей информационной системы по окружающей среде (SEIS), которая направлена на модернизацию существующих систем передачи информации и регулирует системы, обеспечивающие доступ к информации в режиме «онлайн». Тем самым это должно привести к повышению надежности и обеспечить своевременность получения информации об окружающей среде Арктики, что со временем приведет к принятию более качественных решений, основанных

на практическом опыте. Кроме того, ЕС поддерживает другие программы и инициативы, имеющие отношение к Арктическому региону, такие как Глобальный мониторинг в интересах окружающей среды и безопасности (GMES), Группа по наблюдениям за Землей (GEO) и Глобальная Сеть систем наблюдений за Землей (GEOSS). Европейское агентство по окружающей среде принимало активное участие в создании Сети долгосрочного наблюдения за Арктикой (SAON).

2. ПРОДВИЖЕНИЕ ПРИНЦИПОВ УСТОЙЧИВОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ

Углеводороды и сырье

Поскольку доступ к сырью является важным элементом создания в ЕС высокотехнологичной и высокорентабельной экономики, Европейская комиссия приняла Заявление по основным товарам и сырью, которое призвано укрепить три «опоры», на которых базируется подход к достижению устойчивых поставок сырья: поставки с мировых рынков (внешнее измерение), устойчивые поставки из источников внутри ЕС и переработка отходов и эффективное использование ресурсов.

Европейская комиссия недавно приняла Заявление «Энергетическая политика ЕС: взаимодействие с партнерами за пределами наших границ»²¹, в котором представлена всеобъемлющая стратегия развития внешних связей ЕС в области энергетики посредством повышения прозрачности энергетических соглашений с третьими странами, укрепления координации между странами-членами ЕС и развития энергетического партнерства с ключевыми государствами.

Транспорт

Главной целью политики ЕС в этой отрасли остается ее полное соответствие международному праву и принципам Конвенции ООН по морскому праву, таким как свобода судоходства и право на мирный проход через территориальные воды другого государства²². В апреле 2010 г. было завершено исследование «Правовые аспекты судоходства в Арктике»²³.

Меры по созданию мультимодальных трансъевропейских транспортных маршрутов предпринимаются в рамках развития трансъевропейских транспортных систем, которые охватывают также Дальний Север, что является прямым вкладом в развитие всей Арктики...

²¹ COM (2011) 539 от 7 сентября 2011 года.

²² Транзитный проход также зафиксирован в Заключениях Совета ЕС.

²³ <https://webpage.ec.europa.eu/maritimeforum/content/2396>.

3. МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

Постоянно развивающаяся политика ЕС в Арктике направлена на выработку последовательного и всестороннего подхода к вопросам о том, каким образом Арктический регион влияет на ЕС и наоборот. Она основана на существующем международном праве (в частности, на положениях Конвенции ООН по морскому праву) и сотрудничестве с международными структурами, такими как Арктический совет и Международная морская организация, равно как и с арктическими государствами, автономными территориями, коренными народами, местным населением и другими заинтересованными сторонами.

С 2008 г. ЕС в значительной степени повысил уровень своей участия в арктических делах, в частности, посредством вовлеченности в деятельность Арктического совета и сотрудничества с его членами. Арктический совет по-прежнему является наиболее важным форумом международного сотрудничества в регионе. Недавно подписанное в его рамках Соглашение о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасании в Арктике является важным показателем динамики его развития.

Региональное сотрудничество осуществляется также по линии Совета Баренцева/Евроарктического региона, членом которого является Европейская комиссия, и программы «Северное измерение» (СИ), являющейся совместным проектом ЕС, Исландии, Норвегии и Российской Федерации. В 2010 г. министерская встреча СИ уполномочила Руководящую группу СИ «рассмотреть меры по развитию инициативы СИ «Арктическое окно», не дублируя при этом работу в рамках полномочий, которыми наделены Арктический совет и Совет Баренцева/Евроарктического региона»...

Сотрудничество с арктическими государствами осуществляется также на двусторонней основе. Вопросы взаимодействия в Арктике регулярно фигурируют в повестке дня двусторонних встреч с арктическими государствами, включая стратегических партнеров ЕС – Канаду, Российскую Федерацию и Соединенные Штаты. Визиты Верховного представителя ЕС/заместителя Председателя Европейской комиссии г-жи Эштон и члена Европейской комиссии г-жи Даманаки в арктические районы Финляндии, Швеции, Норвегии, включая Шпицберген, и Гренландию свидетельствуют о важной роли, которую играет данный регион. Они дали возможность получить из первых рук оценку изменений, происходящих в Арктике, равно как и обсудить стоящие

перед регионом вызовы с местным населением, представителями народностей саами и инуитов и экспертами по Арктике.

Кроме того, представительства ЕС в арктических государствах играют существенную роль в предоставлении правительствам и общественности информации о соответствующей политике ЕС, а также информируют ЕС об инициативах по развитию Арктики, осуществляемых арктическими государствами на национальном уровне.

Что касается Гренландии, действующее с ней партнерство, помимо оказания целевой финансовой помощи, позволяет развивать политический диалог в областях, представляющих взаимный интерес, таких как научные исследования, сырьевой сектор и энергетика. В период 2007-2013 г. ежегодная финансовая помощь ЕС Гренландии составит 25 млн евро в год, в ценах 2006 г. Целевой областью финансового сотрудничества в 2007-2013 гг. является образование, и Гренландия вместе с Данией выразили заинтересованность в сохранении финансирования этой сферы в рамках очередного периода бюджетного планирования на 2014-2020 гг. Партнерство ЕС-Гренландия дополняет Соглашение ЕС-Гренландия о партнерстве в области рыболовства и определяет размеры финансового вклада ЕС в другие сферы развития помимо рыболовства. С учетом того, что срок действия действующего протокола к Соглашению истекает в конце 2012 г., в феврале с.г. был парафирован новый трехлетний протокол. В рамках этого документа ЕС будет ежегодно вкладывать в развитие Гренландии до 17,8 млн евро, включая средства на поддержку отраслей экономики. В 2010 г. Европейское агентство по окружающей среде и Гренландия подписали соглашение о сотрудничестве по содействию устойчивому развитию и защите окружающей среды посредством предоставления целевой достоверной информации политическим деятелям в Гренландии и Европе.

В январе 2012 г. Европейское агентство по окружающей среде и Министерство окружающей среды Гренландии подписали соглашение о сотрудничестве в области окружающей среды и здравоохранения.