

**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
№ 3 (83) 2011 июль–сентябрь

Содержание

Вопросы теории

- Абашидзе А.Х., Кислицына Н.Ф.* Система международного права 3
Aslan H. Abashidze, Nataliya F. Kislitsyna The International Law System 16
Моисеев А.А. Суверенитет в опасности? 17
Alexei A. Moiseev Sovereignty in a Danger? 29

Права человека

- Иванов Д.В.* Палестинские беженцы и международное право 30
Dmitri V. Ivanov Palestinian Refugees and International Law 49

Право международной безопасности

- Тарасова Л.Н.* Правомерное принуждение в международном праве 50
Ludmila N. Tarasova Legitimate Compulsion in International Law 67

Международно-правовые основы борьбы с преступностью

- Мурадян С.В.* Модельное законодательство Содружества Независимых
Государств в сфере противодействия финансированию терроризма 68
Svetlana V. Muradyan Model Legislation of the Commonwealth
of Independent States in the Fight against Terrorism Financing 80

Международное и внутригосударственное право

- Аманжолов Ж.М.* Перспективы развития концепции постоянного
нейтралитета в контексте международно-правового регулирования
статуса Австрии (Часть I) 81
Zhaisanbek M. Amanzholov Prospects for the Development of the Concept
of Permanent Neutrality in the Context of International
Legal Status of Austria (Part I) 99

Европейское право

<i>Лифшиц И. М.</i> Правовые аспекты регулирования рынка ценных бумаг в Европейском союзе	100
<i>Ilya M. Lifshits</i> Legal Aspects of Regulation of Securities Market in the European Union	110

Голоса молодых

<i>Дидикина А.В.</i> «Традиционные знания» в контексте правовых мер по сохранению окружающей среды Арктики	111
<i>Anna V. Didikina</i> “Traditional knowledge” in the Context of Legal Measures on Preservation of Arctic Environment	126
<i>Зенякина А.Г.</i> Обеспечение исполнения обязательств по международным коммерческим сделкам как объект правовой унификации	127
<i>Anna G. Zenyakina</i> Securing Performance of Obligations under International Commercial Transactions as an Object of Legal Unification	140

Документы

Декларация о сотрудничестве в Баренцевом/Евро-Арктическом Регионе (Киркенес, Норвегия, 11 января 1993 года)	141
Нуукская декларация (Нуук, Гренландия, 16 сентября 1993 г.)	151
Декларация Тромсё 1993 г. (Тромсё, Норвегия, 3 октября 1993 г.)	167
Декларация об учреждении Арктического Совета (Оттава, 19 сентября 1996 г.)	171
Барроузская декларация (Барроу, Аляска, США, 13 октября 2000 г.)	174

ВОПРОСЫ ТЕОРИИ

Система международного права

*Абашидзе А.Х.**

*Кислицына Н.Ф.***

В статье рассматриваются существующие на современном этапе доктринальные подходы по вопросу об определении системы международного права как в отечественной, так и в западной правовых доктринах. Исследуются фундаментальные разработки в области отечественной теории права. Проводится сравнительный анализ таких понятий, как «система права» и «правовая система». Рассматривается вопрос о соотношении вышеназванных понятий. Акцентируется внимание на таких вопросах: какое следует выработать определение системы международного права, каковы основные элементы системы международного права, какими основополагающими свойствами должна обладать система международного права, почему целостность системы международного права является ее определяющим свойством и какое отношение данное свойство имеет к дальнейшему развитию системы международного права. Выводится собственное определение системы международного права.

Ключевые слова: система международного права; фрагментация международного права; правовая система; международные отношения; международный правопорядок.

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

** Кислицына Наталия Феликсовна – к.ю.н., ассистент кафедры международного права РУДН. kis-nataliya@yandex.ru.

В условиях возрастающего осознания государствами их взаимосвязанности и целостности мира все больше обосновывается необходимость сохранения целостной системы международного права как эффективного регулятора международных отношений в глобализирующемся мире при наличии новых угроз и вызовов международному правопорядку. Целостная система международного права формирует налаженный механизм действия своей собственной структуры, выражающийся во взаимодействии и согласованности ее элементов.

В свете сказанного, а также в контексте дискуссии о так называемой «фрагментации» международного права актуальность приобретает анализ доктринальных подходов как отечественной, так и зарубежной науки применительно к системе международного права. Для анализа концептуальных аспектов рассматриваемого вопроса обратимся прежде всего к общей теории права. Несмотря на то что международное право и его система существенным образом отличаются от внутригосударственного права, при рассмотрении предмета исследования использование подходов общей теории права является принципиально важным в связи с тем, что теорией права выработаны фундаментальные основы, которые заимствуются не только внутригосударственным правом, но и международным правом, безусловно, с учетом его специфики и особенностей. Анализ начнем с вопроса о том, что понимается под системой права; каковы основополагающие элементы этой системы; существуют ли различия между такими понятиями, как «система права» и «правовая система»?

Следует сразу акцентировать внимание на наличие в правовой доктрине большого количества определений относительно «системы права», что говорит об отсутствии устоявшегося, общепринятого его определения. Известный ученый профессор В.С. Нерсисянц под «системой права» подразумевал «юридико-доктринальную категорию и конструкцию, которая включает в себя нормы права и объединяющие их правовые институты и отрасли права»¹. Из сказанного, в частности, вытекает следующее: а) единственным системно-структурным элементом права является норма права; б) система права включает в себя различные нормы, регулирующие разные общественные отношения. Профессор В.В. Лазарев дает собственное определение «системы права» – это подразделение совокупности правовых норм на отрасли права (конституционное, административное, гражданское, уголовное

¹ Нерсисянц В.С. Общая теория государства и права, М. 2002, С. 430.

и т.д.) и институты права (избирательное право, институт собственности, институт необходимой обороны и т.д.) в зависимости от предмета (характер и сложность регулируемых общественных отношений) и метода регулирования (метод прямых предписаний, метод дозволений и проч.)². В приведенных определениях системы права можно выделить заметные различия: по мнению профессора В.С. Нерсисянца, система права рассматривается как «юридико-доктринальная категория и конструкция», а по мнению профессора В.В. Лазарева, – как «некое подразделение». В их определениях также можно найти сходства – а именно перечни основных элементов системы права: нормы, отрасли и институты.

Из всех известных нами доктринальных определений системы права для нас более предпочтительным является определение, предлагаемое учеными М.И. Байтиным и Д.Е. Петровым: «внутреннее строение действующего в государстве права, отражающее единство составляющих его норм и их разграничение на отрасли, институты и подотрасли права»³. В этом определении, как видим, не только перечисляются основные элементы системы права: нормы права, отрасли, подотрасли и институты, но и указывается на суть и основополагающую задачу, которую несет в себе система права, – раскрыть внутреннее состояние и строение права.

Ряд отечественных специалистов считают, что система как таковая в целом должна не только включать в свой состав элементы, но и обладать определенными свойствами. В частности, академик В.Г. Афанасьев обозначил систему как целостную и определял как «совокупность объектов, взаимодействие которых обуславливает наличие новых интегральных качеств, несвойственных образующих ее частям, компонентам». Академик подчеркивал, что именно в этом и заключается прежде всего отличие целостной системы от простой суммативной системы⁴. Профессор В.М. Садовский обращает специальное внимание на связи составных элементов системы. Одним из ключевых свойств системы, по его мнению, выступает наличие между частями, составляющими систему, взаимных связей и взаимодействия: «между элементами

² Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2001. С. 330.

³ Байтин М.И., Петров Д.Е. Система права: к продолжению дискуссии // Государство и право. М.: Наука, 2003. № 1. С. 29.

⁴ Афанасьев В.Г. Системность и общество. М., 1980. С. 24.

множества, образующими систему, устанавливаются определенные отношения и связи. Благодаря им набор элементов превращается в связанное целое, где каждый элемент оказывается в конечном счете связанным со всеми другими элементами, и его свойства не могут быть поняты без учета этой связи. В свою очередь, свойства системы оказываются не просто суммой свойств составляющих ее отдельных элементов, а определяются наличием и спецификой связей и отношений между элементами, т.е. конструируются интегративные свойства системы как целого»⁵.

На основе сказанного можно заключить, что только при наличии двух факторов, а именно совокупности конкретных элементов системы и обладания системой определенными свойствами, предопределяется эффективное функционирование, а также относительно самостоятельное и обособленное существование системы права.

Далее следует особо подчеркнуть, что в доктрине международного права преимущественно отечественными учеными наряду с понятием «система международного права» используется такое понятие, как «международная правовая система». При этом ученые либо ставят между ними знак равенства, либо при характеристике «системы международного права» апеллируют понятием «международная правовая система». В связи с этим возникает логический вопрос: каково соотношение между этими двумя понятиями? Для ответа следует также обратиться к общей теории права, так как в ней более четко выработаны подходы к пониманию «правовой системы» и «системы права».

Большинство отечественных ученых считают, что понятие «правовая система» привлекло особое внимание после принятия Конституции РФ 1993 г. Так, профессор Л.П. Ануфриева в проводимых исследованиях⁶ подчеркивает, что потребность в дифференциации понятий «правовая система» и «система права» особенно обострилась в связи с применением ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации 1993 г., которая гласит: «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы»⁷.

⁵ Садовский В.М. Основания общей теории систем. М., 1974. С. 83–84.

⁶ Ануфриева Л.П. Соотношение международного публичного и международного частного права. М., 2003. С. 110–111.

⁷ Конституция РФ (часть 4 ст. 15) от 12 декабря 1993 г. // URL: <http://www.constitution.ru/10003000/1000/3000-3.htm>.

Ответ на поставленный вопрос приобретает актуальное значение и в связи с тем, что на законодательном уровне нет определения правовой системы и в правовой доктрине также не существует общепринятого ее определения. Известный ученый проф. С.С. Алексеев считает, что «правовая система охватывает совокупность всех правовых явлений». По его мнению, данное явление выражает главное в правовой действительности – институциональное нормативное образование, (то есть объективное право), акцентируя внимание на том, что определение правовой системы призвано не только дать структурную характеристику правовой действительности, но и отразить генетический аспект системы – роль и соотношение правотворчества и правоприменительной деятельности компетентных органов⁸. Проф. М.И. Байтин определяет правовую систему как «совокупность юридических явлений, включая юридические средства» и считает, что «помимо юридических явлений, задействованных в механизме правового регулирования, она включает в себя юридические явления, охватываемые более широким понятием правового воздействия – правосознание, правовую культуру, правовое воспитание»⁹.

В отечественной правовой доктрине выделяются основные элементы правовой системы. Например, профессор Ю.А. Тихомиров в качестве ее элементов называет: цели и принципы правового регулирования; основные разновидности правовых актов и их объединения; системообразующие связи, обеспечивающие взаимодействие этих элементов и целостность системы¹⁰. Профессора В.Н. Кудрявцев, А.М. Васильев, В.П. Казимирчук в качестве элементов правовой системы выделяют: правовые нормы, институты и принципы; юридические учреждения; правовое сознание и правовую культуру; правотворчество; правореализацию в формах применения, использования, соблюдения и исполнения права; правопорядок¹¹. Профессор Н.И. Матузов предлагает более детальную структуру правовой системы: «право как стержневой элемент; правотворчество; правосудие; юридическую практику; нормативные, правоприменительные, правотолкующие акты; правоотношения; субъективные права и обязанности; правовые учреждения

⁸ Алексеев С.С. Право и правовая система. // Правоведение. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1980. № 1. С. 31.

⁹ Байтин М.И. Сущность права. Саратов, 2001. С.155–156.

¹⁰ Тихомиров Ю.А. Правовая система развитого социалистического общества // Советское государство и право. М.: Наука, 1979. № 7. С. 33.

¹¹ Цит. по: Правовая система социализма: В 2 кн. М., 1986. Кн. 1. С. 38–44.

(суды, прокуратуру, адвокатуру); законность; ответственность; механизм правового регулирования; правосознание; правовые учреждения, осуществляющие правовую политику государства; субъекты права (индивидуальные и коллективные), организующие и приводящие весь правовой механизм в действие»¹².

На фоне вышесказанного следует подчеркнуть, что, несмотря на разнообразие подходов к вопросу об определении понятия «правовая система», большинство отечественных ученых-теоретиков придерживаются мнения о том, что необходимо четко обозначить объективные пределы таких подходов, предупреждающие произвольное субъективное расширение понятия правовой системы в результате смешения ее структурных элементов с отдельными политическими и социальными факторами. По их убеждению, основным критерием должно быть отнесение к правовой системе в качестве ее структурных элементов только собственно правовых явлений¹³. Сравнительный анализ имеющихся подходов к определению рассматриваемых понятий позволяет нам говорить о том, что понятие «правовая система» намного шире понятия «система права». К тому же очевидно, что в формировании и развитии именно правовой системы решающую роль играет совокупность следующих основных элементов: правовые нормы, институты и принципы; юридические учреждения; правовое сознание и правовая культура; правотворчество, правореализация в формах применения, использования, соблюдения и исполнения права; правопорядок. Наличие этих элементов является необходимым условием для существования правовой системы. Более того, отсутствие хотя бы одного из них не позволяет нам говорить о правовой системе.

Используя рассмотренные нами выше концептуальные аспекты, выработанные общей теорией права, мы в состоянии проанализировать систему международного права при условии предварительного выяснения одного важного вопроса, а именно: возможно ли применение упомянутых подходов теории права относительно «системы права» и «правовой системы» по аналогии при исследовании «системы международного права». На наш взгляд, использование аналогии применительно прежде всего к понятийному аппарату нецелесообразно.

¹² Матузов Н.И. Правовая система и личность. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1987. С. 25; Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько, 1997. С. 159.

¹³ Байтин М.И. Сущность права. Саратов, 2001. С. 158.

Это связано с тем, что все рассмотренные нами подходы в рамках общей теории права имеют отношение к внутригосударственному праву. Если мы попытаемся, например, дать определение системы международного права с использованием формулировки системы права, данной общей теорией права, то получается, что мы заведомо ставим знак равенства между внутригосударственным и международным правом. Международное право является самостоятельной, отличной от внутригосударственного права системой.

Переходя к выяснению вопроса о том, что из себя представляет система международного права, следует отметить, что до сих пор ни в отечественной, ни в зарубежной доктрине международного права не существует общепризнанного определения данного понятия.

Отечественная доктрина международного права советского периода развития отмечала, что вопрос о системе международного права «является весьма сложным и спорным»¹⁴.

По мнению профессора Ю.М. Колосова, под международным правом подразумевается система юридических норм и принципов, регулирующих международные отношения и выражающих согласованную волю государств, обусловленную действием закономерностей международных отношений на определенном этапе развития цивилизации¹⁵.

Профессор В.И. Кузнецов считал, что международное право следует рассматривать как «систему дозволений, предписаний и запретов, представляющих собой согласованные волеизъявления участников международных отношений, созданных ими для урегулирования этих отношений и обеспечиваемых принудительной силой государства, осуществляемой также в согласованных пределах индивидуально или коллективно»¹⁶.

Профессор И.И. Лукашук под международным правом подразумевал систему юридических принципов и норм, регулирующих межгосударственные отношения¹⁷.

По мнению профессора В.А. Василенко, современное международное право представляет собой объективно существующую

¹⁴ Дурденевский В.Н., Крылов С.Б. Международное право: Учебное пособие. Вып. 1. М., 1946. С. 27; Кожевников Ф.И. Учебное пособие по международному публичному праву (Очерки). М., 1947, С. 40.

¹⁵ Международное право: Учебник / Под ред. Ю.М. Колосова, Э.С. Кривчиковой. М., 2005. С. 8.

¹⁶ Международное право: Учебник / Под ред. В.И. Кузнецова. М., 2005. С. 26.

¹⁷ Лукашук И.И. Международное право. Общая часть; М.: Волтерс Клувер, 2005. С. 11.

сложноструктурированную нормативную систему, которая сформировалась в процессе длительного исторического развития и продолжает интенсивно развиваться¹⁸.

Касательно выяснения сущности и структуры системы международного права в отечественной доктрине международного права имеются различные мнения. Известные ученые В.И. Кузнецов, И.И. Лукашук, С.В. Черниченко, В.А. Василенко, Л.П. Ануфриева выделяют среди основных элементов системы международного права нормы, отрасли и институты. Профессора Ю.М. Колосов, Г.И. Тункин, Ю.А. Баскин, Д.Б. Левин, Д.И. Фельдман, Ф.Ф. Мартенс, Д.К. Бекашев, П.Е. Казанский выделяют среди основных элементов системы международного права источники, принципы, субъекты, отрасли и институты. Чем объясняются расхождения между учеными в этом вопросе? Основная причина, на наш взгляд, заключается в подходах ученых к тому, что конкретно следует понимать под системой международного права. Например, профессор С.В. Черниченко говорит о международном праве как о системе дозволений, предписаний и запретов, выражающих волю участников межгосударственных отношений и созданных ими для урегулирования этих отношений¹⁹. Что касается самого понятия «системы международного права», то профессор С.В. Черниченко расценивает ее как «распределение норм международного права... по институтам, отраслям и подотраслям, с учетом их взаимосвязи, обуславливающей целостность международного права»²⁰. Профессор В.Н. Кузнецов под системой международного права подразумевает: «распределение норм международного права... по институтам, отраслям и подотраслям, с учетом их взаимосвязи, обуславливающей целостность международного права»²¹.

Из приведенных определений видим, что основой этих определений системы международного права являются разработки общей теории права. Если сравнить понятие «система права» и понятие «система международного права», получается, что большинство упомянутых ученых полностью заимствовали перечень необходимых элементов, которыми должна обладать система международного права. Из этого

¹⁸ Василенко В.А. Основы теории международного права. Киев, 1988. С. 204.

¹⁹ Международное право: современные теоретические проблемы / С.В. Черниченко. М.: Междунар. отношения, 1993. С. 205.

²⁰ Черниченко С.В. Понятие, особенности и система международного права // Международное право: Учебник / Под ред. В.И. Кузнецова. М. 2001. С. 35.

²¹ Международное право: Учебник / Под ред. В.И. Кузнецова. М., 2001. С. 35.

следует, что между внутригосударственным и международным правом не существует разницы, что, на наш взгляд, не соответствует действительности. В этом вопросе требуется избирательный подход исходя из учета особенностей международного права. Именно такой подход наблюдается у ряда отечественных ученых. По мнению профессора Ю.М. Колосова, под системой международного права подразумевается: «объективно существующая целостность внутренне взаимосвязанных элементов: общепризнанных принципов международного права, договорных и обычно-правовых норм, отраслей и институтов международного права. В этой системе находится место и резолюциям международных организаций, решениям арбитражных и судебных международных органов»²². Из данного определения следует, что к основным элементам системы международного права следует относить источники, субъекты, принципы, институты и отрасли. Вместе с тем следует отметить, что этому подходу не хватает еще одного важного факта – учета значимости системы науки международного права, которая отличается от самой системы международного права как нормативного образования. К сожалению, в рамках данной работы мы ограничены и не можем более подробно остановиться на анализе системы науки международного права. Поэтому здесь отметим лишь одно: так как практика и доктрина неразрывно связаны между собой, по нашему мнению, более логично рассматривать систему международного права как нормативное образование и как систему науки международного права в контексте их взаимодействия. В связи с этим заметим, что многие ученые рассматривают доктрину в качестве хоть и вспомогательного источника и, следовательно, элемента системы международного права, но порой именно благодаря ей удается выработать способы решения практических вопросов.

На основе сказанного возможно обосновать следующий подход: определение системы международного права следует формулировать через призму двух начал: системы международного права как объективно существующего явления и системы науки международного права. По нашему мнению, систему международного права как объективно существующее явление следует понимать в качестве некоего регулятивного «механизма», которому свойственна определенная совокупность признаков, таких как: иерархичность, структурированность,

²² Международное право: Учебник / Под ред. Ю.М.Колосова, Э.С. Кривчиковой. М., 2005. С. 14.

согласованность, взаимодополняемость, которые обуславливают основополагающее свойство системы – целостность. Система международного права предполагает наличие способности устанавливать системообразующие международные правоотношения, а также системы связей между ее элементами, придающие ей целостные свойства обеспечивать самостоятельное ее функционирование. Что касается системы науки международного права, то под ней следует понимать представление о системе международного права «наиболее квалифицированных специалистов по публичному праву различных наций» (из пункта (d) ст. 38 Статута Международного суда ООН), которые выражаются в наличии совокупности основополагающих элементов, таких как: источники, принципы, субъекты, институты и отрасли.

На наш взгляд, такой подход является наиболее оптимальным из существующих доктринальных подходов. В нем учтены наиболее важные факторы: во-первых, не умаляется значимость доктрины как вспомогательного источника международного права; во-вторых, учитывается, что система обязательно должна обладать совокупностью присущих ей свойств; и в-третьих, перечень основополагающих элементов системы указывает на существенную разницу между внутригосударственным правом и международным правом.

Если говорить о современной позиции западной правовой доктрины по вопросу о системе международного права, то можно условно выделить два основных подхода. Одни ученые рассматривают систему международного права как категорию и уделяют ей достаточно много внимания; другие – полностью отрицают существование системы международного права вообще. Многие представители из выше отмеченного первого подхода считают, что важной и определяющей чертой международной системы в настоящее время является ее общемировой или универсальный характер²³. Испанский ученый профессор К.Х. Пьернас считает, что современная система международного права «является планетарной не только потому, что она действительно является универсальной, что очевидно, но и потому, что масштаб огромных проблем, которые на нее давят, делают ее планетарной, идет ли речь об организованной преступности, терроризме, миграционных потоках, ухудшении окружающей среды, финансовых кризисах или военных конфликтах»²⁴.

²³ Carrion A.J.R. Lecciones de derecho internacional publico. Madrid, 1994. P. 48–52.

²⁴ Piernas C.J. Introduccion al derecho internacional publico / Practica Espanola. Adaptado al EEES. Madrid, 2009. P. 37.

Среди представителей западной правовой доктрины есть такие, которые признают существование системы международного права, однако замечают в ней негативные тенденции, обозначенные как ее фрагментация²⁵. Об этом говорит и упомянутый нами профессор К.Х. Пьернаса, который считает, что система международного права на сегодняшний день находится между двух полюсов: полюса единства и полюса фрагментации, а в эпицентре сопряжения этих двух тенденций по-прежнему находится суверенное государство²⁶.

Профессор В. Фридман в своей работе под названием «Изменяющаяся структура международного права» констатирует факт того, что «классическая система международного права в современных условиях обросла многими новыми областями»²⁷. Утверждая, что пока традиционная система международного права сохраняет не только свою действенность, но и универсальность, В. Фридман вслед за многими юристами подчеркивает свою приверженность «классической системе старого международного права», то есть «гроциевской схеме деления международного права на право войны и мира»²⁸.

Профессор С. Гофман, применяя системный подход при исследовании сущности международного права, ограничивается лишь изучением так называемых стабильных (устойчивых) нереволюционных систем в международных отношениях, которым, по его мнению, присущи, соответственно, три вида международно-правовых отношений: «право политического уровня; право взаимности; право сообщества»²⁹.

Видный ученый-международник Шарль де Вишер в своей статье «Метод и система международного права» подвергает критике так называемый формально-юридический метод. Он пишет, что «сведение совокупности межгосударственных отношений к нормам, основание и система которых не зависит от их социального содержания, приводит к общей искаженной картине, которую обоснованно называли

²⁵ Barbe I. Relaciones internacionales. Madrid, 1995. P. 60.

²⁶ Piernas C.J. Introduccion al derecho internacional publico / Practica Espanola. Adaptado al EEES. Madrid, 2009. P. 38.

²⁷ Friedmann W. The changing structure of International Law. London, 1964. P. 57, 61.

²⁸ Международное право: учебник // К.А. Аджаров, М.Н. Андрюхин, Н.Т. Блатова, Б.В. Ганюшкин, и др. / отв. ред.: Н.Т.Блатова, Л.А. Моджорян. М.: Юрид. лит., 1970. С. 61.

²⁹ Hoffman S. Internatoinal Systems and Internatoinal Law – The International System. Princenton. 1967. P. 206.

«пангосударственным юридическим монизмом»³⁰. Далее он утверждает, что современное международное право еще не достигло того уровня развития, чтобы вообще быть систематизированным, поскольку «на межгосударственных отношениях лежит печать несоответствия между нормами и реальностями международной жизни в их совокупности, а также отсутствуют солидарность и единообразие, что порой объясняется естественными отличиями, а иногда политико-индивидуалистическими действиями государственной власти»³¹.

В отношении системы науки международного права в целом имеется заметный пробел в западной доктрине международного права. Этим отличается, к сожалению и, одни солидные курсы по международному праву³².

Из проведенного анализа можно заключить: во-первых, вопрос, связанный с определением системы международного права по-прежнему остается дискуссионным; во-вторых, дальнейшее изучение тех основ, которые были разработаны в рамках общей теории права относительно понятий «система права», «правовая система», необходимо для правильного понимания системы международного права; в-третьих, при определении системы международного права необходимо учитывать систему науки, так как доктрина и практика неразрывно связаны между собой.

В заключение следует подчеркнуть, что несмотря на кардинальные изменения в политической системе и международных отношениях в эпоху ООН, оказывающие как положительное, так и отрицательное влияние на систему международного права в целом, следует приложить все усилия по сохранению целостности системы международного права как основополагающего регулятора международных отношений в условиях новых угроз и вызовов.

Библиографический список

Ануфриева Л.П. Соотношение международного публичного и международного частного права. М., 2003.

Афанасьев В.Г. Системность и общество. М., 1980.

³⁰ Vischer Ch. Methode et systeme en droit international. Recueil de Cours, 1973, t. 138. Leyden, P. 76.

³¹ Там же. P. 77.

³² Nguyen Quoc Dinh Droit Internationale public? 1975. P. 19-25, 28-113.

- Алексеев С.С. Право и правовая система. // Правоведение. – Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1980. – № 1. – С. 31.
- Байтин М.И. Сущность права. Саратов, 2001.
- Байтин М.И., Петров Д.Е. Система права: к продолжению дискуссии // Государство и право. – М.: Наука, 2003. – № 1. – С. 29.
- Василенко В.А. Основы теории международного права. – Киев, 1988.
- Дурденевский В.Н., Крылов С.Б. Международное право: учебное пособие, вып. 1. – М., 1946.
- Кожевников Ф.И. Учебное пособие по международному публичному праву (Очерки). – М., 1947.
- Лукашук И.И. Международное право. Общая часть; М.: Волтерс Клувер, 2005.
- Матузов Н.И. Правовая система и личность. - Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 1987.
- Международное право: учебник / под ред. Ю.М. Колосова, Э.С. Кривчиковой. – М., 2005.
- Международное право: учебник / под ред. В.И. Кузнецова. – М., 2005.
- Международное право: современные теоретические проблемы / С.В. Черниченко. – М.: Междунар. отношения, 1993.
- Нерсисянц В.С. Общая теория государства и права, М. 2002.
- Общая теория права и государства: Учебник / под ред. В.В. Лазарева. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. Юрист, 2001 г.
- Садовский В.М. Основания общей теории систем. М., 1974.
- Тихомиров Ю.А. Правовая система развитого социалистического общества // Советское государство и право. - М.: Наука, 1979. – № 7. – С. 33-42.
- Черниченко С.В. Понятие, особенности и система международного права // Международное право: учебник / под ред. В.И. Кузнецова. – М.2001.
- Barbe I. Relaciones internacionales. – Madrid, 1995.
- Carrion A.J.R. Lecciones de derecho internacional publico. – Madrid, 1994.
- Friedmann W. The changing structure of International Law. – London, 1964.
- Hoffman S. Internatoinal Systems and Internatoinal Law - The International System. – Princenton. 1967.

Nguyen Quoc Dinh Droit Internationale public? 1975.

Piernas C.J. Introduccion al derecho internacional publico / Practica Espanola. Adaptado al EEES. – Madrid, 2009.

Vischer Ch. Methode et systeme en droit international. – Recueil de Cours, 1973.

The International Law System (Summary)

*Aslan H. Abashidze**

*Nataliya F. Kislitsyna***

The doctrinal approaches are examined both in Russian and Western doctrines concerning the problem of international law system at modern stage. The article touches upon fundamental bases in the field of law theory. The following concepts are analyzed, for example international law system, legal system. There is also comparative analysis between the concepts. There are many questions that are analyzed: what is the definition of the international law system, what are the features of the international law system, what are the further development of the international law system. In the conclusion authors offer their own definition of the international law system.

Keywords: International law system; legal system; fragmentation of international law; international order; international relations.

* Aslan H. Abashidze – Doctor of Laws, professor, head of the Chair of International law, Russian Peoples' Friendship University. aslan.abashidze@gmail.com.

** Nataliya F. Kislitsyna – Ph.D. in Law, assistant of the Chair of International law, Russian Peoples' Friendship University. kis-nataliya@yandex.ru.

Суверенитет в опасности?

*Моисеев А.А.**

Статья вносит вклад в дискуссию о природе суверенитета, его особенностях в настоящий период, в частности в условиях глобализации.

Ключевые слова: суверенитет; государство; ограничение суверенитета; глобализация.

Сразу хотел бы успокоить читателей, что с суверенитетом нашего государства все в порядке и, как показала многовековая история народа России, он в надежных руках. Речь пойдет о дискуссии, развернувшейся на страницах научных изданий, относительно природы суверенитета, его состояния и особенностей в настоящий период, в частности в условиях глобализации.

Лишний раз упоминать о важности такого качества государства, как суверенитет, полагаю, будет нецелесообразным. Сложность заключается в том, что общепризнанного определения суверенитета, закрепленного в каком-либо международно-правовом или государственно-правовом источнике, не существует. Следует признать, что суверенитет является умозрительной правовой конструкцией, которая, однако, имеет вполне ощутимые политико-правовые последствия для государств. Правильное понимание суверенитета позволяет принимать верные политические решения как внутри государства, так и вовне; напротив, непонимание природы суверенитета ведет к таким порочным явлениям и путаным конструкциям, как «парад суверенитетов» и «суверенная демократия».

Сложность исследования суверенитета связана еще и с тем, что это явление настолько многогранно и многоаспектно, что порой, учитывая одно обстоятельство его проявления, легко упустить другие, и наоборот. Другой распространенной проблемой, с которой сталкиваешься при ознакомлении с мнениями о суверенитете, является подмена понятий или использование неточных формулировок, которые, скорее, больше путают, чем проясняют позицию автора относительно суверенитета. Встречаются и противоречащие утверждения в одной и той

* Моисеев Алексей Александрович – д.ю.н., заведующий кафедрой международного частного права Дипломатической академии МИД России, руководитель Центра международного права и международной безопасности ИАМП ДА МИД России. moiseev@dipacademy.ru.

же работе, не говоря уже о разбросе мнений разных исследователей по вопросу о суверенитете.

Самое распространенное определение суверенитета, которое обычно встречается в отечественных учебниках по правовым дисциплинам, устанавливает, что суверенитет является правовым качеством или свойством государства, символизирующим политико-правовую самостоятельность государства, его верховенство в пределах своей территории и независимость в межгосударственных отношениях от других государств¹.

Определение действительно хорошее – оно лаконично, содержит указание на внутригосударственную и международные составляющие суверенитета, практично, отвечает на вопрос «Что может делать государство на своей территории и вне ее?». Существенным недостатком упомянутого определения является тот факт, что оно сформулировано с точки зрения правоспособности государства, отражает в основном его возможности и, отвечая на вопрос, что может делать государство, не отвечает на множество других вопросов – например, связанных с происхождением суверенитета, моментом его возникновения и исчезновения, распространением и т.п.

Ключевым аспектом для понимания суверенитета, полагаю, является вопрос о его делимости или неделимости, его относительной или абсолютной природе. Простой ответ на этот вопрос не проясняет сути явления. Необходим многосторонний подход к проблеме, следует ответить на ряд других вопросов, неразрывно связанных с вопросом о природе суверенитета: например, откуда появляется суверенитет, кто является его источником и носителем, когда суверенитет исчезает и в связи с чем и т.п.

В условиях значительных перемен в мире, усиления интеграции, все большей экономической взаимозависимости государств, глобализации у ряда исследователей возникает ощущение, что вместе с международными отношениями меняется и природа суверенитета. Например, «принцип суверенитета в определенном смысле размывается. Некоторые политики и исследователи предрекают закат «государственного суверенитета», хотя бы потому, что государство вынуждено «делиться» своими полномочиями с международными структурами,

¹ Международное право: Учебник / Под ред. А.А. Ковалева, С.В. Черниченко. М., 2008. С. 49–50. Международное право. Учебник. / Ред.колл.: А.Н. Вылегжанин, Ю.М. Колосов, Ю.Н. Малеев, Р.А. Колодкин. М., 2010. С. 165–166.

неправительственными организациями, бизнес-сообществом и другими. Именно в этом направлении устанавливается новый мировой порядок, складывается новая модель и новое содержание суверенитета»². Не буду останавливаться в этой статье на оценках нового мирового порядка, а также на влиянии глобализации на суверенитет, поскольку не считаю ее правовым явлением; поговорим на тему природы суверенитета.

Определенный вклад в сторону пересмотра природы суверенитета отчасти вносит вышеупомянутое определение. Не ставя под сомнение корректность и правильность указанного определения термина «суверенитет», поясню, что имеется в виду. Как уже отмечалось, определение сформулировано с точки зрения правоспособности государства. Следуя логике определения, может создаться впечатление, что суверенитет государства и государственная власть чуть ли не идентичные понятия.

Распространенной ошибкой для понимания суверенитета является подмена понятий источника и носителя суверенитета. Например, распространенной ошибкой являются утверждения, что суверенитет есть качественная характеристика государственной власти, что «государственный суверенитет определяется как установление монополии государства на верховную власть в обществе»³, что «реальный политический суверенитет всегда принадлежит правящему классу, владеющему собственностью на орудия и средства производства... суверенитет может быть определен как установление монополии государства на верховную власть в обществе» и «характеризует собой юридическую природу государственного властвования»⁴, что «суверенитет... является сущностной характеристикой государственной власти, свидетельством ее полнокровности и могущества, вполне осязаемым качеством, реально проявляющим себя в компетенции, в наборе прав, возможностей и гарантий, обеспечивающих именно государству особый, уникальный по сравнению с другими политическими институтами статус в обществе (верховенство), равно как и в международном сообществе (независимость)»⁵, что народ опирается на общественный и госу-

² Пастухова Н.Б. Суверенитет и федеративная организация российского государства в условиях глобализации: конституционно-правовые аспекты. Автореф. дис. д-ра юрид. наук. М., 2010. С. 39.

³ Пастухова Н.Б. Государственный суверенитет: вчера и сегодня. М., 2010, С. 10.

⁴ Пастухова Н.Б. Суверенитет и федеративная организация... С. 17–19.

⁵ Кузьмин Э.Л. Природа государственного суверенитета // Евразийский юридический журнал. №10 (17). 2009. С. 15.

дарственный строй, составляющие фундамент внутренней прочности и внешней независимости суверенного государства, и др. Утверждения такого рода «ставят телегу впереди лошади».

Если исходить из вышеприведенных положений и признать, что суверенитет является характеристикой государственной власти, непонятно, какое место занимает народ в известной конструкции государства: территория – власть – народ, разве что обеспечивает интересы власти государства: «людские ресурсы выступают в качестве важнейшей составляющей экономической основы суверенитета»⁶. Очевидно, что это не так.

Бесспорно, непосредственным реализатором возможностей государства является государственная власть. Всемирная история подтверждает, что власть в государстве меняется, исчезает и появляется, в отношении государств совершается агрессия или их оккупируют, государства переживают периоды безвластия и смуты и т.п., но суверенитет государства сохраняется – государства продолжают оставаться субъектами международного права именно благодаря народу. Нет необходимости создавать специальные условия, которые давали бы возможность утвердить власть народа как источника государственного суверенитета, поскольку именно народ является источником суверенитета. Возникновение и исчезновение суверенитета государства связано только с волеизъявлением народа – вспомним примеры ГДР – ФРГ или Чехии – Словакии.

Этой логике следует и Конституция Российской Федерации. Конституция России утверждает, что носителем и источником суверенитета в государстве является народ (п. 1 ст. 3): «Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ». В Основном законе подчеркивается, что народ является не только источником, но и носителем суверенитета именно потому, что власть в России принадлежит народу, ее представителям, то есть представителям из народа, путем их выбора из народа.

Последствием логической подмены местами народа и власти как источника суверенитета являются ошибочные рассуждения о правоспособности государства. Утверждения сводятся к тому, что власть в государстве безгранична и может по своей воле передавать свои суверенные полномочия и ограничивать суверенитет, который якобы

⁶Пастухова Н.Б. Суверенитет и федеративная организация... С. 20.

представляет собой набор полномочий, является делимым, то есть относительным. Например: «суверенитет не некое абстрактно-отвлеченное понятие, а совокупность реальных, конкретных прав, полномочий иммунитетов и других возможных проявлений... в верховенстве и независимости проявляется принципиальное качество, сущность суверенитета, имеющего множество порядков градаций, выступающих его количественными характеристиками»⁷; «решение проблемы реализации государственного суверенитета на международном уровне... требует ограничения государственного суверенитета...», «суверенитет государства не беспределен» и представляет собой «право делегировать часть властных полномочий внутри государства и за его пределами»⁸ и др.

Приводится даже классификация ограничения суверенитета: «Первое – добровольная уступка прав, полномочий, а тем самым и части суверенитета другому государству, союзу государств или международной организации... Второе направление связано с... решениями Совета Безопасности ООН в отношении государств... Третье направление связано с ограничениями суверенитета, грубо противоречащими международному праву (разного рода... «гуманитарные интервенции», экономические блокады, военные действия, оккупация и т.п.) и влекущими за собой в конечном счете реальную утрату суверенитета подвергшимся соответствующим акциям государством». Дальше делается вывод, что якобы «без разумного ограничения прав, а тем самым и суверенитета сегодня немыслимы идущие от жизни процессы экономической интеграции, решение стоящих перед человечеством глобальных задач, а во многом... – существование цивилизации»⁹. То есть, вероятно, следует понять автора так, что раньше жесткой связи суверенитета с интеграцией и глобальными проблемами не было, но потом она возникла.

Согласиться с приведенными положениями совершенно невозможно. Простые вопросы, которые возникают, если придерживаться такого подхода к суверенитету, не находят ответа и ставят в тупик: Какое количество суверенитета могут передавать государства? Одинаковое или разное количество суверенитета передают государства и как при этом соблюдается принцип суверенного равенства государств? Сколько можно передать суверенитета государству, чтобы оно не потеряло свой

⁷ Кузьмин Э.Л. Природа государственного суверенитета. С. 14.

⁸ Пастухова Н.Б. Суверенитет и федеративная организация... С. 13, 19, 20, 38.

⁹ Кузьмин Э.Л. Природа государственного суверенитета. С.15.

независимый статус? Какой статус будет иметь государство, если передаст весь свой суверенитет другому государству, союзу государств или международной организации? В какой юридический момент постепенное уменьшение количественных характеристик приводит к потере качества – утрате государством своего суверенитета? и т.д.

Суверенитет не терпит к себе утилитарного отношения: из суверенитета нельзя извлекать «прок», невозможно «расплачиваться» частично своим суверенитетом, суверенитет по определению не может быть «привилегией, которую необходимо заслужить»¹⁰.

Показательным примером, характеризующим суверенитет, является развитие европейской интеграции, которая общепризнанно в мире считается наиболее продвинутой, особенно на фоне других региональных интеграционных группировок. Такая интеграция в рамках Европейского союза стала возможна, в частности, благодаря сравнительной схожести государств Европы в их политических подходах, уровне экономического и социального развития. Но даже такие близкие и похожие европейские государства принимают диаметрально противоположные решения и по вопросам, касающимся интеграции, и по вопросам вхождения в региональные группировки, например валютный союз, и по вопросам принятия т.н. «конституции» объединения, и по многим другим вопросам.

Те решения, которые принимаются большинством государств – членов ЕС, являются скорее совпадающими, а не едиными. Вопрос с европейской «конституцией» сдвинулся с места, когда из него убрали всю терминологию, намекающую на общую европейскую государственность. Ни о какой передаче суверенитета, ни о каком «добровольном самоограничении» суверенитета европейскими государствами не может быть и речи! Это касается и других суверенных государств мира.

Кажущимся противоречием абсолютной природы суверенитета является само международное право – если суверенитет абсолютен и безграничен, значит, и международное право, которое во многом является ограничивающим, якобы противоречит природе суверенитета: «поскольку основные принципы международного права происходят из международно-правовых обычаев и обязательны для всех государств... само наличие этих принципов есть косвенное согласие

¹⁰ Кузнецова Е. Суверенитет. Незыблемый или неделимый? Суверенитет государства может быть ограничен, если оно им злоупотребляет // Международная жизнь. 2004. № 7–8. С.166.

государств на определенные ограничения их суверенитета в международных отношениях»,¹¹ — как говорят математики, логично, но «с точностью до наоборот».

Именно международное право как система «породило» и явление суверенитета, и основные международно-правовые принципы, объективно установив допустимые рамки взаимоотношений государств, «правила игры», в пределах которых они действуют и в полной мере реализуют свой суверенитет по отношению к другим государствам. Это все равно что говорить об автомобиле без колес или о самолете без крыльев.

Правовое качество суверенитета государства, скрепленное единой волей народа, настолько устойчиво, что даже известные в истории правонарушения и преступления, совершенные государственной властью, не лишают государства международной правосубъектности. Сама по себе постановка вопроса о возможности ограничения суверенитета государства противоречит основным принципам международного права.

Возникает закономерный вопрос: а что же тогда ограничивается, что передается и лимитируется в тот момент, когда государства заключают любой международный договор, вступают в международную организацию, выполняют обязательные решения Совета Безопасности ООН и т.д., как относиться к тому, что суверенное независимое государство что-то обязано выполнять?

Для ответа на этот вопрос обратимся к общей теории права. Как известно, правосубъектность лица определяется его правоспособностью, дееспособностью и деликтоспособностью. Если кратко, правосубъектность лица указывает на наличие или отсутствие у него качества быть субъектом правоотношений, правоспособность лица указывает на способность лица иметь права и обязанности, дееспособность — на способность лица реализовывать права и обязанности, деликтоспособность — на способность лица нести ответственность за совершенные действия. В международном праве, в отличие от внутригосударственного, правоспособность и дееспособность лица в большинстве случаев совпадают. Международная правосубъектность государства является абсолютной категорией. Лицо, в нашем случае государство, либо является субъектом правоотношений в рамках международного права, либо нет — третьего не дано.

¹¹ Пастухова Н.Б. Суверенитет и федеративная организация... С. 13.

Подчеркнем, что суверенитет имеет прямое отношение именно к вопросам правосубъектности государства. Суверенитет указывает на качество государства быть субъектом международного права – государство либо является субъектом международно-правовых отношений, либо нет. В этом и заключается основная ценность суверенитета для государства, что его наличие делает государство субъектом международного права. Например, сравнивая с внутригосударственным правом: правовое качество физического лица иметь гражданство создает ему правовую способность вступать в многочисленные гражданско-правовые отношения.

Иначе обстоит дело с международной правоспособностью. Условно говоря, правоспособность имеет объем. Проще его увидеть у международных организаций в их уставе, где обычно указывается порядка пяти-семи функций, для реализации которых она и учреждается как производный субъект международного права. У государств таких функций безграничное количество, которое умозрительно бывает сложно осознать.

Для получения представления о функциях государства можно заглянуть, например, в Конституцию России или другого государства, где частично прописана правоспособность государства – приведен список предметов ведения Федерации (ст. 71), также там указаны предметы ведения субъектов Федерации (ст. 73), список совместных предметов ведения (ст. 72); важно, что указанные списки не являются исчерпывающими.

Правоспособность государства носит универсальный характер. Каждое суверенное государство имеет в известном смысле неограниченный объем прав, которые часто называют суверенными. Права являются суверенными, потому что являются государственными, а не потому что суверенитет государства состоит из совокупности суверенных прав. Государственные права могут быть реализованы и народом государства, и государственной властью, и ими совместно, то есть всем государством. Именно качество суверенитета является гарантией универсального объема юридических прав, который государства способны осуществлять.

В силу известного устройства государства народ государства делегирует соответствующие полномочия своим представителям, а именно государственной власти, которая в основном и занимается реализацией прав государства. Реализация правоспособности государства

в большей степени увязывается с деятельностью государственной власти, но не исключительно. Именно государственная власть в основном представляет государство в международных делах и действует от имени государства внутри его. Именно полномочия государственной власти подразумеваются, когда речь идет о разграничении полномочий между, например, федерацией и субъектами федерации и т.д.

Важным выводом из упомянутой конструкции является то, что власть призвана выполнять волю и пожелания народа, власть зависит от народа, а не иначе. Не может «народ... опираться на общественный и государственный строй, составляющие фундамент внутренней прочности и внешней независимости суверенного государства»¹²; наоборот, именно «общественный и государственный строй» опирается на народ. Очевидно, что исчезновение народа ведет к исчезновению власти, а не наоборот.

Суверенитет – это качество государства, а не «сущностная характеристика государственной власти», не «целенаправленный процесс, осуществляемый высшей государственной властью...», не «установление монополии государства на верховную власть в обществе», не «качественный признак государственной власти», не «полнота законодательной, исполнительной и судебной власти на его территории»¹³.

Основная ошибка в понимании суверенитета заключается в его отождествлении с государственной властью. Не сложно показать, что, даже имея суверенные гарантии, власть государства во многом уязвима, зависима и ограничена. Однако исчезновение власти государства вследствие любых причин не ведет к исчезновению государства и его суверенитета. Именно государственная власть, а не суверенитет государства в определенной степени ограничивается рамками международного права, участием в международных договорах и союзах, нормами национального законодательства. Именно о «большей или меньшей «материализованности»¹⁴, «уровне, объеме, пределах»¹⁵ полномочий государственной власти, а не «суверенитета» можно говорить. Непонятно только, что подразумевается под «качественно-количественным измерением»¹⁶ суверенитета.

¹² Пастухова Н.Б. Суверенитет и федеративная организация... С. 21.

¹³ Там же. С.17, 18, 32, 38.

¹⁴ Пастухова Н.Б. Проблемы государственного суверенитета. М., 2006, С. 50.

¹⁵ Кузьмин Э.Л. – С.14.

¹⁶ Там же, С.14.

Любая власть в значительной степени ограничена не только нормами международного права и внутреннего законодательства, но также политическими договоренностями, своими односторонними заявлениями и т.п., нарушение которых может привести к ослаблению власти либо к ее смене, исчезновению. В этом контексте высказывается и М. Тэтчер, говоря об ограничениях власти, «не позволяющих государству делать то, чего оно не должно делать»¹⁷.

Появление и исчезновение суверенитета связано только с волей народа. Смена или исчезновение власти совсем не означает исчезновения суверенитета. Источником суверенитета является народ! Военные столкновения, неконкурентоспособность экономики, мягкие «оранжевые» технологии, политический экстремизм, терроризм не угрожают суверенитету государства, но, бесспорно, угрожают государственной власти, ее эффективности, которая в крайнем случае может быть сменена на другую власть в государстве.

Именно потому, что государственная власть «зажата» в рамки своих обязательств и правовых норм, предвыборная риторика политических сил, претендующих на власть в государстве, в известном смысле во многом похожа и различается лишь отдельными положениями, на которых, как правило, и строится внутригосударственная политическая борьба. Но такие обязательства и правовые нормы никак не ограничивают суверенитет государства, которое благодаря суверенитету, исходящему от народа, в любой момент времени может принять любое решение.

Парадокс заключается в том, что гарантии суверенитета настолько значительны, что даже нарушение норм международного права или внутреннего законодательства государственной властью не ведет к исчезновению суверенного государства как субъекта международного права, но во многом становится поводом для падения авторитета власти как внутри государства, так и вовне или смены власти.

Именно с полномочиями государственной власти увязываем возможности государства передавать те или иные полномочия в пользу международных организаций для более эффективного решения определенных задач государства. Примечательно, что такие переданные полномочия могут быть изменены или отозваны, например, с приходом новой власти, что никак не отражается на суверенитете государства.

¹⁷ Тэтчер М. Искусство управления государством. Стратегия для меняющегося мира. М., 2003. С. 16. Цит.по: Кузьмин Э.Л. Природа государственного суверенитета. С. 15.

Вообще передать суверенитет международной организации в любом объеме невозможно не только потому, что суверенитет – это качественная характеристика государства, а не «...право делегировать часть властных полномочий внутри государства и за его пределами»¹⁸, но и потому, что природа власти государства и международной организации различна.

Еще одна важная, на наш взгляд, идея. В связи с эволюцией государственного устройства, деятельностью международных организаций, развитием международных отношений и т.д. более правильным следует считать понятие суверенитета как международно-правовой категории. Действительно, суверенитет следует рассматривать как категорию международного права и как явление современных международных отношений. Если посмотреть на качество суверенитета абстрактно, то совершенно очевидно, что те последствия, которые возникают в связи с суверенитетом, касаются именно межгосударственных отношений, то есть отношений, которые возникают за границей государства. Наличие суверенитета подтверждает существование субъекта международного права и гарантирует независимость государства в международных отношениях.

Напротив, то, что в вышеупомянутом определении называется «верховенство государства на своей территории», указывает на пределы распространения государственной власти, ее юрисдикции, опять же по отношению к другим государствам. Места для суверенитета внутри суверенного государства нет. Вряд ли «суверенитет должен адаптироваться к современным потребностям с целью распределения власти внутри государства»¹⁹.

История государств также показывает, что как только вопрос касается «деления» и «перераспределения» суверенитета внутри государства – происходят трагические события. Верно, что «в результате «парада суверенитетов» Россия оказалась перед угрозой территориального распада – полного или частичного», в этом смысле не верно будет согласиться с «признанием суверенитета за субъектами федерации» с обособленным «признанием суверенитета за федеративным государством»²⁰.

Нельзя пройти мимо статьи В. Зорькина «Вызовы глобализации и правовая концепция мироустройства», опубликованной в «Российской

¹⁸ Пастухова Н.Б. Суверенитет и федеративная организация... С. 20.

¹⁹ Там же. С. 12.

²⁰ Там же, С.17, 29.

газете» № 204 (5283) от 10 сентября 2010 г. После ознакомления с ней больше всего удивляет то, что автор выступил не в личном, а в официальном качестве как Председатель Конституционного суда.

Не стоит давать оценки «революционным» призывам автора в пользу пересмотра Устава ООН, новой кодификации основных принципов международного права и их иерархии, а также озвученным автором новшествам в международном праве, таким как «глобальный гуманитарный дух», «международное законодательство», «трансгосударственные формальные и неформальные субъекты», «глобальные мультипликативные негативные эффекты», «глобальные нормативные институты» и т.п. Не стоит также придирается к понятию «глобальный», которое в последние годы повсеместно подменяет понятие «международный» без объяснения причин. Лучше остановиться на вопросе, непосредственно касающемся темы настоящей статьи.

Можно согласиться с необходимостью «дальнейшей разработки системы международного права в направлении ее эффективного согласования с концепцией государственного суверенитета».

Очевидно, что для эффективного согласования необходимо верно понимать, с чем мы будем согласовывать систему международного права. Возникают следующие вопросы:

- а) как можно говорить о ««делегировании» суверенитетов наднациональным организациям и их юрисдикциям»?
- б) что такое «добровольное объединение национальных суверенитетов на договорной основе»?

В том же ряду стоят такие нововведения, как «суверенная демократия», «ущемления государственного суверенитета» и др. Это совершенно непонятно ни с точки зрения теории международного права, ни с точки зрения практики.

Опасность, в которой находится государственный суверенитет, заключается в том, что в настоящее время он во многом утратил свой истинный смысл в понимании многих специалистов на самых разных уровнях.

Библиографический список

Зорькин В. Вызовы глобализации и правовая концепция мироустройства // Российская газета № 204(5283) от 10.09.2010 г.

Кузнецова Е. Суверенитет. Незыблемый или неделимый? Суверенитет государства может быть ограничен, если оно им злоупотребляет // *Международная жизнь*. 2004. № 7-8.

Кузьмин Э.Л. Природа государственного суверенитета // *Евразийский юридический журнал*. № 10 (17) 2009. С. 10-19.

Международное право: Учебник. Ред. колл. А.Н. Вылегжанин, Ю.М. Колосов, Ю.Н. Малеев, Р.А. Колодкин. М., 2010.

Международное право: Учебник / Под ред. А.А. Ковалева, С.В. Черниченко. М., 2008. 825 с.

Пастухова Н.Б. Государственный суверенитет: вчера и сегодня. М., 2010. 302 с.

Пастухова Н.Б. Суверенитет и федеративная организация российского государства в условиях глобализации: конституционно-правовые аспекты. Автореферат дисс. Докт.юр.наук. – М., 2010. 46 с.

Тэтчер М. Искусство управления государством. Стратегия для меняющегося мира. – М., 2003.

Sovereignty in a Danger? (Summary)

*Alexei A. Moiseev**

The article contributes to discussion over the nature of Sovereignty and current characteristics it has acquired, including the impact of globalization processes on it.

Keywords: Sovereignty; State; limits of Sovereignty; globalization.

* Alexei A. Moiseev – Doctor of Laws, head of the Chair of Private International Law of the Diplomatic Academy MFA Russia; head of the Centre of International Law and Security of the Institute of Contemporary International Studies, MFA Russia. moiseev@dipacademy.ru.

ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

Палестинские беженцы и международное право

*Иванов Д.В.**

В статье рассматривается историческое развитие арабо-израильского конфликта с особым акцентом на проблеме палестинских беженцев. Анализируются мандат БАПОР, понятие «палестинский беженец», а также последние события на Ближнем Востоке. Автор также описывает свое видение данной проблемы и предлагает определенные меры по ее разрешению.

Ключевые слова: палестинские беженцы; арабо-израильский конфликт; БАПОР.

Вопрос о правовом статусе палестинских беженцев и механизмах оказания им помощи возник давно, но все еще до конца не урегулирован. Проблема данной категории лиц решается на международном уровне, и успех ее решения зависит прежде всего от достижения палестинской и израильской сторонами компромисса. Важное значение также имеет и определение статуса самой Палестины и ее границ.

За весь период своего существования территория Палестины была заселена разными народами, которые сменяли друг друга в результате переселений и завоеваний, перемешивались между собой, и в конце концов стало не совсем понятно, какой народ имеет подлинное и первостепенное право занимать данную территорию. Поэтому следует признать обращение к международным механизмам урегулирования конфликта наиболее уместным способом решения возникшей проблемы.

* Иванов Дмитрий Владимирович – к.ю.н., профессор кафедры международного права МГИМО (У) МИД России. prof.ivanovdv@gmail.com.

В период до 1948 г. Палестина находилась под контролем Великобритании, которая была наделена Лигой Наций соответствующим мандатом¹. В мандате предусматривалось, что мандатарий должен способствовать созданию Еврейского государства на подмандатной территории, но при этом подчеркивалось, что никакие действия не должны ущемлять гражданские и религиозные права нееврейских сообществ в Палестине вне зависимости от их расы или религии (см. преамбулу и статью 2 Мандата). Согласно статье 6 Мандата Администрация Палестины должна была способствовать иммиграции евреев. Потоки еврейских иммигрантов постепенно увеличивались, пока положение не оказалось критическим: арабское население палестинской территории начало проявлять недовольство. Великобритания признала неудачной попытку урегулировать конфликт, отказалась от мандата и решила передать данный вопрос на решение Организации Объединенных Наций.

Ситуация накалилась настолько, что стала предметом особого беспокойства. В рамках ООН была проведена 1-я специальная сессия Генеральной Ассамблеи, на которой было принято решение о создании Специальной комиссии ООН по вопросам Палестины (ЮНСКОП). Главный вопрос в ходе прений по поводу ЮНСКОП заключался в том, следует ли проблеме еврейских беженцев в Европе увязывать с проблемой Палестины. Представители арабской стороны выступали против установления такой связи и против бесконтрольной иммиграции евреев на территорию Палестины. Еврейское агентство для Израиля, со своей стороны, заявило: «Основным выводом является то, что евреям должно быть разрешено переселяться в Палестину в неограниченном числе при условии, что они не будут вытеснять других живущих там тоже по праву обитателей или ухудшать их положение». Избегая конкретных упоминаний о положении беженцев в Европе, Специальная комиссия была уполномочена вести расследование в любом месте, где она сочтет необходимым, что, таким образом, косвенно связывало вопрос о еврейских беженцах с будущим Палестины². ЮНСКОП завершила свою работу 31 августа 1947 г., при этом ее члены достигли договоренности относительно прекращения мандата, принципа независимости

¹<The Palestine Mandate> URL: http://avalon.law.yale.edu/20th_century/palmanda.asp (accessed: 16.05.2011).

²<Истоки и история проблемы Палестины: 1917–1988 гг.> URL: <http://www.un.org/russian/peace/palestine/book/03-1.shtml> (дата обращения: 16.05.2011).

и роли ООН. Однако договоренностей в отношении решения палестинского вопроса достичь так и не удалось³. В сентябре 1947 г., когда была созвана вторая сессия Генеральной Ассамблеи ООН, она объявила себя Специальной (Ad Hoc) комиссией по рассмотрению палестинского вопроса, в то время как на своей обычной сессии рассматривала другие пункты повестки дня⁴. По итогам ее работы был принят План о разделе на основе экономического союза⁵. Согласно Плану действие мандата в отношении Палестины было прекращено с 1 августа 1948 г.

14 мая 1948 г. Великобритания объявила о прекращении своего мандата над Палестиной и вывела свои войска. В тот же день Еврейское агентство провозгласило создание государства Израиль на территории, отведенной ему по Плану раздела. Между арабской и еврейской общинами немедленно начались ожесточенные столкновения. На следующий день на эту территорию для оказания помощи палестинским арабам вступили регулярные войска соседних арабских государств. Боевые действия стали причиной глубокого гуманитарного кризиса, из-за которого почти 750 тысяч палестинцев были изгнаны со своей земли и стали беженцами⁶.

Естественно, Израиль не хотел заниматься проблемами данных беженцев и тем более способствовать их возвращению. Он заявил, что они покинули место своего жительства добровольно. Возвращение палестинских беженцев дестабилизировало бы ситуацию в Израиле и представляло бы собой внутреннюю угрозу, поскольку палестинцы не признают законность существования Израиля. Палестинцы заявляли, что они имеют неотъемлемое право на возвращение, гарантированное Уставом ООН и Международным пактом о гражданских и политических правах 1966 г.

Разразилась дискуссия о том, покинули ли палестинцы свое место жительства добровольно, под давлением арабских государств, которые

³ Вопрос о Палестине и Организация Объединенных Наций//Нью-Йорк: ООН, 2008. С. 5.

⁴ <Истоки и история проблемы Палестины: 1917–1988 гг.> URL: <http://www.un.org/russian/peace/palestine/book/03-1.shtml> (дата обращения: 16.05.2011).

⁵ <План о разделе на основе экономического союза: Будущее правительство Палестины: Резолюция ГА ООН 181 (II) от 29 ноября 1947 г.> URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/040/42/IMG/NR004042.pdf?OpenElement> (дата обращения: 16.05.2011).

⁶ Вопрос о Палестине и Организация Объединенных Наций // Нью-Йорк: ООН, 2008. С. 12.

хотели разжечь войну с Израилем, были ли они намеренно выселены Израилем или выехали из страны в связи с насилием, как это обычно делает население в случае войны. Израиль был обвинен в намеренном создании негативной обстановки, чтобы запугать палестинцев и заставить их покинуть свое место жительства. Кроме того, Израиль издал законы, которые препятствовали возвращению палестинских беженцев на их земли: Закон о реквизиции земли в чрезвычайных обстоятельствах (1949 г.), Закон о возвращении (1950 г.), Закон о собственности отсутствующих лиц (1950 г.), Закон о приобретении земли (признании законными действий и компенсации) (1953 г.) и Закон о предотвращении незаконных проникновений (преступлениях и юрисдикции) (1954 г.)⁷.

Положение палестинских беженцев оказалось критическим. Генеральная Ассамблея ООН признала необходимость не только продолжать оказывать им помощь, но и значительно увеличить ее⁸.

Право на возвращение было признано за палестинскими беженцами еще в 1948 г. Генеральной Ассамблеей ООН. В своей Резолюции⁹ она постановила, что возможность вернуться должна быть предоставлена беженцам в кратчайший срок. Тем же, кто не пожелает возвратиться, должна быть уплачена компенсация за имущество. Кроме того, такая компенсация должна быть уплачена и в случае пропажи или ущерба имуществу беженцев. Согласительная комиссия, которая была учреждена на основании данной Резолюции для осуществления мирного урегулирования, должна была содействовать репатриации, переселению, экономической и социальной реабилитации беженцев и выплате им компенсаций, а также поддерживать связь с соответствующими подразделениями ООН.

Однако в 1949 г. заседания Комиссии завершились безрезультатно, поскольку арабские государства настаивали на возвращении беженцев

⁷ Bassiouni Ch. M., Ben Ami Sh. A Guide to Documents on the Arab-Palestinian/Israeli Conflict: 1897–2008. P. 25.

⁸ <Помощь палестинским беженцам: Резолюция ГА ООН A/RES/212 (III) от 19 ноября 1948 г.> URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/045/79/IMG/NR004579.pdf?OpenElement> (дата обращения: 20.05.2011).

⁹ <Палестина – доклад Посредника ООН в Палестине о достигнутых результатах: Резолюция ГА ООН A/RES/194 (III) от 11 декабря 1948 г.> URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/045/61/IMG/NR004561.pdf?OpenElement> (дата обращения: 20.05.2011).

в качестве первого шага, а Израиль настаивал на том, чтобы в первую очередь был решен территориальный вопрос¹⁰.

Дальнейшие попытки Комиссии обеспечить возвращение палестинцев и установить международный режим для Иерусалима также оказались безуспешными. С 1951 г. Комиссия пыталась добиться полного разблокирования банковских счетов, принадлежащих арабским беженцам и заблокированных в Израиле. В 1964 г. она завершила идентификацию собственности арабских беженцев, а затем составила и вела списки такой собственности. В периодических докладах, представляемых Генеральной Ассамблее с 1952 г., Комиссия неоднократно подчеркивала, что ее усилия по содействию осуществлению резолюции 194 (III) от 11 декабря 1948 г. зависят от существенных изменений в позициях сторон. Положения этой резолюции, касающиеся права палестинских беженцев на возвращение, подтверждались Ассамблеей фактически каждый год начиная с 1948 г.¹¹

В одном из своих докладов Согласительная комиссия признала позицию арабских государств, согласно которой решению проблемы беженцев должно отдаваться предпочтение. Что касается позиции, согласно которой решение конфликта должно обуславливаться признанием правительством Израиля принципа, установленного в Резолюции 194 (III) от 11 декабря 1948 г., Согласительная комиссия высказала несколько замечаний, среди которых значилось решение проблемы беженцев в совокупности с другими политическими проблемами. В докладе также были отражены позиции арабских государств, затронутых проблемой беженцев. В частности, делегации Иордании и Сирии заявили, что их правительства согласились бы принять беженцев, которые не могут возвратиться на места своего проживания. Египет и Ливан заявили, что их территории сильно заселены и принять беженцев будет проблематично. По результатам переговоров, проведенных со сторонами, Согласительная комиссия пришла к выводу о необходимости переселения части беженцев в арабские страны¹².

Со своей стороны, Генеральная Ассамблея с сожалением подчеркивала неспособность Комиссии разрешить конфликт. В одной

¹⁰ Вопрос о Палестине и Организация Объединенных Наций//Нью-Йорк: ООН, 2008. С. 14.

¹¹ Там же.

¹² <General Progress Report and Supplementary Report of the United Nations Conciliation Commission For Palestine: A/1367/Rev.1 of 23 October 1950> URL: http://www.mideastweb.org/conciliation_commission_1950.htm (accesssed: 20.05.2011).

из резолюций, принятых в 1950 г., Генеральная Ассамблея ООН констатировала, что в результате проведенной работы не было произведено репатриации, расселения и экономического и социального восстановления беженцев, а также выплаты следуемой им компенсации. Кроме того, Генеральная Ассамблея ООН призвала принимать дальнейшие меры по улучшению положения беженцев, а также установила, что в отношении беженцев, как репатриированных, так и расселенных, не будет проводиться никакой дискриминации – ни правовой, ни фактической¹³.

Как отмечается в доктрине, регулярные требования Генеральной Ассамблеи ООН к Согласительной комиссии стали носить формальный характер. Решение проблемы зависело от результатов прямых переговоров сторон, а прямые переговоры были обусловлены признанием прав арабского народа на Палестину. В своем отчете от 1948 г. Генеральной Ассамблее ООН Посредник по делам Палестины граф Бернадотт сослался на опасения Временного правительства Израиля касательно возвращения палестинских беженцев в том, что касается безопасности, экономических и политических условий. На тот момент Посредник сомневался в обоснованности опасений, связанных с угрозой безопасности¹⁴.

В 1949 г. Генеральная Ассамблея ООН принимает решение¹⁵ о создании Ближневосточного агентства ООН для помощи беженцам и организации работ (БАПОР) «для проведения, в сотрудничестве с местными властями, программы непосредственной помощи и работ»; «для консультаций с заинтересованными ближневосточными правительствами относительно мер, которые должны быть приняты ими в предвидении того времени, когда международное содействие делу помощи и проведению программы работ будет прекращено». БАПОР имеет статус вспомогательного органа Генеральной Ассамблеи ООН. Его

¹³ <Палестина: доклад Палестинской согласительной комиссии ООН о ходе работ; репатриация или переселение палестинских беженцев и выплата следуемой им компенсации: Резолюция ГА ООН A/RES/394 (V) от 14 декабря 1950 г.> URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/062/36/IMG/NR006236.pdf?OpenElement> (дата обращения: 20.05.2011).

¹⁴ Goodwin-Gill G.S., McAdam J. *The Refugee in International Law*. Third Edition. Oxford University Press, 2007. P. 438.

¹⁵ <Помощь палестинским беженцам: Резолюция ГА ООН A/RES/302 (IV) от 8 декабря 1949 г.> URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/052/97/IMG/NR005297.pdf?OpenElement> (дата обращения: 26.05.2011).

работа началась с 1 мая 1950 г. и была сосредоточена на оказании помощи приблизительно 1 миллиону беженцев. Беженцы на протяжении долгого времени нуждались в защите, поэтому мандат неоднократно продлялся. С середины 1950-х гг. он расширился с оказания помощи в экстренных ситуациях – обеспечения пищей, жильем, одеждой и базовой медицинской помощью – до более активной поддержки социального развития палестинских беженцев¹⁶.

Мандат БАПОР в отношении палестинских беженцев был определен в Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 302 (IV) от 8 декабря 1949 г. и последующих ее резолюциях. Мандат БАПОР в отношении перемещенных лиц был установлен также в резолюциях Генеральной Ассамблеи ООН, в частности в Резолюции 2252 (ES-V) от 4 июля 1967 г. Согласно данным документам две группы палестинских «перемещенных лиц» были переселены с территории Палестины, занятой Израилем с 1967 г.: (i) палестинцы – выходцы из этой территории; и (ii) «палестинские беженцы», получившие убежище на этой территории до 1967 г. Данная территория охватывает Западный берег реки Иордан, включая Восточный Иерусалим и Сектор Газа. Рабочее определение «палестинских беженцев», принятое БАПОР, с годами менялось, но с 1984 г. это понятие толкуется как «лица, чьим обычным местом проживания была Палестина в период с 1 июня 1946 г. по 15 мая 1948 г. и которые потеряли жилье и средства к существованию в результате конфликта 1948 г.». Кроме того, определения данного понятия стали предметом подробного изучения и толкования в рамках ООН¹⁷.

¹⁶ Takkenberg L. UNRWA and the Palestinian refugees after sixty years: some reflections// Refugee Survey Quarterly, Vol. 28, Nos 2 & 3. P. 255.

¹⁷ <Комментарий по поводу применимости Статьи 1D Конвенции 1951 г. о статусе беженцев к беженцам из Палестины: УВКБ, октябрь 2009 г.> URL: www.unhcr.org.ua/img/uploads/docs/Article%201D_rus_1.pdf (дата обращения: 26.05.2011); <Analysis of paragraph 11 of the General Assembly's Resolution of 11 December 1948: A/AC.25/W/45 of 15 May 1950. United Nations Conciliation Commission for Palestine> URL: <http://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/94F1C22721945319852573CB00541447> (accessed: 26.05.2011); <Historical survey of efforts of the United Nations Conciliation Commission for Palestine to secure the implementation of paragraph 11 of General Assembly Resolution 194 (III). Question of compensation: A/AC.25/W/81/Rev.2 of 2 October 1961. United Nations Conciliation Commission for Palestine> URL: http://domino.un.org/UNISPAL.NSF/0/3e61557f8de6781a05256591_0073e819?OpenDocument (accessed: 26.05.2011); <Consolidated eligibility registration instructions (CERI): 1/2009. United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East> URL: <http://www.unrwa.org/userfiles/2010011995652.pdf> (accessed: 26.05.2011).

Палестинские беженцы были выведены из-под сферы действия Конвенции о статусе беженцев 1951 г., которая предусматривает, что ее положения не распространяются на лиц, «которые в настоящее время пользуются защитой или помощью других органов или учреждений» ООН, кроме УВКБ ООН (статья 1D Конвенции 1951 г.). Однако это не значит, что ни в каких ситуациях на таких беженцев не могут распространяться ее положения и они не могут получать помощь от УВКБ ООН. Напротив, БАПОР и УВКБ ООН постоянно сотрудничают¹⁸. Дело в том, что часть палестинских беженцев подпадают все-таки под мандат УВКБ ООН. Согласно Комментарию УВКБ ООН по поводу применимости Статьи 1D Конвенции 1951 г. о статусе беженцев, учитывая формулировку, исторический контекст и цель Статьи 1D Конвенции 1951 г., некоторые палестинские беженцы подпадают под определение этой Статьи, поскольку: (i) они обладают характеристикой беженцев, определенных в Статье 1A Конвенции 1951 г.; (ii) их положение не было окончательно урегулировано соответствующими резолюциями Генеральной Ассамблеи ООН; и (iii) в их отношении не были приняты альтернативные меры для получения защиты или помощи от органов или учреждений ООН, кроме УВКБ ООН. При этом следующие группы лиц подпадают под компетенцию УВКБ ООН:

- палестинцы, являющиеся «палестинскими беженцами» в смысле Резолюции 194 (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 11 декабря 1948 г. и других резолюций Генеральной Ассамблеи ООН, которые в результате арабо-израильского конфликта 1948 г. были перемещены из других зон Палестины, ставших Израилем, и которые не смогли туда вернуться;

- палестинцы, являющиеся «перемещенными лицами» в смысле Резолюции 2252 (ES-V) Генеральной Ассамблеи ООН от 4 июля 1967 г. и последующих резолюций Генеральной Ассамблеи ООН, которые в результате арабо-израильского конфликта 1967 г. были перемещены с территории Палестины, занимаемой Израилем с 1967 г., и не смогли туда вернуться.

В вышеуказанные группы входят не только лица, перемещенные во время конфликтов 1948 и 1967 гг., но также их потомки. С другой стороны, лица, в отношении которых применяются Статьи 1C, 1E или

¹⁸ Например, УВКБ оказывал помощь палестинским беженцам в Ираке, а также, в координации с БАПОР, лицам, переехавшим в Иорданию и Сирию. См.: The United Nations and Palestinian Refugees, 2007. P. 12.

1F Конвенции 1951 г., не подпадают под Статью 1D, даже если они остаются «палестинскими беженцами» и/или «перемещенными лицами», чье положение должно быть окончательно урегулировано соответствующими резолюциями Генеральной Ассамблеи ООН.

Палестинцы, не подпадающие под сферу действия Статьи 1D, но которые, в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, находятся вне палестинской территории, занимаемой Израилем с 1967 г., и вследствие таких опасений не могут или не желают туда вернуться, считаются беженцами в соответствии со Статьей 1A (2) Конвенции 1951 г.

Надо отметить, что, хотя в рассматриваемое понятие входят и непосредственно беженцы и перемещенные лица, на практике часто используется один термин – «палестинские беженцы».

Арабо-израильская война в июне 1967 г. имела непосредственное и прямое влияние на палестинский вопрос. Израиль оккупировал Западный берег, сектор Газа и Восточный Иерусалим, а также территории, расположенные за ними.

Подавляющее большинство палестинцев на Западном берегу и в Газе вынуждены были стать беженцами, многие из них во второй раз, после того как они уже искали убежище в этих районах во время первого исхода в 1948 г. Те, кто оставался на оккупированной Израилем территории после 1967 г., образовали новую категорию, отличную от категории лиц, проживавших в пределах границ Израиля до 1967 г. и имевших право на израильское гражданство. Этот новый класс состоял из людей, живущих в условиях иностранной военной оккупации и подчиняющихся военному режиму со всеми вытекающими отсюда последствиями в отношении подавления их гражданских свобод и прав.

В результате войны 1967 г. почти полмиллиона человек покинули свои жилища, в результате чего в районах, вновь оккупированных Израилем, осталось около 900 000 палестинцев, что в итоге составило 1,2 млн человек, находившихся под контролем Израиля. 1,5 млн человек были беженцами в изгнании, проживающими за границей, в то время как их родина оставалась под контролем Еврейского государства¹⁹.

¹⁹ <Истоки и история проблемы Палестины: 1917–1988 гг.> URL: <http://www.un.org/russian/peace/palestine/book/03-1.shtml> (дата обращения: 26.05.2011).

Основные органы ООН отреагировали на действия Израиля принятием новых резолюций, осуждающих его. Так, в 1967 г. Совет Безопасности ООН принял Резолюцию 237 (167)²⁰, в которой он призвал правительство Израиля обеспечить безопасность, благополучие и защиту жителей тех районов, где происходили военные операции, и способствовать возвращению жителей, бежавших из этих районов после начала военных действий. Данная Резолюция была затем подтверждена Генеральной Ассамблеей ООН²¹. А в Резолюции 242 (1967)²² Совет Безопасности заявил о необходимости справедливого урегулирования проблемы беженцев.

В 1969 г. Генеральная Ассамблея констатировала, что репатриация беженцев и выплата им компенсаций, предусмотренных в Резолюции 194 (III), не были осуществлены, что никакого значительного прогресса не было достигнуто в выполнении утвержденной в пункте 2 Резолюции 513 (VI) программы устройства беженцев путем репатриации либо путем их расселения и что поэтому положение беженцев по-прежнему вызывает серьезное беспокойство²³.

В очередной раз подчеркивая, что вопрос о реализации права палестинцев на возвращение так и не был разрешен, Генеральная Ассамблея постановила учредить Комитет по осуществлению неотъемлемых прав палестинского народа²⁴.

²⁰ <Резолюция Совета Безопасности ООН: 237 (167) от 14 июня 1967 г.> URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/241/13/IMG/NR024113.pdf?OpenElement> (дата обращения: 26.05.2011).

²¹ <Гуманитарная помощь: Резолюция Совета Безопасности 237 (167) от 14 июня 1967 г.: Резолюция ГА 2252 (ES-V)// Положение на Ближнем Востоке и рассмотрение мер, принятых Израилем по изменению статуса города Иерусалима 17 июня – 18 сентября 1967 г.> URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NR0/755/64/IMG/NR075564.pdf?OpenElement> (дата обращения: 26.05.2011).

²² <Резолюция Совета Безопасности ООН: 242 (167) от 22 ноября 1967 г.> URL: <http://www.un.org/russian/documen/scresol/1967/res242.pdf> (дата обращения: 26.05.2011).

²³ <Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ: Резолюция ГА ООН 2535 XXIV> от 10 декабря 1969 г.> URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/257/97/IMG/NR025797.pdf?OpenElement> (accessed: 26.05.2011).

²⁴ <Вопрос о Палестине: Резолюция ГА ООН 3376 (XXX) от 10 ноября 1975 г.> URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/788/50/IMG/NR078850.pdf?OpenElement> (accessed: 26.05.2011).

По итогам своей работы Комитет принял рекомендации²⁵, согласно которым без ущерба для права всех палестинцев вернуться к своим очагам, земле и собственности, программа осуществления этого права может быть выполнена в два этапа. На первом этапе предусматривается возвращение к своим очагам палестинцев, перемещенных в результате войны в июне 1967 г. На втором этапе предполагается возвращение палестинцев, перемещенных в период с 1948 по 1967 г.

В 1977 г. свое беспокойство по поводу сложившейся на Ближнем Востоке ситуации высказала и Комиссия по правам человека, которая призвала Израиль незамедлительно принять меры для возвращения палестинцев и других перемещенных жителей оккупированных арабских территорий к их очагам²⁶.

Десятилетие 1967–1977 гг., в течение которого произошли два крупных конфликта на Ближнем Востоке, было отмечено коренным изменением в подходе к палестинскому вопросу. Он не рассматривался больше как проблема беженцев, а был признан в качестве важного вопроса, затрагивающего основные права палестинского народа на возвращение на родину и на национальное самоопределение²⁷.

Начиная с 80-х гг. ситуация все еще была далека от разрешения. Израиль продолжал вести военные действия под лозунгом борьбы с палестинскими экстремистами. Причем большой ущерб был нанесен мирному населению, действия израильских войск сопровождались насилием даже в лагерях беженцев. Международное сообщество и отдельные страны предлагали различные планы решения палестинского конфликта. общепризнанным при этом стал принцип, согласно которому палестинские беженцы имеют полное право на возвращение и получение компенсации.

Важным этапом в развитии палестино-израильских отношений стало Ословское соглашение (Декларация принципов о временных

²⁵ Рекомендации Комитета по осуществлению неотъемлемых прав палестинского народа // Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, тридцать первая сессия, Дополнение № 35, документ A/31/35.

²⁶ <Question of the violation of human rights in the territories occupied as a result of hostilities in the Middle East: Resolution of the Commission on human rights I XXXIII> of 15 February 1977> URL: <http://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/5D829C7A4B9A850705256816005B3E75> (accessed: 26.05.2011).

²⁷ <Истоки и история проблемы Палестины: 1917–1988 гг.> URL: <http://www.un.org/russian/peace/palestine/book/03-1.shtml> (дата обращения: 26.05.2011).

мерах по самоуправлению)²⁸, которое было заключено между Израилем и Организацией освобождения Палестины в 1993 г. путем обмена письмами. В статье V Декларации предусматривается, что переговоры о постоянном статусе между Израилем и представителями палестинского народа начнутся как можно раньше и что эти переговоры должны охватывать оставшиеся нерешенными вопросы, среди которых указана проблема беженцев.

В дальнейшем, однако, мирный процесс был прерван, ситуация осложнялась постоянными стычками сторон конфликта, террористическими актами. Все это происходило на фоне постоянных попыток мирного урегулирования, которые не увенчались успехом.

В 1998 г. ситуация на Ближнем Востоке, и в частности проблема беженцев, стала предметом особого внимания Совета Европы. В связи с этим Парламентская ассамблея приняла Резолюцию «Положение палестинских беженцев и контексте мирного процесса на Ближнем Востоке»²⁹. Парламентская ассамблея особо отметила, что цели, провозглашенные в Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 194, принятой в 1948 г., все еще не достигнуты. Также было подчеркнуто, что проблема беженцев должна быть решена путем их переселения на постоянное место жительства не только по гуманитарным причинам, но и в качестве важнейшего шага к устранению угрозы безопасности и напряженности в регионе. Надо заметить, что данное мнение Ассамблеи несколько наивно. Именно арабо-израильский конфликт и порождает напряженность и, собственно, поток беженцев. Проблема беженцев является следствием конфликта, тесно с ним связана и должна разрешаться вместе с претензиями сторон конфликта. Позиция Израиля всегда оставалась жесткой, что бы ни говорили о достижениях мирного процесса: Израиль не хочет заниматься проблемами населения Палестины.

Другим важным пунктом Резолюции является упоминание о необходимости создания Палестинского государства, которое предоставило бы беженцам гражданство и паспорта, признаваемые на международном уровне. История арабо-израильского конфликта показывает,

²⁸ <Декларация принципов о временных мерах по самоуправлению: от 11 октября 1993 г. A/48/486, S/26560> URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/548/40/IMG/N9354840.pdf?Open+Element> (accessed: 26.05.2011).

²⁹ <Palestine refugee situation in the context of the Middle East peace process: Resolution 1156 1998> Council of Europe: Parliamentary Assembly of 23 April 1998> URL: www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3a5c.html (accessed: 26.05.2011).

что надежда создать такое государство практически умерла. Кроме того, государство не может быть создано в ситуации войны и полной зависимости от дотаций иностранных государств. Непонятно, как вообще оно могло быть создано на этапе развития событий в 1990-е гг., да и в наше время.

Ассамблея предложила следующие варианты для решения проблемы палестинских беженцев:

- переселить их в новое Палестинское государство;
- оставить их в принимающих странах и сохранить за ними право на собственность и работу, а также, по возможности, предоставить гражданство;
- переселить их в другие страны за пределами региона;
- способствовать их возвращению в страны Персидского залива в соответствующих случаях;
- способствовать их возвращению в Израиль.

В 1999 г. Генеральная Ассамблея ООН в очередной раз подчеркнула необходимость решения проблемы палестинских беженцев в соответствии с Резолюцией 194 (III) от 11 декабря 1948 г.³⁰ В 2003 г. была принята так называемая «Дорожная карта»³¹, которая была утверждена Советом Безопасности ООН. Данный документ предусматривал поэтапное урегулирование палестино-израильского конфликта, включая решение проблемы беженцев. Однако, несмотря на все мирные инициативы, конфликт продолжал обостряться. Ситуация особенно осложнилась с приходом к власти радикальной группировки ХАМАС. Последующие годы были ознаменованы борьбой Израиля с терроризмом. Израиль постоянно обвинялся в излишней жестокости и нарушении международного гуманитарного права. С другой стороны, некоторые международные органы указывали на дискриминационный характер многих законов в государстве Израиль. Так, в своем обзоре за 2003 г. Комитет по экономическим, социальным и культурным

³⁰ <Мирное урегулирование вопроса о Палестине: Резолюция ГА ООН A/RES/54/4 21 декабря 1999 г.> URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/236/30/PDF/N0023630.pdf?OpenElement> (дата обращения: 27.05.2011).

³¹ <«Дорожная карта» продвижения к постоянному урегулированию палестино-израильского конфликта в соответствии с принципом сосуществования двух государств на основе оценки выполнения сторонами своих обязательств // Письмо Генерального секретаря ООН от 7 мая 2003 г. на имя Председателя Совета Безопасности. S/2003/529> URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/348/81/PDF/N0334881.pdf?OpenElement> (дата обращения: 27.05.2011).

правам выразил особую обеспокоенность по поводу «статуса «еврейского гражданства», служащего основанием для исключительно преференциального обращения с лицами еврейской национальности в соответствии с израильским Законом о возвращении, который автоматически предоставляет им гражданство и дает право на получение государственных финансовых пособий, что на практике выливается в дискриминационное обращение с неевреями, в частности с палестинскими беженцами»³².

Кроме того, в конце 2000-х гг. на Западном берегу Израилем была введена система ограничений на передвижение. Движение людей было ограничено с помощью установления разного рода физических препятствий, таких как дорожные блокпосты, контрольно-пропускные пункты и стена, а также административными мерами, требованием предъявления удостоверений личности, пропусков, вида на жительство, применением законов о воссоединении семей, проведением политики в отношении предоставления права на возвращение из-за границы и права на возвращение беженцев. Палестинцы были лишены права возвращаться в районы, экспроприированные в ходе возведения «стены» и объектов ее инфраструктуры, используемые для размещения в них буферных зон, расположения военных баз и военно-учебных зон, а также права пользоваться дорогами, построенными между указанными объектами. Многие из таких дорог предназначены только «для израильтян» и запрещены для палестинцев. На десятки тысяч палестинцев распространяется запрет на проезд, установленный Израилем, что не позволяет им путешествовать за границу³³.

Возможности репарации и получения компенсации в рамках израильской правовой системы весьма ограничены. Поправкой 2001 г. к Закону о гражданских правонарушениях было расширено определение понятия «военных действий» и введены процессуальные меры,

³² <Доклад независимой международной миссии по установлению фактов A/HRC/12/48 от 29 октября 2009 г. С. 66> URL: <http://www.universalhumanrightsindex.org/documents/24/1692/document/ru/pdf/text.pdf> (дата обращения: 27.05.2011).

³³ <Доклад независимой международной миссии по установлению фактов A/HRC/12/48 от 29 октября 2009 г. С. 31> URL: <http://www.universalhumanrightsindex.org/documents/24/1692/document/ru/pdf/text.pdf> (дата обращения: 27.05.2011); <Положение в области прав человека в Палестине и на других оккупированных арабских территориях: Доклад Миссии Организации Объединенных Наций по установлению фактов в связи с конфликтом в Газе. Резюме. 23 сентября 2009 г.> A/HRC/12/48 (ADVANCE 1). С. 28 – 29> URL: http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/12session/A-HRC-12-48_ADVANCE1_ru.pdf (дата обращения: 27.05.2011).

ограничивающие возможности палестинцев возбуждать иски против Израиля. В числе этих ограничений – сокращение периода до вступления в силу положений об исковой давности и требование представить «уведомление» о причиненном ущербе министру обороны Израиля до предъявления иска и в двухмесячный срок после нанесения ущерба. Дальнейшие поправки, принятые в 2002 и 2005 гг., не позволяют судам рассматривать иски, связанные с действиями сил безопасности в «зонах конфликта», объявленных таковыми министром обороны, и предоставляют государству иммунитет в отношении исков, предъявляемых гражданами вражеских государств или членами «террористических организаций». Согласно двум последним поправкам, характер вредоносного деяния, обстоятельства, при которых был нанесен вред, и причинно-следственная связь между преступником и нанесенным ущербом становятся не относящимися к делу³⁴.

События 2000-х гг. (вторая Интифада, в частности) показали, что необходимость в защите беженцев и услугах БАПОР будет еще долго существовать. В связи с этим БАПОР и правительство Швейцарии решили организовать конференцию в Женеве в 2004 г. для того, чтобы создать новые партнерства в поддержку БАПОР и чтобы подготовить БАПОР к новым вызовам. На конференции обсуждалась необходимость более тщательного контроля над условиями жизни беженцев, дальнейшее развитие деятельности БАПОР по защите беженцев, реализация Программы по улучшению условий жизни в лагерях, а также различные аспекты управления БАПОР. Данный процесс стал известен как Процесс организационного развития³⁵.

БАПОР начал всеобъемлющую реформу в 2007 г. в четырех основных областях: управление человеческими ресурсами, программное управление, организационные процессы, лидерство и управление³⁶.

На сегодняшний день под мандатом БАПОР находится приблизительно 4,8 млн человек. Статистика по количеству беженцев, которым

³⁴ <Доклад независимой международной миссии по установлению фактов A/HRC/12/48 от 29 октября 2009 г. С. 31> URL: <http://www.universalhumanrightsindex.org/documents/24/1692/document/ru/pdf/text.pdf> (дата обращения: 27.05.2011).

³⁵ Takkenberg L. UNRWA and the Palestinian refugees after sixty years: some reflections// Refugee Survey Quarterly, Vol. 28, Nos 2 & 3. P. 258.

³⁶ См. документы по Организационному развитию: <Organisational Development documents> URL: <http://www.unrwa.org/etemplate.php?id=531> (accessed: 27.05.2011).

оказывает помощь БАПОР, по состоянию на 30 июня 2010 г. приведена в таблице³⁷.

Количество беженцев, которым оказывает помощь БАПОР
(по состоянию на 30 июня 2010 г.)

Район деятельности	Число официальных лагерей	Число зарегистрированных беженцев в лагерях	Общее число зарегистрированных беженцев
Иордания	10	346 830	2 004 795
Ливан	12	226 767	427 057
Сирия	9	129 457	477 700
Западный берег	19	200 179	788 108
Газа	8	514 137	1 122 569
Итого	58	1 417 370	4 820 229

Однако деятельность БАПОР подвергается критике. В доктрине международного права отмечается, что мандат БАПОР всегда характеризовался некоторой двусмысленностью, связанной с целями его доноров и возможным воздействием его деятельности, т.е. переселением беженцев за пределы исторической территории Палестины. Это вызывает сомнения в желании международного сообщества исполнить Резолюцию Генеральной Ассамблеи ООН 194, которая рассматривалась палестинскими беженцами как гарантия их права на возвращение и компенсацию. Кроме того, БАПОР не нес ответственности за поиск долгосрочного решения. Являясь официально неполитической организацией, БАПОР действовал в политизированной ситуации с самого начала. Успех деятельности БАПОР зависит от того, как он сможет справиться с данной двусмысленностью. Например, для БАПОР так и не был разработан устав. С одной стороны, это породило проблемы, так как руководство агентства было вынуждено принимать принципиальные решения в меняющейся атмосфере. С другой стороны, широкий мандат агентства привел к успешной адаптации³⁸.

Несмотря на все достижения, палестинцы оставались и остаются беженцами и лицами без гражданства, и эта ситуация никак не разрешается. Права палестинских беженцев постоянно нарушаются, и они

³⁷ Полную статистическую информацию можно найти на официальном сайте БАПОР: <Statistics> URL: <http://www.unrwa.org/etemplate.php?id=253> (accessed: 27.05.2011).

³⁸ Bocco R. UNRWA and the Palestinian refugees: a history within history//Refugee Survey Quarterly, Vol. 28, Nos 2 & 3. P. 231–232.

постоянно испытывают на себе все ужасы войны, даже в местах, находящихся под контролем БАПОР³⁹.

Проблема палестинских беженцев, как показывает опыт, может решаться и в рамках принимающей страны. Так, по сообщениям ООН⁴⁰, в августе 2010 г. Ливан принял решение о разрешении палестинским беженцам работать в стране на законных основаниях. Это поможет улучшить социально-экономическое положение этой категории населения. Ливанские парламентарии внесли изменения в трудовое законодательство страны, сняв ограничения на возможности трудоустройства зарегистрированных палестинских беженцев.

Вышерассмотренные проблемы позволяют сделать следующие выводы.

Прежде всего, БАПОР предоставляет только помощь гуманитарного характера, в то время как беженцы нуждаются в оказании полномасштабной эффективной международной защиты (которая включает правовую охрану), сходной с той, что предоставляется УВКБ ООН. Агентство не способно решить проблему палестинских беженцев.

БАПОР является временным и специальным учреждением, созданным ООН и действующим вне общей международной системы защиты беженцев. Полномочия этого органа не позволяют ему комплексно подходить к проблеме палестинских беженцев и ее решению. Они носят специальный характер.

Все попытки ООН и ее учреждений решить проблему палестинских беженцев имели отрицательный результат, что говорит о полной неэффективности их работы.

Государства, на территории которых в настоящее время размещены палестинские беженцы, не стремятся решать проблемы палестинских беженцев. И уж тем более этого не желает делать Израиль. Хотя в последнее время появляются примеры улучшения положения беженцев внутри принимающих стран.

Существующие международно-правовые инструменты, используемые для решения палестинской проблемы, носят формальный

³⁹ Takkenberg L. UNRWA and the Palestinian refugees after sixty years: some reflections// Refugee Survey Quarterly, Vol. 28, Nos 2 & 3. P. 255.

⁴⁰ <Палестинские беженцы смогут работать в Ливане на законных основаниях: 20.08.2010> URL: <http://www.un.org/russian/news/fullstorynews.asp?newsID=14096> (accessed: 27.05.2011).

и декларативно-рекомендательный характер и не соблюдаются сторонами конфликта.

По мнению автора, существует несколько вариантов решения проблемы палестинских беженцев.

Первый вариант заключается в изменении международно-правового статуса существующего БАПОР. Необходимо расширить полномочия Агентства: оно должно не только оказывать международную помощь данной категории беженцев, но прежде всего предоставлять им международную защиту в том объеме, в каком она предоставляется УВКБ ООН. Далее, необходимо предусмотреть положение о широкой международно-правовой ответственности Агентства за беженцев, подпадающих под его мандат. Необходимо разработать и принять устав Агентства. Одновременно следует увеличить численный состав персонала Агентства, поскольку несколько десятков человек не могут эффективно работать более чем с 3 млн палестинских беженцев. Однако этот вариант имеет следующие недостатки: опять палестинские беженцы остаются вне системы ООН, на них не распространяется действие универсальных международных соглашений, касающихся беженцев.

Второй вариант предусматривает передачу палестинских беженцев под мандат УВКБ ООН с возможным сохранением БАПОР и его настоящих функций гуманитарного характера. Возможна также ликвидация БАПОР и создание в структуре УВКБ ООН подразделения, отвечающего конкретно за палестинских беженцев. Такой вариант автоматически решает вопросы обеспечения международной защиты и пользования палестинскими беженцами правами и льготами, предусмотренными Конвенцией о статусе беженцев 1951 г. Недостаток этого варианта заключается в том, что палестинские беженцы в этом случае попадают в категорию «мандатных» беженцев и не смогут пользоваться правами и льготами, предоставляемыми на основе Конвенции о статусе беженцев 1951 г.

Третий вариант – это разработка и подписание всеобъемлющего международного договора всеми заинтересованными государствами, который регулировал бы все вопросы палестинской проблемы, в том числе и проблему палестинских беженцев, и все связанные с ней вопросы правового и материального характера. Это означает, что в договоре должен быть использован комплексный подход к решению проблемы. Самое главное – необходимо предусмотреть создание контрольного механизма в рамках этого договора, желательно поставить выполнение

договора под контроль ООН. Однако самый главный недостаток данного варианта – это то, что в настоящее время невозможно усадить за стол переговоров государства, вовлеченные в этот долготетний конфликт. а тем более подписать такой договор,

Четвертый вариант решения проблемы палестинских беженцев предусматривает завершение начатого процесса образования независимого государства Палестина и принятие этим государством соответствующего национального закона о гражданстве, который может предусматривать прием в гражданство всех палестинских беженцев, находящихся на учете в БАПОР. По мнению автора, это наиболее эффективный и действенный способ решения данной проблемы. Но главный вопрос, который должен быть решен в этом случае, – создание независимого государства Палестина.

Пятый вариант – прием палестинских беженцев в гражданство государств, предоставивших им убежище. Но реализация этого варианта наталкивается на политику вышеуказанных государств, направленную на непредоставление своего гражданства палестинским беженцам. Более того, подобный план может растянуться на долгое время, поскольку нельзя предположить, что все государства, на территории которых находятся палестинские беженцы, одновременно и все вместе примут их в свое гражданство.

В том случае, если правовое положение палестинских беженцев не улучшится, а, наоборот, будет ухудшаться, они могут быть переданы под мандат УВКБ ООН или ходатайствовать о признании за ними статуса беженцев на том основании, что они не имеют определенного гражданства и являются апатридами, вследствие чего подпадают под определения понятия «беженец», зафиксированные в Уставе УВКБ ООН и Конвенции 1951 г. о статусе беженца.

Библиографический список

Вопрос о Палестине и Организация Объединенных Наций // Нью-Йорк: ООН, 2008. 137 с.

Bassiouni Ch. M., Ben Ami Sh. A Guide to Documents on the Arab-Palestinian/Israeli Conflict: 1897–2008. 324 p.

Bocco R. UNRWA and the Palestinian refugees: a history within history//Refugee Survey Quarterly, Vol. 8, Nos 2 & 3. P. 229 – 252.

Goodwin-Gill G.S., McAdam J. The Refugee in International Law. Third Edition. Oxford University Press, 2007. 786 p.

Takkenberg L. UNRWA and the Palestinian refugees after sixty years: some reflections//Refugee Survey Quarterly, Vol. 28, Nos 2 & 3. P. 253 – 259.

The United Nations and Palestinian Refugees, 2007. 16 p.

Palestinian Refugees and International Law (Summary)

*Dmitri V. Ivanov**

This article refers to historical development of Arab-Israeli conflict with special accent to Palestinian refugees' problem. The article contains analysis of UNRWA mandate, notion of Palestinian refugees as well as latest events in the Middle East. The author also describes his own view of this problem and offers certain measures to resolve it.

Keywords: Palestinian refugees; Arab-Israeli conflict; UNRWA.

* Dmitri V. Ivanov – Ph.D. in Law, professor of the International Law Chair of the Moscow State Institute for International Relations (University) MFA Russia. prof.ivanovdv@gmail.com.

ПРАВО МЕЖДУНАРОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Правомерное принуждение в международном праве

Тарасова Л. Н.*

В статье предпринята попытка определить международно-правовые основы и критерии правомерного принуждения в межгосударственных отношениях и показать главную и единственную компетенцию Совета Безопасности ООН по его осуществлению.

Ключевые слова: правомерное принуждение; применение силы; международное право; межгосударственные отношения.

Проблема применения мер принуждения к соблюдению норм международного права является одной из наиболее важных и сложных. Принуждение – необходимый элемент децентрализованного механизма функционирования международного права. *Ubi jus, ibi remedies* – где право, там и средства его обеспечения.

Допускаемое международным правом принуждение представляет собой не насилие, а одно из средств реализации права. Как писал А.Н. Талалаев: «Если бы в международных отношениях отсутствовала возможность принудительного государственного осуществления международно-правовых норм, то нельзя было бы говорить о существовании международного права вообще»¹.

Одна из главных особенностей механизма функционирования международного права состоит в отсутствии централизованного аппарата принуждения, способного принуждать суверенных субъектов

* Тарасова Людмила Николаевна – к.ю.н., доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Московской финансово-юридической академии. tarasova.l@mfua.ru.

¹ Талалаев А.Н. Юридическая природа международного договора. М., 1963. С. 131.

к соблюдению норм международного права. Средства принуждения находятся в руках самих государств, которые применяют их индивидуально или коллективно. Необходимый признак такого принуждения – правомерность. Принуждение должно быть правомерным как по основанию, так и по методам и объему.

В качестве характерной черты развития современного международного права можно отметить тенденцию к все более основательному регулированию применения мер принуждения. Основополагающие начала регламентации принуждения в сфере межгосударственных отношений установил Устав ООН. Обязывая государства воздерживаться от угрозы силой или ее применения, Устав ООН предписывает «принимать эффективные коллективные меры для предотвращения и устранения угрозы миру и подавления актов агрессии или других нарушений мира» (п. 1 ст. 1). На основании главы VII Устава Совет Безопасности ООН обладает полномочиями принимать принудительные меры для поддержания или восстановления международного мира и безопасности. «Принудительные меры, по Уставу ООН, – это коллективные меры, применяемые по решению Совета Безопасности в целях устранения угрозы миру, нарушения мира или ликвидации акта агрессии... Принудительные меры включают как меры невоенного характера (полный или частичный перерыв экономических отношений, железнодорожных, воздушных и других средств сообщения и т.д.), так и действия Объединенных вооруженных сил ООН»². При этом в международно-правовой доктрине сложилось мнение, что все эти принудительные действия охватываются понятием «санкция» (лат. – *sanctio* – принудительная мера)³.

Вместе с тем нужно отметить, что наука международного права отличается разнообразием взглядов на содержание термина «санкции».

Довольно распространено широкое толкование санкций, согласно которому это понятие охватывает все неблагоприятные последствия правонарушения, от возмещения ущерба до мер военного принуждения. Относительно понятия «международные санкции» в широком смысле слова М.Х. Фарукшин писал, что под этим «следует понимать не только применяемые в отношении субъекта международного деликта меры государственного принуждения (санкции в узком смысле

² Словарь международного права. М., 1982. С. 177.

³ Оппенгейм Л. Международное право. М., 1948. Т. 1. С. 325; Левин Д.Б. Ответственность государств в современном международном праве. М., 1966. С. 144.

слова), но и другие допускаемые международным правом последствия неправомерных деяний: реституцию, репарацию, сатисфакцию, уголовное наказание физических лиц, репрессалии»⁴. В.А. Василенко также широко трактует «санкции» и относит к ним все виды правомерного принуждения, осуществляемого как государствами, так и международными организациями: «реторсии; репрессалии; самооборона; коллективные невооруженные и вооруженные принудительные меры, осуществляемые международными организациями»⁵. Широкое понимание санкций можно заметить в трудах Ю.А. Михеева⁶, Г.И. Тункина⁷, Т.Н. Нешатаевой⁸ и др.

Однако Комиссия международного права сформировала свою позицию по данному вопросу. В ходе работы над Проектом статей об ответственности государств Комиссия международного права зарезервировала термин «санкция» для описания мер, принимаемых тем или иным международным органом, а для описания односторонних видов реагирования государства на противоправные деяния другого государства Комиссией было решено использовать термины «меры» или «ответные меры»⁹. Позднее, на 43-й сессии, Комиссия международного права отметила, что для описания «различных видов мер, которые потерпевшие государства могут на законных основаниях применять индивидуально или совместно в отношении государства или государств, являющихся правонарушителями» представляется самым емким термин «контрмеры»¹⁰.

В российской литературе сходную точку зрения высказал Ю.Н. Жданов. Принудительные меры в зависимости от субъекта, применяющего их, он делит на две группы: санкции – «вертикальные меры», проводимые международными организациями, и «контрмеры» – «горизонтальные меры», применяемые государствами. Ю.Н. Жданов обоснованно отмечает, что термин «санкции» применительно к отношениям между государствами невольно создает впечатление, что потерпевшее

⁴ Фарукшин М.Х. Международно-правовая ответственность государств // Международная правосубъектность. М., 1971. С. 162–163.

⁵ Василенко В.А. Международно-правовые санкции. Киев, 1982. С. 68.

⁶ Михеев Ю.А. Применение принудительных мер по Уставу ООН. М., 1967. С. 47.

⁷ Тункин Г.И. Теория международного права. М., 1970. С. 430.

⁸ Нешатаева Т.Н. Санкции системы ООН. Международно-правовой аспект. М., 1992. С. 19.

⁹ Ежегодник комиссии международного права. Нью-Йорк, 1979. Т. 2. Ч. 2. С. 162.

¹⁰ Ежегодник комиссии международного права. Документы 43-й сессии. Нью-Йорк, 1991. Т. 2. Ч. 1 // Документ ООН А/46/10.

государство имеет какую-то власть над государством-нарушителем, и противоречит принципу суверенного равенства государств¹¹.

Представляется, что для уточнения норм, регулирующих применение принуждения, целесообразно под санкциями понимать лишь меры принуждения, осуществляемые международными организациями. Такие меры принимаются представляющими международное сообщество организациями, наделенными государствами соответствующими правами, что придает им принципиальное отличие от индивидуальных действий государств. Прежде всего речь идет о международно-правовых санкциях ООН, которые выступают важнейшим проявлением принуждения в межгосударственных отношениях и играют первостепенную роль в охране международного правопорядка. Санкции системы ООН направлены на контроль ситуации в мире, соблюдение всеми государствами норм международного права. Совет Безопасности ООН прибегает к обязательным санкциям как способу давления на государство, когда возникает угроза миру и когда дипломатические усилия не дают результата. Эти меры варьируются от экономических ограничений до международных военных акций.

Решение проблемы правомерности санкций имеет большое практическое значение для обеспечения мира и международной безопасности. Общеизвестны печальные последствия военных операций НАТО в Югославии в 1999 г. и в Ираке в 2003 г. под предлогом «санкций» в нарушение положений Устава ООН и в обход Совета Безопасности.

Немецкий профессор Б. Зимма, констатируя противоправность интервенции НАТО в Косово, однако, утверждает, что грань между правомерным и противоправным весьма тонка¹².

В свою очередь, известный российский юрист-международник профессор С.В. Черниченко также заявляет: «Сейчас вряд ли можно обнаружить какую-либо разновидность применения силы в межгосударственных отношениях, которая бы не выходила за пределы международного права»¹³.

И все же попробуем разобраться, каким критериям должны отвечать международно-правовые санкции, будучи важнейшим проявлением принуждения в межгосударственных отношениях и мощным

¹¹ Жданов Ю.Н. Принудительные меры в международном праве: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1999. С. 8.

¹² Simma B. NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects // EJIL. 1999. No. 1.

¹³ Черниченко С.В. Теория международного права. М., 1999. Т. 1. С. 221.

инструментом воздействия на правонарушителя, для того, чтобы их правомерность не подвергалась сомнениям.

Правовой основой введения санкций системы ООН является квалификация ситуации в качестве угрозы миру, нарушения мира или акта агрессии. Устав ООН не раскрывает ни одно из этих понятий, оставляя, таким образом, задачу определения их объема практике Совета Безопасности в каждом конкретном случае.

В международно-правовой доктрине угроза миру долгое время понималась как угроза развязывания новой мировой войны¹⁴. Безусловно, сегодня коллективная безопасность не может узко трактоваться как отсутствие вооруженных конфликтов между государствами или внутри них. В практике Совета Безопасности наметилась тенденция более широкого толкования понятия «угроза миру». Массовые и грубые нарушения прав человека, широкомасштабные перемещения гражданского населения, международный терроризм, эпидемия СПИД, торговля наркотиками и оружием, экологические катастрофы расцениваются Советом Безопасности как создание прямой угрозы миру и безопасности человечества¹⁵.

В основе такого широкого толкования термина «угроза миру» лежит концепция «ограниченного» государственного суверенитета. Возросшая ценность человеческой личности, ее прав и свобод наполнила понятие «суверенитет» новым смыслом, а именно ответственностью государства перед обществом и каждым человеком. Если правительство берет на себя функции управления государством, то прежде

¹⁴ Александрова Э.С. ООН: объединенные действия по поддержанию мира. М., 1978. С. 50.

¹⁵ За последние годы Совет Безопасности ООН в ответ на массовые и грубые нарушения прав человека в том или ином регионе принял немало резолюций, квалифицирующих конфликты и гуманитарные кризисы как угрожающие международному миру или нарушающие международный мир. Таковы, например, резолюция 757 (1992) по Югославии, резолюция 767 (1992) по Сомали, резолюция 788 (1992) по Либерии, резолюция 841 (1993) по Гаити, резолюция 1070 (1996) по Судану, резолюция 1078 (1996) по Заиру, резолюция 1101 (1997) по Албании, резолюция 1125 (1997) по Центральноафриканской республике, резолюция 1135 (1997) по Анголе, резолюция 1165 (1998) по Руанде, резолюция 1171 (1998) по Сьерра Леоне, резолюция 1199 (1998) по Югославии, резолюция 1441 (2002) по Ираку. Кроме того, в ряде своих резолюций Совет Безопасности несколько отошел от принятых формулировок и определил ситуации как «помехи миру и безопасности», «дестабилизацию мира и безопасности региона», «серьезную угрозу стабильности и мирному развитию региона». Это резолюция СБ ООН № 1044 (1996) по Судану, резолюция СБ ООН № 1072 (1996) по Бурунди, резолюция СБ ООН № 1076 (1996) по Афганистану.

всего оно обязано защищать своих подданных и обеспечивать им реализацию основных прав и свобод, предоставленных Всеобщей декларацией прав человека. В противном случае международное сообщество не может остаться в стороне. В свое время Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан предложил более «не рассматривать национальные границы как препятствие для вмешательства соединений, вводимых Советом Безопасности ООН с целью защиты прав человека»¹⁶. Тот факт, что конфликт является внутренним, не дает ни одной из его сторон какого-либо права игнорировать самые элементарные нормы человечности. Проблема защиты прав человека во внутригосударственных конфликтах становится вопросом международной безопасности. ООН обязана применять принудительные меры для пресечения массовых и грубых нарушений прав человека во внутригосударственных конфликтах.

Нарушение мира как основание применения принудительных мер Советом Безопасности толкуется ограничительно. Имеется в виду вооруженное столкновение международного характера.

Наиболее серьезной формой нарушения мира является агрессия. Определенные доктринальные ориентиры в отношении того, что следует понимать под «агрессией», дало определение агрессии, принятое декларацией Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1974 г. Документ содержит перечень конкретных агрессивных актов и отмечает, что «применение вооруженной силы государством первым в нарушение Устава является *prima facie* свидетельством акта агрессии». Однако объем акта агрессии варьируется в зависимости от конкретной ситуации и не может подлежать точному физическому описанию без нарушения прерогативы Совета Безопасности в констатации ситуаций, предусмотренных ст. 39 Устава ООН.

Таким образом, Совет Безопасности ООН, будучи главным органом, на который возложена обязанность поддержания международного мира и безопасности, обладает исключительным правом и дискреционными полномочиями по квалификации ситуации в качестве угрозы миру, нарушения мира или акта агрессии. Данная квалификация является единственным юридическим основанием правомерного применения санкций международным сообществом от принятия мер экономического воздействия до использования военной силы.

¹⁶ Кофи А. Аннан. Проблема вмешательства. Выступления Генерального секретаря ООН. Нью-Йорк, 1999. С. 7.

Право Совета Безопасности на введение коллективных санкций без применения вооруженной силы предусмотрено ст. 41 Устава ООН. Эти санкции могут включать полный или частичный перерыв экономических и торговых отношений и/или более конкретные меры, как эмбарго на поставки оружия, запрещение въезда или проезда, разрыв железнодорожных, морских, воздушных и иных средств сообщения, финансовые или дипломатические ограничения. Данный перечень не является исчерпывающим.

Среди принудительных мер ООН невоенного характера наиболее эффективными и влекущими для стран-нарушителей наиболее серьезные последствия являются экономические санкции. Механизм экономических санкций заключается в применении мер, направленных на снижение общего экономического благосостояния государства-объекта, с целью принудить правительство этого государства изменить свою политику и выполнить требования Совета Безопасности ООН. Например, эмбарго, будучи одной из самых популярных экономических санкций, включает в себя более или менее полный запрет на внешнеэкономические отношения с определенным государством или перерыв в экспорте какого-либо товара в соответствующее государство или импорте какого-либо товара из этого государства.

За последние два десятилетия Совет Безопасности неоднократно принимал решения о наложении экономических санкций, в частности: на Ирак в 1990 и 2003 гг., на бывшую Югославию в 1991, 1992 и 1998 гг., на Ливию в 1992 г., на Либерию в 1992, 2001, 2003, 2004, 2006 и 2009 гг., на Сомали в 1992 и 2008 гг., на Гаити в 1993 и 1994 гг., на силы УНИТА в Анголе в 1993, 1997 и 1998 гг., на Руанду в 1994 г., на Судан в 1996 и 2005 гг., на Сьерра-Леоне в 1997, 1998, 2000 и 2001 гг., на Афганистан в 1999, 2000 и 2005 гг., на Эфиопию и Эритрею в 2000 году, на Конго в 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 гг., на Кот-д'Ивуар в 2004 и 2010 гг., на Ливан в 2005 г., на КНДР в 2006 и 2009 гг. и на Иран в 2006, 2007, 2008 и 2010 гг. Многие из этих санкций применялись в ответ на массовые и грубые нарушения прав человека.

Исследователи высказываются в пользу экономических санкций, считая их либеральной альтернативой военным мерам. Группа высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам, учрежденная по решению Генерального секретаря ООН, в опубликованном в 2004 г. докладе пришла к выводу, что «санкции являются жизненно важным, хотя и несовершенным инструментом. Они представляют собой необходимую

середину между войной и словами, когда страны, отдельные лица и повстанческие группы нарушают международные нормы и когда отсутствие реакции ослабляло бы эти нормы, ободряло бы других нарушителей или истолковывалось бы как согласие»¹⁷.

Экономические санкции сыграли позитивную роль в крушении режима апартеида в ЮАР. Ряд диктаторских режимов Южной Америки под воздействием санкций согласился провести демократические выборы. Экономические санкции Совета Безопасности заставили Ирак вывести из Кувейта свои войска, Сербию – прекратить поддержку боснийских повстанческих группировок, остановили военные действия на Гаити и в Анголе. Кроме того, применение санкций в Ираке, возможно, смогло помешать Саддаму Хусейну создать оружие массового уничтожения. В Ливии санкции способствовали возобновлению дружественных отношений правительства с западными странами. Экономические санкции в Либерии не дали ожидаемого результата, но все же создали ряд препятствий либерийскому диктатору Ч. Тэйлору в подготовке и вооружении Революционного объединенного фронта повстанческой армии в Сьерра-Леоне.

В то же время большое число государств и гуманитарных организаций отмечают неблагоприятное воздействие санкций на наиболее уязвимые слои населения. Высказывается также обеспокоенность в отношении того негативного воздействия, которое санкции могут оказывать на экономику третьих стран.

Весьма интересной в этой связи представляется позиция австрийского профессора Г. Кехлера. Он не только критикует санкции, называя их «реликтом старой системы международного права, которая предопределялась концепцией силы», но и пытается оспорить их международно-правовую правомерность¹⁸.

Свою критику Г. Кехлер начинает с рассмотрения этических аспектов санкций. Австрийский профессор полагает, что экономические санкции представляют собой форму коллективного наказания и не соответствуют принципу индивидуальной ответственности. Наказание людей, не ответственных за политические действия, по его мнению, не просто аморально, но сродни актам терроризма. Г. Кехлер

¹⁷ Доклад Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам. 2004 г. URL: <http://www.un.org/russian/secureworkd/report>.

¹⁸ Hans Koechler. The United Nations Sanctions Policy and International Law. Kuala Lumpur, 1995.

высказывается и по поводу нормативной стороны вопроса. Он считает неправомерным наделение Совета Безопасности такой широтой усмотрения, чтобы принимать решения, существенно ограничивающие людей в их правах, нарушая тем самым предписания Устава. Несмотря на то что ряд умозаключений австрийского правоведа представляются сомнительными, нельзя не согласиться с жесткостью экономических санкций, особенно всеобъемлющего характера.

В этой связи все более широко признается, что в целях обеспечения правомерности санкций, вводимых Советом Безопасности, их планирование, применение и осуществление необходимо усовершенствовать. Основываясь на универсальных международных соглашениях в сфере права прав человека, а также исходя из элементарных соображений гуманности, можно утверждать, что режимы санкций должны разрабатываться таким образом, чтобы они не ставили под угрозу жизнь или здоровье населения государства, являющегося объектом санкций. Межучрежденческий постоянный комитет по гуманитарным последствиям санкций, созданный на основании резолюции ГА ООН 46/182 от 19 декабря 1991 г., неоднократно призывал к необходимости учитывать право прав человека и международное гуманитарное право при разработке, контроле и пересмотре режимов установленных санкций.

Российская Федерация в 2007 г. представила в Специальный комитет по Уставу ООН и усилению роли организации проект декларации Генеральной Ассамблеи об основных условиях и стандартных критериях введения и применения санкций и других принудительных мер. В документе определялся ряд общих вопросов, касающихся применения принудительных мер, многие из которых можно рассматривать как условия правомерности санкций системы ООН. Санкции должны вводиться в строгом соответствии с положениями Устава ООН и нормами международного права. Санкции должны быть точно направленными, преследовать ясные и четкие цели, иметь временные рамки, подлежать регулярному обзору с заслушиванием мнения государства – объекта санкций и предусматривать четко оговоренные условия отмены. Санкции необходимо осуществлять такими методами, которые обеспечили бы баланс между эффективностью, имеющей целью достижение желаемых результатов, и возможными негативными последствиями, включая социально-экономические и гуманитарные последствия, для населения и третьих стран.

Негативные последствия санкций можно уменьшить, например, за счет тщательно продуманных исключений гуманитарного характера. Продукты питания, лекарства, медицинское и сельскохозяйственное оборудование не должны подпадать под действие режимов санкций ООН.

Примеров ограничений санкций ООН исключениями гуманитарного характера достаточно. Уже в случае с Ираком Совет Безопасности в резолюции № 661 (1990 г.) исключил из режима санкций поставки, предназначенные исключительно для медицинских целей. В резолюции № 757 (1992 г.) Совет Безопасности принял решение ввести всеобъемлющие экономические санкции в отношении Югославии, предусмотрев, что запрет на коммерческие и финансовые сделки не будет распространяться на поставки, предназначенные исключительно для медицинских целей, и на поставки продовольствия. Аналогичный характер носила резолюция № 917 (1994 г.) в отношении Гаити.

Кроме того, все большую поддержку получают так называемые «умные» (smart) или «целенаправленные» (targeted) санкции, которые направлены на оказание давления на режимы, а не на людей, что позволяет уменьшить гуманитарные издержки. Например, такие санкции могут предусматривать замораживание финансовых активов и блокирование финансовых сделок представителей политических элит или образований, действия которых явились первопричиной введения санкций. Например, «целенаправленные» санкции были введены в отношении торговли алмазами из зон конфликтов в африканских странах, где войны частично финансировались за счет продажи незаконных алмазов в обмен на вооружения и связанные с этим материальные средства.

Таким образом, следует приветствовать произошедшую эволюцию в практике применения санкций: если раньше они зачастую представляли собой грубое средство ненаправленного воздействия, то сегодня превратились в инструмент, отличающийся более адресным характером.

С учетом всех этих факторов правомерность экономических санкций должна оцениваться не только с точки зрения их эффективного воздействия на государство-правонарушителя, но и с точки зрения минимизации негативных последствий для его населения и третьих стран.

Еще большие трудности вызывает дискуссия о правомерности санкционных мер ООН с применением вооруженной силы.

В соответствии со ст. 42 Устава ООН Совет Безопасности уполномочивается предпринять действия воздушными, морскими или сухопутными силами, если он сочтет, что меры, предусмотренные в ст. 41 Устава ООН, могут оказаться недостаточными или уже оказались недостаточными. Это означает, что Совет Безопасности может предпринять вооруженные операции после осуществления мер по ст. 41 Устава ООН, одновременно с ними и в качестве первичной меры.

Проведение принудительных действий может иметь место только по решению Совета Безопасности и только под его руководством. Но для осуществления военных действий под своим руководством Совет Безопасности может использовать предоставленные в его распоряжение вооруженные силы государств-членов (ст. 43 Устава), а также, где это уместно, региональные соглашения или органы (ст. 53 Устава ООН).

Такова правовая основа применения военных санкций. Однако в стремлении применить эти четкие формулировки Устава на практике приходится сталкиваться с множеством трудных вопросов.

Так, определенные трудности имеют место, когда налицо внешняя угроза одного государства по отношению к другому, но при этом в Совете Безопасности существуют разногласия по поводу принятия соответствующего решения.

В подобной ситуации некоторые правоведы предлагают расценивать отсутствие резолюции Совета Безопасности ООН об использовании силовых мер для исполнения его собственных требований в отношении поддержания международного мира и безопасности как невыполнение Советом своих обязанностей¹⁹.

Вместе с тем представляется, что непринятие Советом Безопасности решения о применении силы есть не свидетельство его отстранения от обязанностей, а, напротив, выражение определенной позиции этого органа. Отказ Совета из-за отсутствия согласия среди его членов санкционировать применение силы – это тоже решение, основанное на Уставе ООН. Когда это было действительно нужно, Совет Безопасности ООН принимал решения о силовых мерах в поддержку демократии и прав человека. Санкционирование использования военной силы, например, имело место в целях восстановления суверенитета

¹⁹ Murase Shinaya. The Relationship Between the UN Charter and General International Law Regarding Non-Use of Force // *Liber Amicorum Judge Shigeru Oda*. Edited by Nisuke Ando. Kluwer Law International. 2002. Vol. 2. P. 1543.

Кувейта после вторжения Ирака (1991 г.), создания надежной обстановки при проведении операций по оказанию гуманитарной помощи в Сомали (1992 г.), защиты гражданского населения в Руанде (1994 г.), восстановления власти демократически избранного правительства в Гаити (1994 г.), охраны гуманитарных операций в Албании (1997 г.), восстановления мира и безопасности в Восточном Тиморе (1999 г.)

Следующей проблемой является определение условий, при которых санкция Совета Безопасности на применение военной силы с целью устранения угрозы миру будет оправданной. Использование силы в целях поддержания международного мира и безопасности должно быть не только законным, но и легитимным, т.е. оправданным с моральной точки зрения.

Группа высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам, учрежденная по решению Генерального секретаря ООН, в опубликованном в декабре 2004 г. докладе обозначила пять критериев легитимности, которые Совет Безопасности должен учитывать при рассмотрении вопроса о санкционировании применения военной силы. А именно: серьезность устраняемой угрозы миру, безопасности государства или человека; нейтрализация угрозы в качестве главной цели военной операции; использование силы только как крайнее средство, когда невоенные варианты оказались/окажутся безуспешными; соразмерность применяемых военных средств масштабам угрозы; сбалансированный учет последствий силовых действий.

Рассмотрим подробнее основные критерии легитимности.

На первом месте при анализе критериев, которые позволяли бы говорить о правомерном применении силы, стоит серьезность, острота ситуации. Критерий серьезности угрозы предполагает явную опасность для международного мира и стабильности. По общепризнанному мнению (Л. Оппенгейм, Х. Лаутерпахт), внутренняя угроза будет признана серьезной и посягающей на мировую безопасность в случае наличия фактов «грубых, серьезных, широкомасштабных и длительных» нарушений «основных и фундаментальных» прав человека, вызвавших «массовые и систематические страдания» населения и совершенных «путем жестоких, варварских актов», представляющих собой преступления против человечности (геноцид или сопоставимые по масштабам массовые убийства, этнические чистки и т.д.). Применение силы будет оправданно только при «наличии или неминуемости» подобных вопиющих нарушений прав человека.

Правда, появляется расхождение во мнениях по вопросу, какие права человека считаются «фундаментальными». Безусловно, право на жизнь. Большинство юристов к ним также относит право на свободу, защиту по закону, недискриминацию и физическую неприкосновенность, а некоторые утверждают, что препятствие осуществлению права на самоопределение может служить оправданием вмешательства.

Важно учитывать и другой момент. Под угрозой не обязательно должны находиться миллионы людей. Но наличие любой достаточно крупной группы людей, находящихся в условиях непосредственной угрозы, является дополнительным аргументом в пользу применения силы для их защиты. Проблема здесь состоит еще и в склонности властей в государствах скрывать истинные масштабы потрясений и пострадавших.

Некоторые сложности возникают при определении того, считать ли угрозу явной, реальной. В частности, одной из главных опасностей на сегодняшний день является неконтролируемое распространение оружия массового уничтожения, его компонентов и средств доставки. Однако насколько реальна возможность попадания оружия массового уничтожения в руки разного рода преступных террористических группировок? Эта проблема сегодня поднимается в контексте противодействия новым угрозам международной безопасности.

Признание Советом Безопасности той или иной ситуации серьезной угрозой мировому порядку и, как следствие, его решение о применении силы должны основываться на очевидных и неоспоримых фактах либо на проверенной, независимо подтвержденной информации.

Весьма важным критерием легитимности использования военной силы является цель военной операции. Безусловно, в условиях мощной политизации современного мира гуманитарные миссии не бывают лишены политической подоплеки. Однако важен доминирующий мотив. Главной целью применения силы должно быть пресечение угрозы миру и предотвращение крупномасштабных серьезных нарушений прав человека, таких как право на жизнь.

Учитывая то обстоятельство, что на практике любые военные действия сплошь и рядом чреваты самыми разрушительными последствиями, кровью и человеческими жертвами, применение силы может быть оправданно только при безуспешности попыток обращения к мирным средствам воздействия на государство, нарушающее права человека.

Действующее международное право предусматривает широкий инструментарий невооруженной реакции членов международного сообщества в случаях угрозы или существования гуманитарных кризисов. Среди них прежде всего можно отметить режимы санкций ООН и Европейского союза, возможность введения санкций отдельными государствами, «полевые миссии» по проверке соблюдения прав человека Верховного комиссара ООН по правам человека, Комиссии по правам человека ОБСЕ, посредническую деятельность Генерального секретаря ООН, Верховного комиссара ООН по правам человека и других высокопоставленных персон, акции по оказанию гуманитарной помощи (проводятся Красным Крестом, организациями при ООН по оказанию помощи беженцам, негосударственными организациями), деятельность международных судов и трибуналов (в том числе создание на основании принятого в 1998 г. в Риме Устава Международного уголовного суда, наделенного широкими правами по наказанию за деяния, совершенные отдельными личностями, такие как военные преступления, геноцид и преступления против человечности). Сосредоточенность ведущейся в политико-правовых кругах дискуссии на вопросах вооруженного вмешательства с целью обеспечения соблюдения прав человека не должна отодвигать на второй план эти меры.

Совет Безопасности, санкционируя применение силы, должен быть абсолютно убежден в эффективности военного вмешательства и в отсутствии разумной альтернативы ему.

Традиционно в качестве условия правомерности применения вооруженной силы в международных отношениях рассматривается соответствие военных действий и применяемых в ходе силовой операции средств масштабам угрозы, их соразмерность. Военные действия могут предприниматься с целью защиты людей и не должны выходить за пределы их непосредственной защиты. Речь идет о пропорциональности использования силы и того риска, которому подвергается защищаемый.

Еще один важный критерий, при котором санкция на применение силы будет оправданна, – это меньшая возможность возникновения угрозы международному миру и безопасности в результате вмешательства, чем в результате продолжения нарушений прав человека, которые оно должно остановить. Неизбежными составляющими войны и послевоенного периода часто становятся смерть, разрушения и анархия. Подобные разрушительные последствия международного вмешательства не должны превышать ущерб, который был бы причинен массовым

нарушением прав человека в стране. Иными словами, необходим сбалансированный учет последствий.

В качестве критериев легитимности применения военной силы можно предложить также следующие: соответствие задействованных сил решаемым задачам (направленность непосредственно против нарушителя и поддерживающей его инфраструктуры); ненарушение самой вмешивающейся стороной в ходе силовых операций международных норм о правах человека и гуманитарного права; учет безопасности гражданского населения и сохранности окружающей среды и др.

Очевидно, что применение международных мер принуждения будет правомерным только в том случае, если оно отвечает и условиям законности, т.е. имеет юридические основания, вытекающие из Устава ООН, и критериям легитимности, т.е. является оправданным.

Особо необходимо сказать о трудностях, связанных с практикой ООН в области создания и применения вооруженных сил, которые также ставят под вопрос правомерность самих военных операций.

Статья 43 Устава ООН определяет порядок предоставления членами ООН в распоряжение Совета Безопасности необходимых вооруженных сил, помощи, средств обслуживания: на основе особого соглашения или соглашений, заключаемых Советом с государствами – членами ООН, с последующей их ратификацией по требованию Совета Безопасности, то есть на основе его решения. Согласно Уставу ООН Совет Безопасности должен решать все вопросы, связанные с созданием и применением вооруженных сил, опираясь на помощь и советы Военно-Штабного Комитета (ВШК), состоящего из начальников штабов постоянных членов Совета или их представителей (ст. 47 Устава).

Однако ни 43-я, ни 47-я статьи Устава ООН не были применены на практике из-за разногласий между постоянными членами Совета Безопасности. Опыт проведения принудительных военных действий непосредственно международными силами, организованными самой ООН, крайне незначителен. Можно сослаться на операцию ООН в Конго (1960–1964 гг.).

Вместе с тем растет число прецедентов, когда Совет Безопасности передает свои полномочия на создание многонациональных сил и осуществление принудительных действий группе государств-членов. Такое делегирование полномочий имело место во время войны в Корее (1950–1951 гг.), в Ираке (1990–1991 гг.) в связи с его агрессией в отношении Кувейта. В дальнейшем Совет Безопасности уполномочивал группы

государств-членов на применение вооруженной силы для проведения гуманитарных операций в Сомали (1992 г.), под руководством США, и в Руанде (1994 г.), под руководством Франции, а также для оказания содействия в деле восстановления демократии на Гаити (1994 г.), под руководством США, и т.д. Контроль и финансирование этих операций также осуществляли государства-участники, а не Совет Безопасности.

Возникает вопрос о правомерности создания подобных многонациональных сил, берущих на себя, хотя и с разрешения Совета Безопасности, функции по поддержанию и восстановлению международного мира и безопасности. В Уставе ООН нет ни одного положения, которое бы позволяло Совету Безопасности самоустраняться от выполнения его обязанностей и делегировать свою компетенцию одному государству или группе государств, не обеспечивая сохранение своего руководства²⁰.

Нормальный ход событий согласно Уставу ООН возможен был только после заключения соглашения или соглашений с членами ООН о передаче в распоряжение Совета Безопасности необходимых вооруженных сил.

Итак, как мы видим, на сегодняшний день Организация Объединенных Наций обладает развитым механизмом принуждения, действующим в защиту международного правопорядка и прав человека. Несмотря на критику практики применения санкций ООН, ни ученые, ни политики, ни международные организации не требуют отказа от этого института. Международное право, как и любая иная правовая система, не может обойтись без мер принуждения. Однако санкционный механизм ООН нуждается в усовершенствовании. Применение принудительных мер должно быть правомерным, иными словами, законным и легитимным одновременно. Санкции должны вводиться в строгом соответствии с Уставом ООН, с принципами и нормами международного права, быть оправданными, адекватными и целенаправленными.

Существуют убедительные доказательства того, что санкционные меры могут в огромной степени способствовать поддержанию международного правопорядка, если они применяются не как самоцель, а используются в поддержку целостного подхода к урегулированию конфликта. Главная задача заключается в обеспечении того, чтобы доверие к ним и их правомерность в глазах всего мира были бесспорными. Лишь

²⁰ См.: Международное право: Учебник / Под ред. Ю.М. Колосова и Э.С. Кривичиковой. М., 2000. С. 367.

тогда можно надеяться на реализацию всего потенциала мер принуждения в интересах международного мира и безопасности.

Библиографический список

Александрова Э.С. ООН: объединенные действия по поддержанию мира. – М., 1978.

Василенко В.А. Международно-правовые санкции. – Киев, 1982.

Доклад Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам. 2004 г. URL: <http://www.un.org/russian/secureworldk/report>.

Ежегодник комиссии международного права. – Нью-Йорк, 1979. – Т. 2.

Ежегодник комиссии международного права. Документы 43-й сессии. – Нью-Йорк, 1991. – Т. 2. – Ч. 1 // Документ ООН A/46/10.

Жданов Ю.Н. Принудительные меры в международном праве: Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. – М., 1999.

Кофи А. Аннан. Проблема вмешательства. Выступления Генерального секретаря ООН. – Нью-Йорк, 1999.

Левин Д.Б. Ответственность государств в современном международном праве. – М., 1966.

Международное право: Учебник / Под ред. Ю.М. Колосова и Э.С. Кривчиковой. – М., 2000.

Михеев Ю.А. Применение принудительных мер по Уставу ООН. – М., 1967.

Нешатаева Т.Н. Санкции системы ООН. Международно-правовой аспект. – М., 1992.

Оппенгейм Л. Международное право. – М., 1948. – Т. 1.

Словарь международного права. – М., 1982.

Талалаев А.Н. Юридическая природа международного договора. – М., 1963.

Тункин Г.И. Теория международного права. – М., 1970.

Фарушкин М.Х. Международно-правовая ответственность государств // Международная правосубъектность. – М., 1971.

Черниченко С.В. Теория международного права. – М., 1999. – Т. 1.

Hans Koechler. The United Nations Sanctions Policy and International Law. – Kuala Lumpur, 1995.

Murase Shinaya. The Relationship Between the UN Charter and General International Law Regarding Non-Use of Force // Liber Amicorum Judge

- Shigeru Oda. Edited by Nisuke Ando. Kluwer Law International. – 2002.
– Vol. 2.
Simma B. NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects // EJIL.
– 1999. – No. 1.

Legitimate Compulsion in International Law (Summary)

*Ludmila N. Tarasova**

The article attempts at defining international legal basis and criterion of legitimate compulsion in the intergovernmental relations, revealing main and competence of the UN's Security Council for its realization.

Keywords: legitimate compulsion; use of force, international law; intergovernmental relations.

* Ludmila N. Tarasova – Ph.D. in Law, assistant professor of the Chair of State legal sciences, Moscow Academy of Finance and Law. tarasova.l@mfua.ru.

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ БОРЬБЫ С ПРЕСТУПНОСТЬЮ

Модельное законодательство Содружества Независимых Государств в сфере противодействия финансированию терроризма

*Мурадян С. В.**

В статье представлен анализ модельного законодательства Содружества Независимых Государств в сфере борьбы с финансированием терроризма. Выработаны предложения по повышению его эффективности. Рассматриваемое законодательство исследовано на предмет его соответствия международным стандартам в области борьбы с терроризмом и его финансированием. Особое внимание уделено проблемам унификации национальных законодательств государств – участников СНГ в этой области.

Автор приходит к выводу, что в целом система борьбы с финансированием терроризма, разработанная Межпарламентской ассамблеей СНГ, актуальна и действенна, за исключением ряда пробелов в модельных законодательных актах, в большинстве своем касающихся определения понятий. Выход из сложившейся ситуации осложняется отсутствием единого подхода ученых и практических работников относительно определения терроризма.

Ключевые слова: Содружество Независимых Государств; модельное законодательство; борьба с преступностью; терроризм; финансирование терроризма.

* Мурадян Светлана Владимировна – соискатель кафедры прав человека и международного права МосУ МВД России, преподаватель кафедры социологии и политологии МосУ МВД России. lawnet@rambler.ru.

Одним из основных направлений деятельности Межпарламентской Ассамблеи как межгосударственного органа СНГ уже более 17 лет является гармонизация законодательства стран Содружества в сфере обороны и безопасности, которое находит свое воплощение в принимаемых Ассамблеей модельных кодексах, законах и рекомендациях¹.

Межпарламентской Ассамблеей совместно с Координационным советом генеральных прокуроров государств – участников СНГ, Советом органов безопасности и специальных служб, Антитеррористическим центром СНГ, Евроазиатской региональной группой по противодействию легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма реализуется комплекс мер по формированию и постоянному совершенствованию модельной законодательной антитеррористической базы в полном соответствии с основополагающими международными стандартами в этой области.

Ее основу составляют модельные законодательные акты: «О борьбе с терроризмом» (в ред. от 4 декабря 2004 г.)², «О противодействии организациям и лицам, деятельность которых имеет целью осуществление актов терроризма на территориях других государств»³, «О противодействии финансированию терроризма»⁴, модельный Уголовный кодекс для государств – участников СНГ⁵ (с изменениями и дополнениями

¹ Любой модельный законодательный акт носит рекомендательный характер. Он учитывает требования международных документов, особенности национального законодательства и является типовым вариантом возможного и наиболее предпочтительного регулирования правовых отношений, к которому может прибегнуть любое государство, даже не член организации. (См.: Объединенная комиссия по гармонизации законодательства в сфере борьбы с терроризмом, преступностью и наркобизнесом в СНГ // официальный сайт Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ. – URL: <http://www.iacis.ru/html/?id=204> (дата обращения 04.04.2011).

² Модельный закон СНГ «О борьбе с терроризмом» от 17 апреля 2004 г. // Интерпол против терроризма: Сборник международных документов / Составитель В.С. Овчинский. М.: ИНФРА-М, 2008. XVIII, С. 354–370.

³ Модельный закон СНГ «О противодействии организациям и лицам, деятельность которых имеет целью осуществление актов терроризма на территориях других государств» от 4 декабря 2004 г. // Интерпол против терроризма: Сборник международных документов. С. 370–387.

⁴ Модельный закон СНГ «О противодействии финансированию терроризма» от 16 ноября 2006 г. // Интерпол против терроризма: Сборник международных документов. С. 539–559.

⁵ Модельный Уголовный кодекс для государств – участников СНГ от 17 февраля 1996 г. // официальный сайт Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ. URL: [http://www.iacis.ru/html/index.php?id=22&nid=1&pag=30&find=уголовный кодекс](http://www.iacis.ru/html/index.php?id=22&nid=1&pag=30&find=уголовный+кодекс) (дата обращения 10.04.2011).

от 16 ноября 2006 г.)⁶, комплексный модельный закон «О противодействии легализации («отмыванию») доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (новая редакция)⁷.

Все эти акты содержат положения, касающиеся борьбы с финансированием терроризма как первоосновой его существования и тем самым создают предпосылки значительного совершенствования национального законодательства, нацеленного на противодействие финансированию терроризма государств Содружества.

Первая редакция модельного закона «О борьбе с терроризмом», принятая еще в 1998 г., дважды была подвергнута совершенствованию, в результате чего в 2004 г. была принята новая версия модельного закона «О борьбе с терроризмом»⁸. Последние изменения, внесенные в этот модельный закон, широко затронули вопросы противодействия финансированию терроризма: выделена отдельная глава 6, которая озаглавлена «Борьба с финансированием террористической деятельности» (ст. 23–25).

В ней говорится о неотвратимости наступления уголовной ответственности лиц, осуществляющих финансирование террористической деятельности, которое является преступлением террористического характера (преступления, предусмотренные соответствующими статьями национальных уголовных кодексов).

Модельный закон 2004 г. позволяет вводить в национальные законодательства нормы, предусматривающие ответственность за финансирование терроризма юридических лиц, которые подлежат немедленной ликвидации по решению суда, а их имущество – конфискации в пользу государства для определения возможности дальнейшего использования в целях борьбы с терроризмом и ликвидации его последствий (ст. 23). Эти нормы весьма актуальны сегодня, когда терроризм

⁶Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ № 27-6 об Изменениях и дополнениях в модельный Уголовный кодекс для государств – участников СНГ от 16 ноября 2006 г. // официальный сайт Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ. URL: <http://www.iacis.ru/html/?id=22&pag=637&nid=1> (дата обращения 10.04.2011).

⁷Комплексный модельный закон СНГ «О противодействии легализации («отмыванию») доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» от 3 апреля 2008 г. // официальный сайт Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ. URL: <http://www.iacis.ru/html/?id=22&pag=695&nid=1> (дата обращения 10.04.2011).

⁸Модельный закон СНГ «О борьбе с терроризмом» от 17 апреля 2004 г. С. 354–370.

превратился в высокорентабельный метод достижения политических целей⁹.

Важно отметить, что наступление подобных последствий для юридических лиц не влечет освобождения от уголовного преследования и назначения наказания физическим лицам, непосредственно участвовавшим в финансировании террористической деятельности.

Закон закрепляет систему мер контроля за операциями с денежными средствами или иным имуществом в целях пресечения финансирования террористической деятельности. Согласно ст. 24 субъекты, наделенные оперативно-розыскными полномочиями, при получении информации о причастности физического или юридического лица к финансированию террористической деятельности обязаны незамедлительно осуществить необходимые гласные и негласные мероприятия по проверке поступившей информации¹⁰. Комплекс гласных и негласных мероприятий определяется законодательством государств – участников СНГ. Главное, чтобы в этом законодательстве были предусмотрены нормы о возможности применения необходимых мер без судебного решения или о возможности его получения без промедления.

В соответствии с положениями Резолюции Совета Безопасности ООН 1373 (2001)¹¹ о безотлагательном блокировании средств и других финансовых активов и экономических ресурсов лиц, которые совершают или пытаются совершить террористические акты или содействуют их совершению, в модельном законе закреплены положения,

⁹Террористические атаки 2001 г. в США обошлись террористам в сумму порядка 500 тыс. долларов, а ущерб составил: 6 млрд долларов в качестве компенсаций семьям погибших, около 4 млрд долларов – стоимость уничтоженных зданий, 37 млрд требуется для восстановления разрушенных коммуникаций. Таким образом, на каждый затраченный террористами доллар ущерб измеряется суммой, превышающей 100 000 долларов. См.: Петрищев В.Е. Некоторые проблемы противодействия финансированию терроризма // Финансовый мониторинг потоков капитала с целью предупреждения финансирования терроризма / Под ред. С. Годдарда, А.Т. Никитина, Л.Л. Фитуни. М.: Изд-во МНЭПУ, 2005. С. 216 .

¹⁰ Критерий незамедлительности здесь введен не случайно. Законодатель еще раз выделяет мысль, что финансовые операции, посредством которых осуществляется финансирование терроризма, занимают незначительное время, а денежные средства, поступившие на счет подозреваемых, находятся там еще меньший промежуток времени. Затем они либо обналичиваются, либо направляются на другие счета. Отследить такие денежные потоки крайне сложно.

¹¹ Резолюция СБ ООН № 1373 (2001) от 28 сентября 2001 г. // официальный сайт ООН. URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/557/45/PDF/N00155745.pdf?OpenElement> (дата обращения 04.10.2010).

регламентирующие вопросы замораживания и ареста средств, других финансовых активов и экономических ресурсов физических лиц или организаций, причастных к террористической деятельности. Так, в ст. 25 закреплена норма о наложении ареста на имущество физических или юридических лиц, причастных к финансированию террористической деятельности. При этом указанные физические лица подлежат немедленному аресту, а деятельность юридических лиц приостанавливается.

Говоря о разработке четких ориентиров для законодателя при определении деяний, предшествующих совершению терактов, нельзя не упомянуть модельный закон «О противодействии организациям и лицам, деятельность которых имеет целью осуществление актов терроризма на территориях других государств», который был принят 4 декабря 2004 г. Межпарламентской Ассамблеей СНГ¹². Среди деяний, целью которых является осуществление актов терроризма на территории других государств, закон выделяет финансирование терроризма. С учетом того, что такое деяние обладает своими специфическими особенностями и оно требует применения специальных мер противодействия, ему также посвящена отдельная глава закона (глава 4, ст. 15–21).

Среди основных мер по противодействию финансированию терроризма предусматривается прежде всего обязательный контроль, осуществляемый уполномоченным органом исполнительной власти. В законе предписывается организациям, осуществляющим операции с имуществом, осуществлять внутренний контроль и направлять информацию в уполномоченный орган. При этом такая деятельность не может рассматриваться как нарушение служебной, банковской, налоговой, коммерческой тайны и тайны связи. Также в законе содержатся подробные положения, регулирующие обмен информацией и осуществление правовой помощи в сфере борьбы с финансированием международного терроризма.

В целом предлагаемые в модельном законе меры по выявлению и пресечению финансирования актов терроризма на территории других государств соответствуют требованиям, изложенным в сорока и девяти

¹² Модельный закон СНГ «О противодействии организациям и лицам, деятельность которых имеет целью осуществление актов терроризма на территориях других государств» от 4 декабря 2004 г. С. 370-387.

рекомендациях ФАТФ¹³, с учетом региональных особенностей государств-участников СНГ.

Предусмотрены различные виды ответственности за финансирование терроризма и неисполнение мер противодействия ему, совершенные как физическими, так и юридическими лицами (ст. 21). При этом в отношении подозреваемых организаций может быть вынесено решение о приостановлении или запрете их деятельности либо об отзыве, аннулировании лицензии или разрешения. Физические лица могут нести административную, гражданскую и уголовную ответственность в зависимости от обстоятельств совершенного деяния и причиненных последствий.

Несмотря на столь широкий круг рекомендательных мер по пресечению актов финансирования терроризма на территории СНГ, их использования в работе правоохранительных органов, такого рода преступления все же продолжали оставаться самыми трудно раскрываемыми преступными деяниями. В условиях укрепляющейся рыночной экономики, свободного передвижения крупных финансовых потоков на международном уровне потребовалась особая система специальных мер правового характера, позволяющая выявлять и пресекать финансирование терроризма. С учетом этого, а также накопленного опыта разработки ранее принятых модельных законодательных актов в 2006 г. был принят специальный модельный закон «О противодействии финансированию терроризма»¹⁴.

Правовой основой международного сотрудничества в сфере противодействия финансированию терроризма в соответствии с этим законом являются следующие международно-правовые акты: Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма 1999 г.¹⁵, двусторонние и многосторонние договоры, рекомендации ФАТФ¹⁶ в сфере противодействия финансированию терроризма. Тем самым признает-

¹³ Сорок рекомендаций ФАТФ в сфере противодействия отмыванию денежных средств и девять специальных рекомендаций по борьбе с финансированием терроризма // официальный сайт Росфинмониторинга. URL: <http://archive.fedsfm.ru/recomend.html?topic=9> (дата обращения 12.04.2011).

¹⁴ Модельный закон СНГ «О противодействии финансированию терроризма» от 16 ноября 2006 г. С. 539-559.

¹⁵ Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма от 9 декабря 1999 г. // Бюллетень международных договоров, 2003 г., № 5. С. 10–23.

¹⁶ Сорок рекомендаций ФАТФ в сфере противодействия отмыванию денежных средств и девять специальных рекомендаций по борьбе с финансированием терроризма. URL: <http://archive.fedsfm.ru/recomend.html?topic=9>.

ся лидирующая роль ООН и ФАТФ в вопросах выработки основ согласованной международной политики в сфере борьбы с финансированием терроризма.

Безусловным преимуществом модельного закона 2006 г. является то, что он содержит нормы о координации государствами деятельности по противодействию финансированию терроризма, контроле финансовых потоков, приостановке и блокировании движения по счетам и конфискации активов, связанных с террористической деятельностью и финансированием терроризма, об ответственности физических, юридических лиц и организаций, финансирующих террористическую деятельность¹⁷.

Принципиально важным представляется то, что в рамках СНГ проблематика противодействия финансированию терроризма впервые выделена в отдельный законодательный акт, юридически закрепляющий практические меры, направленные на усиление контроля над финансовыми операциями и иными сделками, в отношении которых могут возникнуть подозрения относительно их причастности к финансированию терроризма. Как известно, основной целью отмывания преступных доходов является внедрение их в легальный оборот. При финансировании же терроризма цель является прямо противоположной, и часто источник происхождения средств, направленных террористам, вполне легитимен, а переводимые денежные средства составляют сумму значительно ниже той, которая по закону подлежит обязательному контролю.

Данным модельным законом предложены правовые и организационные основы государственной политики, направленной на обеспечение государственной, общественной и международной безопасности путем создания правовых механизмов, позволяющих с большей эффективностью выявлять, проверять, идентифицировать, блокировать и конфисковывать активы, связанные с финансированием террористической деятельности.

Содержащееся в законе понятие «финансирование терроризма» не претерпело существенных изменений по сравнению с модельным законом СНГ «О борьбе с терроризмом» и сформулировано как «предоставление или сбор средств либо оказание финансовых услуг с осознанием того, что они предназначены для финансирования организации, подготовки и совершения хотя бы одного из деяний, определяемых

¹⁷ Модельный закон СНГ «О противодействии финансированию терроризма» от 16 ноября 2006 г. С. 539–559.

нормами национального законодательства как преступление террористического характера, либо для обеспечения террористической организации» (ст. 1).

Среди принципов государственной политики в сфере противодействия финансированию терроризма модельный закон 2006 г. в ст. 3 выделяет необходимость признания финансирования терроризма в качестве тяжкого уголовного преступления. Закрепляется также принцип, согласно которому деятельность по противодействию финансированию терроризма следует рассматривать как один из наиболее эффективных путей предупреждения преступлений террористического характера. Такая новелла представляется нам достаточно действенной: поскольку терроризм без денег существовать не может, то и средства, потраченные на предупреждение его финансирования, в любом случае принесут должный результат. При этом надо учитывать, что предупреждать надо не финансирование конкретного террористического акта, а финансирование терроризма как такового или по меньшей мере деятельности террористической организации.

Модельный закон рекомендует осуществлять меры по активизации работы национальных средств массовой информации в освещении проблем противодействия финансированию терроризма (ч. 1, ст. 3), что является не столь конструктивным. На наш взгляд, гораздо правильнее было указать на необходимость осуществления постоянной и активной пропаганды среди финансовых учреждений, которые могут быть потенциально вовлечены в процесс финансирования терроризма.

Несомненным позитивом закона является то, что в нем определены полномочия государственных органов, в том числе специально уполномоченного государственного органа в сфере противодействия финансированию терроризма, который определяется в установленном порядке каждым государством.

В целом рассматриваемый модельный закон призван стать основой для разработки, принятия и совершенствования национальных законодательных актов в сфере противодействия финансированию терроризма, создать условия для их дальнейшего развития и гармонизации, привести их в соответствие с международными стандартами и способствовать повышению эффективности противодействия террористической угрозе¹⁸.

¹⁸ Объединенная комиссия по гармонизации законодательства в сфере борьбы с терроризмом, преступностью и наркобизнесом в СНГ. URL: <http://www.iacis.ru/>

Одним из важнейших в системе модельных законодательных актов Межпарламентской Ассамблеи является модельный Уголовный кодекс для государств – участников СНГ¹⁹. Значительное возрастание террористической угрозы в начале XXI века обусловило необходимость внесения в 2006 г. изменений и в данный акт. Ввиду того что совершение актов терроризма невозможно без их финансирования, к числу уголовно наказуемых деяний в качестве самостоятельного состава преступления отнесено финансирование преступлений террористического характера или террористической организации (ст. 177.2).

Согласно указанной статье *финансирование терроризма определяется как финансирование преступлений террористического характера или террористической организации, то есть предоставление прямо или косвенно средств или их сбор, а равно предоставление финансовых или иных соответствующих услуг либо льгот в целях использования их полностью или частично.*

В целом определение имеет некоторые схожие черты с базовым определением финансирования терроризма, содержащимся в ст. 2 Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма 1999 г.²⁰, в которой говорится о предоставлении или сборе средств, об их объемах (полностью или частично), о средствах (прямо или косвенно). Однако впервые в законотворческой практике противодействия данному преступному деянию говорится не только о самих средствах, что весьма актуально, но и о предоставлении финансовых или иных сопутствующих услуг. Подобная новелла позволяет охватить все возможные способы осуществления финансирования терроризма, под которым в контексте данной статьи понимается финансирование как преступлений террористического характера, так и террористической организации. Вместе с тем термин «финансовые услуги» с юридической и экономической точек зрения весьма широк и не имеет четких критериев, что, по нашему мнению, может привести к формированию противоречивой практики в деятельности правоохранительных органов стран Содружества.

<http://?id=204>.

¹⁹ Уголовный кодекс для государств – участников СНГ от 17 февраля 1996 г. URL: [http://www.iacis.ru/html/index.php?id=22&nid=1&pag=30&find=уголовный кодекс](http://www.iacis.ru/html/index.php?id=22&nid=1&pag=30&find=уголовный%20кодекс).

²⁰ Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма от 9 декабря 1999 г. С. 12.

В названной статье УК содержится квалифицирующий признак финансирования терроризма, под которым понимаются те же действия, но совершенные лицом с использованием своего служебного положения либо лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации. Данная норма определяет, что субъектом преступления может быть как должностное лицо, так и другой работник, служебное положение которого позволяет этому лицу выполнять действия, образующие объективную сторону преступления²¹.

Статья 177.2 содержит два примечания. Первое раскрывает содержание термина «преступление террористического характера», под которым понимаются преступления, предусмотренные модельным УК: нападение на лиц или учреждения, пользующиеся международной защитой (ст. 110); акт терроризма (ст. 177); вовлечение в совершение преступлений террористического характера или иное содействие осуществлению террористической деятельности (ст. 177.1); публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публичное оправдание терроризма (ст. 177.3); захват заложника (ст. 178); угон или захват воздушного судна, водного судна либо железнодорожного подвижного состава (ст. 181); посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля (ст. 298). При этом интересно, что перечисленные статьи изложены в разных главах модельного кодекса, а соответственно и основной объект преступления, по задумке разработчиков, у них различный. Так, ст. 110 в качестве объекта состава преступления предусматривает мир и безопасность человечества, ст. 298 – основы конституционного строя и безопасность государства, а все остальные, включая и ст. 177.2, – общественную безопасность.

Вторая часть этого примечания, по нашему мнению, еще больше усложняет содержание рассматриваемой нормы, закрепляя положение о том, что к преступлениям террористического характера могут быть отнесены и другие преступления, предусмотренные модельным Уголовным кодексом, если они сопряжены с актом терроризма. Какие имеются в виду преступления и каким образом их квалифицировать, необходимо ли опосредованно назначать наказание за их совершение

²¹ В каждом случае необходимо устанавливать круг и характер служебных прав и обязанностей такого лица, закрепленных в законодательных и иных нормативных правовых актах, в уставах, положениях, инструкциях и т.п., поскольку в отношении должностных лиц требуется дополнительная квалификация действий виновных по национальным Уголовным кодексам.

или же просто учитывать наличие их составов при назначении наказания, не оговорено.

Второе примечание к ст. 177.2 определяет термин «средства» в рамках диспозиции рассматриваемой статьи, который практически дословно повторяет норму, закрепленную в ч. 1 ст. 1 Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма 1999 г.²²

Внесенные в модельный Уголовный кодекс в 2006 г. изменения значительно расширили возможности применения к террористам такой меры наказания, как конфискация имущества. Так, деяния, предусмотренные ст. 177.2 (ч. 1, 2), определены как тяжкие преступления, а согласно ст. 57 модельного Уголовного кодекса конфискация имущества возможна именно за тяжкие и особо тяжкие преступления.

Анализ статей модельного Уголовного кодекса, касающихся терроризма и его финансирования, подтверждает необходимость консолидации усилий государств в выработке единого подхода к определению понятия «терроризм», что позволит сконструировать оптимальные нормы как модельного Уголовного кодекса, так и национальных законодательных актов.

Результаты проведенного анализа позволяют утверждать, что закрепление нормы, направленной на борьбу с финансированием терроризма, безусловно, позитивно скажется на конструировании национальных уголовно-правовых систем.

К началу 2008 г. стало очевидным, что действующая модельная законодательная база в области борьбы с финансированием терроризма расходится с положениями принятого в 2007 г. Договора государств – участников СНГ о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма²³, а также не отвечает требованиям изменяющейся действительности. В этой связи Межпарламентская Ассамблея СНГ, учитывая взаимосвязь данных преступных деяний, 3 апреля 2008 г. приняла комплексный модельный закон «О противодействии легализации («отмыванию») доходов, полученных преступным путем, и финансированию

²² Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма от 9 декабря 1999 г. С. 11.

²³ Договор государств – участников СНГ о противодействии легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию терроризма от 5 октября 2007 г. // Интерпол против терроризма: Сборник международных документов. С. 559–568.

терроризма» (новая редакция)²⁴, которым привела нормы модельной законодательной базы в рассматриваемых областях в соответствие с договорными обязательствами.

Этот комплексный модельный закон по своей структуре очень схож с рассмотренной нами редакцией модельного закона СНГ «О противодействии финансированию терроризма»²⁵ с внесенными изменениями в связи с принятием в 2007 г. Договора СНГ²⁶, а также с закреплением положений, касающихся вопросов противодействия легализации преступных доходов по примеру «третьей директивы» ЕС²⁷.

Таким образом, модельное законодательство государств – участников СНГ по вопросам борьбы с финансированием терроризма было существенно модернизировано, дополнено, структурировано и ныне представляет собой развернутый и системно согласованный комплекс норм, который продолжает совершенствоваться с учетом новых тенденций и динамики террористической деятельности в государствах региона и всего мира.

Модельное законодательство СНГ призвано создать прочный фундамент для гармонизации законодательства в государствах – участниках Содружества в сфере борьбы с финансированием терроризма на основе единых универсальных принципов и положений международных правовых актов и реалий региональной действительности.

Библиографический список

Интерпол против терроризма: Сборник международных документов / Составитель В.С. Овчинский. – М.: ИНФРА-М, 2008. XVIII, 810 с.

Финансовый мониторинг потоков капитала с целью предупреждения финансирования терроризма / Под ред. С. Годдарда, А.Т. Никитина, Л.Л. Фитуни. – М.: Изд-во МНЭПУ, 2005. – 296 с.

²⁴ Комплексный модельный закон СНГ «О противодействии легализации («отмыванию») доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» от 3 апреля 2008 г. URL: <http://www.iacis.ru/html/?id=22&pag=695&nid=1>.

²⁵ Модельный закон СНГ «О противодействии финансированию терроризма» от 16 ноября 2006 г. Указ. соч. С. 539–559.

²⁶ Договор государств – участников СНГ о противодействии легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию терроризма от 5 октября 2007 г. С. 559–568.

²⁷ Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 y. on the Prevention of the Use of the Financial System for the Purpose of Money Laundering and Terrorist Financing // Official Journal of the European Union, 2005 y. L 309. P. 15–36.

Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005. on the Prevention of the Use of the Financial System for the Purpose of Money Laundering and Terrorist Financing // Official Journal of the European Union, 2005. - L 309 - P. 15-36.

Model Legislation of the Commonwealth of Independent States in the Fight against Terrorism Financing (Summary)

*Svetlana V. Muradyan**

The article presents an analysis of the model legislation of the Commonwealth of Independent States in the sphere of fighting against terrorism financing. Suggestions on increase of its effectiveness are developed. This legislation has been tested for its adherence to international standards in combating terrorism and its financing. Particular attention is paid to harmonization of national legislation of CIS member-states in this area.

The author comes to the conclusion that the system of fighting against the terrorism financing, developed by the CIS Inter-parliamentary assembly, is actual and effective, except for some gaps in the model legislation, mainly concerning determinations of concepts. The exit from the current situation is complicated by the lack of a unified approach of scientists and practical workers, regarding the definition of terrorism.

Keywords: the Commonwealth of Independent States; model legislation; fight against crimes; terrorism; terrorism financing.

* Svetlana V. Muradyan – post-graduate student of the Chair of Human Rights and International Law; lecturer at the Chair of Sociology and Political Science of the Moscow University of the Ministry of Interior of the Russian Federation. lawnet@rambler.ru.

МЕЖДУНАРОДНОЕ И ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО

Перспективы развития концепции постоянного нейтралитета в контексте международно-правового регулирования статуса Австрии (Часть 1)

*Аманжолов Ж.М.**

За весь значимый в историческом и политико-правовом отношении период своего существования в качестве постоянно нейтрального государства – с начала окончания Второй мировой войны и до конца 80-х годов XX века – Австрия сыграла неоценимую роль в укреплении европейской и международной безопасности. Такой статус, кроме того, позволил ей не только сохранить суверенитет, но и стать местом урегулирования споров между великими державами, пребывания представительств международных организаций, в частности таких, как ООН и ее специализированные учреждения, ОБСЕ, ОПЕК и др., а также быть членом большинства самих этих организаций и Совета Европы. Постоянный нейтралитет обеспечил Австрии широкие возможности для устойчивого мирного развития, а также, не сопровождаясь ограничением ее суверенитета и по существу фактом существования на протяжении довольно длительного времени в рамках международного права, доказал свое соответствие его основополагающим принципам и нормам и, более того, способствовал их соблюдению в качестве одних из необходимых гарантий. То, что нейтралитет Австрии не равноценен самоизоляции, подтвердил позже главным образом и такой

* Аманжолов Жайсанбек Меирбекулы – к.ю.н., доцент кафедры международного права Казахского национального университета имени аль-Фараби (Алматы). zh.amanzholov@mail.ru.

факт, как вступление страны 1 января 1995 года в Европейский союз. Он был совершен в соответствии с Федеральным конституционным законом «О вступлении Австрии в Европейский союз», который вступил в силу по истечении 9 сентября 1994 года по результатам проведенного в стране 12 июня того же года народного голосования. Тогда 66,58 % населения Австрии, обладающих правом голоса, высказались за вхождение республики в состав ЕС.

Ключевые слова: Австрия; постоянный нейтралитет; интеграция; Европейский союз; политика безопасности и обороны.

Общепринятой является точка зрения о том, что такой внешне-политический шаг Австрии, как вступление в ЕС, был осуществлен ею с учетом больших политических преобразований в Центральной и Восточной Европе в начале 90-х годов XX века, и не в последнюю очередь под воздействием усиливающихся интеграционных процессов в экономической, гуманитарной, социальной и иных областях в рамках «объединяющейся» или «единой» Европы. Разумеется, свое право Австрия реализовала, руководствуясь прежде всего принципом суверенного равенства государств, поэтому «австрийская сторона считает, что ее добровольное принятие на себя обязательства согласно конституционному закону о постоянном нейтралитете страны и договорные отношения в рамках членства в ЕС не влекут за собой юридических коллизий и, таким образом, международно-правовых последствий»¹. По мнению Е.Р. Троекурова, «австрийское толкование такого правового и политического казуса – нейтральная страна, но член политико-экономического союза – сводится к тому, что австрийский нейтралитет в новых сложившихся условиях продолжает действовать, но вне Евросоюза, не затрагивает австрийских обязательств внутри его»². Это дало, как утверждает Д. Гроллмайер, «...основание определять существующие традиционные формы нейтралитета в современных условиях как условные, но не противоречащие нормам международного права»³. Между тем, по замечанию того же Е.Р. Троекурова, «такая выборочная экстраполяция нейтрального статуса «вовне» Евросоюза на все остальные ситуации в мире создает новую «европейскую модель

¹ Троекуров Е.Р. Нейтралитет как институт международного права (зарождение, развитие, современные доктрины) // Право и политика, № 1. 2008. С. 95.

² Там же.

³ Grollmayer D. Oesterreichischs Weg rur nertralitaet // www.flv.at/Archiv/Europa.

нейтрального государственного статуса, не получившего пока должного правового анализа»⁴ и тем более четкой, однозначно установленной в международно-правовом порядке регламентации.

Состоявшийся факт того, что Австрия, сохраняя свой постоянный нейтралитет, стала, как и все государства – члены ЕС, полноправным участником европейской интеграции, многих ученых и специалистов приводит к мысли о том, что «...в австрийской внешнеполитической концепции состоялся переход от абсолютного (полного) нейтралитета к дифференцированному (избирательному)»⁵. Есть и другие сторонники данного подхода, дальше развивающие свои точки зрения в том узком, одностороннем направлении и соответственно указывающие на то, что современное политическое и международно-правовое понимание нейтралитета под воздействием существенных перемен в международных отношениях претерпевает изменения в сторону ограничения его содержания. Например, швейцарский юрист А.Р. Шауб считает, что «...процесс глобализации, образование международного сообщества, придерживающегося определенной системы ценностей, оказали влияние на формирование норм обычного права, которые являются одним из источников права нейтралитета»⁶. Другой ученый, Р. Фридрих, в отличие от предыдущего автора, вовсе исходит из того, что «нейтралитет резко утратил былое значение и едва ли теперь находит понимание или ... перестал цениться»⁷. Приведем здесь слова бывшего министра иностранных дел и канцлера Австрии В. Шюсселя, высказанные им и как бывшим главой Народной партии страны: «Вступление Австрии в ЕС в 1995 году уже стало нарушением ее нейтрального статуса...»⁸. Свою позицию он обосновал также тем, что прежний партнер его партии в коалиционном правительстве – Социально-демократическая партия Австрии (СДПА) мешал ему сделать следующее: реализовать «курс на фактический демонтаж нейтралитета в его обычном понимании

⁴ Троекуров Е.Р. Указ. соч. С. 25.

⁵ Кругков В.А. Постоянный нейтралитет Австрии: становление, трансформация и перспективы. Автореф. дис. ... канд. ист. наук. М.: РГБ, 2009. С. 12.

⁶ Schaub Adrian R. Aktuelle Aspekte der Neutralitaet // Schweizerische Zeitschrift fuer internationales und Europaeisches Recht, № 3. 1996. S. 364.

⁷ Friedrich Rudolf. Endzeit fuer Kleinstaaten ? Utzinger / Stemmler Verlag, Rieden b. – Baden, 1996. S. 111.

⁸ Schussel W. Die europdische Sicherheits – und Verteidigungspolitik aus der Sicht Osterreichs // Europdische Gesprdche. Europdisches Forum Die EU auf dem Weg zu einer Sicherheits- und Verteidigungspolitik, №2. 1997. Bonn. S. 46.

и отход от чисто оборонительной направленности государственной военной доктрины»⁹. Следует полагать, что на формирование подобной позиции официального лица Австрии не в меньшей мере повлияло то обстоятельство, что «... после ухода в прошлое биполярной модели мироустройства довольно широко распространилось мнение о нейтральности как о пережитке времени»¹⁰. Это, однако, иллюзия, подчеркивает В. Кружков, и основывалась она, в частности, «... на неоправданно завышенных надеждах... на... воцарение... справедливого международного порядка и взаимовыгодного сотрудничества»¹¹.

Вместе с тем нужно подчеркнуть, что позиция бывшего главы внешнеполитического ведомства и правительства Австрии, как и вышеприведенные точки зрения некоторых научных экспертов, не означает уменьшения значения постоянного нейтралитета. Их следует воспринимать лишь как индивидуально выраженные мнения авторов, которые «автоматически» не приведут к прямому отказу от этого международно-правового средства обеспечения национальной безопасности страны: чтобы такой радикальный пересмотр нейтрального статуса Австрии имел место, необходимо соблюдать конституционно установленные процедуры. Так, чтобы добиться упразднения Федерального конституционного закона о нейтралитете от 26 октября 1955 года, «противникам» традиционного внешнеполитического курса страны необходимо набрать так называемое «конституционное большинство» (а это 2/3 голосов от общего количества депутатов) в Федеральном совете (парламенте). При этом должно быть обеспечено и присутствие не менее половины его членов. Осуществить это «желание» между тем не так-то просто. Поэтому и не случайно в период 2000–2004 гг., когда Национальный совет (правительство) сформировался из представителей победивших на выборах Народной партии во главе с В. Шюсселем и Партии свободы во главе с Й. Хайдером, этой правоцентристской коалиции так и не удалось включить рассматриваемый вопрос даже в повестку дня заседания высшего законодательного органа страны. «Референдум также не дал бы необходимого результата, так как нейтралитет в качестве ценной внешнеполитической максимы весьма прочно

⁹ Щербинин П.В. Роль нейтральных государств в формировании системы европейской безопасности: Дис. ... канд. полит. наук. М.: Дипломатическая академия МИД России, 2003. С. 109, 110.

¹⁰ Кружков В. Нейтралитет в европейском политическом поле // Международная жизнь, № 6. 2000. С. 60.

¹¹ Там же.

укоренился в массовом сознании Австрии, и подавляющее большинство ее населения выступало за его сохранение»¹². В этой связи тогдашнему коалиционному правительству «...не оставалось ничего другого, как ... формально не отказываясь от нейтралитета...» вести «...дело к максимальному выхолащиванию его содержания»¹³.

Нельзя не признать, как отмечает В.В. Невинский, что вступление Австрии в 1995 г. в Европейский союз порождает мощные интеграционные процессы¹⁴. При этом, как полагают многие ученые и эксперты, нейтралитет никоим образом не должен противопоставляться развитию европейской интеграции. Вопрос здесь, и, пожалуй, принципиально-го характера, по мнению В. Кружкова, состоит в том, что присоединение Австрии к Европейскому союзу «...на сей счет нанесло серьезный удар по традиционному пониманию содержания нейтралитета»¹⁵. Свое мнение он обосновывает тем, что «участие постоянно нейтрального государства в **политико-экономическом союзе**, каковым является ЕС, вступает в противоречие с классическими представлениями о праве нейтралитета, поскольку членство на равных правах с остальными его участниками (в отсутствие обладающих юридической силой существенных оговорок) серьезно осложняет проведение политики нейтралитета»¹⁶. Его поддерживает ученый из Швейцарии П. Штадлер, который считает, что «ползучее ослабление нейтралитета через интеграцию и слияние в конечном счете может привести к тому, что от него мало что останется»¹⁷.

Немного прокомментируем мнения, высказанные этими авторами. Говоря об ущербе, причиненном нейтралитету как международно-правовому институту, первый автор – В. Кружков, – на наш взгляд, объективно и небезосновательно «опасается», имея в виду в его контексте

¹² Кружков В.А. Постоянный нейтралитет Австрии: становление, трансформация и перспективы. Автореф. дис. ... канд. ист. наук, М.: РГБ, 2009. С. 12.

¹³ Там же.

¹⁴ Невинский В.В. Вводная статья к Федеральному конституционному закону Австрии от 10 ноября 1920 г. «Конституции Австрийской Республики» // Конституции государств Европы. М.: Издательство НОРМА, 2001. Т. 1. С. 241–244.

¹⁵ Кружков В. Нейтралитет в европейском политическом поле // Международная жизнь, № 6. 2000. С. 65.

¹⁶ Там же.

¹⁷ Штадлер П. Выступление на Национальном швейцарском собрании членов «Движения за независимую и нейтральную Швейцарию». Берн, 11 мая 1996 г. // Ежегодник СИПРИ: Вооружения, разоружение и международная безопасность / Ин-т мировой экономики и междунар. отношений. М.: Наука, 1998. С.49.

то, что, став членом Европейского союза и одновременно сохраняя свой признанный статус, Австрия фактически вовлекается в созданные и реформируемые сейчас в рамках организации военные структуры. И бесспорно, здесь автором имеется в виду Амстердамский договор, подписанный 2 октября 1997 года и содержащий в себе раздел об «Общей внешней политике и политике безопасности» ЕС. Статья 17(1) договора в этой связи закрепляет задачу «постепенного формирования общей оборонной политики, которая может привести к совместной обороне в случае, если Европейский совет примет такое решение»¹⁸. Отсюда он полагает, что членство страны в данной наднациональной, хоть и «общеевропейской» организации необходимо рассматривать как недопустимое. Наверняка в данном случае в качестве примера для Австрии автор хотел бы привести другую постоянно нейтральную страну – Швейцарию, которая по результатам двух проведенных общегосударственных референдумов решила оставаться вне пространства ЕС и предпочла членству в организации альтернативный путь – установление сотрудничества и партнерства с ней в рамках специальных двусторонних и многосторонних договоров по различным направлениям экономики, торговли и т.д., а также по сугубо военнополитическим вопросам. Последний аспект в официальном руководстве Швейцарии считают «успешно адаптированным к современным международно-правовым реалиям», и, кстати, не только в отношениях с ЕС, но и в рамках взаимодействия с ООН и НАТО. На основе изложенного можно, таким образом, в поддержку позиции В. Кружкова говорить о том, что Швейцария показала себя предсказуемым государством, а ее постоянный нейтралитет остается и служит стабилизирующим фактором в международных отношениях. Что касается оговорки(ок), о которой(ых) автор упоминает в своем высказывании и рассматривает ее в качестве обязательного условия при вступлении нейтрального государства в ЕС, то от себя отметим, что еще до создания ЕС как международной организации в соответствии с Маастрихтским договором 1992 г. Австрия направила официальное заявление о своем желании быть членом Европейских сообществ, которое сопровождалось специальной оговоркой о нейтралитете. Она гласила, что страна, став членом Европейских сообществ в соответствии с Договором об учреждении Европейских сообществ, который, кстати, в связи с вступлением

¹⁸ Бирюков П.Н. Право Европейского союза: Сборник документов. Воронеж: Воронежский государственный университет. 2001. С. 246.

в юридическую силу Лиссабонского договора о реформах переименован в Договор о функционировании ЕС и теперь напрямую связан с Маастрихтским договором о ЕС (в новой редакции Договор о ЕС), будет «...осуществлять вытекающие из ее статуса постоянно нейтрального государства правовые обязанности и продолжать свою политику нейтралитета в качестве специфического вклада в поддержание мира и безопасности в Европе»¹⁹. Однако позже, в 1995 г., вступив уже в функционирующую организацию, как подчеркивает и подтверждает А.В. Кондаков в своем диссертационном исследовании, «...Австрия не сделала оговорок о своем особом статусе»²⁰. Согласно упомянутому до этого Федеральному конституционному закону «О вступлении Австрии в Европейский союз» страна, как это закреплено в ст. 1 и 2 данного нормативного правового акта, решила регламентировать отношения с организацией на основе государственного договора, т.е. путем заключения специального соглашения²¹.

Относительно мнения другого автора – П. Штадлера – следует отметить, что пока как таковой тенденции ослабления нейтралитета в глобальном масштабе все-таки не существует, не имеет она места и в Европе. В ней, по нашему мнению, происходит процесс поиска новых путей приспособления нейтрального статуса к изменениям в международно-правовых отношениях, в частности в связи с необходимостью создания многополюсного мира (множества центров силы вместо биполярной или однополярной системы) с учетом собственных национальных интересов. В данной части света, если и обнаруживаются некоторые определенные и отчаянные попытки «демонтажа» нейтралитета, они как факт не приносят желаемых результатов. Красноречиво об этом свидетельствуют события в самой Австрии, убедительно указывающие, к примеру, на то, что с приходом к власти в стране в 2004 году Социал-демократической партии во главе с Х. Фишером началось переосмысление общего курса государства в международных делах. Он, как президент, и ставший в 2007 году канцлером Австрии А. Гузенбауэр заявили о целесообразности сохранения постоянно нейтрального статуса

¹⁹ Намазова А.С., Эмерсон Б. История европейской интеграции (1945–1994 гг.). М.: ИВИ РАН, 1995. С. 174.

²⁰ Кондаков А.В. Постоянный нейтралитет в международном праве. Дис. ... канд. юрид. наук. М.: МГИМО (У) МИД России, 2002. С. 132.

²¹ Федеральный конституционный закон «О вступлении Австрии в Европейский союз» // www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/austria/Austria8.htm.

страны. Как констатирует В.А. Кружков, несмотря на то что «в правительственной программе «большой коалиции» социал-демократов и «народников» 2007 года по-прежнему не отрицалось активное участие Австрии в формировании европейской политики безопасности и обороны, однако появился новый момент – оговорка о том, что это будет происходить на основе постоянного нейтралитета страны»²². Данное одностороннее официальное заявление предоставило Австрии «...возможность в случае необходимости на вполне легитимных основаниях воздержаться от участия в тех или иных акциях ЕС»²³, способствуя тем самым выработке сбалансированного подхода в рамках общей военной составляющей в деятельности организации. Далее трудно не согласиться с тем же В.А. Кружковым, который заключает, что «анализ перспектив нейтралитета вообще и австрийского в частности приводит к следующему основному выводу: пока в Европе и мире не возникнет эффективная система всеобъемлющей безопасности, спрос на этот институт будет сохраняться»²⁴.

Есть в этой связи осторожная надежда на то, что в случае реализации инициативы России о заключении Договора о европейской безопасности в рамках ОБСЕ с привлечением ЕС и НАТО, которую поддерживает и Казахстан как государство-член и как бывший председатель вышеуказанной общеевропейской организации в 2010 году и к которой в числе других присоединились бы и все нейтральные государства, в том числе и постоянно придерживающиеся данного статуса, сторонники и противники сохранения этого международно-правового института смогли бы согласовать свои противоречивые, а порой и «контраргументированные» позиции относительно толкования и интерпретации принципов неделимости безопасности и равной безопасности, отказа от дальнейшей унификации военно-политического пространства в контексте однополярного мира и европейского централизма, а также от любой модели общеевропейской безопасности, которая противоречила бы национальным интересам государств-членов. Тогда, возможно, был бы положен конец бесконечным внутривнутриполитическим и юридическим дискуссиям в самой Австрии о необходимости постоянного

²² Кружков В.А. Постоянный нейтралитет Австрии: становление, трансформация и перспективы. Автореф. дис. ... канд. ист. наук, М.: РГБ, 2009. С. 14.

²³ Regierungserklärung vom 09.01.2007. – S. 10. // [http:// www.spoe.at/bilder/d255/regierungsprogramm_09012007.pdf](http://www.spoe.at/bilder/d255/regierungsprogramm_09012007.pdf).

²⁴ Кружков В.А. Постоянный нейтралитет Австрии: становление, трансформация и перспективы. С. 19.

нейтралитета и его понимании с учетом современных условий экономического, оборонительного и иного интеграционного характера и, как следствие, все спорящие стороны выразили бы только удовлетворение достигнутым «компромиссом». В то же время наивно полагать, что не будут продолжены дальнейшие действия по дискредитации нейтралитета, и в частности постоянного в Европе, в том числе и в Австрии, как со стороны внутренних противников, так и со стороны внешних акторов, в частности США и их отдельных союзников в рамках трансатлантической структуры – НАТО. Поэтому и действия приверженцев нейтралитета в качестве ответных должны осуществляться на целенаправленной, систематизированной основе, подкрепленные реальными мерами, в том числе и с помощью политических и международно-правовых актов, обязывающих подписавших их участников соблюдать и выполнять взятые на себя обязательства.

Курс на усиление позиции Австрии в ЕС, как уже было подчеркнуто, более отчетливо объясняется тем, что он вызван «...все нарастающим влиянием данной организации на внешнюю политику страны, особенно в области безопасности и обороны»²⁵. Опасность для постоянно нейтрального государства в этой связи представляет трансформация ЕС в военно-политическое учреждение. На прошедшем в Кельне в июне 1999 года саммите организации было принято решение интегрировать Западноевропейский союз (ЗЕС) в Европейский союз, т.е. включить до этого самостоятельно существовавшую военную структуру в единую систему органов ЕС до декабря 2000 года, в которой, кстати, в качестве наблюдателя находилась и Австрия²⁶. Однако на следующем Хельсинкском саммите организации, состоявшемся в декабре того же 1999 года, ЗЕС и его деятельность были признаны не соответствующими духу времени с сопровождающими заявлениями об упразднении ЗЕС и создании вместо него Сил ЕС по реагированию на кризисы, которым будут поручены известные «Петерсбергские задачи». Примечательно, что непосредственно в рамках работы саммита нейтральными государствами – членами ЕС, в том числе и Австрией, «...было подтверждено намерение оставаться вне всяких форм коллективных гарантий по обороне, согласно которым страны – члены

²⁵ Кондаков А.В. Указ. соч. С. 122.

²⁶ EU, Cologne European Council, Presidency Conclusions, 3–4 June 1999. Annex III, European Council Declaration on Strengthening the Common European Policy on Security and Defence.

ЕС солидарно должны выступить в защиту любой отдельной страны Евросоюза в случае нападения на нее»²⁷. Вместе с тем официальные заявления, сделанные правоцентристским коалиционным правительством Австрии, пришедшим к власти в стране в феврале 2000 года, относительно его намерения добиваться полноправного участия в создаваемой европейской оборонной структуре знаменовали собой отход от прежней австрийской позиции²⁸. Это означало, что «... решающее значение для Австрии, согласно официальной информации МИД этой страны, имеет единая политика безопасности и обороны (GASP), которая в деле урегулирования кризисов призвана стать важным дополнением к деятельности ООН, ОБСЕ и НАТО»²⁹. Как отмечает А.В. Кондаков, «при этом акцент должен быть сделан на четырех направлениях GASP: направление сил полиции, содействие построению правового государства, укрепление гражданской администрации, а также защита населения в случаях стихийных бедствий»³⁰. Изложенное впоследствии нашло свое закрепление в новой Доктрине безопасности и обороны Австрии, принятой 21 декабря 2001 года тем же коалиционным правительством, состоявшим из представителей Народной партии и Партии свободы. В ней тогда действующим Национальным советом особо было акцентировано внимание на том, что с вступлением страны в ЕС ее постоянный нейтралитет приобрел характер «неблоковости» и отныне национальная безопасность государства должна быть обеспечена в рамках общей политики безопасности и обороны организации. Комментируя в целом содержание данной Доктрины, официальный представитель МИД России в то время отметил, что «принятый Национальным советом Австрии документ носит рекомендательный характер и не является прямым «руководством к действию»³¹. Подтверждая, как мы уже подчеркнули, то, что «нейтральный статус страны может быть изменен только путем отмены Конституционного закона о постоянном нейтралитете от 26 октября 1955 г., для чего необходимо большинство в две трети голосов парламентариев», сотрудник

²⁷ Кружков В. Нейтралитет в европейском политическом поле // *Международная жизнь*, № 6. 2000. С. 66.

²⁸ Там же.

²⁹ Кондаков А.В. Указ. соч. С. 123.

³⁰ Там же. С. 123, 124.

³¹ Ответ официального представителя МИД России на вопрос РИА «Новости» в связи с принятием новой доктрины безопасности и обороны Австрии // *Дипломатический вестник*. № 1. 2002. С.43.

российского внешнеполитического ведомства дополнил позицию далее тем, «что принятое в Вене решение идет в русле того внешнеполитического курса, который провозгласила и стремится реализовать... коалиция Австрийской народной партии (АНП) и Австрийской партии свободы (АПС), а именно: отказ от нейтралитета и постепенная интеграция Австрии в замкнутые военно-политические структуры»³².

Нужно, таким образом, заметить, что вопрос о военно-политической ориентации Австрии в отношениях с ЕС относительно GASP не претерпел каких-либо однозначных изменений как в действиях бывшей во власти в 2000–2004 годах. правоцентристской коалиции, так и в находящейся с 2007 года в правительстве страны так называемой «большой коалиции». Последняя, правда, скорректировала свою позицию в вышеупомянутой программе, допустив оговорку о том, что участие Австрии в GASP должно быть совместимым с ее статусом постоянного нейтралитета, но при этом она же не отрицает активного вовлечения страны в предпринимаемые в рамках общей политики безопасности и обороны ЕС меры. Возникает в этой связи у сомневающихся в степени устойчивости позиции правительства Австрии вопрос: будет ли она непрерывно соблюдаться, пусть даже с некоторыми уточняющими или пересмотренными элементами в заявлениях? Ответ, видимо, следует такой, что не всегда. Доказательством тому является заявление действующего федерального министра иностранных дел Австрии М. Шпинделеггера, которое он сделал с одобрения федерального канцлера В. Файмана 3 апреля 2010 года. В своем заявлении, как официальное должностное лицо страны, он отметил, что в ЕС уже «...сложилась новая ситуация, и доктрина безопасности нейтральной Австрии, принятая в 2001 году, устарела»³³. «Новая доктрина безопасности Австрии не должна ограничиваться задачами обороны», – утверждает М. Шпинделлегер³⁴. По его словам, «настала пора обсудить вопросы создания объединенных вооруженных сил Евросоюза и перспективы вступления Австрии в НАТО»³⁵. Он же считает, что «необходимость в новой доктрине безопасности диктуется запланированной реформой вооруженных сил, активной интеграцией

³² Там же.

³³ «Доктрина безопасности Австрии устарела», – заявил глава МИД Михаэль Шпинделлегер, 3 апреля 2010 г. «Голос России». Государственная радиовещательная компания // <http://rus.ruvr.ru>.

³⁴ Там же.

³⁵ Там же.

Австрии в ЕС и расширением ее участия в международных миротворческих операциях»³⁶.

Будем считать, что это тоже очередное заявление одного из высших должностных лиц Австрии, которое, надеемся, существенным образом не повлияет на значение постоянного нейтралитета для государства, подавляющее большинство населения которого поддерживает этот международно-правовой статус.

В то же время трудно согласиться с логикой главы внешнеполитического ведомства страны, утверждающего, что обеспечение национальной безопасности Австрии возможно путем расширения военной составляющей деятельности ЕС и ее вступления в Организацию Североатлантического договора.

Необходимость нахождения Австрии в рамках GASP закреплена юридически в Федеральном конституционном законе (в Конституции) Австрии от 10 ноября 1920 года с учетом внесенных в него изменений и дополнений после вступления страны в ЕС. Так, п. 1 ст. 23f Основного закона гласит о том, что «Австрия участвует в совместной внешней политике и политике по обеспечению безопасности Европейского союза в соответствии с главой V Договора о Европейском союзе в редакции Амстердамского договора. Сюда включается участие в решении задач согласно ст. 17, абз. 2 этого Договора, а также в мероприятиях, посредством которых экономические отношения с одной или многими третьими странами поддерживаются, ограничиваются или полностью прекращаются»³⁷. Смысл данной правовой нормы юристы-международники толкуют так, что «в конституции Австрии зафиксирована возможность участия страны в режиме международных экономических санкций по решению ЕС без их одобрения со стороны ООН»³⁸. Пункт 3 данной же статьи Конституции страны исходит из того, что с помощью согласованного права голоса Федерального канцлера и Федерального министра иностранных дел Австрия принимает решения относительно задач по поддержанию мира и использования вооруженных сил для преодоления кризиса³⁹. Следует здесь оговориться, что «...акцент делается на направлении австрийских военнослужащих в основном

³⁶ Там же.

³⁷ Федеральный конституционный закон Австрии от 10 ноября 1920 г. // http://constitution.garant.ru/DOC_3864861.htm.

³⁸ Кондаков А.В. Указ. соч. С. 126.

³⁹ Федеральный конституционный закон Австрии от 10 ноября 1920 г. // http://constitution.garant.ru/DOC_3864861.htm.

в санитарные и тыловые подразделения и неучастия их в боевых действиях»⁴⁰. В 1995 году Федеральный совет Австрии принял «...конституционную поправку, позволившую распространить такую практику и «...на акции по линии ОБСЕ»⁴¹.

Вносить новые изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон Австрии 1920 г. предстоит еще раз, после того как страна через соответствующие уполномоченные органы подписала и ратифицировала Лиссабонский договор о реформах ЕС, который вступил в юридическую силу с 1 декабря 2009 года. В настоящее время Конституция включает в себя 152 статьи, объединенные в восемь разделов. В рассматриваемом нами случае изменения и дополнения коснутся первого раздела Основного закона, который называется «Общие положения. Европейский союз».

В целом нововведения в рамках Лиссабонского договора инкорпорируются в три основополагающих акта ЕС: Договор об учреждении Европейских сообществ (Римский договор 1957 г.), Договор об учреждении Европейского сообщества по атомной энергии 1957 г. и Маастрихтский договор о ЕС (1992 г.).

Структурно он состоит из преамбулы, семи статей, 13 протоколов и 59 деклараций. Для нас, разумеется, интерес представляют нормы Договора о политике обороны (Декларация 30).

Рассматриваемая политика обороны занимает значительное место в новом договоре по сравнению с предыдущими, например с Амстердамским договором об изменении Договора о Европейском союзе, вступившим в силу с 1 мая 1999 года. Голосование по ней в отличие от многих других вопросов, относительно которых применяется принцип квалифицированного большинства, продолжает приниматься на условиях единогласия (ст. 17 Договора о ЕС)⁴². Это означает, что возможность изменить процедуру и применить принцип квалифицированного большинства в этом вопросе исключена (ст. 280Н Римского договора)⁴³. При этом компетенция Суда ЕС не распространяется на данную область (ст. 240а Римского договора)⁴⁴. Переход

⁴⁰ Кондаков А.В. Указ. соч. С. 126.

⁴¹ Там же.

⁴² Лиссабонский договор о внесении изменений в Договор о Европейском союзе и Договор об учреждении Европейского сообщества // http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_en.htm.

⁴³ Там же.

⁴⁴ Там же.

же к общей политике в области обороны для всех государств-членов осуществляется на основании единогласного решения Европейского совета (ст. 27(1) Римского договора)⁴⁵. Однако наиболее важной в контексте исследуемого аспекта членства Австрии в ЕС является Декларация 30 Лиссабонского договора, которая гласит, что «положения, относящиеся к Общей политике безопасности и политике в области обороны, не ущемляют отдельные аспекты политики безопасности и обороны государств-членов»⁴⁶. Данную норму, на наш взгляд, следует понимать двояко: первое – это то, что в ней однозначно приветствуется развитие военной интеграции всех 27 государств-членов в рамках единой, целостной организации; второе – Лиссабонский договор в то же время, если и не определенно, но осторожно, исходит из того, что будут сохранены условия для продолжения некоторыми из них, и не только нейтральными, курса на неприсоединение к «чувствительным» для них военно-политическим мерам ЕС. Видимо, в юридически закреплённой позиции организации все же преобладает первый подход. Далее в этой же Декларации 30, говоря о том, что «ЕС и национальные государства остаются связанными с положениями Устава ООН...»⁴⁷, новый договор о реформах ЕС прописывает обязательную коллективную ответственность государств – членов ЕС: «Если государство стало жертвой агрессии, другие государства обязаны оказать помощь и поддержку всеми возможными средствами»⁴⁸. Здесь же содержится особое указание на то, что это «обязательство не нарушает специфику политики безопасности ряда членов союза (нейтральных государств или связанных особыми соглашениями) и соглашения в рамках НАТО» (ст. 27(7) Договора о ЕС)⁴⁹.

Думается, что, несмотря на довольно «жесткий», на первый взгляд, характер только что приведенной нормы, обязательства государств-членов в рамках реализации права на самооборону и вытекающих из нее последствий не носят «репрессивный» характер, и отсюда, соответственно, следует, что нейтральные государства могут оказывать помощь и поддержку жертве агрессии, не присоединяясь к военным санкциям,

⁴⁵ Там же.

⁴⁶ Там же.

⁴⁷ Лиссабонский договор о внесении изменений в Договор о Европейском союзе и Договор об учреждении Европейского сообщества // http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_en.htm.

⁴⁸ Там же.

⁴⁹ Там же.

т.е. могут это сделать в рамках предпочтительных для них сфер исходя из своего статуса. Такая возможность, следовательно, может распространяться на всю их деятельность в рамках GASP. Говоря другими словами, Австрия, являясь членом ЕС и в его рамках участником Общей политики безопасности и политики в области обороны, может не принимать участия в военных санкциях против агрессора, однако в контексте обязательства оказания помощи и поддержки жертве агрессии «всеми возможными средствами», в том числе, как следует полагать, и гуманитарными, она не может быть освобождена от участия в экономических санкциях. При этом нельзя не учитывать, что подобные санкции невоенного характера, в которых участвует Австрия как постоянно нейтральное государство-член, могут (или будут) предприниматься ЕС в отношении конкретного агрессора, нарушившего мир и безопасность в зоне его ответственности и обязательно с полным информированием об этом Совета Безопасности ООН по смыслу ст. 54 Устава организации. И коль сам Лиссабонский договор напоминает ЕС и его государствам-членам о необходимости совместимости их прав и обязательств с положениями Устава ООН, нужно особенно отметить следующее: в 1955 году Австрия была принята в ООН без каких-либо юридических оговорок как со своей стороны, так и со стороны этой универсальной организации; спустя сорок лет, в 1995 году, в таком же порядке страна была принята в ЕС. Данные обстоятельства наталкивают на мысль о том, что сам состоявшийся факт принятия постоянно нейтральной Австрии в ЕС, как и в случае с ООН, должен подразумевать, что эта наднациональная организация не только письменно соглашается, но и в молчаливой форме признает особый международно-правовой статус государства и обязана с ним считаться. Такое согласие и признание, в свою очередь, должны иметь последствия в виде освобождения Австрии прежде всего от участия в военных санкциях ЕС. Оно вполне возможно и по той «уважительной» причине, что в составе государств – членов ЕС постоянно нейтральных государств только два: кроме самой Австрии, это и Мальта, которая стала членом организации 1 мая 2004 года. Здесь же есть смысл назвать небольшое количество традиционно нейтральных стран – Швецию и Финляндию. ЕС, таким образом, при применении против агрессора военных санкций может обходиться без их помощи и поддержки, рассчитывая на соответствующие ресурсы, средства и потенциал остальных 23 государств-членов, т.е., выражаясь иначе, организация сама должна быть

в состоянии реализовать задачи в рамках GASP, и в частности при отражении действий агрессора. Немаловажно в последнем случае отметить и то, что прописанная в Декларации 30 Лиссабонского договора 2009 года «обязательная коллективная ответственность государств – членов ЕС» не должна толковаться в том смысле, что Австрия наряду с другими членами организации обязана участвовать **и в коллективных действиях в порядке самообороны** по смыслу ст. 51 Устава ООН. Как известно, коллективные действия государств в соответствии с нормами указанной статьи Устава ООН являются предварительной мерой и осуществляются лишь тогда, когда агрессор еще не определен Советом Безопасности ООН. Данная установка, которая вытекает из содержания ст. 51 Устава ООН, юридически обязательна и для ЕС, и поэтому она в каждом конкретном случае обязывает соотносить предпринимаемые шаги в строгом соответствии с ней. Австрия же имеет право только на индивидуальную самооборону, и при данных обстоятельствах оказание с ее стороны не только военной, но и иной помощи другому государству – члену ЕС как жертве агрессии в системе коллективных действий квалифицировалось бы как нарушение международно-правовых обязательств, несовместимых со статусом постоянного нейтралитета.

С другой стороны, не стоит отрицать, что в Лиссабонском договоре закреплена стратегическая курс на дальнейшее укрепление военной составляющей ЕС с привлечением всех государств-членов, и поэтому в случае возможного, более активного участия Австрии в общей политике безопасности и обороны может складываться парадоксальная и противоречивая ситуация, которая «...может привести к тому, что страна де-юре сохранит закон о постоянном нейтралитете, а де-факто станет участником военно-политического союза, что очевидно противоречит смыслу нейтралитета»⁵⁰. Оптимальным вариантом для страны должно оставаться сохранение возможностей сотрудничества с ЕС в рамках GASP на основе **сбалансированного и взвешенного подхода** без отказа от статуса постоянного нейтралитета, который позволяет «учитывать специфику своих собственных интересов и озабоченностей и суверенно принимать по ним адекватные решения»⁵¹, **и обязательно с оговорками в тексте государственно-**

⁵⁰ Кондаков А.В. Указ. соч. С. 135.

⁵¹ Дорохин В. Австрийский нейтралитет не вечен // Международная жизнь. № 3. 1998. С. 60.

го договора с ЕС или особых соглашений с организацией. Для этого и «...Федеральный конституционный закон о нейтралитете должен быть пересмотрен таким образом, чтобы он не мог препятствовать развитию сотрудничества на вышеуказанном направлении»⁵². Пока же, как известно, полному пересмотру подвергся Федеральный конституционный закон (Конституция Австрийской Республики) от 10 ноября 1920 года, в связи с которым, как отмечает президент Конституционного суда страны Л. Адамович, «появилась необходимость в принятии специального федерального конституционного закона и вынесении его на референдум»⁵³. В последнем случае автор имеет в виду федеральный конституционный закон «О вступлении Австрии в Европейский союз», который, как уже отмечалось, вступил в силу по истечении 9 сентября 1994 года. «Статья II данного закона заменила собой пункт 3B-VG статьи 50 Конституции, который, собственно, и регулировал заключение договоров, влекущих изменение Конституции»⁵⁴. Он предусматривал, «что такие договоры и любые их положения должны явным образом предписывать внесение изменений в Конституцию, а таких обязательств...»⁵⁵ Государственный договор о вступлении Австрии в ЕС, как известно, не содержал.

Библиографический список

Адамович Л., президент Конституционного суда Австрии. Выполнение международно-правовых обязательств. Дилеммы для национального конституционного права // http://www.concourt.am/hr/ccl/vestnik/2.12-2001/Adamovich_rus.htm.

Бирюков П.Н. Право Европейского союза: Сборник документов. Воронеж: Воронежский государственный университет, 2001.

Дорохин В. Австрийский нейтралитет не вечен? // Международная жизнь. № 3. 1998.

Кондаков А.В. Постоянный нейтралитет в международном праве... Дис. ... канд. юрид. наук. М.: МГИМО (У) МИД России, 2002.

Кружков В. Нейтралитет в европейском политическом поле // Международная жизнь. № 6. 2000.

⁵² Щербинин П.В. Указ. соч. С. 112.

⁵³ Адамович Л., президент Конституционного суда Австрии. Выполнение международно-правовых обязательств. Дилеммы для национального конституционного права // http://www.concourt.am/hr/ccl/vestnik/2.12-2001/Adamovich_rus.htm.

⁵⁴ Там же.

⁵⁵ Там же.

Кружков В.А. Постоянный нейтралитет Австрии: становление, трансформация и перспективы. Автореф. дисс. ... канд. ист. наук. М.: РГБ, 2009.

Намазова А.С., Эмерсон Б. История европейской интеграции (1945–1994 гг.) М.: ИВИ РАН, 1995.

Невинский В.В. Вводная статья к Федеральному конституционному закону Австрии от 10 ноября 1920 г. «Конституции Австрийской республики» // Конституции государств Европы. М.: Издательство НОРМА, 2001. Т. 1.

Ответ официального представителя МИД России на вопрос РИА «Новости» в связи с принятием новой доктрины безопасности и обороны Австрии // Дипломатический вестник. № 1. 2002.

Троекуров Е.Р. Нейтралитет как институт международного права (зарождение, развитие, современные доктрины) // Право и политика. № 1. 2008.

Штадлер П. Выступление на Национальном швейцарском собрании членов Движения за независимую и нейтральную Швейцарию. Берн, 11 мая 1996 г. // Ежегодник СИПРИ: Вооружения, разоружение и международная безопасность / Ин-т мировой экономики и междунар. отношений. М.: Наука, 1998.

Щербинин П.В. Роль нейтральных государств в формировании системы европейской безопасности: Дис. ... канд. полит наук. М.: Дипломатическая академия МИД России, 2003.

Friedrich Rudolf. Endzeit fuer Kleinstaaten ? Utzinger / Stemmle Verlag, Rieden b. – Baden, 1996.

Grollmayer D. Oesterreichs Weg zur Neutralitaet // www.flv.at/Archiv/Europa.

Schaub Adrian R. Aktuelle Aspekte der Neutralitaet // Schweizerische Zeitschrift fuer internationales und Europaeisches Recht, № 3. 1996.

Schussel W. Die europdische Sicherheits – und Verteidigungspolitik aus der Sicht Oesterreichs // Europdische Gesprdche. Europdisches Forum Die EU auf dem Weg zu einer Sicherheits-und Verteidigungspolitik, № 2. 1997. Bonn.

Prospects for the Development of the Concept of Permanent Neutrality in the Context of International Legal Status of Austria (Part I) (Summary)

*Zhaisanbek M. Amanzholov**

Since securing an internationally legal status of permanent neutrality of Austria continues to play a significant role in providing both its national and regional and global security. This particular personality ensured that state opportunities for sustainable peaceful development and is not accompanied by restriction of its sovereignty to prove its compliance with the fundamental norms and principles of international law, and furthermore contributed to their compliance as one of the necessary legal guarantees. The fact that Austria's neutrality is not equivalent to self-isolation confirmed later entry into the European Union. However, it should be noted, and the fact that membership of the state with a given supranational organization, which is essentially a political and economic union, ambiguously perceived in some scientific and official circles, and by the way, not only within the country itself but also outside it. Disputes are mainly about the fact that Austria is at the same time maintaining its recognized status is slowly being drawn in by the reformed and is now in the EU military structures. How compatible in this respect the rights and obligations of Austria with its constitutional law and the UN Charter, the main subject of research of this article.

Keywords: Austria; permanent neutrality; integration; European Union; policy on Security and Defense.

* Zhaisanbek M. Amanzholov – Ph.D. in law, associate professor of the Chair of International law of the Kazakh National University named after Al Farabi (Almaty). zh.amanzholov@mail.ru.

ЕВРОПЕЙСКОЕ ПРАВО

Правовые аспекты регулирования рынка ценных бумаг в Европейском союзе

*Лифшиц И. М.**

Статья посвящена рассмотрению общественных отношений, составляющих предмет правового регулирования рынка ценных бумаг в Европейском союзе. Выделены отдельные группы отношений, приведены нормативные акты ЕС в указанной сфере и обосновано введение понятия «фондовое право ЕС».

Ключевые слова: рынок ценных бумаг ЕС; финансовые услуги ЕС; отрасль права ЕС.

Компетенция Европейского союза по правовому регулированию рынка ценных бумаг основана на положениях Договора о функционировании ЕС (ДФЕС), закрепляющих *три свободы*: движения капитала, оказания услуг и учреждения, а также на положениях о сближении законодательства государств-членов. Полномочия по интеграционному регулированию общего фондового рынка не были прямо предусмотрены ни одной из редакций международных договоров об учреждении Европейских сообществ и о Европейском союзе, а соответствующее регулирование было сформировано нормативными актами вторичного права – директивами и регламентами, которые принимались институтами ЕС.

История регулирования рынка ценных бумаг в европейском интеграционном образовании показывает, что последнее «присваивало» себе все новые сферы компетенции, которые в настоящее время получили закрепление в так называемых «отраслевых законодательных актах»,

* Лифшиц Илья Михайлович – партнер адвокатского бюро «ЭДАС». I.Lifshits@edaslawfirm.ru.

перечисленных в ст. 1 (2) недавно принятого Регламента (EU) 1095/2010 Европейского Парламента и Совета от 24 ноября 2010 г. об учреждении Европейского агентства по ценным бумагам и рынкам (Регламент о ESMA)¹. Анализ этих актов позволяет выделить предмет правового регулирования рынка ценных бумаг в ЕС, включающий правоотношения, связанные с: 1) первоначальным (в виде проспекта) раскрытием информации о ценных бумагах и эмитенте и допуском ценных бумаг к публичному обращению, а также периодическим и текущим раскрытием информации о ценных бумагах, эмитенте и сделках с ценными бумагами; 2) ограничением злоупотреблений на рынке ценных бумаг; 3) правовым статусом профессиональных участников рынка ценных бумаг и осуществлением профессиональной деятельности (инвестиционных фирм, в т.ч. организующих фондовые торги, инвестиционных фондов, кредитно-рейтинговых агентств, компенсационных фондов, менеджеров альтернативных фондов (AIFM), центральных контрагентов, торговых депозитариев). В инфраструктуру финансового рынка входят также правоотношения, связанные с организацией расчетов, обеспечением в сделках с ценными бумагами, клирингом, а также общие вопросы функционирования финансового рынка, к которым относятся правоотношения, связанные с защитой прав потребителей финансовых услуг, дистанционным маркетингом таких услуг и электронной торговлей, предотвращением «отмывания грязных денег».

Со вступлением в силу указанного Регламента об учреждении Европейского агентства по ценным бумагам и рынкам с 1 января 2011 г. в ЕС учрежден орган, получивший право принимать в отдельных случаях обязательные к исполнению решения в отношении национальных регуляторов и участников рынка ценных бумаг; причем такого права был лишен учрежденный в 2001 г. правопредшественник Агентства - Комитет европейских фондовых регуляторов (CESR), имевший консультативные функции и принимавший необязательные акты – руководящие принципы, рекомендации и стандарты.

Кратко рассмотрим основные группы общественных отношений, являющиеся предметом правового регулирования рынка ценных бумаг ЕС, а также соответствующие нормативные правовые акты.

Первая группа правоотношений связана с раскрытием информации на рынке ценных бумаг и допуском ценных бумаг к публичному обращению. Предоставление определенной информации в форме

¹ OJ L 331, 15.12.2010. P. 84–119.

проспекта перед тем, как бумаги будут предложены инвесторам, является (за некоторыми исключениями) условием их публичного обращения в ЕС, а текущее раскрытие информации – условием сохранения статуса публично обращающейся ценной бумаги. Исходя из характера раскрытия информации имеются два комплекса норм, которые относятся: *а) к начальному раскрытию информации в виде проспекта и б) к периодическому и текущему раскрытию*. Первый комплекс норм закреплен в Директиве 2001/34/ЕС о допуске к листингу², Директиве 2003/71/ЕС о проспектах³ и Регламенте Комиссии 809/2004 к Директиве о проспектах⁴. Второй – в Директиве 2004/109/ЕС о прозрачности⁵ и Директиве Комиссии 2007/14/ЕС о детальных правилах к Директиве о прозрачности⁶. Первая и основная обязанность, возлагаемая на государства – члены ЕС в соответствии с Директивой о проспектах, – не разрешать любое публичное предложение ценных бумаг или их допуск к торгам без предварительной публикации проспекта. Значительная часть Директивы о проспектах посвящена содержанию проспекта. Общее требование – проспект должен включать всю информацию, необходимую для того, чтобы инвестор мог достаточно полно оценить активы и обязательства эмитента, его финансовое состояние, прибыли и убытки, перспективы деятельности, а также права, предоставляемые ценными бумагами. Основное правило, устанавливаемое Директивой, состоит в том, что утверждения проспекта компетентным органом государства происхождения эмитента достаточно для предложения ценных бумаг во всех государствах-членах без повторного утверждения этого документа. Нормами права предусмотрена лишь процедура уведомления (notification) компетентного органа принимающего государства (государств). В такой компетентный орган представляется сертификат из государства происхождения эмитента и перевод резюме проспекта.

Директива о прозрачности обозначает два типа информации, подлежащей раскрытию эмитентами: периодическая (periodic) и текущая (ongoing). В числе информации первого типа – годовой и полугодовой финансовый отчет. В состав текущей информации, подлежащей раскрытию, включены уведомления акционером эмитента о приобретении

² OJ. 2001. L 184. P. 1.

³ OJ. 2003. L 345. P. 64.

⁴ OJ. 2004. L 149. P.1.

⁵ OJ. 2004. L 390. P. 38.

⁶ OJ. 2007. L 69. P. 27.

или отчуждении крупных пакетов акций, в результате приобретения или отчуждения которых размер пакета увеличивается или уменьшается до 5, 10, 15, 20, 25, 30, 50 и 75%.

Вторая группа правоотношений связана с ограничением злоупотреблений на рынке ценных бумаг. К действующим источникам права в этой группе относятся следующие нормативно-правовые акты ЕС: Директива 2003/6/ЕС о злоупотреблениях на рынке⁷, Регламент Комиссии 2273/2003 об обратном выкупе и стабилизации⁸, Директива Комиссии 2003/124/ЕС об определении инсайдерской информации⁹, Директива Комиссии 2003/125/ЕС об инвестиционных рекомендациях¹⁰ и Директива Комиссии 2004/72/ЕС о принятых рыночных практиках¹¹. *Инсайдерская информация* в Директиве 2003/6/ЕС определена как «*информация определенного характера (of precise nature), которая не раскрывается публично, относится прямо или косвенно к одному или нескольким эмитентам финансовых инструментов и которая, если бы она была раскрыта публично, могла бы иметь значительное влияние на цены указанных финансовых инструментов или на цену соответствующих производных финансовых инструментов*». Данная Директива требует от государств-членов запретить лицам, владеющим инсайдерской информацией (инсайдерам): а) использовать такую информацию путем приобретения или продажи либо путем осуществления попыток приобретения или продажи финансовых инструментов, к которым такая информация относится, за свой счет или за счет третьих лиц, прямо или косвенно; б) раскрывать инсайдерскую информацию любому другому лицу, а также рекомендовать другому лицу или побуждать другое лицо приобретать или отчуждать финансовые инструменты, к которым такая информация относится. Государства-члены, кроме того, должны запретить манипулирование рынком. Директива предусматривает три случая манипулирования рынком: 1) сделки или торговые поручения, которые дают или могут давать фальшивые или дезориентирующие сигналы в отношении предложения, спроса или цены на финансовые инструменты, а также которые поддерживают цены на финансовые инструменты на ненормальном или искусственном уровне; 2) сделки или

⁷ OJ. 2003. L 96. P. 16.

⁸ OJ. 2003. L 336. P.33.

⁹ OJ 2003. L 339. P.70.

¹⁰ OJ. 2003. L 339. P. 73.

¹¹ OJ 2004. L 162. P. 70.

торговые поручения, которые используют фиктивные схемы или любую другую форму обмана или махинации; 3) распространение информации, которая дает или может дать фальшивые или дезориентирующие сигналы в отношении финансовых инструментов, включая распространение слухов, а также фальшивых или дезориентирующих новостей, когда распространяющее их лицо знало или должно было знать, что информация была фальшивой или дезориентирующей. Директива о злоупотреблениях на рынке не предписывает государствам-членам установить конкретные виды наказаний за нарушение положений национального законодательства, принятых в соответствии с ней, но требует, чтобы такие наказания были эффективными, пропорциональными и имели превентивный эффект.

Правоотношения *третьей группы* возникают по поводу приобретения, сохранения и утраты правового статуса инвестиционных фирм и других профессиональных участников рынка ценных бумаг. Нормативное регулирование статуса инвестиционных фирм содержится в Директиве 2004/39/ЕС о рынках финансовых инструментов (MiFID)¹², Регламенте Комиссии 1287/2006 к Директиве MiFID¹³ и Директиве Комиссии 2006/73/ЕС об организационных требованиях и условиях деятельности инвестиционных фирм¹⁴.

Под «*инвестиционной фирмой*» понимается «любое юридическое лицо, регулярно занимающееся оказанием или ведущее бизнес по оказанию одной или нескольких инвестиционных услуг третьим сторонам и/или осуществлением одного или нескольких видов деятельности на профессиональной основе». Инвестиционные услуги включают следующие виды деятельности: 1) получение и передача поручений по одному или нескольким финансовым инструментам; 2) исполнение поручений от имени клиентов; 3) осуществление торговых операций с финансовыми инструментами в собственных интересах; 4) управление портфелем; 5) инвестиционное консультирование; 6) андеррайтинг финансовых инструментов и/или размещение финансовых инструментов на базе твердых обязательств; 7) размещение финансовых инструментов без твердых обязательств; 8) управление Многосторонней торговой системой (MTF).

Директива о рынках финансовых инструментов предусматривает, что государства-члены должны установить гармонизированные

¹² ОJ. 2004. L 145. P.1.

¹³ ОJ. 2006. L 241. P. 1.

¹⁴ ОJ 2006. L 241 P. 26.

требования, касающиеся выдачи лицензии (разрешения) инвестиционным фирмам, и устанавливает, что такая лицензия действует на всей территории Сообщества (Евросоюза).

И, наконец, в *четвертую группу* можно объединить все остальные правоотношения, возникающие между участниками рынка ценных бумаг ЕС и связанные с отдельными аспектами оказания финансовых услуг (оказание финансовых услуг потребителям и вопросы, касающиеся электронной и дистанционной торговли, коротких продаж и деривативов); с финансовым обеспечением и расчетами в сделках с ценными бумагами; с предотвращением «отмывания грязных денег».

Европейское интеграционное регулирование охватывает все новые сферы общественных отношений на рынке ценных бумаг, причем формой регулирования таких отношений все чаще становятся регламенты ЕС, предполагающие безусловно прямое действие, не требующие трансформации в национальное право и обеспечивающие при необходимости немедленное, а также единообразное регулирование общественных отношений на фондовом рынке. Отметим, что тенденция по передаче компетенции по регулированию рынка ценных бумаг с национального уровня как на интеграционный, так и на международный уровень все более заметна в последние годы: так, профессор В.М. Шумилов пишет о постепенном «захвате» международным финансовым правом под свое регулирование все новых и новых вопросов внутренней компетенции государств¹⁵.

Особенности правовой регламентации оборота ценных бумаг обусловлены тем, что они много раз меняют владельца и каждый приобретатель ценной бумаги должен иметь достаточную и достоверную информацию о самой ценной бумаге, о финансовом положении эмитента, рыночных ценах на такие бумаги и т.д. Особенности ценных бумаг как объекта гражданских прав, повышенная степень риска инвестирования денежных средств в ценные бумаги, неравный доступ к информации различных участников рынка ценных бумаг предопределили особое правовое регулирование последнего, предусматривающее большой объем публичных обязанностей, наличие специального государственного (интеграционного) органа, уполномоченного осуществлять надзор за оборотом ценных бумаг, а также специальный режим осуществления деятельности на рынке и специальную ответственность его участников.

¹⁵ Шумилов В.М. Международное финансовое право: Учебник. М., 2005. С.119.

Анализ различных групп правоотношений на рынке ценных бумаг, классифицируемых в зависимости от правоотношений их субъектов (государственных или интеграционных органов, профессиональных и иных участников рынка) позволяет сделать вывод, что правовое регулирование рынка ценных бумаг носит в большей степени разрешительный характер, которому свойственно установление обязываний и запретов, когда участнику правоотношения предписывается строго определенный вариант поведения. Усилия европейского интеграционного образования направлены на сближение законодательства государств-членов и либерализацию трансграничного оказания инвестиционных услуг. Объектом воздействия европейского интеграционного образования являются правоотношения по исполнению их субъектами публичных обязанностей, связанных с оборотом ценных бумаг, а также, в меньшей степени, иные правоотношения, связанные с отчуждением ценных бумаг с участием профессиональных участников рынка.

Изучение указанного выше комплекса нормативных актов позволяет выделить *специальные принципы права ЕС*, относящиеся к правовому регулированию рынка ценных бумаг, первые семь из которых относятся к регулированию всего сектора финансовых услуг в целом (т.е. еще и к банковской и страховой деятельности), а последние три – только к рассматриваемой отрасли:

- 1) разрешительный (лицензионный) порядок осуществления деятельности;
- 2) взаимное признание разрешительных актов (лицензий, одобрения проспектов), выражающееся во введении так называемых обще-европейских паспортов;
- 3) надзор страны происхождения эмитента или инвестиционной фирмы;
- 4) сотрудничество надзорных органов;
- 5) введение единых стандартов осуществления профессиональной деятельности на территории ЕС;
- 6) защита общих ценностей (*public values*): целостности и стабильности финансовой системы, прозрачности рынка и финансовых продуктов, защита инвесторов;
- 7) обеспечение равных условий конкуренции и предотвращение регулятивного арбитража (конкуренции правопорядков разных государств-членов)¹⁶;

¹⁶ Принципы 6 и 7 указаны в качестве цели деятельности Европейского агентства по ценным бумагам и рынкам, См.: п. 5 ст. 1 Регламента о ESMA; п. 11 преамбулы.

8) принцип своевременного и полного раскрытия информации об эмитенте, ценных бумагах и сделках с ними;

9) принцип равенства участников рынка ценных бумаг независимо от наличия у них инсайдерской информации;

10) принцип повышенной защиты инвесторов, не являющихся профессиональными участниками рынка ценных бумаг.

Действие всех (кроме пяти последних) или части указанных принципов отмечают как исследователи правового регулирования фондового рынка ЕС¹⁷, так и специалисты в смежных областях (банковском и страховом праве)¹⁸. В нормативных актах ЕС говорится даже о «фундаментальных принципах внутреннего рынка финансовых услуг»¹⁹ (подразумевается защита общих ценностей и обеспечение равных условий конкуренции).

Обособленность общественных отношений, складывающихся на рынке ценных бумаг, соответствующая таким отношениям специфическая правовая регламентация, выраженная в достаточно большом массиве правовых актов в данном секторе, наличие специализированных органов европейского интеграционного образования в сфере ценных бумаг, а также специальных принципов, присущих правовому регулированию соответствующих отношений, – все это позволяет говорить о существовании *особой отрасли права* Европейского союза, предметом которой являются общественные отношения, складывающиеся на общеевропейском рынке ценных бумаг. По нашему мнению, наиболее удачным для обозначения на русском языке такой отрасли является термин «фондовое право»²⁰. Предложенные Р.А. Касьяновым²¹ и Ю.В. Шумиловым²² термины «финансовое право» и «биржевое

¹⁷ См.: Шеленкова Н.Б. Европейское финансовое право. Т. I. Правовые основы европейской интеграции. Интеграционное регулирование рынка ценных бумаг. М., 2003. С. 184.

¹⁸ См.: Вишневский А.А. Банковское право Европейского оюза: Учеб. пособие. М., 2000. С. 311. С. 17–19; Тарабарин Б.С. Тенденции развития европейского страхового права. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 82.

¹⁹ Пункт 23 преамбулы Регламента о ESMA.

²⁰ Термин «фондовое право» уже использовался рядом российских исследователей применительно к отечественной правовой системе. См.: Эмирсултанова Э.Э. К вопросу об определении правового регулирования рынка ценных бумаг (фондового права) как финансово-правового института // Банковское право. 2005. № 2. С. 24–26.

²¹ См.: Европейское право. Право Европейского союза и правовое обеспечение защиты прав человека: Учебник / Отв ред. Л.М. Энтин. 3-е изд. М., 2011. С. 668 (автор главы 27 – Р.А. Касьянов).

²² См.: Шумилов Ю.В. Эволюция международного финансового права в свете глобального финансово-экономического кризиса 2008–2010 гг. Дис. ... канд. юрид.

право» соответственно не вполне адекватны, поскольку первый охватывает очевидно больший, а второй – меньший круг отношений. Итак, *фондовое право ЕС* – совокупность интеграционных правовых норм, направленных на реализацию политики ЕС в сфере создания единого внутреннего рынка ценных бумаг и на защиту прав инвесторов ценных бумаг.

На правомерность разделения права ЕС как самостоятельной правовой системы на различные отрасли и институты указывает профессор С.Ю. Кашкин²³. Термины «банковское право ЕС»²⁴, «страховое право ЕС»²⁵, а также «корпоративное право ЕС»²⁶, «трудовое право ЕС»²⁷, «экологическое право ЕС»²⁸ и др. часто используются и отечественными авторами. Вместе с тем профессор М.Н. Марченко и Е.М. Дерябина видят определенные трудности в плане выделения отраслей и институтов права в системе европейского права, поскольку значительную часть предмета регулирования права ЕС составляют разнородные отношения – своеобразные комплексы общественных отношений, возникающих в различных сферах жизнедеятельности Союза²⁹.

Полностью разделяя данную точку зрения, а также учитывая комплексный характер правового регулирования рынка ценных бумаг ЕС, следует применять термины «отрасль» и «институты» к фондовому праву ЕС с учетом указанных особенностей. Вместе с тем думается, что данный термин, вводимый в научный оборот, не только имеет право на существование, но и будет надежным подспорьем для исследователей права Европейского союза.

наук. М., 2010. С. 139.

²³ См.: Право Европейского союза: Учебник / Под. ред. С.Ю. Кашкина. 3-е изд. М., 2010. С. 121.

²⁴ См., например: Вишневский А.А. Указ. соч.; Европейское право. Право Европейского союза и правовое обеспечение защиты прав человека: Учебник / Под ред. Л.М. Энтина. 3-е изд. Гл. 28.

²⁵ См.: Право Европейского союза: Учебник / Под ред. С.Ю. Кашкина. 3-е изд. Гл. 11, § 3.

²⁶ Европейское право. Право Европейского союза и правовое обеспечение защиты прав человека: Учебник / Под ред. Л.М. Энтина. 3-е изд. Гл. 26; Дубовицкая Е.А. Европейское корпоративное право: свобода перемещения компаний в Европейском сообществе. М., 2004.

²⁷ См.: Кашкин Ю.С. Трудовое право Европейского союза: Учеб. пособие. М., 2009.

²⁸ См.: Кремер Л., Винтер Г. Экологическое право Европейского союза / Отв. ред. О.Л. Дубовик. М., 2007.

²⁹ См.: Марченко М.Н., Дерябина Е.М. Право Европейского союза. Вопросы истории и теории: Учеб. пособие. М., 2010. С. 95.

Библиографический список

Вишневский А.А. Банковское право Европейского союза: учеб. пособие. М., 2000.

Дубовицкая Е.А. Европейское корпоративное право: свобода перемещения компаний в Европейском сообществе. М., 2004.

Кашкин Ю.С. Трудовое право Европейского союза: учеб. пособие. М., 2009.

Кремер Л., Винтер Г. Экологическое право Европейского союза / отв. ред. О.Л. Дубовик. М., 2007.

Европейское право. Право Европейского союза и правовое обеспечение защиты прав человека: учебник / отв. ред. Л.М. Энтин. 3-е изд. М., 2011.

Марченко М.Н., Дерябина Е.М. Право Европейского союза. Вопросы истории и теории: учеб. пособие. М., 2010.

Право Европейского союза: учебник / под. ред. С.Ю. Кашкина. 3-е изд. М., 2010.

Тарабарин Б.С. Тенденции развития европейского страхового права: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2003.

Шумилов В.М. Международное финансовое право: учебник. М., 2005.

Шумилов Ю.В. Эволюция международного финансового права в свете глобального финансово-экономического кризиса 2008-2010 гг.: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2010.

Шеленкова Н.Б. Европейское финансовое право. Т. I. Правовые основы европейской интеграции. Интеграционное регулирование рынка ценных бумаг. М., 2003.

Эмирсултанова Э.Э. К вопросу об определении правового регулирования рынка ценных бумаг (фондового права) как финансово-правового института // Банковское право. 2005. № 2.

Legal Aspects of Regulation of Securities Market in the European Union (Summary)

*Ilya M. Lifshits**

Public relations in the course of securities market regulations have been considered in the article. Particular groups of such relations have been highlighted, relevant EU legislation has been listed, and the emergence of the term “EU Stock Law” has been justified.

Keywords: EU securities market; EU financial services; EU law branch.

* Ilya M. Lifshits – Partner of EDAS Law Bureau. I.Lifshits@edaslawfirm.ru.

«Традиционные знания» в контексте правовых мер по сохранению окружающей среды Арктики

*Дидикина А. В.**

В настоящий момент в свете увеличивающейся антропогенной нагрузки на окружающую среду все большую актуальность приобретает вопрос использования знаний коренных народов, так называемых «традиционных знаний», которые, по мнению многих ученых, могли бы сыграть значительную роль в сохранении природных экосистем. Применение данных знаний имеет особое значение в рамках процедуры оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС), которая позволяет достаточно эффективно оценить негативное воздействие и принять все меры по его предотвращению или, по крайней мере, сокращению.

Именно поэтому огромные усилия государств как на международном, так и на национальном уровне направлены на выработку определения данного понятия, создание системы защиты традиционных знаний с учетом их особенностей, неразрывной связи с жизнью и культурой коренных народов. Вопрос использования данных знаний в Арктике чрезвычайно актуален исходя из биосферного, климатообразующего значения указанного региона, а также его особой чувствительности к различным видам загрязнений. Применение традиционных знаний на всех этапах разработки энергетических проектов позволило бы осуществить прогнозирование возможных последствий и уменьшить имеющуюся неопределенность научных данных в отношении арктического

* Дидикина Анна Владимировна – аспирант кафедры правового регулирования ТЭК МГИМО (У) МИД России. anna.didikina@smplawyers.ru.

региона ввиду его недостаточной изученности и трудности сбора эмпирического материала.

Ключевые слова: традиционные знания; коренные народы; права интеллектуальной собственности.

В последнее время активно обсуждается вопрос, связанный с разработкой энергетических ресурсов в таком уникальном регионе, как Арктика (по экспертным оценкам, в Арктике сосредоточены самые большие из имеющихся в Мировом океане углеводородные ресурсы)¹. Его уникальность обусловлена рядом факторов, в частности тем, что данный регион имеет биосферное значение: играет значительную роль в формировании климата Земли, в поддержании экологического равновесия. Более того, на этом пространстве сосредоточено богатое духовно-культурное наследие различных народов Севера. Но в то же время этот регион особенно уязвим: загрязнение арктической среды представляет наибольшую опасность, так как суровые климатические условия, характеризующиеся низкими температурами, обширными ледяными образованиями, в значительной степени тормозят процессы распада загрязняющих веществ и устранения последствий их попадания в воды Северного Ледовитого океана и его окраинных морей.

В Нуукской декларации по окружающей среде и развитию в Арктике от 16 сентября 1993 г.² подчеркивается, что «окружающая среда Арктики состоит из экосистем с уникальными особенностями и ресурсами, которые весьма медленно поддаются восстановлению после воздействия на них человека и поэтому нуждаются в особых защитных мерах».

Уже в настоящий момент Арктика испытывает мощнейшее антропогенное воздействие, а при разработке крупнейших месторождений полезных ископаемых воздействие будет только увеличиваться.

В связи с этим все большую актуальность приобретает вопрос, связанный с созданием и реализацией эффективных механизмов, которые бы позволяли на этапе планирования разработок оценить негативное воздействие, принять все меры по его предотвращению или, по крайней мере, сокращению с учетом особых характеристик этого уникального региона.

¹ См. Международно-правовые основы недропользования: Учеб. пособие / Отв. ред. А.Н. Вылегжанин. М.: Норма, 2007. С. 528.

² <http://arctic-council.org/filearchive/The%20Nuuk%20Declaration.pdf>

Мировой правовой опыт, и международно-правовой, и национальный показывает, что наиболее эффективным правовым средством, позволяющим согласовать экологические, социальные и экономические интересы при разработке масштабных энергетических проектов и при этом обеспечивающим их прозрачность, предсказуемость, участие всех заинтересованных сторон, в том числе и населения затрагиваемых ими районов, является процедура оценки воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду³. В ходе данной процедуры привлекается значительный объем данных, полученных из различных источников, в том числе и традиционные знания коренных народов. Особое значение использование данных знаний имеет при проведении оценки воздействия в таких малоизученных регионах, как Арктика.

Это обстоятельство специально подчеркивается, в частности, в документе Арктического совета, в Руководстве по оценке воздействия на окружающую среду в Арктике⁴. В нем указывается, что применение традиционных знаний коренных народов позволяет осуществить прогнозирование возможных последствий на всех этапах разработки энергетических проектов, уменьшить имеющуюся неопределенность научных данных в отношении данного региона ввиду его недостаточной изученности и трудности сбора эмпирического материала, дополнить и/или подтвердить имеющиеся научные данные, а также для цели установления исходного состояния окружающей среды на момент начала реализации проекта.

Вопрос использования традиционных знаний в арктическом контексте очень тесно переплетается с проблемой их надлежащей охраны, с мерами, направленными на сохранение исконной среды обитания носителей данных знаний, коренных народов, их образа жизни, природопользования и культуры, в частности с необходимостью компенсировать тот ущерб, который наносится традиционным видам природопользования при реализации крупных проектов в данном регионе, в том числе связанных с энергетикой.

Традиционные знания признаны Арктическим советом в качестве ключевого элемента в осуществлении устойчивого развития арктических ресурсов, а также в качестве важной составляющей при

³ Вылегжанина Е.Е. Роль стратегической экологической оценки в обеспечении энергетической безопасности. Международно-правовые аспекты // Законодательство, № 9, сентябрь 2007 г.

⁴ <http://ceq.hss.doe.gov/nepa/eiaguide.pdf>

управлении естественными ресурсами, что во многом обусловлено особыми свойствами данных знаний: их локальностью, предметностью и конкретностью содержания. В одном из отчетов «Традиционные экологические знания: подходы и практика»⁵ под редакцией Джилиан Инглис подчеркивается, что люди, жизнь которых связана с природными ресурсами и зависит от них, могут лучше понять действительные издержки и преимущества, чем оценщик извне, выводы которого зачастую основываются на общих моделях, обобщенных знаниях и наблюдениях за местностью, сравнительно непродолжительных по времени.

Вопрос о необходимости использования при планировании и реализации проектов, наряду с научными, традиционных знаний активно обсуждается в специальной литературе. Имеется значительное количество отчетов, статей и даже отдельных монографий, посвященных исследованию их соотношения. В своем выступлении эксперт Государственной думы, руководитель центра традиционной культуры природопользования Российского института культурного и природного наследия Минкультуры и РАН, д-р биол. наук Л.С. Богословская отметила, что ее многолетняя работа, а также ее коллег в общинах морских охотников Чукотки и Аляски позволила выявить особенности традиционных экологических знаний⁶.

В своем выступлении на международном форуме по интеллектуальной собственности, генетическим ресурсам, традиционным знаниям и фольклору Л.С. Богословская подчеркнула, что «традиционные и научные знания о природе равноценны в плане их системности, глубины и точности применительно к локальным участкам экосистем, исторически освоенных народами Севера. В отличие от научных знаний, традиционные знания о природе не имеют начала и конца. По существу, это непрерывный многовековой мониторинг одних и тех же участков экосистем. Знания накапливаются, постоянно подкрепляя друг друга, и передаются в доступной форме следующим поколениям, обеспечивая устойчивое существование каждого из народов Севера».

Международный союз охраны природы выделил пять преимуществ традиционных знаний:

⁵ J. Inglis. Traditional ecological knowledge // International Program on Traditional Ecological Knowledge, International Development Research Centre (Canada). 1993.

⁶ Симонова Л.Н. Охрана генетических ресурсов, традиционных знаний и фольклора // Патенты и лицензии. М., 2003. № 10. С. 21–30.

- традиционные знания могут давать новое экологическое понимание;
- правила, разработанные для управления ресурсами и усиленные социальными и культурными нормами, превращаются в основательный управленческий инструмент;
- применение традиционных знаний может быть чрезвычайно эффективным в управлении особо охраняемыми природными территориями (далее – ООПТ) и экологическом образовании;
- аборигены, участвуя в планировании, способны повысить возможность более успешного развития ООПТ своими сведениями о ресурсах и природных системах;
- традиционные знания полезны как источник данных о местных ресурсах при оценке воздействия на окружающую среду⁷.

В проекте отчета⁸, который был подготовлен в августе 2010 г. Европейским агентством по охране окружающей среды и БИО Интеллидженс сервис (BIO Intelligence Service) касательно традиционных знаний людей, проживающих в Арктике, его авторы отмечают, что особенно в данном районе традиционные знания и наблюдения местного населения имеют исключительную ценность при сборе детальной информации о регионе, о состоянии окружающей среды и климате, а также о культурном наследии местного населения. Как и научные знания, традиционные знания могут быть использованы для определения изменений в окружающей среде, в поведении животных и в отношении процессов адаптации в конкретных экосистемах. Вместе с тем между научными и традиционными знаниями есть существенные различия, которые авторы попытались отразить в своем исследовании, в частности в отношении методов сбора (накапливания) знаний: целью научного знания является получение ответа на конкретный вопрос, в то время как традиционное знание строится на жизненном опыте и, таким образом, может непосредственно не применяться к конкретному вопросу, который поставлен в ходе процедуры принятия решения.

Роль традиционных знаний в сохранении культурного многообразия, биологического разнообразия, обеспечении устойчивого развития

⁷ Включение традиционных экологических знаний в процесс управления камчатскими природными парками «Быстринский» и «Налычево»/Практическое пособие/ в рамках проекта ПРООН/Том Ковакс/2004 г.

⁸ <http://www.arcticpeoples.org/news/item/339-comparing-traditional-and-scientific-knowledge>.

давно признана международным сообществом. Как известно, в 1992 г. на Международном форуме по охране окружающей среды в Рио-де-Жанейро обсуждалась и была принята «Повестка дня – XXI век»⁹. Глава 26 этого документа целиком посвящена «укреплению роли коренного населения в решении проблем окружающей среды». В ней подчеркивается: «Многие поколения коренного населения сформировали целостное, основанное на обычаях представление о своей земле... Правительствам и международным организациям следует признать ценности, традиционные знания и методы рационального использования ресурсов, которыми пользуется коренное население при взаимодействии с окружающей средой, и применять эти знания в других развивающихся районах».

Новое отношение к культуре коренных народов нашло отражение в Международной конвенции о биологическом разнообразии¹⁰ (КБР), в которой в самом общем плане отражены вопросы охраны традиционных знаний и генетических ресурсов. В преамбуле к Конвенции, которая вступила в силу 29 декабря 1993 г., указано, что страны-участницы признают необходимость справедливого распределения прибыли от использования традиционных знаний, включающих генетические ресурсы.

Развивая эти идеи, WWF (Всемирный фонд дикой природы) в 1996 г. принял Декларацию принципов WWF «Коренные народы и охрана природы»¹¹. В ней подчеркивается: «Коренные народы проживают на большей части оставшихся значительных территорий с высокой природной ценностью. Это обстоятельство говорит об эффективности традиционных систем управления ресурсами. Коренные народы и природоохранные организации должны быть естественными союзниками в борьбе за сохранение как здорового природного мира, так и здорового человеческого общества... Их знания, социальные и бытовые особенности – их культура – согласованы с природными законами, действующими в местных экосистемах».

В 2007 г. была принята Декларация ООН о правах коренных народов¹², в которой коренным народам гарантируется право, в частности,

⁹ <http://www.un.org/russian/conferen/wssd/agenda21/part3/ch26.htm>.

¹⁰ <http://www.un.org/russian/documen/convents/biodiv.htm>

¹¹ Коренные народы и охрана природы: Декларация принципов WWF / Всемир. фонд дикой природы (WWF); Куратор проекта В. Никифоров. М. : Всемирный фонд дикой природы, 1997. С. 37.

¹² http://www.un.org/russian/documen/declarat/indigenous_rights.html.

на сохранение, контроль, защиту и развитие традиционных знаний, а также интеллектуальной собственности на эти знания (ч. 1, ст. 31).

Несмотря на огромный информационный потенциал традиционных знаний, существуют объективные трудности, связанные с их использованием. В частности, остается открытым вопрос об определении самого понятия «традиционные знания», а также об их правовой охране, при которой учитывались бы в должной мере права и интересы обладателей этих знаний.

Правовое обеспечение охраны традиционных знаний активно обсуждается в различных международных организациях. Вместе с тем высказываются вполне обоснованные замечания относительно того, что данные обсуждения во многом сводятся к решению торговых аспектов, при этом упускается тот факт, что предоставление эффективной защиты возможно только в результате разрешения целого комплекса правовых вопросов, связанных с традиционными знаниями.

Один из них – определение самого понятия «традиционные знания».

Такого рода определения можно найти как на международном, так и на национальном уровне.

Например, в ст. 8 (j) Международной конвенции о биологическом разнообразии¹³ содержится определение «традиционных знаний», под которыми понимаются знания, нововведения и практики коренных и местных общин, отражающих традиционный образ жизни.

Правительство Северо-Западных территорий Канады в 1997 г. приняло программу по традиционным знаниям, в которой определило традиционные знания как «знания и ценности, приобретенные через опыт, наблюдения, как на территории, так и в духовных учениях, и передаваемые от одного поколения другому» (цит. по Т. Ковакс, 2004)¹⁴.

Однако единого определения ни на международном, ни на национальном уровне в настоящий момент не выработано. В юридической литературе данный термин широко используется, приобретая при этом различные смысловые оттенки в зависимости от контекста.

Под традиционными знаниями обычно подразумевают знания, которыми обладают коренные народы. При этом содержание данных знаний отнюдь не статично, оно развивается, изменяется, обогащается

¹³ <http://www.un.org/russian/documen/convents/biodiv.htm>.

¹⁴ Значение традиционных знаний для устойчивого развития коренных народов: пособие по сбору, документированию и применению традиционных знаний для организации коренных народов / Сост. О.А. Мурашко. М., 2007.

по мере того, как отдельные люди и общины реагируют на проблемы, которые ставит перед ними среда обитания.

В специальной литературе содержатся предложения по определению понятия «традиционные знания». Разные исследователи определяют их то как знания о стратегии выживания, то как всю совокупность элементов этнической культуры. В. Мельников в своей статье «Проблемы охраны традиционных знаний»¹⁵ дает следующее определение: «В самом широком смысле традиционные знания – это передаваемые исторически сложившимися этническими общностями из поколения в поколение знания о среде обитания и накопленные в течение жизни многих поколений практические навыки, которые закреплены как в нематериальной, так и материальной форме».

В своем докладе «Использование существующих систем интеллектуальной собственности для охраны традиционных знаний»¹⁶ А. Тобман привел следующее определение «традиционных знаний»: это знания, которые «генерируются, сохраняются и передаются в соответствии с традициями; ассоциируются с традиционной или коренной культурой общин, которые сохраняют их и передают из поколения в поколение; идентифицируются общиной или иной группой людей как традиционные». При этом главный акцент сделан на связи данных знаний с традициями соответствующих народов.

Попытки разработать на международно-правовом уровне определение понятия «традиционные знания» принимаются в рамках межправительственного комитета по интеллектуальной собственности и генетическим ресурсам, традиционным знаниям и фольклору, созданного под эгидой Всемирной организации интеллектуальной собственности (ВОИС) (далее – Комитет ВОИС) для цели изучения возможных механизмов охраны традиционных знаний в рамках системы интеллектуальной собственности.

Одно из широко используемых определений понятия «традиционное знание» было выработано на третьей сессии указанного выше Комитета ВОИС, проходившей в Женеве: «Традиционное знание (в широком смысле) – знания и методы, относящиеся к растениям и животным, естественным лекарственным препаратам и способам лечения,

¹⁵ Мельников В. Проблемы охраны традиционных знаний // Интеллектуальная собственность. Авторское право и смежные права. М., 2007, № 7. С. 68–75.

¹⁶ Симонова Л.Н. Охрана генетических ресурсов, традиционных знаний и фольклора // Патенты и лицензии. М., 2003, № 10. С. 21–30.

сведениям о пищевых продуктах и косметике, парфюмерии и т.д., имеющие интеллектуальное значение и находящиеся в коллективном владении. Особенностью традиционных знаний является отсутствие при их создании системных основ. Они, как правило, создаются в результате взаимодействия индивидуального или коллективного творца с окружающей культурной средой».

В документе¹⁷, подготовленном Секретариатом для проведения семнадцатой сессии Комитета ВОИС (6–10 декабря 2010 г.), было дано следующее определение традиционных знаний. Термин «традиционные знания» означает содержание или существо знаний, являющихся результатом интеллектуальной деятельности в традиционном контексте, и охватывает ноу-хау, навыки, инновации, практику и познания, составляющие часть системы традиционных знаний, и знания, воплощающие традиционные уклады жизни коренных и местных общин или содержащиеся в кодифицированных системах знаний, передаваемых из поколения в поколение, и развитие которых продолжается вследствие любых изменений в окружающей среде, географических условий и иных факторов. Традиционные знания не ограничены какой-либо конкретной областью техники и могут включать сельскохозяйственные, природные и медицинские знания и любые традиционные знания, связанные с фольклором и генетическими ресурсами. В комментариях указано, что определение данного термина не является абсолютным. Единое исчерпывающее определение не было бы многообразным в свете разнообразного и динамичного характера традиционных знаний, а также различий в существующих национальных законах по традиционным знаниям.

Многие представители делегаций различных стран (например, делегация Южной Африки) при обсуждении вопроса о традиционных знаниях в рамках Комитета ВОИС указывают, что данное определение недостаточно ясное, хотя одновременно с этим отмечают, что понятие «традиционные знания» сложно определить с достаточной точностью, поскольку оно является всеобъемлющим, зависит от контекста, меняется во времени и носит межпоколенческий характер. Однако для обеспечения уважения традиционных знаний требуется определение, основанное на четких критериях. Нынешние же определения очень расплывчаты, и по этой причине применять их будет весьма сложно. Крайне важно выработать четкие критерии, которые позволили

¹⁷ http://www.wipo.int/meetings/en/details.jsp?meeting_id=20207.

бы государствам-членам проводить различие между традиционными знаниями, которые будут охраняться в соответствии с их национальным законодательством, и общими знаниями, доступными для всех.

Отдельные представители, в частности представители Нигерии¹⁸, придерживаются той точки зрения, что, как и в случае с классической интеллектуальной собственностью, нет необходимости в консенсусе в отношении определения традиционных знаний; единого определения может быть недостаточно. Необходимо, по их мнению, выработать признаки данного понятия.

В юридической литературе выделяются следующие характеристики «традиционных знаний», важные с точки зрения определения самого этого понятия¹⁹.

Во-первых, вся составляющая традиционные знания информация получена или создана представителями определенного сообщества совместно на основе или в процессе формирования уникальной культурной традиции, образа жизни, присущего именно этому народу. Традиционные знания использовались с незапамятных времен коренными народами и местными общинами, которые руководствовались обычаями, основанными на их представлениях о мироустройстве. Данные знания являются важным компонентом национальной культуры соответствующих народов, представляя собой результат коллективного познания свойств и связей мира, основанный на опыте и многолетних наблюдениях и их передаче от одного поколения к другому.

Во-вторых, особое значение имеет «традиционность», преемственность знания, созданного людьми, но проверенного временем и окружающей средой. Тем не менее данные знания отнюдь не являются статичными, на них оказывают влияние внешние факторы, под воздействием которых они меняются, дополняются, то есть это не окончательно оформленная и неизменная совокупность информации, а живая, изменяющаяся, непрерывно адаптирующаяся к новым условиям система. Поэтому термин «традиционный» представляется неточным, не отображающим в должной мере динамичный и гибкий характер меняющихся культурных моделей и значительную роль влияния внешних факторов на систему такого рода знания. В «Практическом примечании»

¹⁸ http://www.wipo.int/meetings/en/details.jsp?meeting_id=20207.

¹⁹ Нарезная Ю. Традиционное знание в системе интеллектуальной собственности // Интеллектуальная собственность. Авторское право и смежные права. М., 2005, № 11. С. 59–63.

к проекту «Традиционные знания, доступ к генетическим ресурсам и обмен прибыли», который разработан в рамках Программы развития ООН²⁰, отмечается, что об отличительной особенности традиционных знаний часто говорят – это многовековой опыт, применяемый в местной культуре и окружающей среде; в действительности традиционные знания постоянно взаимодействуют с новой средой и подвержены ее влиянию.

В-третьих, термин «традиционные знания» недостаточно точен в силу того, что речь идет не о сумме разрозненных блоков информации, а о едином знании, каждый из разделов которого неразрывно связан с остальными, так как их формирование происходило в комплексе.

Также необходимо отметить, что понятие «традиционные знания» в самом широком его толковании включает понятия «фольклор» и «генетические ресурсы». На седьмой сессии (ноябрь 2004 г.) Комитета ВОИС было отмечено, что являющиеся частями единого целого традиционные знания и фольклор не могут рассматриваться отдельно друг от друга, они дополняют друг друга и тесно связаны.

Как уже отмечалось выше, разработка определения понятия «традиционные знания» необходима, в частности, для обеспечения их правовой защиты. Сегодня вопрос об обеспечении правовой защиты традиционных знаний актуализировался, поскольку в контексте возрастания антропогенного воздействия на природу, непредсказуемости его последствий значение самих этих знаний, их востребованность при разработке программ и проектов по освоению природных ресурсов, в особенности энергетических, неизмеримо увеличивается. Для арктических государств построение правовой защиты традиционных знаний – это задача не отдаленного будущего, а наступившего сегодня, поскольку освоение арктических минеральных ресурсов требует всестороннего учета экологических последствий. Понятно, что традиционные знания и накопленный вековой опыт здесь незаменимы.

При разработке правовой основы, обеспечивающей защиту этих знаний, могут быть использованы уже практикуемые на национальном уровне юридические подходы. В данном случае речь идет о таких государствах, как Бутан, Бразилия, Кыргызстан. Принимая нормативные

²⁰ Программа развития ООН получила мандат для работы над проблемами, касающимися сохранения традиционного знания и устойчивых средств к существованию носителей знания на основе положений Конвенции о биологическом разнообразии 1992 г. и Целей развития тысячелетия.

акты, направленные на защиту традиционных знаний, они не вырабатывали общие определения данных знаний, а пошли по пути определения, ориентированного на цель соответствующего акта, а также учитывающего специфику области применения традиционных знаний.

В Акте о биоразнообразии²¹ Бутана 2003 г. предусмотрено, что в понятие «традиционные знания» входят знания, новшества и практики местных сообществ, связанные с использованием, свойствами, ценностью и способами обработки любых биологических и генетических ресурсов или любой их части; традиционные знания включают в себя знания, которые, как правило, соответствуют одному или нескольким условиям:

передаются или были переданы из поколения в поколение;

считается, что они относятся к конкретной традиционной группе, клану и сообществу людей Бутана;

были коллективно созданы и ими владеют на коллективной основе.

В Бразилии разработаны Временные меры²² № 2186-15 (2001), которые включают положения, регулирующие доступ к генетическому наследию, охрану традиционных знаний и доступ к ним, распределение выгоды от их использования, а также передачу технологий их сохранения и использования. Такие традиционные знания определяются как «информация об индивидуальной или коллективной практике коренных или местных сообществ, имеющая реальную или потенциальную ценность и связанная с генетическим наследием». Причем обязательным условием использования традиционных знаний, которое направлено на их защиту, является получение согласия носителей данных знаний. Под таким согласием понимается целая процедура, в ходе которой проводится ряд собраний и обсуждений.

В законе²³ «О защите традиционных знаний» Республики Кыргызстан указано, что под традиционными знаниями понимаются знания, методы и способы, включая использование генетических ресурсов, применяемых в различных областях человеческой деятельности, которые передавались из одного поколения в другое определенным образом и с определенным значением. Эти знания сохранялись и адаптировались для различных нужд местных сообществ и собственников

²¹ http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=168016.

²² http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=180195.

²³ http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=179127.

традиционных знаний, и они представляют определенную ценность для целей развития различных видов деятельности.

В принципе, арктические государства пошли по такому же пути. В вышеуказанном Руководстве содержится определение понятия «традиционные знания»: под данными знаниями понимаются накопленные знания, которыми владеет коренное население в отношении окружающей среды Арктики, а также относительно управления ресурсами в интересах настоящего и будущих поколений. Эти знания передаются молодому поколению через фактическое использование ресурсов, через рассказы, танцы, песни и легенды. Они обеспечивают выживание и целостность коренного населения в районах Арктики. Данная формулировка носит общий характер. Хотя оно отвечает конкретным задачам Руководства – предоставить варианты определения традиционных знаний для повышения качества ОВОС и гармонизации осуществления данной процедуры в арктических государствах, оно вряд ли может быть использовано в правовом регулировании применения традиционных знаний и их охраны.

Пока что в целях защиты традиционных знаний государства, в том числе арктические государства, идут по пути адаптации действующей системы интеллектуальной собственности посредством установления для этой цели новых стандартов, которые бы учитывали уникальный характер традиционных знаний.

Однако многие исследователи отмечают, что данная проблема носит более сложный характер и все принимаемые в настоящий момент меры вряд ли будут являться ее адекватным решением. Традиционные знания воспроизводятся и преобразуют себя вне и независимо от индивидуализированного творчества и новаторства. Поэтому к ним достаточно сложно, если это вообще возможно, применять действующие механизмы защиты прав интеллектуальной собственности. Эти отличительные качества дали повод для рассмотрения вопроса о необходимости создания системы *suì generis*. В частности, учеными были выработаны следующие концепции: предоставление «прав на традиционные ресурсы»²⁴; «прав сообщества на ресурсы»²⁵.

²⁴ Darrell A. Posey, *Traditional Resource Rights: International Instruments for Protection and Compensation for Indigenous Peoples and Local Communities*. Union Internationale pour la Conservation de la Nature et de ses Ressources, Switzerland (November 1996).

²⁵ Johanna Gibson, *Community Resources: Intellectual Property, International Trade and Protection of Traditional Knowledge*. University of London, UK, 2005.

Как представляется, для цели сохранения арктической экосистемы проблема использования и защиты традиционных знаний должна решаться не только путем адаптации действующей системы интеллектуальной собственности в рамках позитивной и защитной форм охраны, но и посредством принятия и реализации особых концепций: получение предварительного согласия от владельцев традиционных знаний после предоставления им всей необходимой информации об условиях доступа и использовании данных знаний третьими лицами; концепция справедливого распределения выгод и ряд других²⁶.

Наряду с этим должна быть представлена возможность коренным народам участвовать в обсуждении проектов, реализация которых может в значительной степени оказать влияние на их среду обитания и традиционные виды природопользования, согласовывать с компаниями условия реализации проектов, в частности вопрос об использовании традиционных знаний и о выплате справедливой компенсации за такие знания. Несомненно, что переговоры с компаниями должны носить открытый характер.

Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод о том, что в настоящий момент ни на международном, ни на национальном уровне не выработано единого определения понятия «традиционные знания», что объясняется широким кругом объектов, которые входят в данное понятие, различными национальными подходами к содержанию этого понятия. Более того, пока не сформировались надлежащие механизмы правовой охраны таких знаний, которые бы позволили учитывать интересы носителей данных знаний. Тем не менее это не должно служить препятствием для арктических государств в отношении определения понятия «традиционные знания» и их защиты в целях сохранения арктической природы. Именно поэтому, как представляется, для арктических государств – с учетом их первоочередной ответственности за сохранение хрупкой арктической экосистемы – принятие

²⁶ Вопрос возможных форм и методов охраны традиционных знаний в целом является достаточно обширным и многоплановым и заслуживает особого изучения в рамках отдельной статьи. Вкратце можно отметить, что в настоящий момент сложились две формы охраны, относящейся к интеллектуальной собственности: позитивная охрана (предоставление владельцам товарных знаков права обращения в судебный орган при злоупотреблении использованием традиционными знаниями) и защитная охрана (принятие мер, направленных на препятствование третьим лицам получать или осуществлять юридически недействительные права интеллектуальной собственности в отношении традиционных знаний).

адекватного правового регулирования в этой сфере может иметь приоритетное значение. Ведь использование и охрана традиционных знаний применительно к Арктике имеют особое значение, поскольку они с учетом их потенциала могли бы внести большой вклад в понимание условий циркумполярной Арктики и служить достижению устойчивого развития в данном регионе.

Библиографический список

Вылегжанин А.Н. Правовой режим Арктики / А.Н. Вылегжанин // Международное право: учебник / отв.ред. А.Н. Вылегжанин. – М.: Юрайт-Издат, 2009.

Вылегжанина Е.Е. Современные международно-правовые основы и перспективы сохранения арктической экосистемы / Е.Е. Вылегжанина // Охрана окружающей среды и природопользование. – 2009. – № 2. – С. 20-25.

Значение традиционных знаний для устойчивого развития коренных народов: пособие по сбору, документированию и применению традиционных знаний для организации коренных народов / Сост. О.А. Мурашко, М., 2007.

Малеев Ю.Н. Экологически опасная Арктика – угроза всему миру (международно-правовые аспекты) // Международное право - International Law. – М.: Изд-во РУДН, 2004, № 4 (20). – С. 123-143.

Международно-правовые основы недропользования: учеб. пособие / отв. ред. А.Н. Вылегжанин. – М.: Норма, 2007.

Мельников В. Проблемы охраны традиционных знаний // Интеллектуальная собственность. Авторское право и смежные права. – М., 2007, № 7. – С. 68-75.

Мировой океан. Международно-правовой режим. Основные проблемы / Боброва Ю.В., Гуцуляк В.Н., Колодкин А.Л. - М.: Статут, 2007. – 637 с.

Международное морское право. Учебное пособие / Вылегжанин А.Н., Гуреев С.А., Иванов Г.Г.; Под ред.: Гуреев С.А. – М.: Юрид. лит., 2003. – 448 с.

Нарежная Ю. Традиционное знание в системе интеллектуальной собственности // Интеллектуальная собственность. Авторское право и смежные права. – М., 2005, № 11. – С. 59-63.

Симонова Л.Н. Охрана генетических ресурсов, традиционных знаний и фольклора // Патенты и лицензии. – М., 2003, № 10. – С. 21-30.

“Traditional knowledge” in the Context of Legal Measures on Preservation of Arctic Environment (Summary)

*Anna V. Didikina**

At the present moment in the light of increasing anthropogenic stress a question regarding use of indigenous people knowledge, so-called «traditional knowledge», which according to scientists could play a considerable role in preservation of natural ecosystems gains enormous significance. Application of the given knowledge has particular importance as part of environment impact assessment which allows to effectively estimate adverse influence on the environment and to take all measures for its prevention or at least reduction.

For this reason high efforts of the states both on international and on national levels are directed on development of definition of the given concept, creation of system of traditional knowledge protection while taking into account their features, indissoluble connection with a life and culture of the indigenous people. The question of the given knowledge use in Arctic is extremely urgent due to biosphere, climate role of that region and also its special sensitivity to various kinds of pollution. Application of traditional knowledge at all stages of energy projects development would allow to forecast possible consequences and to reduce present uncertainty of scientific data concerning the Arctic region in view of its insufficient level of scrutiny and difficulty of empirical material collection.

Keywords: traditional knowledge; indigenous people; intellectual property rights.

* Anna V. Didikina – post-graduate student of the Chair of legal regulation of fuel and energy complex, MGIMO-University MFA Russia. anna.didikina@smplawyers.ru.

Обеспечение исполнения обязательств по международным коммерческим сделкам как объект правовой унификации

Зенякина А. Г.*

В статье исследованы концептуальные основы проблемы обеспечения исполнения обязательств по международным коммерческим сделкам, проанализированы предпосылки, цели и методы международно-правовой унификации обеспечительных интересов, а также обозначены основные современные проекты в данной области унификации.

Ключевые слова: обеспечительный интерес; обеспеченные сделки; обеспечение исполнения обязательств; международно-правовая унификация; международные коммерческие сделки.

Вопросы обеспечения исполнения обязательств по коммерческим сделкам занимают важное место в национальном регулировании стран, относящихся к различным правовым системам. Каждая из существующих в мире юрисдикций признает свой набор обеспечительных мер, призванных защитить имущественные права участников торгового оборота. Еще большее значение проблема обеспечения исполнения обязательств приобретает в контексте развития международных экономических отношений.

В случае неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательства должник обязан возместить кредитору причиненные ему убытки. Однако у кредитора могут возникнуть различного рода сложности при реализации этого права. Прежде всего кредитор должен доказать размер своих убытков и причинно-следственную связь между нарушением договора должником и возникновением убытков. Кроме того, у должника может не оказаться достаточных средств и имущества, на которое можно обратить взыскание для удовлетворения требований кредитора. Вследствие этого понуждение должника к исполнению обязательств может обеспечиваться специальными мерами, именуемыми обеспечительными мерами, или способами обеспечения исполнения обязательств¹.

* Зенякина Анна Геннадиевна – аспирант кафедры частного права Всероссийской академии внешней торговли. anna.zenyakina@gmail.com.

¹ Позднякова Л.М. Правовое регулирование внешнеэкономической деятельности (Российское гражданское и международное частное право) часть 1: Учебное пособие. М.: ВАВТ, 2010., С. 112–113.

Различия в регулировании обеспечительных мер сложились в результате длительного процесса эволюции правовых институтов и существенно осложняют международную торговлю. В современных условиях усиления глобализации торговых и финансовых рынков одной из основных проблем является создание единой международной системы обеспечительных мер в сфере привлечения финансирования в различные отрасли производства, способной существенно снизить риски и издержки участников международного коммерческого оборота².

Концептуальные начала регулирования обеспечения исполнения обязательств

Под обеспечительным интересом в мире принято понимать любой имущественный интерес, обеспечивающий исполнение какого-либо обязательства. Обеспеченный кредитор в случае неплатежа со стороны должника может получить удовлетворение своих требований путем реализации объекта, служащего обеспечением, что особенно значимо при банкротстве должника. Обеспечительное право снижает риск потерь в результате неплатежа, предоставляя кредитору право требовать выплаты стоимости активов, обремененных обеспечительным правом, в качестве резервного источника средств для погашения задолженности. Основная особенность обеспечительного права состоит в том, что оно позволяет кредитору претендовать на стоимость обремененных активов в преференциальном порядке по сравнению с конкурирующими заявителями требования. Поскольку в этом случае риск потерь от неисполнения обязательств должником снижается, должник может получить кредит на более выгодных условиях (под меньшие проценты, на большую сумму или более долгий срок)³.

Надежная правовая основа регулирования обеспеченных сделок является ключевым элементом создания благоприятного инвестиционного климата. Развитие рыночной экономики основано на эффективном

² Комаров А.С. Международная унификация правового регулирования внешнеэкономической деятельности // Законодательство. 1999. № 11. Гарант Эксперт 2010. Версия от 26.02.2011 г.

³ Записка Секретариата Комиссии ООН по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ) от 26 августа 2010 г. «Регистрация обеспечительных прав в движимых активах» (<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/V10/559/89/PDF/V1055989.pdf?OpenElement>).

кредитовании⁴. При этом в последнее время усиливается тенденция по предоставлению именно обеспеченных кредитов, стоимость которых ниже стоимости необеспеченного кредитования.

В современных источниках, содержащих правила и принципы регулирования обеспеченных сделок, к числу которых относятся Конвенция УНИДРУА о международных гарантиях в отношении подвижного оборотования (Кейптаунская конвенция) и Руководство для законодательных органов по обеспеченным сделкам, подготовленное ЮНСИТРАЛ, за основу принят функциональный подход, корни которого уходят в англо-американскую систему права. Данный подход заключается в использовании таких общих понятий, как «обеспеченная сделка» (security transaction, security agreement) и «обеспечительный интерес» (security interest), или «обеспечительная мера», включающих в себя различные способы обеспечения исполнения обязательств независимо от их формы. В настоящей работе для характеристики обеспечения исполнения обязательств данные термины будут использованы в том же значении. Следует отметить, что российское законодательство также придерживается функционального подхода и содержит открытый перечень способов обеспечения исполнения обязательств, лишь часть из которых поименована в Гражданском кодексе РФ.

Число различных обеспечительных интересов, существующих в современном мире, велико. Целесообразно рассматривать их в рамках предложенной ниже классификации по двум критериям. По первому критерию – основаниям возникновения – обеспечительные интересы можно разделить на две группы:

1) возникающие из договора, или консенсуальные (consensual security interests);

2) возникающие в силу закона или по иным основаниям, или неконсенсуальные (non-consensual security interests).

Как правило, обеспечение создается путем заключения договора (соглашения об обеспечении), в котором лицо, предоставляющее обеспечительное право, дает согласие на то, чтобы некоторые его активы служили обеспечением исполнения того или иного конкретного обязательства. Обеспечительные интересы также могут быть созданы в соответствии с требованиями законодательства (в частности, в случае обременения имущества лиц, у которых в результате неуплаты налогов или сборов

⁴ Drobniig U. Secured Credit in International Insolvency Proceedings // 33 Texas International Law Journal, 1998, P. 54.

образовалась задолженность перед государственными органами; либо в случае вынесения судебного решения об уплате долга, в соответствии с которым кредитор приобретает право в активах должника, обеспечивающее уплату присужденного долга; либо в случае приобретения лицом или организацией, которые занимаются техническим обслуживанием оборудования, обеспечительного права в отношении такого оборудования, которое гарантирует оплату ремонта после передачи активов заказчику). Зачастую таким видам неконсенсуальных обеспечительных прав присваивается более высокий приоритет даже по сравнению с зарегистрированными ранее консенсуальными обеспечительными правами.

По второму критерию – наличию либо отсутствию объекта, используемого в качестве обеспечения, во владении кредитора – обеспечительные интересы можно классифицировать следующим образом:

- 1) владельческие, или посессорные, обеспечительные интересы (possessory security interests);
- 2) невладелческие, или непосессорные, обеспечительные интересы (non-possessory security interests).

К числу классических посессорных обеспечительных интересов относится залог, широко известный различным правовым системам. Традиционно для действительности залога требуется, чтобы лицо, предоставляющее право, отказалось от владения обремененными активами. Однако сегодня распространены ситуации предоставления права залога с условием сохранения обремененных активов в физическом владении залогодателя⁵. Автор разделяет точку зрения, в соответствии с которой обеспечительные права, созданные таким образом, имеет смысл относить, скорее, к числу непосессорных.

При совершении залоговой сделки лицо, предоставляющее право, обычно передает обремененный актив во владение обеспеченного кредитора. Требование о передаче имущества позволяет обеспеченному кредитору быть уверенным в том, что должник ранее не заложил то же имущество другому кредитору. Кроме того, изъятие имущества из владения лица, предоставляющего право, дает сигнал потенциальным покупателям или приобретателям, что лицо, предоставляющее право, более не обладает необремененным правовым титулом на соответствующие активы⁶.

⁵ http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/security-ig/r/09-82672_R_Ebook.pdf.

⁶ Comparative Law of Security Interests and Title Finance, 2nd edition by Philip R. Wood // Thomson, Sweet and Maxwell, ISBN 1847032060 / 9781847032065 / 1-84703-206-0.

В качестве обеспечительного права залог дает обеспеченному кредитору ряд важных преимуществ. Однако залог возможен лишь в том случае, когда имущество можно физически передать другому лицу. В отношении таких объектов, как будущие активы лица, предоставляющего право (т.е. активы, приобретенные или произведенные после создания обеспечительного права), а также нематериальные активы (например, дебиторская задолженность или права интеллектуальной собственности), использование залога невозможно. Не имеет смысла закладывать и подвижное оборудование, коммерческое использование которого предполагает его постоянное перемещение в пространстве.

Следующей разновидностью посессорных обеспечительных интересов является удержание активов во владении, которое может быть установлено законом или соглашением сторон в целях обеспечения платежа по обязательству. Право удержания, подкрепленное полномочиями на продажу удерживаемого актива, может рассматриваться также в качестве права, имеющего некоторые последствия залога, но залогом не являющегося. Наиболее важное последствие такого сходства с залогом заключается в том, что кредитор, во владении которого находится удерживаемый актив, обладает приоритетом в отношении этого актива, и чаще всего этот приоритет является абсолютным⁷.

Однако ввиду ограниченной применимости механизма посессорного обеспечения современные законы об обеспеченных сделках обычно допускают возможность предоставления обеспечения без передачи обремененных активов во владение обеспеченного кредитора. Традиционно непосессорные обеспечительные права признавались странами общего права и настороженно воспринимались в странах романо-германской правовой семьи, однако со временем их распространение охватило и государства, принадлежащие к последней группе. Правовой режим, в рамках которого признаются непосессорные обеспечительные интересы, как правило, способствует большей доступности кредитов благодаря расширению набора активов, которые могут быть предоставлены коммерческим предприятием в качестве обеспечения. В этом случае предприятие может обременять помимо материальных также свои нематериальные активы, а помимо

Р. 26–29.

⁷ Ibid. Р. 51.

имеющихся – будущие (включая дебиторскую задолженность и инвентарные запасы)⁸. Большинство существующих обеспеченных сделок связано с созданием именно непосессорных обеспечительных интересов.

Важной особенностью данных интересов является то, что большинство из них задумывалось как способ решения тех или иных конкретных проблем и потому имело ограниченную сферу применения. В рамках отдельно взятого государства непосессорные обеспечительные права часто регулируются разными законодательными нормами в зависимости от вида коммерческих предприятий или экономического сектора, к которым они применяются. Сколь бы различными ни были законы, предусматривающие возможность создания непосессорных обеспечительных прав, у всех у них есть одна общая черта – в них обычно устанавливается требование определенной публичности обеспечительного права.

Признание непосессорных обеспечительных интересов связано с определенными правовыми рисками. В странах романо-германской правовой семьи обладателю непосессорного обеспечительного интереса не разрешается реализовать свое право в ущерб конкурирующим заявителям, которые приобрели право в обремененных активах, не зная о том, что на них распространяется обеспечительный интерес другого лица (добросовестные покупатели). Указанные трудности снижают ценность непосессорного обеспечительного интереса для кредиторов. Решением этой проблемы может служить создание общедоступного реестра обеспечительных интересов, содержащего уведомление об их наличии. Целью системы регистрации является поддержание открытости информации об обеспечительных интересах и установление ясных и объективных правил для разрешения споров между конкурирующими требованиями.

Наряду с различными механизмами и методами, призванными выполнять функции обеспечительных прав, существует и ряд других правовых инструментов, которые можно использовать для создания права, аналогичного обеспечительному. Большинство таких инструментов являются продуктами коммерческой практики (признанными впоследствии в решениях судов), однако некоторые из них были созданы или доработаны законодательным путем. Создание эквивалента непосессорных обеспечительных прав в материальных и нематериальных

⁸ Руководство ЮНСИТРАЛ для законодательных органов по обеспеченным сделкам http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/security-ig/r/09-82672_R_Ebook.pdf.

активах чаще всего связано с использованием правового титула (или права собственности) на актив, используемый в целях обеспечения. Правовой титул обычно используется для целей обеспечения в двух случаях: в качестве гарантии по займу, когда лицо, предоставляющее право, условно передает кредитору правовой титул на принадлежащие ему активы; и в качестве обеспечения уплаты покупной цены, когда продавец или арендодатель удерживает правовой титул на проданный или переданный в аренду актив до полной уплаты покупной цены. Обеспечительная передача правового титула используется главным образом в тех государствах, которые настороженно относятся к непосессорным обеспечительным правам. Однако предоставление правового титула признается некоторыми исследователями (в частности, У. Дробнигом) ненадлежащим средством обеспечения, так как данный механизм предоставляет обеспеченному кредитору слишком широкие правомочия⁹, с чем трудно не согласиться.

Примером сделок, не признаваемых большинством государств в качестве обеспеченных, является прямая передача дебиторской задолженности, так как это имело бы нежелательные и вредные последствия для таких важных видов практики, связанных с прямой продажей дебиторской задолженности, как факторинг и секьюритизация. Также к числу обеспеченных сделок не принято относить сделки долгосрочной аренды и консигнации движимых активов, так как их целью не является обеспечение уплаты покупной цены. Однако вводить стороны в заблуждение может тот факт, что такие сделки создают аналогичные информационные проблемы для третьих сторон, так как всегда предполагают разделение права собственности и переход правомочия владения к арендатору или консигнатору.

В соответствии с функциональным подходом к понятию обеспеченных сделок, преобладающим в настоящее время в мире, содержание сделки должно превалировать над ее формой. Исходной предпосылкой для такого подхода стало осознание того, что в основе различных видов посессорных и непосессорных обеспечительных прав, а также специальных инструментов, связанных с передачей или удержанием правового титула, лежит ряд общих руководящих принципов, направленных на достижение одних и тех же экономических результатов.

⁹ Davies I. Retention of Title Clauses and Non-Possessory Security Interests: A Secured Credit Regime within the European Union? // Security Interests in Mobile Equipment, 2002. P. 359.

Предпосылки и цели международно-правовой унификации обеспеченных сделок

Международно-правовая унификация обеспеченных сделок заключается в создании в праве различных государств единообразных по содержанию норм, которые предназначены для регламентирования обеспечительных мер и заменяют соответствующие положения национального законодательства, создавая тем самым единообразное правовое пространство, позволяющее обеспечить единые или сходные правовые условия функционирования хозяйствующих субъектов¹⁰.

Исторически для определения права, применимого к регулированию международных обеспеченных сделок, использовали предлагаемые национальным законодательством коллизионные привязки, в частности коллизионную привязку *lex rei sitae* (привязка к праву места нахождения вещи). Вопросы возникновения, осуществления и определения приоритета обеспечительных интересов подлежали решению на основании права страны, в которой находится используемый в качестве обеспечения объект. Однако постоянно увеличивающийся объем трансграничных финансовых сделок и возрастающая роль обеспечения исполнения обязательств по таким сделкам показали, что коллизионное регулирование является неэффективным и не отвечает современным потребностям участников международных экономических отношений¹¹.

Применение коллизионной привязки *lex rei sitae* связано со значительными транзакционными издержками. Во-первых, право, применимое к обеспеченным сделкам, а следовательно, и требования, предъявляемые к участникам международного коммерческого оборота, существенно различаются в зависимости от выбранной юрисдикции.

Во-вторых, перемещение либо потенциальная возможность перемещения используемого в качестве обеспечения объекта через национальные границы увеличивает расходы сторон, так как в этом случае у кредитора возникает риск необходимости проведения исследования правовых норм той страны, в которую может быть перемещен объект. Риски особенно велики в том случае, когда используемый в качестве обеспечения объект является подвижным оборудованием (в частности,

¹⁰ Вилкова Н.Г. Унификация права международных контрактов: Учебное пособие, 2-е изд. М.: БАВТ, 2010 . С. 6.

¹¹ Goode, Royston M. Security in Cross-Border Transactions. 33 Texas International Law Journal, 1998. P. 47–48.

воздушные и морские суда, железнодорожный подвижной состав), коммерческое использование которого предполагает частое пересечение национальных границ.

И, в-третьих, выбор применимого права также может представлять затруднения, например из-за различий национальных подходов к определению места нахождения нематериального объекта, являющегося обеспечением исполнения обязательств¹².

Перемещение объекта, используемого в качестве обеспечения, через национальные границы также может привести к применению правовых норм, которые не признают тот или иной способ обеспечения исполнения обязательств. При применении коллизионной привязки *lex rei sitae* кредитор, считающий, что он имеет обеспечение, может столкнуться с тем, что при перемещении объекта, являющегося обеспечением исполнения обязательств, такое обеспечение не будет признано новой юрисдикцией либо ему не будут предоставлены надлежащие средства правовой защиты в случае несостоятельности должника¹³.

Государства часто отказывали в признании тех иностранных обеспечительных интересов, которые не относились к таковым в соответствии с внутренним законодательством. Такой подход, в частности, применялся во многих странах континентальной системы права. Наиболее уязвимыми в этом отношении являлись невладелецские, или непоссессорные, обеспечительные интересы (*non-possessory interests*), когда объект, являющийся обеспечением исполнения обязательств, находился вне владения кредитора¹⁴.

И даже в том случае, если обеспечительный интерес кредитора признавался в стране нового места нахождения объекта, являющегося обеспечением исполнения обязательств, трудности могли возникнуть при определении приоритета иностранного обеспечительного интереса и аналогичного ему национального интереса.

Отмеченные выше проблемы создавали правовую неопределенность, оказывали негативное влияние на экономическое развитие каждой отдельной страны, а также на мировую экономическую

¹² Buxbaum, Hannah L. *Unification of the Law Governing Secured Transactions: Progress and Prospects for Reform*. Rome: Uniform Law Review 2003-1/2. P. 323.

¹³ Drobnig U. *Secured Credit in International Insolvency Proceedings* // 33 Texas International Law Journal, 1998. P. 53.

¹⁴ Davies I. *Retention of Title Clauses and Non-Possessory Security Interests: A Secured Credit Regime within the European Union?* // *Security Interests in Mobile Equipment*. 2002. P. 37.

и финансовую систему. Постепенно практика сформировала осознание того, что наличие эффективной и предсказуемой правовой основы в области обеспеченных сделок способно оказать значительное положительное воздействие на наличие и стоимость кредита и тем самым на развитие международной торговли.

Однако, несмотря на объективную необходимость унификации регулирования в данной области, процесс гармонизации правовых норм осложнял ряд сдерживающих факторов.

Актуальные проблемы унификации регулирования обеспеченных сделок

Наиболее сложной проблемой является тесная связь обеспечительного интереса с правом собственности. Как было отмечено выше, обеспеченный кредитор в случае неплатежа со стороны должника может получить удовлетворение своих требований путем реализации объекта, служащего обеспечением. Таким образом, он вправе осуществить в отношении данного объекта одно из правомочий собственника – а именно право распоряжения. Подходы к регулированию права собственности в правовых системах мира различаются существенным образом, что затрудняет унификацию норм в области обеспечительных интересов.

Трудность также заключается в тесной взаимосвязи обеспеченных сделок с режимом несостоятельности должника. Начало процедур банкротства может препятствовать реализации кредитором его обеспечительных интересов.

Международно-правовая унификация норм в области обеспеченных сделок сталкивается также с вопросами государственного интереса и необходимостью охраны публичного порядка. Государство в определенных случаях заинтересовано в том, чтобы кредитор, получивший обеспечительный интерес в имуществе должника в силу закона, имел приоритет перед кредитором, получившим такой обеспечительный интерес по договору. Установление такого приоритета при несостоятельности должника необходимо для поддержания стабильности в обществе.

Помимо наличия отмеченных выше преград, унификацию правовых норм в области обеспечения исполнения обязательств замедляет и необходимость решения вопросов об уровне, масштабах и способах ее проведения.

Сложность и многогранность существующих проблем приводила исследователей к выводу о том, что достижение полного единообразия в рассматриваемой сфере фактически невозможно. Анализ, проведенный в семидесятих годах прошлого века в ходе работы ЮНСИТРАЛ, показал, что для достижения положительных результатов исследуемая проблема должна быть разделена на составные части. И наибольшие шансы на успех имеет та область, в унификации регулирования которой имеется явная коммерческая заинтересованность¹⁵.

Современное состояние международно-правовой унификации обеспеченных сделок

К числу современных международных документов, регулирующих обеспеченные сделки, относятся: Типовой закон об обеспеченных сделках Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР) 1994 г.; Основные принципы законодательства об обеспеченных сделках ЕБРР 1997 г.; Типовой закон об обеспечительных правах Организации по гармонизации коммерческого права в Африке (ОХАДА) 1997 г.; Конвенция УНИДРУА о международных гарантиях в отношении подвижного оборудования (Кейптаунская конвенция) 2001 г.; Конвенция Организации Объединенных Наций об уступке дебиторской задолженности в международной торговле 2001 г., Межамериканский типовый закон об обеспеченных сделках Организации американских государств (ОАГ) 2002 г.; Руководство ЮНСИТРАЛ по вопросам несостоятельности 2004 г.; Руководство ЮНСИТРАЛ для законодательных органов по обеспеченным сделкам 2007 г.

Анализ предпосылок создания данных документов позволяет сделать вывод о том, что наиболее совершенным и эффективным методом международной унификации является материально-правовой метод, предусматривающий создание единых норм, применимых как к международным, так и к внутренним сделкам. Такие нормы могут содержаться в международных конвенциях. Положения международных конвенций применяются по отношению к внутригосударственному

¹⁵ К числу первых объектов, на которые в связи с этим было обращено внимание, относится дорогостоящее подвижное оборудование (авиационные и космические объекты, железнодорожный подвижной состав), широко используемое в международном коммерческом обороте. Этому способствовало наличие острой необходимости поиска оптимальных путей финансирования такого оборудования, а также то обстоятельство, что само подвижное оборудование может выступать в качестве обеспечения исполнения должником своих обязательств.

праву после того, как соответствующий документ принят заинтересованным государством в соответствии с действующим в нем конституционным порядком¹⁶.

Большинство современных международных документов, регулирующих обеспечительные интересы, основано на американском подходе к регулированию обеспеченных сделок, который сформулирован в ст. 9 ЕТК США.

*

* *

Сложность и многогранность проблем, связанных с унификацией обеспечительных интересов, долгое время препятствовали созданию единообразного регулирования в данной области.

Учитывая непростой характер поставленной задачи, наиболее реалистичным методом унификации, на который в первую очередь было обращено внимание исследователей, считался коллизионно-правовой метод, целью которого являлась выработка единообразной коллизионной привязки (традиционной *lex rei sitae* либо появившихся впоследствии привязок к стране регистрации объекта обеспечения либо к стране нахождения должника). Этот вариант не мог избавить стороны от необходимости дополнительного исследования норм материального права незнакомой им правовой системы и не решал проблему признания и коллизии приоритетов обеспечительных интересов, созданных в соответствии с иностранным правом.

Однако разработка и принятие международной конвенции, содержащей единые материально-правовые нормы, стали возможны лишь на следующем этапе развития и касались только обеспечительных интересов в отношении подвижного оборудования (Кейптаунская конвенция). В конечном итоге материально-правовое регулирование в области обеспечения исполнения обязательств должно приобрести исчерпывающий характер и охватить все разновидности обеспеченных сделок.

На современном этапе основной задачей является разработка единообразного регулирования обеспечительных интересов в отношении более широкого круга объектов, включая, в частности, все разновидности движимых объектов и нематериальные активы (объекты

¹⁶ Комаров А.С. Международная унификация правового регулирования внешнеэкономической деятельности // Законодательство. 1999. № 11. Гарант Эксперт 2010. Версия от 26.02.2011 г.

интеллектуальной собственности, дебиторскую задолженность, оборотные документы). Данным проектом в настоящее время продолжает заниматься ЮНСИТРАЛ.

Современный режим правового регулирования обеспеченных сделок должен быть достаточно гибким и не только охватывать существующие разновидности сделок и методов финансирования, но и предусматривать место для новых, которые неизбежно появятся в будущем.

Библиографический список

Вилкова Н.Г. Унификация права международных контрактов: Учебное пособие, 2-е изд. М.: ВАВТ, 2010 г. 246 с.

Комаров А.С. Международная унификация правового регулирования внешнеэкономической деятельности // Законодательство. 1999. № 11. ГАРАНТ ЭКСПЕРТ 2010. Версия от 26.02.2011 г.

Позднякова Л.М. Правовое регулирование внешнеэкономической деятельности (Российское гражданское и международное частное право) часть 1 : Учебное пособие. М.: ВАВТ, 2010 . 288 с.

Buxbaum, Hannah L. Unification of the Law Governing Secured Transactions: Progress and Prospects for Reform. Rome: Uniform Law Review 2003-1/2.

Comparative Law of Security Interests and Title Finance, 2nd edition by Philip R. Wood // Thomson, Sweet and Maxwell, ISBN 1847032060 / 9781847032065 / 1-84703-206-0.

Cuming, Ronald C.C. International Regulation of Aspects of Security Interests in Mobile Equipment // Rome: Uniform Law Review 1990 (I).

Davies I. Retention of Title Clauses and Non-Possessory Security Interests: A Secured Credit Regime within the European Union? // Security Interests in Mobile Equipment, 2002.

Drobnig U. Secured Credit in International Insolvency Proceedings // 33 Texas International Law Journal, 1998.

Goode, Royston M. Security in Cross-Border Transactions // 33 Texas International Law Journal, 1998.

Securing Performance of Obligations under International Commercial Transactions as an Object of Legal Unification (Summary)

*Anna G. Zenyakina**

This article addresses rather interesting aspects of security interests arising under international commercial transactions and in particular covers the following issues: conceptual background of the problems associated with security interests; prerequisites, objectives and methods of international legal unification of security interests, as well as principal recent projects existing in this area of unification.

Keywords: security interest; security transactions; securing performance of obligations; international legal unification; international commercial transactions.

* Anna G. Zenyakina – post-graduate student of the Chair of Private Law, Russian Academy for Foreign Trade. anna.zenyakina@gmail.com.

ДОКУМЕНТЫ

К настоящему и последующему номерам журнала подготовлены для публикации тексты международных документов по правовому режиму Арктики, перевод которых на русский язык был выполнен магистрантами МГИМО-Университета (направление «Международное экономическое право»); общее юридическое редактирование перевода осуществлено канд. юр. наук Шаповаловым Б.П. (СОПС при Президиуме РАН). В № 1 МЖМП за 2012 г. планируется опубликовать комментарий к этим документам.

проф. Вылегжанин А.Н.

Декларация о сотрудничестве в Баренцевом/ Евро-Арктическом Регионе (Киркенес, Норвегия, 11 января 1993 года)

Введение

11 января 1993 г. в Киркенесе, Норвегия, состоялась Конференция по сотрудничеству Баренцевом/Евро-Арктическом регионе. Министры иностранных дел или представители Дании, Финляндии, Исландии, Норвегии, Российской Федерации, Швеции и Комиссии Европейских сообществ приняли участие в Конференции, на которой также присутствовали наблюдатели из Соединенных Штатов Америки, Канады, Франции, Германии, Японии, Польши и Великобритании.

Участники выразили свое убеждение в том, что расширение будет существенно способствовать стабильности и развитию в регионе и Европе в целом, где в настоящее время партнерство приходит на смену конфронтации и разобщенности прошлого. Участники уверены, что такое сотрудничество будет способствовать международному миру и безопасности.

Участники рассматривают инициативу сотрудничества в Баренцевом регионе как часть процесса развертывания европейского сотрудничества и интеграции, новое измерение которому придало Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе. Они рассматривают учреждение Совета государств Балтийского моря в Копенгагене в марте 1992 года как дальнейший вклад в укрепление регионального сотрудничества в Европе.

Они также заявили о своей уверенности в том, что установление более тесного сотрудничества в Баренцевом/Евро-Арктическом регионе явится важным вкладом в создание новой европейской архитектуры путем обеспечения более тесных связей между Севером Европы и остальной частью континента.

Участники выразили поддержку продолжающемуся процессу реформ в России, который, в частности, направлен на укрепление демократии, рыночной экономики и местных институтов и который поэтому важен для более тесного регионального сотрудничества в Баренцевом/Евро-Арктическом регионе.

Участники выразили желание поддержать вековую приверженность народов Баренцева/Евро-Арктического региона дружбе и сотрудничеству и подчеркнули фундаментальное значение исторических перемен в результате окончания эры идеологической и военной конфронтации в Европе. Они приветствовали первые шаги, предпринятые на местном и региональном уровнях с целью развития сотрудничества, и особенно создание межрегиональной рабочей группы из представителей губерний и областей Финляндии, Норвегии, России и Швеции. Они выразили свою благодарность за ценный вклад в работу «Комитета Северного Калотта» в течение двух последних десятилетий северным губерниям Финляндии, Норвегии и Швеции. Они приняли к сведению положения отчета Конференции экспертов по проблемам Баренцева/Евро-Арктического региона в Киркенесе 25-27 сентября 1992 г. Они также приняли к сведению итоги международной Конференции экспертов по вопросам Северного морского пути, состоявшейся в Тромсе, Норвегия, в октябре 1992 года.

Баренцев/Евро-Арктический Совет и его цели

Участники признали наличие особенностей, присущих этому Арктическому региону, в частности таких, как суровый климат, слабая населенность и обширные территории. Поэтому они договорились учесть вопрос о том, как они смогут улучшить условия для сотрудничества через границы в этом регионе между местными властями, институтами, промышленными и торговыми предприятиями.

В этих целях участники договорились учредить Баренцев/Евро-Арктический Совет (в дальнейшем – «Совет»), с тем чтобы придать импульс существующему сотрудничеству и рассматривать новые инициативы и предложения. Положение о Совете прилагается.

Целью работы Совета будет содействие устойчивому развитию региона, имея в виду принципы и рекомендации, содержащиеся в Декларации Конференции в Рио и Повестке дня XXI века Конференции ООН по окружающей среде и развитию. В этой связи Совет будет служить форумом для обсуждения двустороннего и многостороннего сотрудничества в области экономики, торговли, науки и техники, туризма, окружающей среды, инфраструктуры, образования и культурного обмена, а также проектов, специально направленных на улучшение положения коренного населения Севера.

Участники подчеркнули, что Совет не будет дублировать или подменять уже ведущуюся на двусторонней или многосторонней основе работу, но по мере возможности будет пытаться придать импульс и связанность региональному сотрудничеству и поощрять новые совместные усилия, двусторонние и многосторонние, с тем, чтобы решать возникающие проблемы и использовать возможности региона.

Они приветствовали создание Регионального совета Баренцева/Евро-Арктического региона, который будет включать в себя официальных лиц от административных единиц, образующих Баренцев регион, и представителей коренного населения региона.

Участие в сотрудничестве и район его действия

Участники подчеркнули, что сотрудничество в Баренцевом регионе открыто для тех государств, которые желают принять участие в нем.

Участники решили, что региональное сотрудничество в Баренцевом/Евро-Арктическом регионе будет охватывать губернии Лапланд в Финляндии, Финмарк, Тромс и Норланд в Норвегии, Мурманскую и Архангельскую области в России и губернию Норрботен в Швеции. Они констатировали, что регион может быть расширен в будущем за счет включения других административных единиц.

Окружающая среда

Участники, обратив внимание на Совместную декларацию встречи министров по вопросам окружающей среды Северных стран и Российской Федерации в Киркенесе 3 сентября 1992 г. и Конвенцию по охране морской среды Северо-Восточной Атлантики, подписанную 22 сентября 1992 г., подчеркнули важность усиления двустороннего и многостороннего сотрудничества с целью защиты уязвимой окружающей среды региона.

Участники подтвердили свою приверженность стратегии охраны окружающей среды Арктики, принятой на встрече на уровне министров в Рованиemi в 1991 году, и ведущейся работе по претворению в жизнь этой стратегии, особенно в рамках программы арктического мониторинга и оценки (АМАП). Программа действий по оценке и предотвращению опасности загрязнений в результате промышленных выбросов, работы ядерных объектов и захоронения опасных отходов в регионе срочно необходима и должна быть подготовлена заранее для представления на следующей встрече министров по охране окружающей среды Арктики 14-16 сентября 1993 г. в Нууке, Гренландия.

Участники подчеркнули, что экологические параметры должны быть в полной мере интегрированы во все виды деятельности в регионе, в том числе путем принятия странами региона общих экологических критериев использования природных ресурсов и предотвращения загрязнения в источниках его возникновения и признали, что решение существующих значительных трансграничных проблем окружающей

среды будет важным в реализации потенциала более широкого сотрудничества в регионе.

Участники констатировали, что риск загрязнения окружающей среды региона радиоактивными веществами является серьезной проблемой, и она должна быть решена, в том числе путем международного сотрудничества и совершенствования технологии обращения, хранения и захоронения радиоактивных отходов и эксплуатационной безопасности ядерных объектов.

Участники отметили важность международного сотрудничества по следующим направлениям:

- расширение экологического и радиационного мониторинга в Баренцевом регионе;
- совершенствование работ по эксплуатационной безопасности ядерных объектов;
- реабилитация загрязненных территорий, возникших в результате эксплуатации ядерных объектов.

Участники подчеркнули, что в некоторых случаях, в частности в отношении мер по совершенствованию ядерной безопасности и снижению уровня загрязняющих воздух веществ в процессе производства никеля на Кольском полуострове, в целях повышения эффективности затрат могут быть рассмотрены международные финансовые мероприятия в дополнение к национальным финансовым вкладам.

Экономическое сотрудничество

Участники признали важность расширения экономического сотрудничества в регионе в форме торговли, инвестиций, промышленного сотрудничества и т.д. Учитывая уязвимость региона с точки зрения окружающей среды, они подчеркнули особую важность соблюдения положений Конвенции по оценке воздействия на окружающую среду (трансграничный раздел), подписанной 25 февраля 1992 г., и принципов экологической обоснованности и устойчивости во всех областях экономического сотрудничества.

Участники согласились изучить пути и способы поощрения торговли и инвестиций, создать организационную структуру, способствующую

развитию сотрудничества на коммерческой основе между отдельными фирмами.

Участники признали наличие потенциала для развития в регионе в области энергетики на основе принципа экологической обоснованности. Была подчеркнута важность сотрудничества в области энергосбережения.

Участники отметили важную роль Европейской энергетической хартии в установлении основополагающей взаимосвязи между энергетикой, охраной окружающей среды и экономическим развитием.

Участники рекомендовали создать условия для усиления сотрудничества в области конверсии военных производств и объектов, в том числе на коммерческой основе.

Участники согласились сотрудничать в развитии эффективного сельскохозяйственного производства в арктических и субарктических районах, в том числе с тем, чтобы обеспечить достаточные поставки продовольственных товаров высокого качества. В связи с тем, что климатические условия в различных частях региона являются схожими, участниками была подчеркнута важность обмена опытом внутри региона, в частности в таких областях, как оленеводство и лесное хозяйство.

Научно-техническое сотрудничество

Участники признали важность научно-технического сотрудничества в решении проблем региона, включая продвижение соответствующих технологий для холодного климата. Они отметили, что существуют возможности сотрудничества в областях, относящихся к геологии, океанографии, атмосферной физике, экологии и охране окружающей среды, а также в технологических областях, таких как строительство, рыболовство, аквакультура, лесное хозяйство, горная промышленность, разработка ресурсов шельфа, транспорт и связь применительно к условиям данного региона.

Участники отметили необходимость обмена соответствующим опытом и информацией, и поощрения передачи технологий. Они предложили для выполнения конкретных проектов и научных программ

создавать совместные научные лаборатории, экспедиции и другие структуры по типу целевых групп. Участники подчеркнули роль, которую может сыграть в развитии научных исследований Международный арктический научный комитет.

Участники признали важное значение сотрудничества в подготовке научных кадров и специалистов.

Региональная инфраструктура

участники подчеркнули важность совершенствования инфраструктуры транспорта и коммуникаций в регионе. Участники отметили исследования и дискуссии, уже начатые на двустороннем и многостороннем уровнях, касающиеся транспортных и коммуникационных потребностей региона и возможных действий по удовлетворению этих потребностей. Участники призвали к тому, чтобы предварительные и окончательные результаты таких исследований или дискуссий были доступны по мере необходимости всем участвующим государствам, с тем чтобы избежать дублирования работы.

Участники решили обратиться к министрам, отвечающим за транспорт и коммуникации, с просьбой рассмотреть возможность сотрудничества, основанного, в частности, на уже ведущихся работах по транспортным и коммуникационным потребностям региона.

Участники признали прогресс, уже достигнутый путем двустороннего сотрудничества в деле развития телекоммуникаций, и выразили поддержку дальнейшим усилиям на двусторонней и многосторонней основе по дальнейшему улучшению телекоммуникаций в регионе.

Коренное население

Соответствующие участники вновь подтвердили свою приверженность обеспечению прав коренного населения Севера в соответствии с целями, поставленными в Разделе 26 о коренных народах Повестки дня XXI века. Они заявили о своей приверженности укреплению коренных общин региона и заверили, что начинаемое сотрудничество будет принимать во внимание интересы коренного населения.

Соответствующие участники обратили внимание на предложение о создании рабочей группы по вопросам коренного населения с участием представителей коренных народов и их органов самоуправления, а также центральных властей Финляндии, Норвегии, России и Швеции. Они договорились, что рабочая группа может рассмотреть, в том числе и на основе международных культурных экспедиций в районы расселения ненцев и саамов, возможность подготовки региональной программы по восстановлению и охране памятников культуры ненцев и саамов, создание на региональной основе культурного центра ненцев в одном из ненецких автономных округов и соответствующего центра саамов в п. Ловозеро (Мурманская область), а также соответствующего регионального медицинского фонда.

Участники согласились обмениваться информацией о действующем и готовящемся законодательстве, регламентирующем положение коренных народов в своих странах.

Контакты между людьми и культурные связи

Участники подчеркнули, что расширение контактов между людьми и культурного сотрудничества в регионе должно поощряться с целью содействия конструктивному сотрудничеству и добрососедским отношениям.

Области сотрудничества, которые могут быть рассмотрены, включают в себя следующее:

- более широкие обмены по линии молодежи, учащихся, преподавателей и профессоров уровня средней школы-университета, а также по линии культуры и спорта;
- деятельность, которая могла бы предоставить женщинам региона больше возможностей для сотрудничества и обмена опытом;
- улучшение возможностей для образования и языкового обучения в регионе;
- укрепление культурных центров, как, например, планируемого Центра культуры поморов при Поморском государственном университете в Архангельске.

Туризм

Участники признали, что туризм может играть более важную роль в экономике региона, и согласились в том, что поощрение туризма через национальные границы укрепит контакты между людьми и взаимовыгодное экономическое развитие и будет иметь положительное воздействие на занятость и деловую активность. Они призвали осуществлять дальнейшие шаги по поощрению сотрудничества в области туризма на национальном, региональном и местном уровнях, а также совместные усилия по развитию туристических объектов и инфраструктуры. В этой связи должны также быть приняты во внимание положения Конвенции по оценке воздействия на окружающую среду.

Киркенес, 11 января 1993 года

Положение о Баренцевом/ Евро-Арктическом совете

1. Цель Баренцева/Евро-Арктического Совета состоит в том, чтобы быть форумом сотрудничества его участников.
2. Совет будет состоять из участников Киркенесской конференции и других стран, желающих играть в нем активную роль.
3. Заседания Совета будут проходить на уровне министров иностранных дел или других соответствующих министров. Они могут также проходить на уровне старших должностных лиц.
4. Киркенесская конференция будет рассматриваться как учредительная конференция, а также как первое заседание Совета.
5. Совет, как правило, будет заседать один раз в год на уровне министров иностранных дел. На каждом заседании будут определяться дата и место следующего заседания по приглашению одного из участников.
6. Обязанности председатели Совета будут исполняться министром иностранных дел страны, где проводится заседание. Обязанности председателя Совета на начальном этапе будут выполнять Норвегия, Россия, Финляндия и Швеция на основе принципа ротации.
7. Расходы по проведению заседаний Совета, включая помещение, услуги Секретариата и перевод, берет на себя принимающая сторона.

8. Заседания Совета на уровне министров будут, как правило, вестись на одном из языков Северных стран, русском и английском языках, синхронный перевод обеспечивает принимающая сторона.

9. Решения в Совете и его органах будут приниматься на основе консенсуса.

10. Каждому заседанию Совета на уровне министров иностранных дел будут предшествовать одна или несколько подготовительных встреч старших должностных лиц. Их организацию берет на себя страна, в которой проводится следующее заседание Совета.

11. Совет и его рабочие органы могут принимать решение о приглашении специальных участников, гостей и наблюдателей для участия в их работе. К таким участникам могут относиться представители регионов, субрегионов и международных организаций.

12. Повестка дня будет определяться принимающей стороной по согласованию с другими участниками.

13. Участие в Совете никоим образом не затрагивает международные обязательства как правовые, так и политические, которые имеются у стран-участниц.

Нуукская декларация (Нуук, Гренландия, 16 сентября 1993 г.)

Мы, министры Арктических стран, сознавая особую роль и ответственность Арктических стран в отношении охраны окружающей среды Арктики, признавая, что окружающая среда Арктики состоит из экосистем с уникальными особенностями и ресурсами, которые весьма медленно поддаются восстановлению после воздействия на них человека, и поэтому нуждается в особых защитных мерах, признавая далее, что коренные народности, которые постоянно проживают в Арктике на протяжении тысячелетий, подвергаются риску в результате ухудшения окружающей среды, будучи преисполненными решимости самостоятельно и совместно сохранять и защищать окружающую среду Арктики на благо нынешних и будущих поколений, а также в интересах глобальной окружающей среды, отмечая, что для достижения устойчивого развития охрана окружающей среды должна составлять неотъемлемую часть процесса развития и не может рассматриваться изолированно от него, сознавая важность применения к Арктическому региону результатов Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, приветствуя усилия восьми Арктических стран по осуществлению в рамках Стратегии охраны окружающей среды Арктики соответствующих положений Декларации Рио, Повестки дня на XXI век и в отношении лесов - усилия, которые включают Программу арктического мониторинга и оценки и рабочие группы по охране арктической флоры и фауны, по чрезвычайным ситуациям, готовности к ним и мерам реагирования и по охране арктической морской среды, подтверждая Принцип 2 Декларации Рио об окружающей среде и развитии, который гласит, что государства на основании Устава Организации Объединенных Наций и принципов международного права обладают суверенным правом осваивать собственные природные ресурсы в соответствии со своей политикой в области окружающей среды и развития и обязаны обеспечивать, чтобы деятельность в рамках их юрисдикции или контроля не наносила ущерб окружающей среде других государств или районов за пределами национальной юрисдикции.

Подтверждая далее принцип 22 Декларации Рио, в котором говорится, что «...коренные народности и их общины... играют жизненно

важную роль в рациональном использовании и развитии окружающей среды ввиду их знаний и традиционной практики. Государства должны признавать и должным образом поддерживать их самобытность, культуру и интересы и дать им возможность эффективно участвовать в достижении устойчивого развития».

Настоящим выступаем со следующей Декларацией:

1. Мы вновь подтверждаем свою приверженность охране окружающей среды Арктики на приоритетной основе и осуществлению Стратегии охраны окружающей среды Арктики.

2. Мы принимаем Доклад Второй конференции министров по Стратегии охраны окружающей среды Арктики и одобряем ее положения по осуществлению Стратегии, в частности:

- изыскание ресурсов для того, чтобы каждая страна могла полностью участвовать в программной деятельности в рамках Стратегии охраны окружающей среды Арктики;

- стремление поддержать с помощью этих ресурсов совместные проекты, чтобы каждая страна могла участвовать в деятельности Программы арктического мониторинга и оценки, включая завершение национальных планов осуществления и всеобъемлющей оценки результатов;

- создание Рабочей группы по определению потребности в дальнейших действиях или документах для предотвращения загрязнения арктической морской среды и по оценке необходимости принятия мер на соответствующих международных форумах для обеспечения международного признания особо чувствительного характера морских районов Арктики, покрытых льдом;

- подтверждение приверженности устойчивому развитию, включая постоянное использование возобновляемых природных ресурсов коренными народами, и создание для этой цели специальной группы;

- придание особого значения необходимости системы уведомления и совершенствования сотрудничества в том, что касается взаимной помощи в случае аварийных ситуаций в регионе Арктики;

- подтверждение того факта, что деятельность по управлению, планированию и развитию должна предусматривать сохранение, устойчивое использование и охрану арктической флоры и фауны на благо и процветание нынешних и будущих поколений, включая местное население и коренные народности.

3. Мы будем сотрудничать друг с другом в деле сохранения, защиты и, в случае необходимости, восстановления экосистем Арктики. В частности, будем сотрудничать в целях укрепления базы знаний и развития систем информации и мониторинга для региона Арктики.

4. Мы признаем, что необходимым условием охраны окружающей среды является эффективное национальное законодательство в области окружающей среды. Как министры, мы будем содействовать принятию законодательства, необходимого для охраны окружающей среды Арктики.

5. Мы поддерживаем результаты Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию и заявляем о своей убежденности в том, что принципы Декларации Рио об окружающей среде и развитии имеют особое значение для устойчивого развития в Арктике.

6. Мы считаем, что решения, касающиеся деятельности в Арктике, должны приниматься открыто, и поэтому обязуемся в соответствии с национальными правилами и законами содействовать необходимому доступу к информации о таких решениях, к участию в принятии таких решений и к юридическим и административным процедурам.

7. Мы признаем особую роль коренного населения в рациональном использовании и развитии окружающей среды в Арктике, а также важность их знаний и традиционной практики и будем содействовать их эффективному участию в обеспечении устойчивого развития в Арктике.

8. Мы считаем, что развитие в Арктике должно предусматривать применение осторожных подходов к мероприятиям, имеющим экологические последствия, включая предварительную оценку и систематическое наблюдение за последствиями таких мероприятий. Поэтому мы должны поддерживать, в случае необходимости, или стремиться как можно быстрее инициировать открытый для международных наблюдателей внутренний процесс оценки экологических последствий предлагаемых видов деятельности, которые могут оказать серьезное пагубное воздействие на окружающую среду Арктики и решения, по которым должны приниматься компетентными национальными органами. С этой целью мы поддерживаем осуществление положений Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте.

9. Мы поддерживаем важность предварительного и своевременного уведомления и проведения консультаций в отношении видов

деятельности, которые могут оказывать значительное вредное трансграничное воздействие на окружающую среду, включая готовность к стихийным бедствиям и другим чрезвычайным ситуациям, которые могут привести к неожиданным вредным последствиям для окружающей среды Арктики и ее народностей.

10. Мы признаем необходимость эффективного применения действующих правовых документов, касающихся охраны окружающей среды Арктики, и в будущем будем по мере необходимости сотрудничать в разработке таких документов. Мы поддерживаем скорейшую ратификацию конвенций Организации Объединенных Наций по биологическому разнообразию и по изменениям климата.

11. Мы берем на себя обязательство рассмотреть вопрос о разработке региональных документов в отношении охраны окружающей среды Арктики. В удостоверение чего мы подписали настоящую Декларацию.

Представители правительств Дании, Исландии, Канады, Норвегии, Российской Федерации, Соединенных Штатов Америки, Финляндии и Швеции собрались 16 сентября 1993 года в Нууке, Гренландия, на Вторую конференцию на уровне министров по защите окружающей среды Арктики. На Конференции на уровне министров присутствовали также наблюдатели от Чили, Германии, Нидерландов, Польши, Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде, Совета северных стран, Северного форума, Международного арктического научного комитета, Конференции инуитов Заполярья, Совета саамов и Российской ассоциации народов Севера.

Министры подтвердили свое твердое намерение защищать и сохранять окружающую среду Арктики и полностью признали особую взаимосвязь, существующую между коренными народами и местным населением и Арктикой, и их уникальный вклад в охрану окружающей среды Арктики.

Министры отметили, что охрана окружающей среды Арктики требует принятия мер по освоению Арктики с учетом особо чувствительного характера ее окружающей среды, в частности необходимость осторожного подхода к ней. Это требует предварительной оценки и систематического наблюдения за последствиями таких мер. Министры договорились в случае необходимости применять или в кратчайшие сроки ввести внутренние процедуры оценки воздействия на окружающую среду предлагаемой деятельности, которая может нанести ощутимый

ущерб окружающей среде Арктики и решения по которой должны приниматься компетентными национальными органами. С этой целью министры поддержали осуществление положений Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте.

Министры обсудили положение дел с разработкой и осуществлением Стратегии охраны окружающей среды Арктики (СООСА) и подтвердили свое намерение осуществлять на постоянной основе контроль за той опасностью, которой подвергается окружающая среда Арктики, путем подготовки и обновления докладов о состоянии окружающей среды Арктики с целью принятия дальнейших совместных мер.

Программа арктического мониторинга и оценки (ПАМО)

Министры рассмотрели и одобрили Доклад, озаглавленный «Последние данные о текущих проблемах окружающей среды Арктики», который был подготовлен Рабочей группой по Программе арктического мониторинга и оценки. Они с удовлетворением отметили, что арктические страны уже разработали глобальную программу мониторинга, в центре которой находится мониторинг трех первоочередных категорий загрязнителей (стойких органических веществ, тяжелых металлов и радионуклидов) в воздушной, земной, пресноводной и морской экосистемах и в организме человека. Они отметили, что этот глобальный план охватывает также мониторинг в первоочередных областях субрегионального значения, таких, как закисление и арктический «туман», загрязнение нефтью, ультрафиолетовая радиация и эвтрофикация. Они с удовлетворением отметили национальные доклады о возможном порядке осуществления ПАМО и обратили внимание на необходимость разработки методологии оценки.

В рамках ПАМО и других соответствующих международных механизмах предпринимаются также совместные усилия по сбору данных о выбросах и сбросах загрязнителей и разработке моделей их переноса в атмосфере из районов их выброса в районы Арктики, где они выпадают. Завершение последних мероприятий поможет получить информацию, с помощью которой можно будет дать оценку эффективности предложений о контроле.

Вызывает тревогу то, что Арктика продолжает оставаться местом оседания выбросов больших количеств стойких органических загрязнителей ... переносимых издалека из промышленных и сельскохозяйственных районов Азии, Европы и Северной и Центральной Америки и из местных источников. Стойкие органические вещества накапливаются в жировых тканях диких животных. Это вызывает особую тревогу в Арктике, где местное население употребляет в пищу богатое липидами мясо диких животных, что тем самым открывает путь для проникновения этих загрязнителей в организм человека. Исследователи и медики опасаются, что постоянная подверженность воздействию стойких органических веществ может пагубно отразиться на крупных хищниках и на людях.

Исследования продолжают подтверждать, что Арктика служит своего рода отстойником для тяжелых металлов, которые попадают в северные районы из местных источников и из источников, находящихся за пределами Арктики. Исследования показывают, что в Арктике в тех районах, где особенно значительны выбросы тяжелых металлов, воздействие на экосистемы ощущается весьма очевидным образом. В ряде районов уровень их воздействия на людей превышает нормы Всемирной организации здравоохранения. В морской среде в некоторых районах в организме млекопитающих содержится повышенная концентрация тяжелых металлов, особенно ртути и кадмия.

Уровни концентрации радионуклидов в Северном Ледовитом океане, которые отмечались до настоящего времени, в основном низки и, похоже, не представляют сегодня серьезного риска. Но одного знания источников и выбросов недостаточно, и на данном этапе нельзя оценить последствия для будущего. Значительную озабоченность вызывают риски, связанные с потенциальными выбросами радионуклидов в окружающую среду из различных источников, в том числе захоронение радиоактивных материалов и отходов, утечка, просачивание и аварийные выбросы. Поэтому власти согласны с необходимостью проведения дополнительного изучения, и подготовка соответствующих исследований продолжается.

Принимая во внимание различные отрицательные последствия применения методов и технологий, используемых для освоения природных

ресурсов Арктики для земной и водной экосистем, а также для здоровья человека (прежде всего в результате загрязнения химическими веществами, отмечаемого в окружающей среде регионов с высокой концентрацией промышленных и горнорудных предприятий), восемь Арктических стран на национальном уровне и в сотрудничестве с другими государствами и международными организациями, в рамках двусторонних и многосторонних соглашений предпримут срочные меры:

- для обмена имеющейся информацией и данными о выбросах и сборах загрязнителей в арктическом районе и для стимулирования в случае необходимости обмена соответствующим ноу-хау, опытом и технологиями, на основе которых можно принимать меры по эффективной борьбе с загрязнением;

- для выявления и, соответственно, оценки источников загрязнения и путей попадания загрязнителей в Арктику, в частности для составления перечня мест сброса отходов, представляющих собой прямую и существенную опасность для здоровья человека и окружающей среды Арктики;

- для разработки на основе этих и других оценок предложений, направленных на сокращение сбросов, загрязнения и на проведение странами очистных работ в тех районах их территорий, которые пострадали от сильного загрязнения, и для получения в борьбе за подобное снижение уровня загрязнения поддержки от стран, несущих за него ответственность.

Исследования продолжают показывать, что кислотные осадки представляют серьезную экологическую угрозу в обширных районах Арктики, в частности ... на Кольском полуострове.

Кислотообразующие вещества выбрасываются промышленными предприятиями, а также при сгорании различных видов топлива и попадают в окружающую среду Арктики из местных и удаленных источников.

Министры с удовлетворением отметили успехи, достигнутые Европейской экономической комиссией Организации Объединенных Наций в проведении необходимой работы по обеспечению к 1994 году основы для возможных протоколов о контроле и сокращении выбросов этих веществ под эгидой Конвенции о трансграничном загрязнении

воздуха на большие расстояния. Министры согласились оказать поддержку в разработке соответствующих протоколов ... и провести консультации и государствами, не входящими в состав ЕЭК, чьи выбросы и сбросы могут затронуть Арктику, чтобы добиться их участия в этих протоколах. Они согласились также и дальше принимать меры по сокращению и / или контролю за использованием ряда стойких органических загрязнителей и тяжелых металлов, и эти меры в качестве конечной цели могли бы включать прекращение выбросов или сбросов органогалогенных составляющих в опасных объемах в морскую среду ...

В Северном полушарии было отмечено разрушение озонового слоя, которое, как можно ожидать, будет некоторое время продолжаться. Уменьшение озона приводит к усилению радиации ... пагубно влияющей на экосистемы и здоровье людей.

Ожидается, что в Арктике изменение климата в результате антропогенного усиления на Земле природного парникового эффекта будет существенным. Повышение температуры и выпадение осадков в Арктике могут привести к драматическим экологическим и социально-экономическим последствиям...

Радиоактивное загрязнение

Министры договорились, что их соответствующие правительства в рамках своей юрисдикции:

- обеспечат, чтобы ядерные установки, которые могут оказать влияние на Арктику, отвечали международным стандартам ядерной и радиологической безопасности, установленным Международным агентством по атомной энергии (МАГАТЭ);

- обеспечат, чтобы в арктических водах не производилось сброса радиоактивных отходов или веществ в нарушение положений Лондонской конвенции 1972 г. Они примут соответствующие меры и будут сотрудничать друг с другом с целью создания в ближайшем будущем необходимых условий для последующего запрещения всякого захоронения радиоактивных отходов в арктических водах, с учетом результатов пересмотра Лондонской конвенции;

- примут меры для предотвращения дальнейшего повышения уровней активности радионуклидов антропогенного происхождения,

независимо от их источников, и снижения таких уровней с целью сведения заражения до разумно допустимых низких пределов;

– приступят к осуществлению программ очистки зараженных районов в тех случаях, когда это необходимо

Министры постановили, что ПАМО в сотрудничестве с соответствующими международными национальными учреждениями могла бы:

– создать надежные глобальные системы выявления и классификации существующих и потенциальных источников существенного радиоактивного заражения и мониторинга уровней такого загрязнения;

– создать базы данных об источниках, видах и уровнях радиоизотопного заражения воздушной, водной и земной среды Арктики и северных районов;

– провести долгосрочную оценку возможных выбросов в окружающую среду радиоактивных материалов (например, с ядерных установок, из мест захоронения отходов и зараженных районов), а также укрепить потенциал в области прогнозирования рисков.

Министры договорились о том, что их соответствующие правительства в случае необходимости примут на основе, в частности, проведенной ПАМО оценки рисков меры для снижения экологической угрозы.

Министры с удовлетворением отметили создание подгруппы ПАМО, отвечающей за укрепление связей между ПАМО и, в частности, Международным агентством по атомной энергии (МАГАТЭ), Агентством по атомной энергии ОЭСР (ААЭ), Советом североатлантического сотрудничества (САСС), Комитетом НАТО по проблемам современного общества и соответствующими организациями регионального уровня (например, Евро-Арктическим советом стран Баренцева моря) с целью улучшения требуемой координации и выработки первоначальных директив для процесса оценки радиологической опасности.

Структура ПАМО

Министры, признавая организационный характер работы ПАМО, постановили заменить Целевую группу ПАМО Рабочей группой, отвечающей за руководство деятельностью ПАМО в соответствии с решениями, принятыми в Рованиemi и Нууке.

Министры ожидают, что ПАМО и дальше будет вести перечень двусторонних и многосторонних соглашений, связанных с экологическими вопросами в Арктике.

Защита арктической морской среды

Министры с обеспокоенностью приняли к сведению информацию, представленную ПАМО в Докладе о фактах и проблемах, связанных с захоронением радиоактивных отходов в морях, прилегающих к территории Российской Федерации (Белая книга), и в других исследованиях, касающихся той угрозы, которой подвергается арктическая морская среда со стороны земных и морских источников. Принимая во внимание главу 17 Повестки дня на XXI век, принятой на Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, они договорились ... приступить к разработке совместных мер с целью:

- оценки необходимости принятия, с учетом характера существующих угроз, дальнейших мер или документов международного и / или национального уровня для предотвращения загрязнения арктической морской среды;

- координации усилий с рабочими группами по охране арктической флоры и фауны при решении вопросов, связанных с арктической морской средой;

- оценки необходимости принятия на соответствующих международных форумах скоординированных мер по обеспечению международного признания особо чувствительного характера арктических морских районов, покрытых льдом.

Для претворения в жизнь этой инициативы и представления своего доклада о полученных результатах и рекомендациях для следующей конференции министров была создана Рабочая группа во главе с Норвегией в составе представителей всех Арктических стран...

Предотвращение чрезвычайных ситуаций, готовность к ним и меры реагирования

Министры с удовлетворением отметили, что восемь Арктических стран приступили к проведению совместных мероприятий в области предотвращения чрезвычайных ситуаций, готовности к ним и мер реагирования в Арктике, и одобрили рекомендации, которые были представлены в Докладе о ходе работы. Был подготовлен список контактных

пунктов и разработана система отчетности для уведомления и оказания взаимной помощи в Арктическом районе.

Министры просили Рабочую группу по предотвращению чрезвычайных ситуаций, готовности к ним и мерам реагирования, возглавляемую Швецией:

- завершить к концу 1994 года подготовку перечня и качественной оценки рисков, связанных с теми объектами или видами деятельности, которые могут быть сопряжены с опасностью существенного случайного загрязнения;

- предложить в качестве дополнения к существующим международным договорам соответствующие соглашения по предотвращению чрезвычайных ситуаций, готовности к ним и мерам реагирования в тех районах Арктики, в которых не осуществляется регионального или двустороннего сотрудничества;

- улучшить координацию в области научно-исследовательских работ, связанных с предотвращением чрезвычайных ситуаций, готовностью к ним и мерам реагирования, в рамках существующих для районов с холодным климатом механизмов, таких, как Арктическая программа в области загрязнения нефтью морской среды;

- оказать содействие в создании механизмов взаимопомощи для оценки чрезвычайных ситуаций и принятия мер реагирования;

- рассмотреть вопрос о дальнейших совместных мерах в области предотвращения чрезвычайных ситуаций, готовности к ним и мер реагирования ...

Охрана арктической флоры и фауны

министры с удовлетворением отметили прогресс, достигнутый Рабочей группой по охране арктической флоры и фауны (ОАФФ). ОАФФ создала отдельный форум для ученых, представителей коренных народов и руководителей программ охраны с целью обмена информацией и данными, сотрудничества в обмене информацией по вопросам научных исследований и рационального использования арктической флоры и фауны и среды их обитания, а также для изучения и совершенствования применимых нормативных положений и практических мер по охране.

Министры одобрили:

- направление и основные акценты программы ОАФФ, отраженные в плане работы, принятом на ее двух первых совещаниях;

- принятый ОАФФ практический подход – уделять особое внимание конкретным вопросам в рамках указанных планов работы, примером чему является проект Доклада «Положение с сохранением среды обитания в Арктике»;

- ОАФФ как конкретный пример сотрудничества в осуществлении мер по сохранению, предусмотренных Конвенцией о биологическом разнообразии;

- ОАФФ как наглядный пример международного сотрудничества в деле охраны и устойчивого освоения арктических ресурсов с использованием экосистемного подхода, и

- инициативы, предпринятые в рамках ОАФФ для увязки охраны и рационального использования флоры и фауны с другими компонентами СООСА путем, например, активизации сотрудничества с ПАМО с целью согласования усилий по охране арктической природной среды.

Министры с удовлетворением отметили достигнутый ОАФФ прогресс в направлении улучшения охраны арктической флоры и фауны.

Министры рассмотрели следующие конкретные проекты ОАФФ:

Сохранение среды обитания

Министры выразили надежду относительно завершения Доклада «Положение дел с сохранением среды обитания в Арктике», подготовка которого была рекомендована ОАФФ. Этот Доклад будет включать следующие темы: картографирование подпадающих под охранные меры районов Арктики; обзор административной практики и правил, имеющих отношение к таким районам; оценка недостатков в системе охраны районов и примеры мер по сохранению среды обитания за пределами этих районов в Арктике.

Кроме того, министры просили ОАФФ подготовить план развития сети находящихся под охраной районов Арктики, который бы обеспечивал необходимую охрану арктических экосистем, признавал роль культур коренных народов и обеспечивал общий процесс, в рамках которого Арктические страны могли бы ускорить образование охраняемых приполярных районов.

Учет знаний коренных народов

Министры выразили признательность ОАФФ за ее усилия по определению конкретных инициатив для организаций процесса сбора и учета экологических знаний коренных народов и более четкого определения места коренных народов в осуществлении общей Стратегии охраны окружающей среды Арктики. К числу этих инициатив, в частности, относятся проект составления природоохранных и экологических карт на основе знаний коренных народов и руководство по базам данных, касающимся знаний коренных народов.

Министры подтвердили свою приверженность принципу устойчивого освоения и сохранения арктических ресурсов, в первую очередь, на благо коренных народов.

Сохранение флоры и фауны

Министры с удовлетворением отметили, что ОАФФ успешно завершила составление перечней редких, уязвимых и находящихся под угрозой уничтожения видов приполярной флоры и фауны, и в настоящее время переключает свое внимание на необходимость сохранения выборочного числа этих видов. Министры одобряют проведение в рамках ОАФФ обзора названий существующих видов и критериев выявления видов, находящихся на грани риска, а также принятое решение о разработке сравнительного анализа.

Министры также признали важность определения программой ОАФФ всего спектра связанных с человеком факторов, представляющих угрозу для арктических видов флоры и фауны и их среды обитания, и одобрили ее решение не прекращать их оценку.

Вся эта деятельность может выявить новые пробелы в знаниях об арктических экосистемах, определить важнейшие показатели экологических изменений, сосредоточить внимание на представляющих общий интерес и вызывающих общее беспокойство вопросах сохранения ресурсов, и она ведет к выработке соответствующих стратегий сохранения, примером чему является разработка Стратегии сохранения приполярной кайры. Министры высказались за дальнейшее применение в рамках ОАФФ экосистемного подхода в качестве основы для содействия более эффективному сохранению арктических ресурсов.

ОАФФ и СООСА

Министры с удовлетворением приняли к сведению инициативу ОАФФ и Целевой группы ПАМО о совместной деятельности по обеспечению сопоставимости обеих программ. Министры также одобрили решение ОАФФ и Целевой группы ПАМО о сотрудничестве в определении конкретных совместных инициатив, таких как составление списков видов, подлежащих контролю, и создание сопоставимых баз данных. Следует также соответствующим образом установить более тесную связь между мероприятиями ОАФФ и СООСА по защите морской среды и предотвращению чрезвычайных ситуаций, готовности к ним и мерам реагирования.

Структура ОАФФ

Министры утвердили административную структуру, принятую ОАФФ, состоящую из председателя и заместителя председателя, а также приняли решение о развитии научной базы ОАФФ ... Министры с удовлетворением приняли к сведению решение ОАФФ о создании временного секретариата, который в течение первого года своего функционирования будет надлежаще финансироваться правительством Канады.

Знания коренного населения

Министры подтвердили свою приверженность устойчивому развитию, в частности устойчивому освоению возобновляемых ресурсов коренными народами. Соответственно министры договорились о том, что старшие должностные лица по делам Арктики должны создать Целевую группу для изучения дополнительных шагов, которые правительствам следует предпринять в этих целях, и вынесения соответствующих рекомендаций ...

С целью расширения участия и вклада коренных народов в сохранение и защиту арктической природной среды и использования их знаний для решения этих вопросов министры договорились изучить различные источники поддержки организаций коренного населения, аккредитованных при СООСА, с тем, чтобы они могли определить наиболее оптимальные формы своего участия в СООСА.

Министры приняли гостеприимное предложение правительства Исландии о проведении в этой стране семинара, посвященного знаниям

коренных народов, и согласились также с тем, что это совещания явятся своевременным мероприятием по изучению положения в этой области.

Консультации на международных форумах.

Министры договорились о том, что в случае необходимости по инициативе страны, назначенной для организации следующей Конференции на уровне министров или следующего Совещания старших должностных лиц по делам Арктики, соответственно, между восемью арктическими странами следует проводить неофициальные консультации по проблемам окружающей среды Арктики, приуроченные к соответствующим международным форумам.

Финансовые и организационные вопросы

Министры подчеркнули важность наличия ресурсов и их направления на поддержку проектов для обеспечения каждой стране возможности участвовать в мероприятиях в рамках Стратегии охраны окружающей среды Арктики, включая завершение их национальных планов осуществления ПАМО, а также участвовать во всесторонней оценке ее результатов. Министры отметили, что в обзорном Докладе ПАМО содержатся рекомендации о том, чтобы дополнительные ресурсы на осуществление ПАМО выделялись в той степени, в какой это может обеспечить осуществление целей, поставленных в СООСА и в этом Докладе. Министры также отметили, что в Докладе ОАФФ были определены потребности в разработке стратегий оказания финансовой поддержки проектам, и выразили надежду на то, что ею будут представлены соответствующие рекомендации.

Министры просили старших должностных лиц по делам Арктики не снимать вопрос о финансовой стратегии с их повестки дня и представить министрам соответствующие рекомендации.

Министры выразили признательность правительствам Норвегии и Канады за предоставление ПАМО и Программе ОАФФ средств в порядке начального финансирования их соответствующих секретариатов и призвали участвующие страны рассмотреть вопрос о выделении ресурсов этим секретариатам. Министры также выразили признательность за поддержку координированных мероприятий, оказанную

правительством Дании и автономным правительством Гренландии при подготовке Конференции на уровне министров.

Участие наблюдателей

Министры отметили заинтересованность правительств некоторых неарктических стран, межправительственных и неправительственных организаций участвовать в конференциях на уровне министров и в других совещаниях СООСА. Они подтвердили, что решение пригласить наблюдателей должно основываться на прагматической и функциональной оценке их участия и вклада в решение экологических проблем Арктики, и приняли к сведению процедуру, принятую старшими должностными лицами по делам Арктики в отношении аккредитации новых наблюдателей.

Учитывая, что для успешного осуществления Стратегии охраны окружающей среды Арктики крайне важно в этом процессе эффективно использовать знания коренных приполярных народов об экологии и окружающей среде, министры договорились и дальше развивать сотрудничество с арктическими коренными народами, в том числе с представителями Конференции инуитов Заполярья, Северного совета саамов и Российской ассоциации народов Севера.

Сроки и место проведения третьей конференции на уровне министров

Министры приняли любезное приглашение правительства Канады организовать в этой стране в 1995 году следующую Конференцию на уровне министров, дата проведения которой должна быть определена позднее.

Министры также просили старших должностных лиц по делам Арктики регулярно, не реже одного раза в год, проводить консультативные совещания с целью контроля и рассмотрения хода осуществления СООСА.

Декларация Тромсё 1993 г. (Тромсё, Норвегия, 3 октября 1993 г.).

Преамбула

Сегодня, 3 октября 1993 г., в г. Тромсё, мы, должным образом уполномоченные представители регионов - участников Северного Форума, настоящим обязуемся представить для принятия правительствами стран наших регионов цели и планы будущей деятельности в Северном регионе, принятых здесь по завершении 1-ой Конференции Северного Форума.

Северный Форум намерен четко обозначить нашу роль в отношении Северного и Арктического регионов в связи с реализацией стратегий устойчивого развития, развиваемых в рамках Повестки дня ООН на XXI век.

Настоящее заявление будет носить название Тромсенская декларация. Она основана на убеждении, что народы Северного региона, благодаря своим совместным знаниям и усилиям, являются значимыми партнерами на местном, национальном и международном уровнях в деле защиты окружающей среды Северного региона и обеспечении устойчивого развития наших регионов... Мы преисполнены решимости совместно обеспечить лучшее будущее для наших регионов.

Экология в северных регионах

Народы Северных регионов весьма зависимы от возобновляемых и невозобновляемых природных ресурсов. Руководители Северного Форума разделяют общее стремление развивать и поддерживать устойчивые и жизнеспособные экономические системы, защищая при этом флору и фауну, от которых зависят северные народы.

Мы, представители региональных органов власти Северных регионов, настоящим обязуемся сотрудничать в деле сохранения, защиты и, в случае необходимости, восстановления экосистемы Северных регионов.

Мы обязуемся сотрудничать в деле управления нашими экосистемами, чтобы защитить разнообразие нашего биологического наследия, и тем самым предотвратить необходимость перевода наших видов в официальный статус исчезающих видов - статус, который может привести к экономическому, а также к потенциальному экологическому ущербу.

Это соответствует Принципу 2 Декларации Рио-де-Жанейро, в котором подтверждается, что государства обладают суверенным правом на разработку своих собственных ресурсов в соответствии с их собственной политикой в области окружающей среды и развития, а также несут обязанность обеспечивать, чтобы деятельность, ведущаяся под их юрисдикцией или контролем, не причиняла ущерба окружающей среде других государств или районов, находящихся за пределами национальной юрисдикции.

Мы признаем, что эффективное внутреннее экологическое законодательство является предпосылкой защиты окружающей среды. В качестве региональных представителей, мы настоящим обязуемся содействовать развитию юридической и административной инфраструктуры, необходимой для защиты нашей окружающей среды.

Мы полагаем, что развитие деятельности в Северном и Арктическом регионах должно включить применение принципа предосторожности к видам деятельности, которые могут оказывать неблагоприятное влияние на окружающую среду, включая предварительную оценку и систематическое наблюдение за воздействием деятельности по освоению ресурсов и функционированием транспортных систем, таких как Северный морской путь. Мы уверены, что при наличии надлежащего экологического регулирования, освоение природных ресурсов может быть совместимым с защитой среды обитания и дикой природы.

Экономическое развитие

Северный Форум полностью признает тот факт, что народы являются частью природных экосистем Северного региона. Поскольку в некоторых из наших регионов наблюдается экономический спад, высокий уровень безработицы, миграция молодых людей или низкий уровень жизни, перед нами стоят амбициозные цели развития, которые

мы можем достичь благодаря международному сотрудничеству в рамках устойчивого развития.

Участники Северного Форума тем самым объявляют о своем намерении создать жизнеспособные региональные экономические системы в Северных регионах, и они сделают это с учетом уроков, извлеченных в процессе развития более обустроенных регионов мира.

Признавая тот факт, что данный вопрос относится к компетенции национальных правительств, мы предлагаем, чтобы национальные правительства решили существующие между народами проблемы, которые препятствуют экономическому развитию Северных регионов.

Северный Форум обеспокоен экономическим развитием народов Северных регионов. Мы имеем право ответственно использовать возобновляемые ресурсы в целях жизнеобеспечения, развития экономики и сохранения нашего уникального образа жизни...

Наука

Северный Форум признает значимость научных исследований и их важность для повышения качества жизни для всех народов Северного региона.

Мы берем на себя обязательство поощрять, облегчать и содействовать фундаментальным и прикладным междисциплинарным научным исследованиям в Северных регионах с целью расширения базы знаний для проведения политики в области освоения и управления региональными природными ресурсами и защите окружающей среды Северного и Арктического регионов...

Первоочередные проекты Северного Форума

Северный Форум, с помощью его приоритетных проектов или проектов, находящихся в стадии разработки, будет стремиться улучшить долгосрочное физическое, социальное, и экономическое состояние Северных регионов и проживающих в них народов. Эти проекты имеют чрезвычайное значение в деле реализации принципов, заявленных в этом документе.

Первоочередные проекты:

- Экологический контроль
- Управление дикой природой
- Северный морской путь
- Формирование капитала в Северном регионе
- Окружающая человека среда
- Состояние экологии и реагирование на чрезвычайные ситуации
- Воздушные маршруты восток-запад и приполярные маршруты
- Управление морскими ресурсами

Будущие первоочередные проекты:

- Жилищное строительство в Северном регионе
- Северный туризм
- Академия наук Северного Форума
- Женщины в Северном регионе
- Образование в Северном регионе

Дополнительные инициативы

Как четко заявлено в нашей Резолюции № 7, принятой в г. Уайтхорс в сентябре 1992 г., мы поддерживаем работу, проделанную в соответствии с Арктической стратегией защиты окружающей среды (Рованиемский процесс), особенно принципы Нуукской Декларации, принятой на Второй Министерской Конференции 16 сентября 1993 г., и мы высоко оцениваем наше официальное назначение в качестве наблюдателей в этом процессе.

Северный Форум приветствует такие инициативы как Евро/Баренцевоморский Арктический совет и Международная Конференция Скандинавского совета для парламентариев по вопросам развития и защиты Арктического региона.

Северный Форум желает получить признание в качестве форума, представляющего общие цели народов Северного региона. Северный Форум будет работать официально или неофициально с другими организациями, решая проблемы, затрагивающие Северные регионы.

Декларация об учреждении Арктического Совета (Оттава, 19 сентября 1996 г.)

Представители Правительств Канады, Дании, Финляндии, Исландии, Норвегии, Российской Федерации, Швеции и Соединенных Штатов Америки (именуемые в дальнейшем Арктическими государствами), встретившись в Оттаве;

Заявляя о своем стремлении к достижению благополучия жителями Арктического региона, включая признание специального отношения и уникального вклада в освоение Арктики коренных народов и их объединений;

Заявляя о своем стремлении к устойчивому развитию Арктического региона, включая экономическое и социальное развитие, улучшение условий здравоохранения и культурного процветания;

Единогласно заявляя о своем стремлении к защите Арктической природной среды, включая здоровье Арктических экосистем, поддержание биологического разнообразия Арктического региона, сохранение и стабильное использование природных ресурсов;

Признавая вклад, внесенный в достижение этих целей Стратегией охраны окружающей среды Арктики;

Признавая традиционные знания коренных народов Севера и их объединений и принимая во внимание их значимость и значимость Арктической науки и исследований в вопросах коллективного понимания приполярной Арктики;

Желая, кроме того, найти способы организации совместной деятельности по вопросам Арктики, требующим приполярного сотрудничества, и обеспечить активные консультации с коренными народами и полное привлечение этих народов и их объединений, а также других жителей Арктики к этой деятельности;

Признавая существенный вклад и поддержку Приполярной конференции инуитов, Совета саамов и Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в деле создания Арктического Совета;

Желая обеспечить регулярное рассмотрение Арктических вопросов на межправительственном уровне и консультации по ним;

Заявили о нижеследующем:

1. Арктический Совет учреждается в качестве форума высокого уровня с целью:

а) нахождения способов организации сотрудничества, координации и взаимодействия между Арктическими государствами по вопросам Арктики, представляющим общий интерес, с привлечением объединений арктических коренных народов и других жителей Арктики, особенно по вопросам устойчивого развития и защиты арктической окружающей среды;

б) надзора и координации программ, учрежденных в рамках Стратегии охраны окружающей среды Арктики (АЕПС) по Программе арктического мониторинга и оценки (АМАП); Программе сохранения арктической природы и фауны (КАФФ); Программе защиты арктической морской среды (ПАМЕ); Предупреждению, готовности и реагированию на чрезвычайные ситуации (ЕППР);

с) определения круга ведения программы устойчивого развития, а также ее контроля и координации;

д) распространения информации, поощрения образования и обеспечения интереса к вопросам, относящимся к Арктике.

2. Членами Арктического Совета являются: Канада, Дания, Финляндия, Исландия, Норвегия, Российская Федерация, Швеция и Соединенные Штаты Америки (Арктические государства).

Приполярная конференция инуитов, Совет саамов и Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации являются «постоянными участниками» Арктического Совета, Статус «постоянных участников» могут на равных условиях получить и другие Арктические организации коренных народов, где коренные народности Арктики составляют большинство, представляющие:

а) один коренной народ, проживающий на территории более одного арктического государства; или

б) несколько коренных народов, проживающих на территории одного арктического государства.

Совет определяет своим решением, соответствует ли организация указанным критериям. Количество «постоянных участников» не должно в любом случае превышать количество членов.

Категория «постоянного участия» создана для того, чтобы обеспечить активное участие и консультации с представителями арктических коренных народов в рамках Арктического Совета.

3. Статус наблюдателей в Арктическом Совете открыт для:
- а) неарктических государств;
 - б) межправительственных и межпарламентских организаций, универсальных и региональных;
 - с) неправительственных организаций, которые, по решению Совета, могут внести положительный вклад в его работу.
4. Совет должен обычно собираться раз в два года, с более частыми встречами старших должностных лиц, для обеспечения контактов и координации деятельности. Каждое арктическое государство должно назначить координатора по вопросам, относящимся к деятельности Арктического Совета.
5. Ответственность по организации заседаний Арктического Совета, включая выполнение вспомогательных функций секретариата, должна ложиться поочередно на Арктические государства.
6. Арктический Совет в качестве своей первоочередной задачи должен принять правила процедуры для своих заседаний и для заседаний рабочих групп.
7. Решения Арктического Совета принимаются его членами на основе консенсуса.
8. Секретариат коренных народов, учрежденный в соответствии со Стратегией охраны окружающей среды Арктики (АЕПС) продолжит свою работу в рамках Арктического Совета.
9. Арктический Совет должен регулярно пересматривать вопросы своих приоритетов и финансирования своих программ и ассоциированных структур.

В удостоверение чего мы, нижеподписавшиеся представители своих Правительств, признавая политическое значение Арктического Совета и желая проводить в жизнь результаты его деятельности, подписали настоящую Декларацию.

Барроузская декларация (Барроу, Аляска, США, 13 октября 2000 г.)

В связи со второй встречей министров Арктического Совета, Министры, представляющие восемь арктических государств на второй встрече Арктического Совета, состоявшейся в Барроу, Аляска, США,

Отмечая приверженность Правительств арктических государств делу защиты окружающей среды и устойчивому развитию в Арктике,

Признавая, что международное сотрудничество имеет первостепенное значение в разрешении важных полярных проблем,

Подчеркивая существенную роль, которую играют арктические сообщества и коренные северные народы в будущем Арктики,

Признавая исключительную роль, которую играют в деятельности Арктического Совета и его вспомогательных органов постоянные члены,

С удовлетворением отмечая, что учрежденный в Оттаве в 1996 г. Арктический Совет успешно принял на себя обязательства Стратегии защиты арктической среды, а также расширил эти обязательства в отношении концепции устойчивого развития, включая реализацию новых проектов и программ в пределах своего мандата, а также отмечая, что председательство в Совете в скором времени должно перейти к третьему арктическому государству,

договорились о нижеследующем:

1. Одобрить и принять Рамочный документ по устойчивому развитию, определяющий основу для продолжения сотрудничества по устойчивому развитию в Арктике, а также провозгласить, что Арктический Совет будет играть ключевую роль в деле содействия устойчивому развитию в Арктике;

2. Вновь подтвердить приверженность арктических государств защите арктической окружающей среды и, как результат, одобрить и принять План Арктического Совета по предотвращению загрязнения Арктики;

определить, что этот План, разработанный под эгидой Норвегии, будет служить основой для развития и осуществления действий при

поддержке Совета в отношении предотвращения загрязнения и прекращения вредного воздействия на окружающую среду;

Учредить Исполнительный Комитет Плана Арктического Совета по предотвращению загрязнения Арктики *ad hoc* на период в 2 года под председательством Норвегии в преддверии пересмотра структурной организации Арктического Совета;

Определить, что этот Комитет, являющийся вспомогательным органом Совета и состоящий из представителей арктических государств и постоянных участников, при активном вовлечении в его работу председателей рабочих групп и наблюдателей Совета будет осуществлять надзор за реализацией Плана и представлять доклады Старшим должностным лицам Совета и решить, что реализация предложений Комитета, определенных в докладе Старших должностных лиц Министрам по приоритетным вопросам стойких органических загрязнителей, тяжелых металлов и радиоактивности, должна быть начата под наблюдением Комитета и Старших должностных лиц;

3. Одобрить и принять Программу оценки последствий воздействия на арктический климат (ACIA), который является совместным проектом Программы по мониторингу и оценке воздействия на арктическую среду (АМАР) и Рабочей группы по сохранению арктической флоры и фауны (CAFF) при сотрудничестве с Международным арктическим научным комитетом и приветствовать учреждение Исполнительного комитета по координации Программы оценки последствий воздействия на арктический климат, и выразить признательность США за существенный вклад в финансирование Секретариата Программы оценки последствий воздействия на арктический климат;

Предложить Программе оценки последствий воздействия на арктический климат произвести оценку и обобщение информации об изменении климата и возросшем уровне ультрафиолетового излучения, оказать поддержку в разработке программ и работе Межправительственной комиссии по изменению климата;

Предложить также, чтобы была произведена оценка воздействий на состояние окружающей среды, здоровье людей, последствия

социального, культурного и экономического характера, включая разработку руководящих рекомендации по основным направлениям деятельности; и одобрить цели и задачи, содержащиеся в Плане реализации Программы оценки последствий воздействий на арктический климат, поручить Рабочим группам Программы оценки последствий воздействий на арктический климат и Программы по сохранению арктической флоры и фауны, по консультации с Рабочей группой по устойчивому развитию, обеспечить доступность необходимой социальной и экономической экспертизы в целях полноты оценки;

4. Определить, что арктические государства будут тесно взаимодействовать в рамках международного форума по имеющим важное значение для Арктики вопросам окружающей среды и устойчивого развития.

5. Приветствовать Доклад, сделанный Старшими должностными лицами на второй встрече министров стран - членов Арктического Совета, и одобрить содержащиеся в этом докладе рекомендации;

6. С удовлетворением отметить результаты, которые были достигнуты Рабочей группой по устойчивому развитию, учрежденной на последней встрече министров, включая Инициативу детей и молодежи, Проекты по медицине удаленной диагностики и культурному и экологическому туризму, а также проект, касающийся прибрежного рыболовства, принятый в рамках Программы по устойчивому развитию Совета, и одобрить рекомендации, содержащиеся в докладе Старших должностных лиц Министрам в отношении деятельности Рабочей группы по устойчивому развитию;

одобрить и утвердить новые предложения провести исследование условий жизни в Арктике, содействовать развитию Международной системы приполярного контроля за инфекционными заболеваниями, инициировать программы эффективного разведения северных оленей и устойчивого развития крайней линии лесного покрова Севера;

Предложить Рабочей группе по устойчивому развитию содействовать выполнению работы по данным проектам, выделить приоритетные направления дальнейшего развития Программы устойчивого развития, рассмотреть дополнительные предложения действий, содержащиеся

в Докладе Старших должностных лиц Министрам, и подготовить их для утверждения на встрече министров в 2002 г.; и предложить Рабочей группе по устойчивому развитию обратить особое внимание на предложения постоянных участников, направленные на улучшение состояния здоровья в сообществах коренных народов;

7. Приветствовать инициативу «Рио плюс 10» провести обзор работы Арктического Совета с целью привлечения внимания мирового сообщества к проблемам Арктики посредством подготовительных процессов, связанных с десятилетним обзором Повестки дня на XXI век;

8. С удовлетворением отметить работу, выполненную Рабочей группой по мониторингу и оценке воздействия на арктическую среду (АМАР), и широкое распространение и признание, которые получил Доклад Программы по мониторингу и оценке воздействия на арктическую среду, выразить благодарность Программе по мониторингу и оценке воздействия на арктическую среду за представленный Министрам доклад и промежуточные доклады, одобрить последующие действия Программы по мониторингу и оценке воздействия на арктическую среду, как они перечислены в Докладе Старших должностных лиц Министрам, и предложить Программе по мониторингу и оценке воздействия на арктическую среду подготовить обновленную оценку по конкретным темам первостепенного значения в течение нескольких последующих лет;

Приветствовать доклад Программы по мониторингу и оценке воздействия на арктическую среду о Фазе 1 Проекта по многостороннему сотрудничеству в области исключения использования полихлорированных дифенилов, и управлению по отходам с фениловым загрязнением в Российской Федерации, одобрить план Фазы 2 и предложить АМАР координировать реализацию Фазы 2 плана; а также приветствовать одобрение финансирования со стороны Глобальной программы защиты окружающей среды проекта, касающегося стойких токсичных веществ, продовольственной безопасности и коренных народов Севера России;

9. С признательностью принять доклады Рабочей группы по охране арктической флоры и фауны по мониторингу за биоразнообразием, правовым механизмам защиты морской среды, сохранению полярной

морской среды, нужд охраняемых территорий в Российской Арктике, редких эндемических видов растений, ловли морских птиц и случайного вылова морских птиц, и одобрить дальнейшую деятельность Рабочей группы, нашедшую отражение в Докладе Министрам и приветствовать поддержку, оказанную Российской Федерации со стороны Глобальной программы защиты окружающей среды, поддержать Программу по охране арктической флоры и фауны и ЮНЕП в деле развития программы применения комплексного экосистемного подхода для усиления охраны биоразнообразия в Российской Арктике;

Высоко оценить работу «Арктическая флора и фауна: биоразнообразие, состояние и сохранение» и ожидать опубликования Обзорного доклада по вопросам сохранения Арктики;

Одобрить создание полярных систем мониторинга в целях поддержания арктического биоразнообразия, поддержать усилия Рабочей группы по сохранению арктической флоры и фауны и Рабочей группы по мониторингу и оценке воздействия на арктическую среду по объединению их инициатив по мониторингу, и поддержать оценку степени сохранения священных мест коренных народов как части системы приполярных территорий, находящихся под охраной;

10. Высоко оценить работу, проделанную Рабочей группой по чрезвычайным ситуациям: предотвращение, готовность и реагирование, по завершению анализа соглашений и договоренностей, одобрить дальнейшие действия Рабочей группы, как они перечислены в Докладе Старших должностных лиц Министрам, и поддержать также основной вывод, сделанный по итогам анализа соглашений и договоренностей, осуществленным Рабочей группой, о том, что действующие международные конвенции и документы, принятые или находящиеся на стадии подготовки, отражают настоящую потребность в сотрудничестве в Арктике в сфере предотвращения экологических чрезвычайных ситуаций на суше и на море, готовности к ним и реагированию на них;

приветствовать завершение Карты полярных ресурсов, подвергаемых опасности вследствие разливов нефти в Арктике, к встрече министров в 2002 г., как необходимого инструмента содействия быстрому

реагированию на случаи, когда биологические ресурсы подвергаются риску в связи с разливом нефти; и

Способствовать продолжению работы, начатой Рабочей группой в соответствии со Стратегическим планом действий по чрезвычайным ситуациям;

11. С удовлетворением отметить работу, проделанную Рабочей группой по охране арктической морской среды по реализации Региональной программы действий, морской добыче нефти и газа, судоходству и анализу международных конвенций и соглашений, одобрить последующие действия Рабочей группы, как они перечислены в Докладе Старших должностных лиц Министрам, и признать, что Региональная программа действий должна быть использована в качестве руководства, определяющего общие рамки сотрудничества Рабочей группы по вопросам защиты арктической морской и прибрежной среды, и что Региональная программа включает в себя оценку воздействий на прибрежную зону, которым должно уделяться более пристальное внимание;

Признать необходимость Региональной программы действий и Плана действий Арктического Совета по предотвращению загрязнения Арктики для осуществления взаимодополняющих видов деятельности;

Отметить работу, проделанную ИМО в отношении Руководства ИМО для судов, эксплуатация которых осуществляется в покрытых льдом водах Арктики, приветствовать дальнейшее сотрудничество в рамках Руководства, отметить также краткий анализ морской деятельности в Арктике, подготовленный Норвегией для Программы охраны морской среды Арктики, как полезный вклад в определение тех дополнительных мер, которые могут оказаться необходимыми для судоходства в Арктике;

12. С удовлетворением отметить координационные совещания глав вспомогательных органов Совета и секретариатов и содействовать их дальнейшей работе;

13. С озабоченностью отметить, что выбросы ртути негативным образом воздействуют на здоровье человека и могут причинить экологический и экономический вред экосистемам, включая Арктику, призвать ЮНЕП инициировать оценку воздействий ртути в мировом масштабе, которая могла бы стать основой для надлежащих международных действий, в которых арктические государства принимали бы активное участие;

14. С озабоченностью отметить вред, который причиняют выбросы стойких органических загрязнителей экосистеме Арктики, и призвать те государства, и в частности арктические, которые не ратифицировали Протоколы к Конвенции ЕЭК ООН по тяжелым металлам и стойким органическим загрязнителям, принять все необходимые меры, для того чтобы стать участниками этих двух протоколов;

15. Заявить, что завершение разработки и как можно более скорое принятие международной конвенции по стойким органическим загрязнителям является задачей, имеющей важное значение для всех арктических государств, и решить приложить все усилия с тем, чтобы завершить всеобъемлющую и должным образом разработанную конвенцию на последней сессии Межправительственного комитета по переговорам, которая должна состояться в декабре 2000 г. в Южной Африке;

16. Призвать арктические государства присоединиться, ратифицировать и исполнять существующие соглашения, разработанные для защиты и сохранения окружающей среды Арктики, а также определить пробелы и вопросы, по которым может быть необходимо принятие новых соглашений;

17. Поддержать действия по сокращению рисков выбросов радиоактивных веществ в Арктике, поддержать также неарктические государства в их стремлении продолжать реализацию планов по существенному сокращению выбросов радиации сооружениями по переработке;

18. Приветствовать начало программы содействия развитию потенциала работы Совета, а также принять предложение Канады о проведении на ее территории семинара по развитию потенциала в период

с 2000 по 2002 гг. с целью изыскания практических средств реализации этой программы;

19. Заметить, что в связи с учреждением Совета и поглощением им организационных структур, созданных в рамках Стратегии защиты окружающей среды в Арктике, произошло некоторое дублирование функций новых и ранее существовавших органов Совета, и просить Старших должностных лиц при содействии председателей вспомогательных органов Совета разработать и представить рекомендации о том, как осуществляется работа в Совете и представить доклад на следующей встрече министров;

20. Выразить решительную поддержку в получении надлежащего финансирования всех направлений деятельности Арктического Совета и поддержать Правительства арктических государств и постоянных участников в работе с институтами и фондами, оказывающими поддержку защите окружающей среды и устойчивому развитию в Арктике, такими, как международные финансовые учреждения, Глобальная программа охраны окружающей среды, Глобальный Фонд;

21. Приветствовать результаты семинаров, проводимых Норвегией по вопросам морских живых ресурсов, разведению северных оленей, использованию энергии и минеральных ресурсов, которые могли быть стать основой для последующих действий в рамках Программы устойчивого развития...

23. Определить финансовые и иные требования к постоянным участникам Совета, признать вклад Секретариата коренных народов, а также выразить признательность Канаде, Дании и Норвегии за финансовую помощь Секретариату коренных народов;

24. Приветствовать и одобрить предоставление статуса наблюдателя на период до следующей встречи министров для Франции, Комиссии по морским млекопитающим Северной Атлантики, Совета министров северных стран; Консультативного комитета по охране морской среды; Всемирной ассоциации оленеводов; Циркумполярного союза охран; Международной арктической ассоциации социальных наук; Международной федерации обществ Красного Креста и Красного

Полумесяца; Международному союзу циркумполярного здоровья; Международного союза охраны природы; Постоянного комитета парламентариев арктического региона, Всеобщего Фонда охраны дикой природы - которые будут наблюдателями наряду с государствами и организациями, перечисленными в Приложении 2 к Правилам процедуры, и с удовлетворением отметить существенный вклад, который внесли наблюдатели в работу Совета;

25. Высоко оценить интерес, проявляемый ЕС, к деятельности Арктического совета и выразить надежду на сотрудничество с Еврокомиссией по вопросам, связанным с Арктикой и Северным измерением ЕС;

26. Подчеркнуть необходимость тесного сотрудничества Арктического совета с такими организациями, как Совет Баренцева моря Евроарктического региона, Совет государств Балтийского моря и Совет министров Северных стран, и иных соответствующих форумов таких, как Северный форум;

27. С интересом отметить рекомендации, сделанные участниками Четвертой парламентской конференции Арктического региона, проходившей 27-29 августа 2000 г. в Рованиemi, Финляндия, и содействовать Старшим должностным лицам в рассмотрении этих рекомендаций для развития проектов и будущих действий;

28. С удовлетворением отметить продолжающееся развитие Университета Арктики, выразить признательность Финляндии за административную поддержку Университета, и воодушевить арктические государства и других партнеров поддержать развитие ключевых программ Университета...

Подписано представителями арктических государств в Барроу, 13 октября 2000 г.