

МОСКОВСКИЙ ЖУРНАЛ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА



- ПРАВО И СИЛА
В МЕЖДУНАРОДНЫХ
ОТНОШЕНИЯХ
- ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА ЕС
- ДОКУМЕНТЫ ОДКБ

Moscow Journal of International Law

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ:

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

Члены Редсовета:

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

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

Главный редактор - Ю.М. Колосов

Члены редколлегии:

**А.Х. Абашидзе, Л.Б. Архипова, К.А. Бекяшев, М.М. Бирюков,
А.Н. Вылегжанин, И.И. Котляров, Э.С. Кривчикова,
Е.Г. Ляхов, Ю.Н. Малеев, Ю.Э. Монастырский, А.И. Муранов,
П.В. Саваськов, Г.П. Толстопятенко,
Б.Р. Тузмухамедов (заместитель главного редактора),
О.Н. Хлестов, М.Л. Энтин**

Отв. секретарь

Д.Л. Смирнов

СОУЧРЕДИТЕЛИ:

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

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

Адрес редакции: 119454, г. Москва, пр-т Вернадского, д. 76

Телефон/факс: (095) 434 93 13

E-mail: mjil@mgimo.ru

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

РУКОПИСИ НЕ ВОЗВРАЩАЮТСЯ И НЕ РЕЦЕНЗИРУЮТСЯ

**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
№4 (52) 2003 октябрь-декабрь

Содержание

Вопросы теории

Петров Л.К. Концепция приоритета международного права в политике: советско-болгарские отношения – исключение из правила? 3

Обеспечение международной безопасности

Слово главного редактора 19

Правовой департамент МИД России. Правовая оценка применения силы против Ирака 20

Хлестов О.Н. Удастся ли США изменить систему международной безопасности? ... 26

Деханов С.А. Право и сила в межгосударственных отношениях 38

Замятин В.Ю. Военная операция «Freedom of Iraq» и международное право 49

Международные организации

Гликман О.В. Нормотворческая деятельность МОТ 55

Федорова М.П. К вопросу о «негосударственных участниках» механизма разрешения споров в рамках Всемирной торговой организации 75

Энтин М.Л. Правовые основы внешней политики Европейского Союза 86

Международное экономическое сотрудничество

Алибеков С.Т. Таможенный кодекс Казахстана: реальные шаги к гармонизации законодательств в ЕврАзЭС 117

Международное и внутригосударственное право

Лаптев А.Н. К вопросу о применении оговорки о публичном порядке при признании и исполнении иностранных решений в ФРГ (часть 1) 123

Дипломатическое право

Буриан А.Д. Дипломатическая служба Республики Молдова 140

Международное экологическое право

Вылегжанина Е.Е. Новые тенденции в развитии института ответственности в европейском экологическом праве 159

Научно-технический прогресс и международное право	
<i>Шульц О.С.</i> «Приватизация» насилия и информационная война в XXI веке	178
Международное уголовное право	
<i>Сафаров Н.А.</i> Европейский ордер на арест: трансформация процесса экстрадиции	194
Права человека	
<i>Жавзандолгор Б.</i> Имплементация международно-правовых норм о защите прав детей в национальное законодательство Монголии	216
Международное частное право	
<i>Муранов А.И.</i> Последствия вступления в силу АПК РФ 2002 г. для международного коммерческого арбитража в России (часть 2)	233
Избранные дела международной частноправовой практики коллегии адвокатов «Монастырский, Зюба, Степанов & Партнеры»	
<i>Ходыкин Р.М.</i> Еще один год британского МЧП	251
Страницы истории	
<i>Красов С.И.</i> Международно-правовые аспекты российско-французских отношений в годы Великой Отечественной войны (1941 – 1944 гг.)	266
Хроника	
<i>Хлестов О.Н., Медведева Д.О.</i> Движение российских ученых в защиту международного права	270
Высокая награда	274
Книжная полка	
<i>Бекашев Д.К.</i> Уникальный труд юриста-международника Моисеев Е.Г. Россия в современном мире: международно-правовые и внешнеполитические аспекты. Кн. I. М., Книга и бизнес, 2002. 376 с.	276
<i>Гаврилов В.В.</i> НОВОЕ ВАЖНОЕ НАЧИНАНИЕ (Международно-правовые чтения. Вып. 1 / Отв. Ред. П.Н. Бирюков. — Воронеж: Воронежский государственный университет, 2003. - 272 с.)	284
Кто есть кто в нашей науке	
Красов Сергей Иванович (Самара)	286
Документы:	
Заявление глав государств – участников ДКБ по случаю 10-летия подписания Договора о коллективной безопасности (Москва, 14 мая 2002 г.)	288
Заявление государств – участников Договора о коллективной безопасности в связи с террористическими актами в Соединенных Штатах Америки (Ереван, 12 сентября 2001 г.)	291
Заявление глав государств Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Российской Федерации и Республики Таджикистан в связи с угрозами безопасности в регионе Центральной Азии (Бишкек, 11 октября 2000 г.)	292
Заявление глав государств – участников ДКБ (Минск, 24 мая 2000 г.)	294
Договор о коллективной безопасности (Ташкент, 15 мая 1992 г.)	295
Предметный указатель статей и материалов	301

ВОПРОСЫ ТЕОРИИ

Концепция приоритета международного права в политике: советско-болгарские отношения – исключение из правила?

*Петров Л.К.**

Проблема соотношения международного права и политики является одной из самых острых и актуальных применительно к становлению международных отношений как в эпоху, ознаменовавшую конец «холодной войны», так и в последующий период.

Примером, в своем роде уникальным, на основе которого рассмотрим вышеозначенную проблему, служат международно-правовые аспекты советско-болгарских отношений в 80-х – самом начале 90-х годов XX века, с одной стороны, и ключевые элементы системы советско-болгарских отношений за социалистический период их развития, с другой стороны.

Следует особо подчеркнуть, что с правовой точки зрения именно период с 1980 по 1991 г. характеризуется наивысшими результатами и всеобъемлющим правовым регулированием в двусторонних советско-болгарских отношениях. В то же время нельзя не отметить, что в середине 80-х годов XX века зародились серьезные кризисные явления, связанные как с разрушением правовой основы торгово-экономических связей между СССР и Народной Республикой Болгарией (далее НРБ), так и с массовым невыполнением взаимных правовых обязательств, в первую очередь в силу фактического отказа советского руководства от соблюдения целого комплекса межправительственных и межведомственных соглашений в экономической сфере¹.

* Петров Люцкан Кирилов – аспирант кафедры международного права МГИМО (У) МИД России.

Указанная негативная тенденция в двусторонних отношениях являлась результатом принципиальных разногласий между Председателем Президиума Верховного Совета СССР, Генеральным секретарем ЦК КПСС М.С. Горбачевым и Председателем Государственного Совета НРБ, Генеральным секретарем ЦК БКП Тодором Живковым как в отношении концепции реформирования мировой социалистической системы, так и в вопросе о путях дальнейшего развития двусторонних отношений.

Во избежание голословных утверждений рассмотрим ключевые международно-правовые акты, составляющие фундамент советско-болгарских отношений в указанный период, а с другой – изложим и подвергнем анализу некоторые до недавнего времени недоступные для широкой общественности факты, документы и свидетельства, относящиеся к политической составляющей двусторонних отношений, оказавшиеся решающими для фактического замораживания и распада отношений по состоянию на 2002 г., разумеется, в контексте кардинальных качественных изменений в международных отношениях в конце 80-х и в течение 90-х годов XX века.

В первую очередь остановимся на Договоре о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между НРБ и СССР от 12 мая 1967 г.² (далее Договор 1967 года), на основе которого была построена вся система двусторонних соглашений во всех сферах взаимного сотрудничества.

Следует обратить внимание на то, что в Преамбуле Договора 1967 года³ содержатся ссылки на Договор о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между НРБ и СССР от 18 марта 1948 г. (далее Договор 1948 года), которые указывают на его «...историческую роль в укреплении братских отношений между НРБ и СССР...»⁴ и на необходимость в его «обновлении в соответствии с ... развитием политического, экономического и культурного сотрудничества между ними, а также с изменениями, произошедшими в Европе и во всем мире»⁵.

Представляется, что вышеприведенные формулировки не являются лишенной содержания рутинной декларацией либо данью текущей

¹ Костадин Чакъров, «От втория етаж към нашествието на демократите», Книгоиздателска къща «Труд», София, 2001. С. 130-131.

² Министерство на външните работи на НРБ «Външна политика на Народна Република България. Сборник от документи и материали в два тома», «Наука и изкуство», Т. 2, София, 1971. С. 311.

³ Там же. С. 311.

⁴ Там же. С. 312.

⁵ Там же. С. 312.

политической конъюнктуре, как очень часто, в силу инерционной, шаблонизированной структуры мышления, построенной на тотальном отрицании прошлого, в наше время квалифицируются подобные тексты. К моменту заключения Договора 1967 года советско-болгарские отношения вышли на качественно новый этап развития, характеризующийся все более масштабными процессами интеграции, прежде всего между экономическими и оборонными комплексами СССР и НРБ.

Ссылка⁶ в Договоре 1967 года на Варшавский договор о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи от 14 мая 1955 г. подчеркивает значимость еще одного основополагающего принципа советско-болгарских отношений – системы взаимных гарантий безопасности, представленной как в виде системы многостороннего Варшавского договора, так и в виде статьи 7 Договора 1967 года⁷. В ней закреплено право на индивидуальную и коллективную самооборону в соответствии со статьей 51 Устава ООН путем немедленного предоставления одной договаривающейся стороной любой помощи, включая военную, другой договаривающейся стороне, в случае если последняя подвергнется вооруженному нападению со стороны какого-либо государства или группы государств.

Договор 1967 года был заключен сроком на 20 лет с автоматическим продлением каждый раз на следующие 5 лет, если ни одна из договаривающихся сторон не денонсирует его путем уведомления за 12 месяцев до истечения соответствующего срока. Болгарская сторона ратифицировала договор 20 июля 1967 г., а обмен ратификационными документами состоялся 4 августа 1967 г. в Москве⁸.

Следует особо отметить, что по своей эффективности, надежности и военному потенциалу указанная система гарантий национальной безопасности Болгарии не имеет аналогов в истории существования нового болгарского государства с момента освобождения Болгарии от османского ига подписанием Сан-Стефанского мирного договора между Российской империей и Османской империей от 3 марта 1878 г.

В экономической сфере советско-болгарские отношения в 80-х годах XX века регулировались не только многосторонними соглашениями в рамках Совета Экономической Взаимопомощи, но главным образом «Генеральной схемой специализации и кооперирования в ма-

⁶ Там же. С. 312.

⁷ Там же. С. 314-315.

⁸ Там же. С. 315.

териальном производстве между НРБ и СССР до 1990 г.» от сентября 1979 г. (далее Генеральная схема)⁹.

Курс на всестороннее сближение и экономическую интеграцию между СССР и НРБ осуществлялся именно на основе Генеральной схемы. С принятием этого документа была подведена правовая основа для поднятия советско-болгарского экономического сотрудничества и интеграции на качественно новый уровень.

Главной отличительной характеристикой Генеральной схемы являлась ее обязательная сила для обеих сторон¹⁰ – документ был подписан уполномоченными представителями Правительств СССР и НРБ и был утвержден высшими представительными органами СССР и НРБ. В соответствии с договоренностью между сторонами на основе Генеральной схемы был подготовлен целый ряд отраслевых программ, и были подписаны соответствующие двусторонние соглашения.

Генеральная схема была разработана на срок до 1990 г. и, таким образом, охватывала период двух пятилетних планов. Мероприятия, представляющие собой содержание схемы, были включены в пятилетние планы обеих сторон и обеспечены соответствующими капитальными вложениями и ресурсами¹¹.

Генеральная схема предопределяла большую часть товарного обмена между СССР и НРБ¹², объемы которого фиксировались в долгосрочном торговом соглашении и в ежегодных протоколах о торговом обмене между двумя странами.

Таким образом, по нашему мнению, Генеральную схему можно с правовой точки зрения квалифицировать как полноценный двусторонний международный договор в сфере экономической интеграции, отражающий как уникальность взаимоотношений между СССР и НРБ, так и наивысшую точку всеобъемлющего правового регулирования комплекса экономических связей между двумя странами за всю историю их отношений.

Теперь обратимся к исследованию и анализу тех неизвестных до недавнего времени документов, фактов и свидетельств, которые позволят нам выявить суть и скрытые механизмы советско-болгарских отношений в период социалистического строительства, позволят

⁹ Министерство на външната търговия «Четиридесет години социалистическа външна търговия», «Наука и изкуство», Т. 1, София, 1985. С. 85.

¹⁰ Там же. С. 87.

¹¹ Там же. С. 87.

¹² Там же. С. 88.

объяснить главные причины и мотивы заключения практически всех ключевых двусторонних договоров и принятия иных документов международно-правового характера. Таким образом, на конкретном примере постараемся приблизиться к ответу на важнейший вопрос о взаимном влиянии и даже конвергенции международного права и политики, в конечном итоге признавая несомненный, выстраданный тысячелетним мировым опытом приоритет международного права в политике.

Поскольку обозначенный нами предмет исследования находится на стыке международного права и политики, представляется целесообразным кратко изложить некоторые фундаментальные характеристики советско-болгарских отношений в целом, а также привести некоторые исторические ремарки, раскрывающие содержание этих отношений в социалистический период их развития.

В первую очередь следует особо подчеркнуть, что ключевая роль в инициативном превращении Болгарии из рядовой «страны народной демократии» в ближайшего и самого верного союзника СССР принадлежала, с одной стороны, Председателю Государственного Совета НРБ, Генеральному секретарю Болгарской Коммунистической Партии Тодору Живкову и, с другой стороны, двум руководителям СССР – Председателю Совета Министров СССР, Первому секретарю ЦК КПСС Н.С. Хрущеву и Председателю Президиума Верховного Совета СССР, Генеральному секретарю ЦК КПСС Л.И. Брежневу.

В период становления советско-болгарских отношений (1944-1948 гг.) и до смерти И.В. Сталина в 1953 г. безраздельно господствовал асимметричный политико-идеологический подход в двусторонних отношениях. Подобное утверждение на первый взгляд может показаться странным в том смысле, что якобы в принципе между СССР и Болгарией не могло существовать иного подхода. Проникая в суть отношений, уясняешь, что с избранием Т. Живкова сначала Первым секретарем ЦК БКП, а впоследствии и Председателем Совета Министров НРБ и с избранием Н.С. Хрущева Первым секретарем ЦК КПСС, Председателем Совета Министров СССР в конце 50-х годов XX века были созданы предпосылки для устранения явной грубой асимметрии в двусторонних связях и для их поднятия на уровень теснейших, совершенно осознанных, инициативных и добровольных со стороны Болгарии союзнических отношений. В то же время эти отношения сохранили свой внешний идеологический характер, но, в сущности, стали гораздо более прагматичными.

После Венгерских событий 1956 года¹³ Болгария стала утверждать себя как самый верный и, что наиболее существенно, практически добровольный союзник Советского Союза в «социалистическом лагере»¹⁴. Более того, Болгария добровольно взяла на себя защиту советских интересов в рамках социалистической общности. В подтверждение сказанного приведем отрывок из записки посла НРБ в Польше Георгия Петрова, направленной в МИД Болгарии 17 августа 1957 г.: «...после моего возвращения в Польскую народную республику мне стало совершенно ясным, что здесь, вопреки шаблонным выражениям куртуазности, ведется широкая антисоветская пропаганда: на приемах, при встрече Хо Ши Мина и других высоких гостей из народно-демократических стран, чьи представители выдвигают лозунги или поднимают тосты за сплоченность и дружбу между странами социалистического лагеря во главе с Великим Советским Союзом, – это даже не передается текстуально в печати и в информационных бюллетенях. Ответственным польским людям сегодня не нравятся подобные лозунги и тосты и поэтому они их умалчивают. По моему мнению, мы не должны уступать ревизионизму ни на шаг...»¹⁵. Как видно из текста записки, болгарский посол идентифицирует «ревизионизм» в восточноевропейских странах с любым дистанцированием от Советского Союза¹⁶. При этом посол видит свою задачу в том, чтобы отстаивать на территории Польши интересы (!) СССР¹⁷. В этих целях в своих публичных заявлениях посол подчеркивает освободительную миссию Советской Армии в Восточной Европе. Так, в проекте тоста по случаю 9 сентября (День социалистической революции в Болгарии), направленного послом в МИД Болгарии, присутствовал следующий пассаж: «... Что касается нашего исключительно быстрого развития на пути к ...экономическому и культурному восходу – этим мы также обязаны прежде всего Великому Советскому Союзу, который продолжает проявлять огромную заботу о нашем всестороннем развитии...»¹⁸.

¹³ Институт по история, Българска академия на науките «България и Русия през ХХ век. Българо-руски научни дискусии», Издателство «ГУТЕНБЕРГ» София, 2000, «България и Съветският Съюз след Втората световна война – прагматизъм на българската позиция», Искра Баева. С. 427.

¹⁴ Там же. С. 427.

¹⁵ Там же. С. 427.

¹⁶ Там же. С. 427.

¹⁷ Там же. С. 427.

¹⁸ Там же. С. 427.

При всей очевидной идеологической окраске подобных выступлений они ярко свидетельствуют о той роли Болгарии в социалистическом сообществе, о которой шла речь выше.

После 1956 г. становятся все более отчетливыми различия в использовании словесных средств, даже в таких формальностях, как поздравительные телеграммы между социалистическими странами. Сравнение текстов официальных телеграмм между Болгарией и другими восточноевропейскими странами во второй половине 50-х годов отчетливо показывает, что болгарская сторона обязательно подчеркивает историческую роль СССР в социалистическом лагере, в то время как польские и венгерские официальные лица указывают только на параметры двусторонних отношений, не упоминая третьих стран, т. е. СССР¹⁹.

Таким образом, можно констатировать четкое различие между достаточно сдержанным отношением Польши и Венгрии к СССР, характеризующимся оценкой связей с СССР²⁰, прежде всего в соответствии с национальными интересами этих стран, и идеологически мотивированными, но в то же время, как ни парадоксально, все более прагматичными с экономической точки зрения отношениями Болгарии и СССР.

Наиболее ярким подтверждением этой тенденции является обсуждение на Декабрьском пленуме ЦК БКП 1963 г., на Июльском пленуме ЦК БКП 1973 г. и на встрече между Тодором Живковым и Л.И. Брежневым в 1973 г. вопроса о «теснейшем всестороннем сближении, а в перспективе и об объединении НРБ с Советским Союзом»²¹.

Указанный вопрос являлся и продолжает оставаться предметом пристального интереса как исследователей – историков и юристов, так и широкой общественности в Болгарии и России. Тем не менее как раз в публичном пространстве господствует упрощенная, шаблонная, политизированная и отличающаяся глубоким непониманием сути отношений между СССР и НРБ точка зрения, выраженная в клише «Болгария как шестнадцатая республика СССР».

На основе некоторых уже доступных документов – материалов вышеуказанных пленумов ЦК БКП от 1963 г. и от 1973 г., а также стенограммы «Беседы тов. Т. Живкова и тов. Л. Брежнева в правительствен-

¹⁹ Там же. С. 427.

²⁰ Там же. С. 427.

²¹ Там же. С. 428, ЦДА, ф.16, оп. 5, а.е. 600, л. 2.

ной резиденции «Воден»²² (Болгария) от 20 сентября 1973 г. – попытаемся изложить свое видение сути советско-болгарских отношений и обосновать фактор личных отношений между руководителями СССР и НРБ как практической и прагматичной основы для выработки того всеобъемлющего правового комплекса двусторонних договоров и соглашений, который к середине 80-х годов XX века давал основание говорить о высочайшем уровне интеграции между СССР и НРБ во всех сферах общественной жизни.

На наш взгляд, главным фактором, катализировавшим с болгарской стороны возникновение и обсуждение тезиса о возможном государственном объединении СССР и НРБ, являются важнейшие задачи по ускоренной модернизации и индустриализации Болгарии, стоящие перед Болгарской Коммунистической Партией. По мнению некоторых болгарских исследователей, директивы, принятые на VIII съезде БКП (ноябрь 1962 г.) ставили «почти абсурдные для нашей экономики задачи»²³ – до 1980 г, следовало, по примеру СССР, выйти на рубежи коммунистического строительства, для чего было необходимо увеличить национальный доход в 4,5-5 раз, промышленное производство в 6,5-7 раз и т.д.²⁴

В своей речи на митинге 26 февраля 1964 г. в Софии после возвращения болгарской партийно-правительственной делегации из Москвы Т. Живков заявил: «Цифры просты и ясны, но за ними кроется гора проблем. ...При современном уровне науки и техники и условиях в нашей стране немыслимо обеспечить быстрого развития машиностроения, энергетики, химии, сельского хозяйства, если Народная Республика Болгария развивается одна, в изоляции от остальных социалистических стран... Если мы хотим превратить Болгарию в машиностроительную страну, мы можем сделать это только при самой широкой специализации и кооперировании с социалистическими стра-

²² Стенограмма хранится в Центральном государственном архиве Болгарии (Архив ЦК БКП) под наименованием «Беседа тов. Т. Живкова и тов. Л. Брежнева в правительственной резиденции «Воден», 20 сентября 1973 г., размер стенограммы 37 машинописных страниц.

²³ Институт по история, Българска академия на науките «България и Русия през XX век. Българо-руски научни дискусии», Издателство «ГУТЕНБЕРГ» София, 2000, «България и Съветският Съюз след Втората световна война – прагматизмът на българската позиция», Искра Баева. С. 428.

²⁴ Министерство на външните работи на НРБ «Външна политика на Народна Република България. Сборник от документи и материали в два тома», «Наука и изкуство», Т. 2, София, 1971. С. 62-63.

нами, и прежде всего с Советским Союзом... Мы глубоко убеждены, что курс на дальнейшее сближение экономики нашей страны с советской экономикой – это единственно правильный путь развития Народной Республики Болгария... Он полностью отвечает национальным интересам страны...»²⁵. Это публичное выступление болгарского руководителя почти дословно перекликается с формулировками материалов закрытого Декабрьского пленума ЦК БКП от 4 декабря 1963 г. Разумеется, вопрос о дальнейшем сближении, а в перспективе о политическом слиянии НРБ и СССР обсуждался только на пленуме. Наконец, приведем высказывание одного из членов ЦК (Георги Павлов), которое, по нашему мнению, наиболее ярко и прямо отражает атмосферу пленума и рамки сближения: «Мы торгуем с вами (с СССР) на 70%. У нас нет средств покупать у капиталистов. У нас есть два выхода – либо выделять больше средств и покупать больше товаров у капиталистов, либо вы нас включаете в ваши балансы...»²⁶.

Таким образом, можно констатировать, что создание условий для осуществления намеченных планов болгарского руководства по ускоренной индустриализации страны и резкому повышению жизненного уровня населения было невозможным без всестороннего кооперирования и интеграции национальных экономик социалистических стран, и прежде всего экономик НРБ и СССР. Именно в этом, на наш взгляд, кроется действительная причина возникновения и рассмотрения вопроса о перспективах государственного объединения НРБ и СССР. Еще одним свидетельством прагматичной, но ясной и открытой, а не замуфлированной болгарской позиции является отсутствие обсуждения на пленуме вопроса о конкретных международно-правовых формах и механизмах объединения НРБ и СССР.

Дальнейшее развитие отношений подтвердило, с одной стороны, курс на всестороннее сближение НРБ и СССР, но без принятия конкретных мер в направлении объединения двух стран. Так, на Июльском пленуме ЦК БКП 1973 г. снова рассматривалась целостная концепция внешней политики Болгарии, где советско-болгарские отношения представлены как важнейшая часть внешних отношений Болгарии. В результате работы пленума был принят отдельный документ под

²⁵ Там же. С. 63-65.

²⁶ Институт по история, Българска академия на науките «България и Русия през ХХ век. Българо-руски научни дискусии», Издателство «ГУТЕНБЕРГ» София, 2000, «България и Съветският Съюз след Втората световна война – прагматизъм на българската позиция», Искра Баева. С. 428-429, ЦДА, ф.16, оп. 5, а.е. 583, л. 36.

названием «Основные направления развития всестороннего сотрудничества с СССР на этапе создания развитого социалистического общества в НРБолгария»²⁷.

С нашей точки зрения, в контексте настоящего исследования наибольший интерес представляет стенограмма беседы Л.И. Брежнева и Т. Живкова в резиденции «Воден» 20 сентября 1973 г. На встрече Т. Живков поставил перед Л. Брежневым несколько ключевых для Болгарии экономических и политических проблем: по поставкам электроэнергии, нефти, по ценам на болгарские сельскохозяйственные товары и по вопросу о Македонии, по вопросу о дальнейших перспективах сближения и возможного объединения с СССР.

В силу ограниченности природных сырьевых ресурсов Болгарии и тяжелой энергетической ситуации в стране Т. Живков отмечает, что «...нет другой социалистической страны, которая так бедна природными ресурсами, в том числе энергетическими ресурсами...»²⁸. Живков выражает желание болгарской стороны получать из Советского Союза недостающие объемы нефти для болгарской экономики сверх уже договоренных объемов и подчеркивает, что часть этой нехватки Болгария покроеет за счет импорта из арабских стран.

В отношении цен на сельскохозяйственную продукцию Т. Живков излагает ситуацию с разницей в болгарских дотациях на эту продукцию, при которой «на капиталистическом рынке мы продаем то, что нам стоит 100 левов – за 20-40 левов, а на социалистическом рынке – за 40-60 левов... Что мы предлагаем? Договориться с Советским Союзом, чтобы каким-то образом ликвидировать нашу дотацию на экспортную сельскохозяйственную продукцию, а также по ценам на следующую пятилетку. Я повторяю, мы не хотим идти на международные цены, но как минимум надо сделать что-то, чтобы ликвидировать этот 1 миллиард левов дотаций, которые наша страна ежегодно дает»²⁹. Следует пояснить, что в 1973 году 42-45% болгарского экспорта

²⁷ Институт по история, Българска академия на науките «България и Русия през XX век. Българо-руски научни дискусии», Издателство «ГУТЕНБЕРГ» София, 2000, «България и Съветският Съюз след Втората световна война – прагматизъм на българската позиция», Искра Баева. С. 429.

²⁸ Институт по история, Българска академия на науките «България и Русия през XX век. Българо-руски научни дискусии», Издателство «ГУТЕНБЕРГ» София, 2000, «България и Съветският Съюз след Втората световна война – прагматизъм на българската позиция», Искра Баева. С. 430.

²⁹ Там же. С.430.

составляла сельскохозяйственная продукция³⁰, и указанный 1 миллиард левов дотаций был очень тяжелым бременем для болгарской экономики – даже с учетом конвертируемой валюты, вырученной за экспорт сельскохозяйственной продукции на западные рынки, экономика страны с трудом справлялась с таким размером дотаций, прежде всего на советском экспортном направлении.

Наиболее важным обсуждаемым вопросом на встрече был международный вопрос в тесной связке с будущими перспективами самих советско-болгарских отношений. Т. Живков замечает: «...в нашей внешнеполитической деятельности, как и в нашей работе с братскими партиями по проблемам международного рабочего и коммунистического движения мы, как Вам хорошо известно, не предпринимает ничего без согласования с Вами...»³¹. Далее Тодор Живков делает критические замечания в адрес Георгия Димитрова за его позицию по македонскому вопросу: «...он фактически сам дал возможность югославам расположиться в нашей стране таким образом, как и сам Советский Союз не располагался в первые послевоенные годы. Югославы получили не только возможность свободно работать в Македонии, но и у них были свои представители в органах безопасности, в армии, везде...»³².

Таким образом, Т. Живков очерчивает круг болгарских интересов, не упуская возможности отметить свои личные заслуги в антиюгославской кампании после 1948 г.³³ Излагая и обосновывая болгарские требования, Живков использует наиболее весомые аргументы, связанные со строго конфиденциальными решениями пленумов ЦК БКП от 1963 и 1973 гг.: «...В конце 1963 года мы провели специальный пленум ЦК партии по этим вопросам, и приняли такое же решение, как и сейчас на нашем Июльском пленуме – о всестороннем сближении с Советским Союзом – и изложили [их] в специальном письме тов. Хрущеву, а потом я их изложил на отдельной встрече с ним. Но тогда не получилось так, как нам бы хотелось, не получилось то, что осуществилось сейчас с Вашим визитом...»³⁴. В этом, как считают некоторые историки³⁵, заключалось особое положение Болгарии, ее

³⁰ Там же. С. 430.

³¹ Там же. С. 430.

³² Там же. С. 430.

³³ Там же. С. 430.

³⁴ Там же. С. 430-431.

³⁵ Там же. С. 431.

особая заслуга перед Советским Союзом, взамен которой Живков добивался уступок по вышеизложенным пунктам. Как видно из ответа Л.И. Брежнева, аргументы Т. Живкова убедили советского руководителя, и представляется необходимым привести его слова по поводу перспектив будущего сближения между Болгарией и СССР: «Этот акт – исторический, о нем будут говорить поколения после нас»³⁶. В то же время в отношении механизмов и тактики выполнения «исторических» решений видение Л. Брежнева не слишком отличается от подхода ЦК БКП – «осторожно, в течение длительного периода времени, ...мы не должны делать иллюзий, что это произойдет за год-два, это будет продолжительный процесс, и мы так понимаем этот вопрос, ...и Вы должны поработать над вопросами сотрудничества. После этого надо провести встречу между представителями наших двух ЦК, чтобы обсудить методологию, посмотреть, что будем делать, что Вы будете делать...»³⁷. Л. Брежнев дал положительный ответ и на важнейший для болгарской стороны вопрос о конкретной помощи: «Политбюро отнесется с пониманием, и мы найдем много вариантов для удовлетворения вашего требования...».

И действительно, по некоторым оценкам³⁸, скрытая субсидия, предоставленная болгарскому сельскому хозяйству в результате достигнутых на встрече договоренностей и закрепленная в соответствующих торговых договорах (ежегодные протоколы, Долгосрочное торговое соглашение и иные), достигала 600 миллионов долларов США ежегодно.

Некоторые болгарские историки считают, что болгарское обещание о всестороннем «сближении» с будущей перспективой объединения СССР и НРБ сыграло роль разменной монеты в переговорах по совершенно конкретным и материальным вопросам³⁹.

На наш взгляд, не представляется допустимым и уместным сводить двусторонние переговоры руководителей двух союзнических государств, двух братских народов к банальному торгу и квалифициро-

³⁶ Там же. С. 431.

³⁷ Там же. С. 431.

³⁸ Костадин Чакъров, «От втория етаж към нашествието на демократите», Книгоиздателска къща «Труд», София, 2001. С. 92.

³⁹ Институт по история, Българска академия на науките «България и Русия през XX век. Българо-руски научни дискусии», Издателство «ГУТЕНБЕРГ» София, 2000, «България и Съветският Съюз след Втората световна война – прагматизъм на българската позиция», Искра Баева. С. 432.

вать, как это делают некоторые болгарские исследователи, переговорные позиции и требования болгарского руководителя по принципу «если мы верные, то хотя бы получить от этого материальные блага». Действительно, можно признать, что определенный прагматизм с болгарской стороны присутствовал, но следует также иметь в виду огромные средства, которые СССР экономил в силу отсутствия на территории НРБ советских военных группировок и соответствующей советской военной инфраструктуры, финансируемых из государственного бюджета СССР. По нашему мнению, также неправомерны выводы о том, что якобы Народная Республика Болгария получала незаслуженно привилегированные условия во взаимной торговле с СССР. Действительно, в торговых договорах, соглашениях и протоколах в скрытой форме были предусмотрены негласные договоренности между государственными руководителями обеих стран, но утверждать, что советское руководство шло на материальные уступки ради будущих заведомо нереализуемых проектов в виде государственного объединения СССР и НРБ, означает в недопустимой степени недооценивать интеллектуальный уровень лиц, принимающих ключевые решения в СССР. Очевидно, что как для Тодора Живкова, так и для советского руководства было ясным, что сама международная обстановка не позволяла осуществления акта объединения СССР и НРБ ни с болгарской, ни с советской стороны. На наш взгляд, с международно-правовой точки зрения СССР не был заинтересован в том, чтобы вместо надежного союзника в виде суверенного балканского государства получить в своем составе очередную союзную республику.

Представляется, что сама болгарская идея, инициатива о будущем гипотетическом объединении с СССР при всей ее кажущейся прагматичности являлась необязательной для реализации, пусть и в отдаленном будущем, формальной целью, формой особого отношения к Советскому Союзу как великому государству, продолжающему, олицетворяющему и успешно отстаивающему в международных отношениях российские исторические традиции и интересы, как символу двукратного освобождения Болгарии.

С избранием М.С. Горбачева в 1985 г. на пост Генерального секретаря ЦК КПСС и в 1988 г. на пост Председателя Президиума Верховного Совета СССР в отношениях между Советским Союзом и НРБ стала зарождаться и постепенно утвердилось негативная тенденция практически во всех сферах двустороннего сотрудничества. По свиде-

тельству Костадина Чакърова – одного из ближайших помощников Тодора Живкова – М.С. Горбачев прекратил скрытую ежегодную помощь Болгарии⁴⁰. К. Чакъров также указывает на «наступивший хаос в советской экономике»⁴¹, приведший к «брутальному невыполнению подписанных пятилетних соглашений и годовых протоколов между нашими странами. Это резко уменьшило физические объемы сырья и материалов, ввозимых из СССР»⁴². Далее Чакъров приводит данные о количестве сырья и материалов, недополученных Болгарией в период 1986-1990 гг. по сравнению с периодом 1981-1985 гг. и приводит оценку, сделанную в то время по поручению Т. Живкова, согласно которой «около 30% сырьевого эшелона болгарской экономики вышло из строя»⁴³.

Не останавливаясь подробно на истории эскалации негагивной тенденции в отношениях между Т. Живковым и М. Горбачевым, а как следствие, в отношениях между СССР и НРБ, отметим, что эта тенденция основывалась на принципиальных расхождениях во взглядах двух государственных руководителей как по ключевым вопросам всего комплекса отношений между СССР и НРБ, вопросам строительства и реформирования социализма, так и по курсу, проводимому М. Горбачевым в СССР. В подтверждение сказанного представляется необходимым привести часть стенограммы встречи между Т. Живковым и М. Горбачевым, состоявшейся 23 июня 1989 г. в Кремле⁴⁴. После вступительной информации М. Горбачева Т. Живков начинает свое изложение следующим образом: «Нигде не напечатано и вряд ли будет напечатано, но история распорядилась так, что социализм родился в наших странах до капитализма. Такова правда и таков источник больших трудностей, больших извращений и так далее и так далее. Если бы не было Сталина, был бы другой, но иного пути не было.

Это во-первых.

Во-вторых. Я согласен, что в начале 70-х годов мы не заметили больших перемен, которые были совершены в Европе и в мире. Произошли коренные изменения в производительных силах и в системе ценностей капитализма.

⁴⁰ Костадин Чакъров, «От втория етаж към нашествието на демократите», Книгоиздателска къща «Труд», София, 2001. С. 93.

⁴¹ Там же. С. 130.

⁴² Там же. С. 130.

⁴³ Там же. С. 131.

⁴⁴ Там же. С. 161.

В-третьих. После второй мировой войны мы поддерживали такое положение, которое обрекало нас на изоляцию и на застой. Таков пример с подразделениями А и Б. Мы знаем точку зрения классиков по этому вопросу, но нам это создало исключительно большие проблемы. В меньшей или в большей степени мы все заняли модель Советского Союза в целом, без изменения. Каждая попытка внести в нее что-то толковалась как ересь. Меня лично вызывали сюда пять-шесть раз, чтобы остановить всякие эксперименты. Я не говорю, что я какой-то новатор, но такова истина. То, что сейчас происходит у вас, меня беспокоит тем, что перестройка политической системы дико обгоняет перестройку производительных сил. Верно, что в истории они идут вместе, но это вопрос, который нужно хорошо взвешивать в соответствии с конкретными условиями. Вряд ли нам надо поступать так, как поступаете вы.

Вот моя оценка вашей перестройки...»⁴⁵.

По нашему мнению, приведенный пассаж не нуждается в комментариях. После указанной встречи и недолгой подготовительной работы на Ноябрьском пленуме ЦК БКП в 1989 г. (10 ноября) Т. Живков подал в отставку с поста Генерального секретаря ЦК БКП, а в конце 1989 г. был освобожден и с поста Председателя Государственного Совета Народной Республики Болгарии.

Закончилась эпоха невиданных достижений взаимного сотрудничества двух братских стран, в 1990-1991 гг. окончательно рухнула вся система двусторонних договоров, фактически перестали функционировать союзнические обязательства НРБ и СССР.

В заключение, основываясь на примере советско-болгарских отношений в социалистический период их развития, хотелось бы еще раз остановиться на проблеме соотношения международного права и политики.

Прежде всего, в силу наличия мощного позитивного исторического фундамента, важно отметить уникальность всего комплекса отношений между НРБ и СССР. Такое положение, с одной стороны, отводило международно-правовым основам двусторонних отношений вторичную роль по отношению к политике, уступая место личным договоренностям или, наоборот, разногласиям между руководителями НРБ и СССР. С другой стороны, в отношениях с любыми третьими странами именно международно-правовая форма советско-болгарских отно-

⁴⁵ Там же. С. 162.

шений являлась выражением их содержания. Как показал опыт отношений между СССР и НРБ, политические и идеологические основы, наконец, личные отношения между руководителями СССР и НРБ могут быть очень опасными с точки зрения стабильности и предсказуемости межгосударственных отношений, разумеется, с учетом конкретной исторической эпохи, а именно слома существующего общественно-политического строя, всего жизнеустройства наших стран, повлекшего за собой и слом всей правовой основы двусторонних отношений. По нашему мнению, взаимное влияние международного права и политики не должно превращаться в слияние одного и другого либо в соподчиненность одного другому. На первый взгляд, сразу возникает вопрос: а где приоритет международного права? Ведь с правовой точки зрения, разделяемой нами, международное право обладает приоритетом в политике. В том-то и дело – именно приоритетом, а не господством, как иногда толкуется приоритет.

Таким образом, можно сделать вывод, что несоблюдение баланса соотношения международного права и политики всегда приводит к печальным результатам, даже в таких уникальных отношениях, как советско-болгарские в социалистический период развития.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

В этом номере журнала под рубрикой «Обеспечение международной безопасности» публикуется серия материалов так или иначе касающихся применения вооруженной силы против Ирака. Общим мнением всех авторов этих материалов является неправомерность этой военной акции. Это точка зрения большинства отечественных юристов-международников.

Между тем, высказывается и иная точка зрения (например, статья Д. Рогозина в «Российской газете» от 19 августа 2003 г.). Разумеется, в международном праве имеется много аспектов, вызывающих научные дискуссии. Однако, как представляется, научная дискуссия должна опираться на действующее международное право, а не на гипотетические изменения в международном праве. Вряд ли можно согласиться с автором статьи в «Российской газете» в том, что угроза терроризма «вынуждает к более гибкому применению существующих правовых норм», а именно – к применению вооруженной силы против суверенного государства в порядке самообороны в соответствии со ст. 51 Устава ООН на том основании, что на территории этого государства окопались банды международных террористов.

Ст. 51 Устава ООН допускает самооборону в случае «вооруженного нападения» на члена ООН, т.е. речь идет об агрессии. В определении агрессии, принятом Генеральной Ассамблеей ООН в 1974 г., к актам агрессии отнесены, в частности, «засылка государством или от имени государства вооруженных банд, групп и регулярных сил или наемников, которые осуществляют акты применения вооруженной силы против другого государства...» Однако установление факта совершения агрессии – компетенция Совета Безопасности ООН.

Автор утверждает, что действия Грузии могут расцениваться как «косвенная поддержка групп террористов». Определение же агрессии 1974 г. говорит о «засылке государством или от имени государства» вооруженных банд. Не слишком ли много гибкости в толковании международного права Д. Рогозиным?

Главный редактор

Правовая оценка применения силы против Ирака*

В обоснование военной операции против Ирака делаются ссылки на резолюции Совета Безопасности ООН 678 (1990), 687 (1991), 1441 (2002).

С таким обоснованием нельзя согласиться. Указанные резолюции Совета Безопасности, рассматриваемые в их совокупности, а также в сочетании с другими резолюциями Совета по Ираку, официальными заявлениями государств о понимании этих резолюций и положениями Устава ООН, на основании которых они были приняты, свидетельствуют о том, что Совет Безопасности в данном случае не уполномочивал государства-члены на применение силы против Ирака.

В соответствии с пунктом 2 резолюции 678 Совет уполномочил «государства-члены, сотрудничающие с правительством Кувейта,... использовать все необходимые средства, с тем чтобы поддержать и выполнить резолюцию 660 и все последующие соответствующие резолюции и восстановить международный мир и безопасность в этом районе». Это было разрешение на самостоятельное принятие государствами решения о применении силы против Ирака в связи с его вторжением в Кувейт.

Этот мандат был, однако, ограничен резолюцией Совета Безопасности 686. Она, среди прочего, подтвердила приверженность всех государств-членов независимости, суверенитету, территориальной целостности Ирака и приняла к сведению намерение государств-членов, сотрудничающих с Кувейтом, как можно скорее прекратить военное присутствие в Ираке по достижении целей резолюции 678. Кроме того, согласно пункту 4 резолюции 686 положения резолюции 678, которые содержат мандат на применение силы против Ирака, действуют только в течение периода, необходимого для того, чтобы Ирак выполнил пункты 2 и 3 резолюции 686 (эти пункты, в частности, налагали на Ирак требования, связанные с прекращением действий, направленных на аннексию Кувейта, и с ликвидацией последствий вторжения в Кувейт). Кроме того, в пункте 8 резолюции 686 Совет Безопасности

* Правовой департамент МИД России.

постановил, что он будет продолжать активно рассматривать этот вопрос «в целях обеспечения быстрого окончательного прекращения военных действий».

Еще более важное значение в этом контексте имеет резолюция Совета Безопасности 687. В преамбуле этой резолюции вновь принимается к сведению намерение государств-членов, сотрудничающих с Кувейтом, как можно скорее, прекратить военное присутствие в Ираке в соответствии с пунктом 8 резолюции 686. В пункте 6 резолюции 687 Совет Безопасности отметил, что как только Генеральный секретарь уведомит его о завершении развертывания наблюдателей ООН, для государств-членов, сотрудничающих с Кувейтом, будут созданы условия для прекращения их военного присутствия в Ираке в соответствии с резолюцией 686.

Установив далее в резолюции 687 новые обязательства Ирака, в частности обязательства по разоружению, Совет Безопасности в пункте 33 этой резолюции объявил, что после принятия Ираком этих обязательств «вступает в силу официальное прекращение огня между Ираком и Кувейтом и государствами-членами, сотрудничающими с Кувейтом в соответствии с резолюцией 678».

Сразу вслед за положением об официальном прекращении огня в резолюции 687 следует положение, имеющее ключевое значение для толкования решений Совета Безопасности по Ираку. В пункте 34 резолюции 687 Совет Безопасности постановил, что будет «продолжать рассмотрение этого вопроса и предпринимать такие дальнейшие шаги, которые могут потребоваться для осуществления настоящей резолюции и обеспечения мира и безопасности в этом районе».

Положения резолюций 686 и 687 ясно свидетельствуют о том, что очевидным намерением Совета Безопасности было не только ввести прекращение огня на условиях, установленных в резолюции 687, но и ограничить во времени мандат на применение силы, содержащийся в пункте 2 резолюции 678, а также прекратить военное присутствие в Ираке государств-членов, сотрудничающих с Кувейтом. Главное же в том, что эти положения отражают намерение Совета Безопасности ясно продемонстрировать, что далее рассмотрением вопроса о ситуации в Ираке и вокруг него будет заниматься именно Совет Безопасности, и что именно он, а не самостоятельно государства-члены, будет принимать решения, которые могут понадобиться для обеспечения выполнения условий прекращения огня, установленных резолю-

цией 687, и, соответственно, для обеспечения мира и безопасности в этой связи, включая, как это очевидно, применение силы.

Резолюцией 687 Совет Безопасности вернул себе прерогативу принятия решений по поддержанию международного мира и безопасности применительно к Ираку, включая применение силы против него, которая была в связи с вторжением Ирака в Кувейт делегирована резолюцией 678 государствам-членам, сотрудничающим с Кувейтом. Согласно резолюции 687 именно Совет Безопасности, а не самостоятельно государства-члены, решает, имело ли место нарушение условий прекращения огня, и если условия прекращения огня были нарушены, то какие меры должны быть приняты в этой связи.

Следовательно, резолюция 687 не дает оснований полагать, что право определять невыполнение Ираком его обязательств по этой резолюции (являющихся условиями прекращения огня) и, соответственно, право принимать решения о применении силы и после принятия резолюции 687 по-прежнему принадлежит государствам-членам, сотрудничающим с Кувейтом.

О таком понимании ситуации свидетельствуют, например, многочисленные официальные заявления российской стороны, делавшиеся в течение 90-х годов. Россия, подчеркивая необходимость выполнения Ираком соответствующих резолюций Совета Безопасности, вместе с тем неоднократно осуждала не санкционированное Советом Безопасности применение силы против Ирака и настаивала на необходимости осуществления всех дальнейших шагов в отношении Ирака в рамках Совета Безопасности. Россия неоднократно выступала против попыток интерпретировать принятые Советом Безопасности резолюции по Ираку как представляющие собой во всей их совокупности «достаточную основу для применения против Ирака силы». При этом подчеркивалось, что именно Совет Безопасности в соответствии со своей главной ответственностью за поддержание международного мира и безопасности полномочен принимать решения о дальнейших шагах в ситуации вокруг Ирака¹.

¹ См., например, заявление Президента Российской Федерации от 17.01.1998 г.; заявления Правительства Российской Федерации в связи с ситуацией в Ираке от 03.09.1996 г.; сообщения МИД для печати в связи с ситуацией вокруг Ирака от 26.01.1998 г., 06.11.1998, 12.11.1998 г., 17.11.1998 г., 29.05.1999 г.; заявление официального представителя МИД России от 12.02.1999 г. о продолжении работы в Совете Безопасности ООН по согласованию новых подходов к взаимоотношениям ООН с Ираком; заявление МИД России от 17.12.1999 г. в связи с принятием резолюции Совета Безопасности 1284.

Не изменила правовую ситуацию и резолюция 1441. Она среди прочего, напоминает о положениях пункта 2 резолюции 678; констатирует, что Ирак существенно нарушал и продолжает существенно нарушать обязательства, предусмотренные соответствующими резолюциями, включая резолюцию 687; напоминает, что Совет Безопасности неоднократно предупреждал Ирак, что дальнейшее нарушение им своих обязанностей приведет к серьезным для него последствиям.

Тем не менее, она предоставляет Ираку последнюю возможность выполнить свои обязанности по разоружению и, соответственно, вводит усиленный режим инспекций в целях обеспечения полного и поддающегося проверке завершения разоружения, предусмотренного резолюцией 687 и последующими резолюциями Совета. Кроме того, в резолюции 1441 Совет постановил, что ложные сведения и упущения в заявлениях, представленных Ираком, несоблюдение Ираком этой резолюции и нежелание в полной мере сотрудничать в ее осуществлении, будут представлять собой еще одно существенное нарушение Ираком своих обязанностей.

Эти жесткие формулировки свидетельствуют о том, что Совет Безопасности сделал Ираку последнее предупреждение. Ирак уже находится в состоянии существенного нарушения обязательств, и, если он допустит еще одно существенное нарушение, его ждут серьезные последствия.

Однако Совет Безопасности в резолюции 1441 не уполномочивает государства-члены самостоятельно давать оценку выполнению Ираком обязательств, налагаемых на него как данной резолюцией, так и резолюциями, предшествующими ей, включая резолюцию 687. Текст резолюции 1441 свидетельствует о прямо противоположном. Ее резолютивная часть практически полностью посвящена изложению механизма контроля за действиями Ирака. В соответствии с резолюцией 1441 этот контроль осуществляют инспекторы ООН (ЮНМОВИК) и МАГАТЭ. Они представляют свои доклады Совету Безопасности для, как указывается в пункте 4 резолюции, проведения оценки в соответствии с ее пунктами 11 и 12. В свою очередь, в пунктах 11 и 12 определяются действия ЮНМОВИК, МАГАТЭ и Совета Безопасности в случаях невыполнения Ираком его обязанностей по разоружению или любых помех с его стороны в осуществлении инспекционной деятельности. В пункте 12 Совет Безопасности постановляет немедленно собраться по получении доклада в соответствии с пунктами 4 или 11,

чтобы рассмотреть ситуацию и необходимость полного соблюдения всех соответствующих резолюций Совета в целях обеспечения международного мира и безопасности. И, наконец, после предупреждения Ирака о возможных серьезных последствиях (пункт 13) в пункте 14 Совет постановляет продолжать заниматься этим вопросом.

Таким образом, весь механизм контроля и оценки выполнения Ираком обязательств по резолюциям Совета Безопасности сосредоточен согласно резолюции 1441 в руках Совета Безопасности. Соответственно, только сам Совет мог констатировать нарушение Ираком резолюции 1441. Однако окончанию работы инспекторов и, следовательно, рассмотрению их окончательного доклада Советом Безопасности помешало начало военных действий.

В резолюции 1441 нет положений, уполномочивающих государства-члены самостоятельно принимать решения о применении силы против Ирака. Напоминание о резолюции 678 содержится лишь в преамбуле резолюции 1441. В постановляющей части резолюции 1441, где излагаются собственно решения Совета Безопасности, резолюция 678 не упоминается. Зато и в постановляющей, и в преамбулярной части резолюции 1441 содержатся многократные ссылки на резолюцию 687, которой, как отмечалось выше, Совет вернул себе прерогативу принятия решений о применении силы против Ирака.

С учетом изложенного напоминание в преамбуле резолюции 1441 о резолюции 678 не может рассматриваться как возобновление полномочий государств-членов самостоятельно принимать решение о применении силы в отношении Ирака. Это напоминание было лишь предостережением Ираку о том, что решение о таком возобновлении полномочий может быть принято Советом Безопасности, если он решит, что Ирак нарушил обязательства по резолюции 1441, и для него должны наступить такие серьезные последствия, которые будут сформулированы Советом.

В связи с принятием резолюции 1441 три постоянных члена Совета Безопасности – Китай, Франция и Российская Федерация – выступили с совместным заявлением, в котором утверждалось, что эта резолюция Совета Безопасности исключает любой автоматизм в применении силы. Насколько нам известно, другие члены Совета Безопасности не заявляли по итогам принятия резолюции 1441 о каком-либо принципиально ином ее понимании. В заявлении трех постоянных членов Совета также отмечалось, что в случае несоблюдения Ираком своих

обязательств будут применяться пункты 4, 11 и 12 резолюции 1441. Соответственно, в этом случае вопрос о дальнейших шагах должен был быть решен Советом Безопасности на основе доклада ЮНМОВИК и МАГАТЭ. Исходя именно из такого понимания резолюции 1441, Китай, Франция и Россия поддержали эту резолюцию, которая была принята единогласно. О таком понимании резолюции 1441 большинством постоянных членов Совета Безопасности было хорошо известно, в т.ч. и тем государствам, которые теперь дают иное толкование этой резолюции в обоснование своих действий.

10 марта 2003 г. Генеральный Секретарь ООН отметил, что если США или другие выйдут за рамки Совета и предпримут военные действия, то это не будет соответствовать Уставу ООН.

То, что после резолюции 687 только Совет Безопасности мог принять решение о применении силы против Ирака, следует не только из собственно резолюций 1441 и 687, но из их толкования в контексте соответствующих положений Устава ООН.

Поддержание международного мира и безопасности и принятие для этого эффективных коллективных мер является, согласно статье 1 Устава ООН, основной целью Организации. Для достижения этой цели все члены Организации, в соответствии с пунктом 4 статьи 2 Устава, должны воздерживаться от угрозы силой или ее применения. За исключением реализации права на самооборону, Устав ООН допускает применение силы только на основе соответствующего решения Совета Безопасности, принятого по главе VII Устава. Главная ответственность Совета Безопасности за поддержание международного мира и безопасности возложена на него в соответствии со статьей 24 Устава. В свете именно этих положений Устава, являющихся отражением идеологии ООН как системы коллективного поддержания международного мира и безопасности, и следует толковать положения резолюций Совета Безопасности.

Суммируя изложенное: ни толкование самих по себе резолюций 678, 687, 1441 в их сочетании, ни тем более их толкование в контексте положений Устава ООН не дает оснований утверждать, что у государств, применяющих сейчас силу против Ирака, было право самостоятельно принимать решение о таких действиях. Для применения силы против Ирака в данном случае требовалось новое решение Совета Безопасности ООН. В отсутствие такого решения применение силы против Ирака является неправомерным.

Удастся ли США изменить систему международной безопасности?

*Хлестов О.Н.**

Война в Ираке ушла в прошлое. Обострения между США и рядом стран – Францией, Германией, Россией – сглаживаются, чему способствовал ряд встреч глав государств и правительств в Санкт-Петербурге, Эвиане (Франция) и других местах. Сейчас продолжается дискуссия о том, как будут развиваться отношения между Россией и США: высказываются самые различные оценки и предположения. Поскольку обострение произошло из-за войны США против Ирака, необходимо разобраться, из-за чего же «обиделось» руководство США на страны, выступившие против этой войны.

Естественно, руководство США утверждает, что оно поступило правильно. Оценки других стран, их общественности различные. Одни поддерживают США, а другие считают, что они поступили неоправданно, незаконно. Однако для того, чтобы оценить события, происходящие на международной арене, тем более такое серьезное, как вооруженный конфликт, необходимо руководствоваться не эмоциями и не симпатиями к той или иной стране и ее лидерам, а опираться на международное право, устанавливающее правила поведения государств. Только так можно объективно оценить, какие действия государств правомерны, законны, а какие нет.

Современное международное право, созданная на его основе система международной безопасности сложились во второй половине XX века и коренным образом отличаются от того, что было ранее. Международное право имеет ряд отраслей, начиная от морского и кончая космическим правом. Его наиболее важная часть – принципы и нормы, определяющие, в каких случаях допустимо, правомерно применение вооруженной силы.

На протяжении всей истории человечества война была законным средством осуществления внешней политики и разрешения междуна-

* Хлестов Олег Николаевич – Чрезвычайный и Полномочный Посол, Вице-президент Российской Ассоциации международного права.

родных споров. Она использовалась для раздела и передела мира, упорочения позиций мощных держав в различных районах нашей планеты. Лишь в начале XX века появились первые ограничения права прибегать к войне: Устав Лиги наций 1918 года, Парижский договор 1928 года, известный как Пакт Бриана-Келлога.

После разгрома гитлеровской Германии и милитаристской Японии, союзники создали новую систему международной безопасности, воплощенную в Уставе ООН, принятом в 1945 году. Основные ее элементы:

- война как средство осуществления внешней политики и разрешения международных споров запрещена. Государство имеет право применять вооруженную силу лишь в двух случаях: первый – по решению Совета Безопасности ООН и второй – в случае вооруженного нападения на него. После террористического нападения на США 11 сентября 2001 г. статья 51 Устава ООН была интерпретирована Советом Безопасности ООН и всеми ее членами как признающая право государства на самооборону и в случае террористического нападения на него; сейчас необходимо разработать критерии, какое террористическое нападение дает право на самооборону и как его реализовывать;

- предоставление Совету Безопасности ООН от имени членов этой организации широчайших полномочий для обеспечения мира и безопасности государств, вплоть до применения вооруженной силы – меры принуждения.

Наряду с ними Совет проводит миротворческие операции с использованием вооруженных сил, отличающиеся от принудительных мер главным образом тем, что они проводятся с согласия противоборствующих, воюющих сторон. Державы, внесшие основной вклад в разгром фашизма и милитаризма, – СССР, США, Великобритания, Франция и Китай, – являясь постоянными членами Совета Безопасности и обладая правом вето, играют решающую роль в Совете. Кстати, право вето было введено в ООН по инициативе США и неоднократно – примерно 70 раз – применялось ими, что составляет $\frac{1}{4}$ всех случаев использования права вето в Совете.

Региональные организации – ОБСЕ, СНГ, ЛАГ и другие – могут проводить миротворческие операции в своих регионах без санкции со стороны Совета Безопасности, а принудительные меры – только с его согласия (глава VIII Устава ООН). Любое другое применение вооруженной силы неправомерно (это не затрагивает так называемую законную интервенцию, когда иностранные войска вводятся в пределы

другого государства с его согласия). Таким образом, международное право, система международной безопасности предоставляют постоянным членам Совета Безопасности ООН широкие права, но в то же время возлагают на них особую ответственность за поддержание мира, требуя координации их действий, поиска компромисса при принятии решений. Все члены ООН, в том числе США и Великобритания, неоднократно подчеркивали свою приверженность существующей системе безопасности, международному праву и обязательство его соблюдать: Парижская хартия для новой Европы 1990 года, в которой сказано, что ее участники будут укреплять мир на основе примата международного права; Декларация тысячелетия 8 сентября 2000 г., в которой главы государств и правительств всех членов ООН заявили, что они будут уважать верховенство права и соблюдать его в международных делах.

Иногда роль международного права недооценивается. В представлении недостаточно сведущих людей это какие-то абстрактные, далекие от жизни формулы. Однако это не так. Функционирование этой системы обеспечивает безопасность государств, создает благоприятные условия для их развития, сокращения военных расходов, повышения благосостояния населения. Международное право, ограничивая произвол мощных держав, служит интересам всех государств, особенно тех, которые не обладают значительным военным потенциалом.

Оценка войны в Ираке

Их (оценок) было множество, но главным образом с политических, военных и экономических позиций. Оценим ее с точки зрения международного права.

США и Великобритания начали войну против Ирака без разрешения Совета Безопасности ООН. Их попытки добиться такого разрешения были отвергнуты. Совет обеспечивал выполнение Ираком резолюций о разоружении политическими и дипломатическими средствами, включая международную инспекцию, что является наиболее эффективным способом проверки фактов, за что, кстати, обычно выступали и сами США. И это давало положительные результаты. Поэтому начинать военные действия для разоружения Ирака не было никакой необходимости. Тем более что сейчас появляется все больше информации о том, что руководители США и Великобритании преувеличивали угрозу создания и использования Ираком оружия массового уничтожения. Несостоятельными являлись и доводы США и

Великобритании о том, что они защищали права человека, освобождая население Ирака от диктатора: международное право не предоставляет государствам право применять вооруженную силу для защиты прав человека в другой стране или смены там существующего правительства. Лишь Совет Безопасности ООН может применять любые санкции, в том числе и военные, против члена ООН, если Совет сочтет это необходимым, в том числе и в случае серьезных, массовых нарушений прав человека.

Неоправданными являются и раздающиеся голоса, что США осуществляли право на самооборону: их военные действия далеко выходили даже за рамки интерпретации самообороны, изложенной в Национальной стратегии безопасности США (утверждена в сентябре 2002 г.); она допускает осуществление «опережающих действий» (preemptive) при возникновении «непосредственной угрозы» (imminent threat). Ирак не мог создавать США непосредственную угрозу – его войска были разгромлены за один месяц и американцы не могли не знать в каком состоянии они находятся, а военные действия США, начавшиеся против Ирака за тысячи километров от них никак не походили на опережающие.

Таким образом, США и Великобритания, начав военные действия против Ирака, совершили тягчайшее нарушение Устава ООН, своих международных обязательств. Как же реагировало на это международное сообщество?

Для сравнения уместно напомнить, что подобные действия США, совершенные ранее, решительно осуждались мировым сообществом. Так, военное нападение США на Ливию в 1986 году было расценено как «нарушение Устава ООН и норм международного права» (резолюция ГА ООН 41/38 от 20 ноября 1986 г.). Еще более резко была осуждена военная интервенция США в Панаму в 1989 году: Генассамблея ООН назвала ее «...вопиющим нарушением международного права, независимости, суверенитета и территориальной неприкосновенности...» Панамы, подчеркнув право этого государства «...свободно определять свою социальную, экономическую и политическую систему...» (резолюция 44/240 от 29 декабря 1989 г.). Сейчас обстановка в мире иная – ООН, другие международные организации не сумели выступить против США и Великобритании, и даже правительства мусульманских стран, чье население активно протестовало в связи с нападением на Ирак, занимали уклончивую позицию. В этих условиях

позиция Франции, России, Китая, Германии, выступивших против войны, заслуживает самой высокой оценки; они руководствовались не эгоистическими интересами – получение долгов от Ирака (что вообще эфемерно в ближайшее время), стремление сохранить контракты на разработку нефти в Ираке (кстати, никто не доказал, что это выгодно для бюджета России). Эти страны выступили, причем очень взвешенно, за соблюдение Устава ООН, международного права, и позиция США выглядит странно – нарушители права, начавшие войну, «обиделись» на тех, кто защищал права, хотя США и Великобритания активно выступают за демократию, а ее основа – соблюдение законности, права.

Сумеют ли США изменить систему международной безопасности?

Возникает вопрос: что будет дальше? Ограничатся ли США «спасением» мирового сообщества только от Ирака или пойдут дальше по такому же пути? В последнее время не раз раздавались угрозы со стороны США в адрес Ирана, Сирии. Будут ли они реализованы – вопрос спорный; имеются разные точки зрения. Но что ясно проглядывает, так это стремление руководства США применять вооруженную силу в обход Совета Безопасности ООН и закрепить за США право применять ее там и тогда, когда они сочтут это необходимым. Причем это происходит на фоне оживления в США концепции бремени белого человека, которая использовалась для оправдания колониализма, а также рассуждений об ответственности США за поддержание международной стабильности и демократии, поскольку ООН якобы не в состоянии это делать.

Возникает вопрос: удастся ли руководству США добиться своих целей? Сейчас они являются самой мощной державой. На долю США приходится 1/3 мирового ВВП. Их военный бюджет – 300 млрд. долларов – в два раза больше военного бюджета всех стран Евросоюза, вместе взятых.

США заслуживают уважения, когда направляют свою мощь на благо человечества, на решение таких задач, как борьба с международным терроризмом, защита окружающей среды, ликвидация болезней, борьба с нищетой и голодом. Но сейчас положение иное: линия США создает угрозу мировому сообществу, всем странам и народам, и пора ударить в набат.

Оценивая развитие событий, можно сделать вывод, что США все же не удастся изменить существующую систему международной безопасности, международное право в силу объективных факторов. Остановимся на некоторых из них.

1. Роль международного права в XXI веке будет возрастать под влиянием НТР, глобализации, причем усиливается тенденция к созданию международных организаций и учреждений, в том числе судебных, в целях повышения эффективности международно-правовых норм: создание Международного трибунала ООН по морскому праву, Международного уголовного суда (Римский статут ратифицировало уже более 100 государств), международных трибуналов по Югославии, Руанде и Сьерра-Леоне, европейских судов. Различные международные органы, например, Комиссия ООН по правам человека, все более наделяются правом контроля за выполнением государствами международных обязательств. Попытки возродить правомерность использования войны для разрешения споров – это стремление повернуть развитие человечества вспять. Но остановить прогресс невозможно.

2. Осуществление линии США, подрывающей систему международной безопасности, создало бы угрозу малым странам, так как вслед за США и другие крупные державы стали бы вновь прибегать к войне. Использование США вооруженной силы в нарушение права подталкивает к аналогичным действиям и другие державы. Вот и руководство КНДР прибегло к атомной дипломатии, угрожая созданием и применением ядерного оружия. Что касается постоянных членов Совета Безопасности ООН – России, Франции и Китая, то их позиции в вопросах применения санкций были бы существенно подорваны, а влияние на международные дела ослаблено. Поэтому эти страны будут неизбежно выступать против девальвации роли Совета. Как показывает опыт, такую же позицию будут занимать и многие другие, как крупные (Германия, Индия), так и небольшие государства (Бельгия, Нидерланды – родина Гуго Гроция, внесшего огромный вклад в развитие международного права).

3. США не могут изменить Устав ООН без согласия других постоянных членов Совета Безопасности: поправки к Уставу должны быть поддержаны ими в Совете и затем ратифицированы. Наивно ожидать, что Россия, Франция и Китай пойдут на это. Следовательно, использование США вооруженной силы вопреки положениям Устава ООН явится нарушением международного права, а нарушение права не создает право.

4. Военные действия против Ирака привели к усилению антиамериканизма не только в мусульманских, но и в других, в том числе европейских, странах. Свергнув правительство С. Хусейна и став оккупирующей державой, США при управлении Ираком сталкиваются с серьезными трудностями, поскольку в стране существует масса сложных политических, экономических, социальных, религиозных и национальных проблем. США не обеспечивают нормальное положение, нормальную жизнь в Ираке, что должна делать оккупирующая держава согласно международному праву. В случае проведения непропорциональных военных действий против других стран эти трудности, как и в Афганистане, будут возрастать и ложиться тяжелым бременем на плечи американцев. Это также усилит антиамериканские настроения, что может негативно сказаться на сотрудничестве США с другими странами в сферах, представляющих для них интерес, например борьба с международным терроризмом. Последние события показывают, что в США начинают понимать, что участие ООН в урегулировании положения в Ираке отвечает и интересам США, в связи с чем они все больше выступают за активизацию ООН в этом процессе. И хотя не исключено, что американцы стремятся лишь использовать ООН в виде ширмы, сохраняя за собой решающую роль, участие ООН полезно; но, естественно, при максимальном влиянии на развитие событий в Ираке.

Борьба за сохранение международного права

Поскольку линия США направлена на разрушение сердцевины международного права – системы международной безопасности, задача мирового сообщества – организовать защиту этого права. И это долг всех стран. Крупные державы – Россия, Франция, Китай, Германия, Индия, Мексика – могли бы быть лидерами в этой борьбе.

Порой раздаются голоса, что критика США, противодействие их линии на подрыв системы международной безопасности недопустимы, так как это может привести к ухудшению отношений с ними, в том числе и России. Но на международной арене происходит не только сотрудничество, но и борьба, поскольку интересы государств порой не совпадают. Международное право содержит целую систему способов и средств для мирного разрешения международных противоречий и споров: переговоры, добрые услуги, посредничество, следственные и согласительные комиссии, арбитраж, судебные процедуры, международные организации, в особенности СБ ООН. Задача – более эффек-

тивно использовать эти средства. Россия, как и другие державы, особенно постоянные члены Совета Безопасности, не может не защищать свои позиции на международной арене, в ООН, и это должны понять американцы, тем более что Россия обычно поддерживает правомерные действия США. Примеры – события в Афганистане. США расценили террористическое нападение 11 сентября как вооруженное нападение, в связи с чем возникает право на самооборону по ст. 51 Устава ООН. Россия активно поддержала этот подход, в том числе и в Совете Безопасности ООН, который подтвердил позицию США. Наша страна рассматривала военные действия американцев против талибов в Афганистане как правомерные, содействуя их осуществлению, что было полезно для США¹.

То же самое в борьбе с международным терроризмом. Россия действует совместно с США, в том числе в Совете Безопасности ООН и его Антитеррористическом комитете. Есть масса других сфер, где Россия, как и иные державы, могла бы плодотворно сотрудничать с США: освоение космоса, исследования нашей планеты, различные социальные проблемы и т.п.

-Таким образом, возможная негативная реакция руководителей США на защиту Россией ее законных прав и интересов, международного права, системы международной безопасности не должна выходить за рамки обычных отношений между государствами, как это было у США с Евросоюзом, Японией, Китаем, Индией, несмотря на возникавшие порой обострения. И преувеличивать значение обострения отношений между Россией и США, если Россия будет выступать в защиту международного права, не следует. К тому же США и сами порой создают проблемы для России, как, например, полеты их разведывательных самолетов вдоль границ Российской Федерации с Грузией, на что Россия, естественно, не может не реагировать.

Защищая существующую систему международной безопасности, необходимо принять меры для ее совершенствования, учета интересов и тех, кто не полностью удовлетворен этой системой. План мероприятий в этой области, который следовало бы разработать, в частности, и в России, мог бы включать следующие элементы:

1. Повышение эффективности международных органов с целью обес-

¹ Подробнее об этом см. статью «Вооруженная борьба против международного терроризма (политико-правовые аспекты)», опубликованную в «Московском журнале международного права». 2003. №4.

печения выполнения международно-правовых норм, международных обязательств государств, и в первую очередь Совета Безопасности ООН. В Комитете по пересмотру Устава ООН имеется немало предложений о повышении роли ООН и ее Совета Безопасности, которые могут быть использованы. Один из вопросов – расширение числа постоянных членов Совета, с тем чтобы он пользовался большей поддержкой. Можно было бы ввести в Совет полупостоянных членов от различных регионов, например Германию и Японию от западных стран, Бразилию и Аргентину или Мексику от латиноамериканских государств, Индию и Пакистан или Индонезию от Азии, Нигерию и Египет от Африки. Эти страны входили бы в Совет как постоянные члены поочередно, на ограниченный срок, например на два года, и избирались бы странами своего региона. Можно было бы также подумать о том, чтобы они пользовались правом вето в отношении дел, касающихся их региона.

Что касается полномочий Совета Безопасности, то он должен больше уделять внимания вопросам, которые в современных условиях вызывают особый интерес у мирового сообщества, таким как борьба с международным терроризмом, чем уже занимается Совет, предотвращение распространения оружия массового уничтожения, защита прав человека. Поскольку правам человека сейчас придается особое внимание, Совет Безопасности мог бы специально рассматривать эту проблему. Учитывая критику в адрес Совета в связи с тем, что он не предотвратил геноцид в Камбодже, Совет мог бы создать специальный комитет для борьбы с международным терроризмом и разработать критерии, которыми Совет будет руководствоваться в случае грубых, массовых нарушений прав человека в той или иной стране, включая применение санкций, в том числе и военных. При этом во всех случаях, когда может возникать необходимость использования вооруженной силы для урегулирования проблем, возникающих в этих сферах отношений между государствами, вопрос об использовании таких сил может решаться только Советом Безопасности ООН.

В современных условиях военные расходы, особенно в связи с возрастанием стоимости военной техники, поглощают значительную часть бюджета многих стран. Было бы полезно наращивать в ООН усилия для сокращения военных расходов и использования высвобождающихся средств для повышения благосостояния народов всех стран.

2. В ООН уже принимались решения о повышении роли региональных организаций, о которых речь идет в главе VIII Устава ООН, в под-

держании мира: например, Декларация ООН 1994 года (резолюция 49/57 от 9 декабря 1994 г.). И эта линия оправданна, так как страны региона могут со знанием дела решать возникающие там вопросы. Известно, что государства Африканского континента разработали договор о применении принудительных мер по их инициативе, не учитывая ст. 53 Устава ООН. В этих условиях Совет мог бы, исходя из этой статьи, уполномочить региональные механизмы на проведение принудительных мер, если страны региона разработали и приняли соответствующую международно-правовую норму. Это отвечало бы интересам стран региона и вело бы к более широкой поддержке ими ООН.

3. В настоящее время миротворческие операции ООН с участием вооруженных сил проводятся по решению Совета Безопасности, хотя первая операция в 1956 году была осуществлена по решению Генеральной Ассамблеи ООН. Поскольку миротворческие операции проводятся с согласия противоборствующих, воюющих сторон и имеют иные задачи, чем принудительные меры, эти операции можно было бы проводить и по решению Генеральной Ассамблеи, что повышало бы роль всех членов ООН в рассмотрении вопросов поддержания мира.

4. Сейчас в США, а порой и в других странах, в том числе и в нашей, раздаются голоса, что ООН бесполезная организация, не сумела предотвратить многие вооруженные конфликты, изжила себя и на ее смену необходимо создать новую организацию. Подобные утверждения неоправданны и выдвигаются иногда, скорее для того, чтобы дискредитировать ООН. Однако эта организация и связанные с ней международные организации (специализированные учреждения ООН и МАГАТЭ – их около 20), именуемые «семья ООН» сыграли и продолжают играть огромную роль в развитии человечества. Сферы, в которых успешно осуществляется международное сотрудничество в рамках этих организаций, трудно перечислить. Это промышленность, и в первую очередь атомная, сельское хозяйство, мореплавание, охрана окружающей среды, здравоохранение, метеорология, авиация, освоение космоса и т.д. Особую роль ООН сыграла в развитии международного права: во второй половине XX века в этой области было сделано больше, чем за два предыдущих столетия. Например, права человека. После принятия Устава ООН, Всеобщей Декларации прав человека и разработки в рамках ООН ряда международных договоров права человека стали не внутренним делом государства, как это было ранее, а международной проблемой. Ныне политическая, дипломатическая за-

щита прав человека в другой стране не является вмешательством во внутренние дела государства, и это имеет огромное значение для защиты прав граждан во всех странах.

ООН не сумела предотвратить некоторые вооруженные конфликты, возникавшие после второй мировой войны, но Это было связано с существовавшей в мире сложной геополитической обстановкой, холодной войной, другими факторами. Но даже в этой сфере ООН сумела достичь определенных положительных результатов. В последние десятилетия ООН провела свыше 50 миротворческих операций более чем в 30 районах мира, причем 80% из них – внутренние вооруженные конфликты. В операциях участвовало свыше 700 тысяч военнослужащих и других лиц из 80 стран. В результате миротворческих операций ООН была сохранена или восстановлена государственность таких стран, как Камбоджа, Восточный Тимор, прекращены вооруженные конфликты, например между Эритреей и Эфиопией, сохранены миллионы жизней. Сейчас ООН в связи с прекращением холодной войны и изменением мировой обстановки наращивает свою миротворческую деятельность². В современных условиях успешное развитие науки, техники, медицины и всех других направлений деятельности человека возможно лишь в результате совместных усилий государств, что сказывается, в частности, на создании множества международных, межгосударственных организаций. Если после второй мировой войны их было 2-3 десятка, то сейчас – свыше 270. Главенствующую роль среди них играет ООН. А создать вместо нее другую организацию нереально. Поэтому разговоры о бесполезности ООН, ее ликвидации похожи на стремление лить воду на американскую мельницу. В этих условиях объективное освещение роли и значения ООН – долг и задача всех членов мирового сообщества, неправительственных организаций, средств массовой информации.

Нередко выступления в защиту ООН, и особенно международного права, воспринимаются политиками, государственными деятелями как наивность. Главное, по их мнению, – это политика, а международное право, международные инструменты, созданные на его основе, в том числе ООН, это что-то второстепенное. Это глубокое и очень опасное заблуждение, которое, к сожалению, довольно распространено. Политика должна осуществляться в рамках норм международного права при

² Подробней об этом см. доклады Генерального Секретаря ООН Кофи А. Аннана, представленные Генеральной Ассамблее ООН в 2000, 2001 и 2002 гг.

соблюдении государствами их международных обязательств. Человечество достигло высочайших успехов в технике, медицине: стоит на пороге клонирования человека, освоения других планет. Однако оно до сих пор не научилось разумно, мирными средствами разрешать возникающие разногласия и противоречия на своей собственной планете. Путь развития международного сообщества – это упрочение международного права, его неуклонное соблюдение, повышение роли ООН. И чем скорее поймут это политики, государственные деятели, тем быстрее будут исчезать вооруженные конфликты, которые в свете развития военной техники становятся все более кровавыми и разрушительными.

5. Евросоюз превратился в мощное объединение государств. Численность его населения превышает численность населения США, а доля в мировом ВВП составляет 1/3. Европейские государства, их парламенты, общественность относятся к международному праву с большим уважением, чем США. И хотя во время войны в Ираке мнения ряда европейских стран разошлись, Евросоюз стремится консолидировать позицию входящих в него стран по международным вопросам. Есть основание полагать, что Евросоюз, где большое значение придается роли права, будет поддерживать и существующее международное право, систему международной безопасности. Сейчас Евросоюз создает свои вооруженные силы численностью до 60 тыс. человек. В их задачи будет входить проведение миротворческих операций как в Европе, так и за ее пределами. России было бы полезно активнее сотрудничать с Евросоюзом по вопросам международного права и создания вооруженных сил этого союза как с военным формированием регионального характера.

Разумеется, что перечень подобных предложений мог бы быть расширен.

Право и сила в межгосударственных отношениях

*Деханов С.А.**

На протяжении практически всей длительной истории международные отношения знают, если отбросить нюансы, которые чаще были исключением чем правилом, два агрегированных типа мирорегулирования: силовое и нормативное¹. Регулирование поведения государств посредством силы ведет начало с глубокой древности. Управление посредством права долгое время было сопутствующим, и только в последнее время право стало более убедительным. При этом выбор у мирового сообщества небольшой: право или сила.

Первичным элементом права выступает правовая норма. В общей теории права признано, что нормы права с точки зрения логико-юридического подхода имеют трехчленную структуру, состоящую из гипотезы, диспозиции и санкции. В правовой норме содержится прежде всего указание на условие, при котором норма подлежит применению, – гипотеза; затем изложение самого правила поведения – диспозиция; наконец, указание на последствия невыполнения этого правила².

Кроме того, понятие права, как известно, употребляется в двояком смысле: в объективном и субъективном. Право в объективном смысле есть совокупность применяемых государством принципов, правовых норм. Право в субъективном смысле – конкретное воплощение абстрактного правила в конкретном правомочии личности. Право – понятие силовое.

Дать однозначное определение понятию «сила» невозможно, их множество. Профессор Ю.П. Давыдов в своей монографии «Норма против силы», цитируя известных американских политологов, приводит следующие определения понятия «сила»:

- Сила – власть над умами и действиями людей;
- Сила есть влияние;
- Сила на международной арене может быть определена просто как

* Деханов Сергей Александрович – к.ю.н., адвокат.

¹ См.: Давыдов Ю.П. Норма против силы. Проблема мирорегулирования. М.: Наука, 2002. С. 40.

² Бирюков П.Н. Международное право: учебное пособие. М.: Юрист, 1998. С. 32.

способность правительства одной страны заставить правительство другой страны предпринять то, что это последнее никогда не стало бы делать по своей воле;

– Сила может быть определена как способность получения желаемых результатов.

Сила имеет различные виды (военная, экономическая, политическая, финансовая, коммерческая, научно-техническая, культурная, идеологическая, информационная) и различные источники (геополитическое положение, природные ресурсы, уровень развития производительных сил страны, ее оснащенность передовой технологией, военная готовность, демографический фактор, национальный характер, национальная мораль, качество национального руководства и правительства, качество дипломатии)³. У всех этих разновекторных определений есть одно общее: сила во внешнем мире – это прежде всего способность одного государства влиять на поведение другого государства в желаемом для себя направлении, это способность устанавливать различные формы зависимости одного государства от другого (прямые, косвенные, опосредованные, с помощью насилия, убеждения, обещания выгод, лишения имеющихся преимуществ, создания условий, при которых остается лишь одна альтернатива, один выход из положения).

Однако какими бы полными и исчерпывающими ни представлялись нам вышеприведенные дефиниции силы, они не позволяют «перебросить» мостик от одного явления к другому – от права к силе – и рассматривать их логически нераздельно. Этого можно избежать, если попытаться представить силу через право (правовую норму). Силовой признак правовой норме придается прежде всего за счет действия ее санкции. Поэтому в одном случае силу можно рассматривать как один из способов реализации правовой санкции. В этом случае понятия силы и права становятся близки друг другу, просто объем понятия права в этом случае значительно шире объема понятия силы, и в этом смысле мы вправе говорить о правомерной силе. Во всех остальных случаях под силой следует понимать не ограниченную правом систему мер принуждения

Таким образом, получается, что понятие силы может быть выражено двойным способом:

сила – это не ограниченная правом система мер принуждения ;

сила – это способ (форма) реализации правовой санкции.

³ См.: Давыдов Ю.П. Указ. соч. С. 47-82.

К анализу данной дихотомии обращались известные ученые-юристы. Так, родоначальник науки международного права Г. Гроций в Прологоменах XIX упоминает одного из собеседников Платона, по мнению которого «законы впервые изобретены людьми из страха перед угрожающей обидой и люди принуждаются своего рода силой к соблюдению справедливости (права, курсив авт.), так что многие сами по себе слабые, желая избежать угнетения со стороны более сильных, чем они, объединяются для установления и соблюдения общими силами правосудия, чтобы, не будучи в состоянии порознь равняться с силами могущественными, одолеть их сообща»⁴.

Отдавая дань историческому материализму, следует также привести точку зрения тех ученых, кто считает, что право является понятием классовым, что в правовых нормах в первую очередь воплощается воля господствующего класса или доминирующей социальной группы, которая в той или иной степени подвергается корректировке со стороны различных социальных факторов, что слабые, будучи учитываемыми в качестве социального факта, довольствуются ложным сознанием того, что их интересы в праве учтены. Право есть воля сильнейшего; другими словами, право не получает своего внешнего осуществления, если оно лишено силы для проведения в жизнь. Солон сказал: «Узами силу и право навек сочета воедино»⁵. Право всегда предполагает силу, но только силу, санкционированную государством. Государство безраздельно пользуется сакральным правом применения силы.

Особенно наглядно все это проявляется в межгосударственных отношениях, где сила проявляется в первую очередь в виде международно-правового принуждения. Международно-правовое принуждение – это насилие, осуществляемое государством, сообществом государств, международными организациями. Насилие в данном случае – действие, направленное, на то, чтобы заставить то или иное лицо, группу лиц или целую категорию лиц вести себя так, как этого хочет применяющий насилие⁶.

Международно-правовое принуждение, по мнению С.В. Черниченко, имеет ряд особенностей:

1. В отличие от внутригосударственного, насилие в межгосударствен-

⁴ Гроций Г. О праве войны и мира. Репринт с изд. 1956 г. – М.: Ладомир, 1994. С. 49.

⁵ Гроций Г. Указ. соч. С. 49.

⁶ Черниченко С.В. Теория международного права. В 2-х томах. Старые и новые теоретические проблемы. М.: Издательство «Нимп», 1999. С. 215.

ной сфере осуществляется «не сверху», поскольку в сфере межгосударственной отсутствует единый централизованный аппарат принуждения и участники межгосударственных отношений не находятся друг над другом.

2. Участники межгосударственных отношений обеспечивают реализацию насилия с помощью принуждения, применяемого ими друг к другу индивидуально или сообща.

3. Принуждение может носить не прямой характер.

4. Набор средств и мер принуждения ограничен международным правом.

Существует санкционное и несанкционное принуждение. Что касается санкционного принуждения, то в современных условиях существует три категории индивидуальных материальных мер санкционного международно-правового принуждения: реторсии, репрессалии и вооруженные меры **самозащиты**⁷. Общие черты всех вышеперечисленных самозащитных мер можно свести к следующему:

1) они представляют собой реакцию государства на противоправное применение против него другим государством вооруженной силы, т.е. на одну из наиболее опасных разновидностей нарушения принципа неприменения силы.

2) они носят вооруженный характер;

3) их целью является пресечение соответствующего нарушения;

4) они должны быть соразмерны по масштабу и интенсивности правонарушения, в ответ на которое предпринимаются;

5) в принципе они ограничены территорией пострадавшего государства, исключая некоторые особые случаи (с учетом требования соразмерности).

Коллективные материальные меры санкционного принуждения подразделяются на институционные (принимаемые по решению международной организации) и неинституционные (принимаемые на основе соглашения между заинтересованными государствами вне рамок той или иной организации)⁸.

Несанкционное принуждение имеет договорный характер. Его особенностью является то, что оно не направлено против нарушителя международно-правовых предписаний, дозволений, запретов; его основаниями являются наступление форс-мажорных обстоятельств, не-

⁷ Черниченко С.В. Указ. соч. С. 250.

⁸ Там же. С. 273.

преодолимая сила и крайняя необходимость. Меры несанкционированного принуждения также подразделяются на индивидуальные и коллективные.

Любое другое принуждение, осуществляемое в межгосударственных отношениях, является противоправным принуждением и нарушает один из важнейших принципов международного права – «принцип неприменения силы». Генеральная Ассамблея ООН не раз принимала резолюции в поддержку принципа неприменения силы, раскрывавшие его содержание. И.И. Лукашук, анализируя принцип неприменения силы, полагает, что под силой понимается вооруженная сила, которая проявляет себя прежде всего через агрессивную войну (агрессию). Кроме того, нарушением принципа неприменения силы является угроза силой и превентивная самооборона.

Агрессия является наиболее тяжким преступлением, которое является посягательством на интересы не только государства-жертвы, но и всего мирового сообщества. Агрессия предполагает обязательное использование военной силы. Использование иных средств – экономических, политических – может быть квалифицировано как применение силы в плане рассматриваемого принципа, если по своему влиянию и результатам они подобны военным мерам⁹.

Что касается понятия «угроза силой», то в первую очередь под ним понимается угроза применения вооруженной силы. Противоречит принципу неприменения силы также и «превентивная самооборона».

Рассматривая вопрос о форме проявления силы, нельзя не коснуться и такого концентрированного проявления силы, как военные действия, война. Мы не ставим себе целью выяснить, является ли война мерой или средством принуждения, а ограничимся поиском ответа на вопрос: что же такое война – реализация права или голое применение силы.

В классическом (старом) международном праве война представлялась как мера принуждения в отношении государства. Однако отношение к юридической квалификации войны претерпело определенные эволюционные изменения. Большая заслуга в этом отводится Гаагским конвенциям. Как известно, Гаагские конвенции 1899 г. и 1907 г. о мирном разрешении столкновений различают «важные столкновения или разногласия» и «международные споры, не затрагивающие ни

⁹ Лукашук И.И. Международное право. Общая часть.: Учебник. – М.: Издательство Бек, 1997. С. 251.

чести и достоинства, ни существенных интересов». В первом случае в конвенциях прямо упоминается о возможности обращения к оружию. «Договаривающиеся Державы соглашаются в случае важности разногласия или столкновения, прежде чем прибегнуть к оружию, обращаться, насколько позволят обстоятельства, к добрым услугам или посредничеству одной или нескольких дружественных держав»¹⁰. Во втором случае о возможности обращения к оружию не упоминалось.

Для того чтобы война считалась «правомерной», требовалось лишь, чтобы военные действия были начаты с предварительным и недвусмысленным предупреждением, которое должно было иметь форму мотивированного объявления войны или форму ультиматума с условным объявлением войны»¹¹. С началом войны вступало в действие особое международное право – право войны. В соответствии с правом войны стороны находились в равном положении, поэтому результаты войны определялись результатами вооруженного противоборства между противниками. Международное право санкционировало то, что было добыто силой. Доктрина «правомерной войны» в старом международном праве не имела никакого основания.

Первый барьер на пути силы был поставлен в 1928 году на Парижской конференции, война как средство разрешения международных споров была признана незаконной.

С принятием Устава ООН в праве войны произошли принципиальные изменения. Покончено с его главной в прошлом частью – правом на войну. СБ ООН наделен широчайшими правами для обеспечения выполнения этого правила. Только он, действуя от имени всех членов ООН, уполномочен решать, какие меры необходимо предпринять для устранения угрозы мира или акта агрессии, а все члены ООН обязаны подчиняться его решениям и выполнять их (ст. 25 Устава ООН). Даже при осуществлении права на самооборону, предусмотренного ст. 51 Устава ООН, решающее слово остается за Советом Безопасности ООН. Государство, подвергшееся нападению, должно немедленно сообщить СБ ООН об ответных мерах и может применять их до тех пор, пока СБ ООН не примет иного решения.

В консультативном заключении Международного суда ООН по делу о правомерности угрозы или применения ядерного оружия 1966 г. го-

¹⁰ Цит. по: Тункин Г.И. Теория международного права / Под общей ред. проф. Л.Н. - Шестакова. М.: Издательство «Зерцало», 2000. С. 348.

¹¹ Тункин Г.И. Указ. соч. С. 349.

ворится, что комплекс «норм», который первоначально назывался «законы и обычаи войны», ... в дальнейшем стал именоваться «Международное гуманитарное право»¹².

Одной из радикальных, бесчеловечных форм проявления силы является терроризм. Россия последовательно обращала внимание мирового сообщества на необходимость принятия согласованных мер против террористических проявлений. Но наиболее согласованно и остро мировое сообщество заговорило об этом явлении, когда террористические акты были совершены только против США.

Однако и в прошлом мировое сообщество обращалось к этому вопросу. Так, в 1930 г. в Брюсселе на III Конференции по унификации уголовного права ее Генеральная Ассамблея приняла специальную резолюцию под заголовком «Терроризм», в которой были перечислены конкретные деяния, расцениваемые как терроризм. К таковым были отнесены: умышленный поджог, взрыв, распространение удушливых и смертоносных веществ, ... посягательство на жизнь, свободу, телесную неприкосновенность или имущество государства или частных лиц в целях осуществления политических или социальных идеалов. Первое определение терроризма как уголовно-правового понятия появилось на V Конференции, проходившей в Мадриде. Окончательная редакция определения терроризма квалифицировала его как применение какого-либо средства, способного терроризировать население, в целях уничтожения всякой социальной организации. Мы не будем сейчас говорить о видах терроризма, который, как известно, имеет следующие формы: политический терроризм, уголовный терроризм, государственный терроризм. Очевидно, все вышеперечисленные формы терроризма отличаются друг от друга по преследуемым ими целям.

3 октября 2001 года Россия и Совет Европы на своем совместном заседании подробно рассмотрели вопросы борьбы с терроризмом и укрепления общеевропейской безопасности. Возможно, после таких встреч у потерпевшего появятся новые способы защиты своих прав.

Совершенная неправомерность превращается в право потерпевшего потребовать в соответствии с обстоятельствами:

- 1) восстановления существующего ранее положения;
- 2) возмещения ущерба;
- 3) удовлетворения, которое может состоять в выражении соболезнования, салюте флагу потерпевшего государства, наказании виновных лиц;

¹² Лукашук И.И. Указ. соч. С. 271.

- 4) возмездия;
- 5) наказания.

Несомненно одно: борьба с международным терроризмом, в том числе и с использованием вооруженной силы, должна осуществляться на основе международного права, виновные в данном преступлении должны нести ответственность в установленном порядке как перед национальными судами, так и перед международной юстицией.

Современная история судебного рассмотрения международных споров охватывает более чем 200-летний период¹³. Этот отрезок времени можно разделить на пять периодов: с 1794 по 1871 г., с 1872 по 1898 г., с 1898 по 1919 г., с 1920 по 1945 г. и с 1946 по настоящее время. При этом в современном периоде отдельно необходимо выделить 1998 г., когда в Риме был подписан Статут Международного уголовного суда. Главными вехами, отмечающими эти периоды, являются англо-американский договор 1794 г.; третейский суд по «алабамскому делу» 1872 г.; мирная конференция в Гааге 1899 г.; статут постоянной палаты международного правосудия 1920 г.; устав Международного суда ООН 1945 г.

Несмотря на значительную роль, которую сыграли в международном правосудии англо-американский договор 1794 г. и создание третейского суда по так называемому «алабамскому делу», все же они носят ограниченный, региональный характер.

Первым универсальным международным судом является Постоянный третейский суд, созданный в 1899 г. во исполнение постановлений, содержащихся в конвенции о мирном урегулировании международных споров, подписанной в Гааге 29 июля 1899 г.

Орган, известный под наименованием Постоянного третейского суда состоял из:

- А) списка лиц, назначенных членами постоянного третейского суда;
- В) постоянного административного совета;
- С) международного бюро.

Постоянный третейский суд представлял собой едва ли что-либо большее, нежели метод и процесс третейского разбирательства. Он не был постоянным судом и фактически он не был даже судом, поэтому сколько-нибудь значительной роли этот суд в международном общении не сыграл.

¹³ См.: Менли О'Хадсон. Международные суды в прошлом и будущем / Под ред. проф. С.Б. Крылова. Госиздат Иностранной литературы. М.: 1947. С. 31.

В 1920 г. на основе статута Лиги наций была образована Постоянная палата международного правосудия. Устав Лиги наций, как известно, предусматривал 4 категории споров, которые могли быть переданы на арбитражное разбирательство:

- споры, связанные с толкованием договоров;
- споры по любому вопросу международного права;
- споры относительно существования какого-либо факта, который, если бы он был установлен, составил бы нарушение международного обязательства;
- споры о возмещении за такое правонарушение.

Несмотря на то, что Постоянная палата международного правосудия планировалась как суд всего сообщества государств, ее организация и ограничения, установленные в отношении ее юрисдикции, в целом не оправдали этого представления. Поэтому можно констатировать, что Уставом Лиги наций также не было достигнуто большого успеха в деле превращения судебного разбирательства во всеобщий метод урегулирования споров. Ярким подтверждением этого тезиса является вторая мировая война.

Помимо Постоянной палаты международного правосудия необходимо упомянуть и об арбитражных договорах, разработанных в Локкарно в 1925 г. Эти договоры предусматривали передачу на арбитражное разбирательство споров, которые имели своим содержанием «столкновение между сторонами по поводу их прав». Аналогичная формулировка была включена в Генеральный акт 1928 г. об отказе от войны для обозначения споров, в отношении которых признавалась обязательная юрисдикция Постоянной палаты международного правосудия.

Ярким примером торжества права над силой являются Нюрнбергский и Токийский международные военные трибуналы, которые впервые в истории человечества вынесли суровые приговоры лицам, виновным в преступлениях против мира, военных преступлениях и преступлениях против человечности.

В 1945 г. в рамках ООН был создан Международный суд ООН, сыгравший определенную роль в предотвращении межгосударственных конфликтов.

Международный суд ООН призван содействовать разрешению межгосударственных споров при обстоятельствах, когда все другие мирные средства урегулирования споров оказались неэффективными.

Решения, выносимые Судом на основе международного права и справедливости, не только служат основой урегулирования того или иного спора, но и содействуют прогрессивному развитию международного права и его институтов.

В 1998 г. был подписан Римский статут Международного уголовного суда, но процесс ратификации оказался сложным и длительным.

Статут вступил в силу. Международный уголовный суд будет рассматривать дела о геноциде, военных преступлениях и преступлениях против человечности, включая систематические убийства, пытки, изнасилования и сексуальное порабощение. Суд займется также агрессией, когда договорятся о формальном определении этого термина.

Настораживает тот факт, что США отозвали свои подписи от подписания статута. Очевидно, американская политическая элита понимает, что в действиях отдельных американских граждан – военных и гражданских лиц – могут содержаться составы преступлений, предусмотренных статутом, за которые они рано или поздно должны понести международно-правовую ответственность.

Простое перечисление действующих судебных учреждений, общие положения о приоритете права не должны порождать тенденцию к преувеличению той роли, которую сегодня в мировой политике фактически играют международные суды.

Нельзя забывать, что всякое право в мире было добыто путем столкновений, каждое важное правовое начало нужно было сначала отвоевывать у тех, кто ему противился, и каждое право – все равно, отдельного лица или целого народа – предполагает постоянную готовность его отстаивать. Право есть не просто мысль, а живая сила. Поэтому-то богиня правосудия, имеющая в одной руке весы, на которых она взвешивает право, в другой держит меч, которым она его отстаивает. Меч без весов есть голое насилие, весы без меча – бессилие права. Право есть непрерывная работа, работа не только одной государственной власти, но всего народа. Вся жизнь права есть картина напряженного и систематического труда всей нации, каждого индивидуума в отдельности.

За право необходимо бороться. В борьбе обретешь ты право свое. Кто делает из себя червяка, тот не может потом жаловаться, если его попирают ногами»¹⁴. Кто не чувствует, что если беззастенчиво нару-

¹⁴ Кант И. Метафизические основания учения о добродетели. Крейцнах, 1800. С. 133. / Цит. по: Иеринг Р. Борьба за право. М.: Издательство Феникс, 1991. С. 3.

шают и попирают его право, вопрос идет не просто об объекте его права, но о его собственной личности; кто в подобном положении не испытывает стремления защищать себя и свое полное право, тот уже человек безнадежный, и нет никакого интереса привлекать его на свою сторону. Уступчивость, кротость, миролюбие, отказ от осуществления права – плохие помощники праву.

Военная операция «Freedom of Iraq» и международное право

*Замятин В.Ю.**

20 марта 2003 г. Великобритания и Соединенные Штаты Америки направили письма в Совет Безопасности ООН, в которых говорилось о применении этими государствами силы против Ирака и содержались правовые основания для таких действий. Письмо Великобритании апеллировало к ее праву использовать резолюции Совета Безопасности, требующие разоружения Ирака¹. Письмо США содержало такие аргументы, что основания для прекращения огня против Ирака, содержащиеся в резолюциях 1991 г., были отменены, а использование силы против Ирака санкционировалось резолюцией 678 (1990)². В письме США также говорилось, что США действуют в соответствии со своим правом на самооборону и принципами международной безопасности.

В письме Великобритании говорилось, что «действие обусловлено длительной пассивностью Ирака в течение долгого времени..., его обязательствами по разоружению, наложенными на него Советом, и включенными в резолюции 678 (1990), 687 (1991) и 1441 (2002)». «Цель такого действия заключается в обеспечении выполнения Ираком своих обязательств по разоружению, наложенных Советом». Великобритания и США часто отмечали, что они имеют право использовать силу для принудительного выполнения Ираком обязательств, содержащихся в резолюциях Совета Безопасности.

Из резолюций, на которые содержатся ссылки в письме Великобритании, только резолюция 678 допускает использование силы, но следует отметить, что она была принята 29 ноября 1990 г. с целью освободить Кувейт от оккупации Ираком до того, как Ирак выполнит свои

* Замятин Виталий Юрьевич – бакалавр, Современная Гуманитарная Академия.

¹ Письмо Постоянного представителя Великобритании и Северной Ирландии при ООН, адресованное Президенту Совета Безопасности от 20 марта 2003 г. (UN Doc. S/2003/350, Mar. 21, 2003).

² Письмо Постоянного представителя Соединенных Штатов Америки при ООН, адресованное Президенту Совета Безопасности (UN Doc. S/2003/350, Mar. 21, 2003).

обязательства по разоружению³. Обязательства по разоружению не были наложены на Ирак до принятия резолюции 687 от 3 апреля 1991 г., которая подтвердила «суверенитет и территориальную целостность и политическую независимость Кувейта от Ирака» и намерение членов «установить их военное присутствие в Ираке в короткие сроки». Резолюция устанавливает ряд мер по реализации «цели восстановления международного мира и безопасности в районе». Эти меры включали установление общей демаркационной границы между Ираком и Кувейтом, создание 10-мильной демилитаризованной зоны между двумя государствами, а также наложение на Ирак финансовых обязательств и обязательств по разоружению. Для реализации этих мер Совет решил оставить в силе экономические санкции против Ирака до тех пор, пока он не будет полностью выполнять все обязательства.

В заключительном пункте резолюции Совет решил «продолжать заниматься этим вопросом и принимать такие дальнейшие шаги, которые могут потребоваться для имплементации настоящей резолюции и сохранения мира и безопасности в районе».

Как видно из содержания резолюции 687, она не предоставляет полномочия любому государству применить силу.

Через неделю после принятия резолюции 687 Совет Безопасности принял третью резолюцию 688, призывающую Ирак прекратить репрессии курдов и других граждан, что будет расценено как «участие в устранении угрозы международному миру и безопасности в регионе», и «открыть непосредственный доступ международным гуманитарным организациям». В течение тех дней, пока принималась резолюция 688, американские, французские, британские, голландские и германские войска образовали зону защиты курдов в северном Ираке.

³ Резолюция содержит только пять пунктов к действиям:

- 1) Требуется, чтобы Ирак полностью исполнил резолюцию 660 (1990) и все последующие резолюции и решения, вместе с тем, уважая его решение, предоставляет Ираку последнюю возможность для добросовестного исполнения.
- 2) Разрешает государствам-членам, сотрудничающим с правительством Кувейта, до того как Ирак 15 января или ранее этого срока полностью выполнит все указанные резолюции, как это закреплено в пункте 1, использовать все необходимые меры для соблюдения и применения резолюции 660 (1990) и всех последующих резолюций и восстановить международный мир и безопасность в районе;
- 3) Призывает все государства оказывать соответствующую поддержку в действиях, предпринятых с целью выполнения пункта 2;
- 4) Призывает все государства регулярно информировать Совет Безопасности о дальнейших действиях, предпринятых с целью выполнения пунктов 2 и 3;
- 5) Постановляет продолжать заниматься этим вопросом.

США одобрили аргумент Великобритании по легализации силы: так, поскольку резолюция 688 направлена на «мир и безопасность в регионе», а резолюция 678 направлена на мир в регионе, рассматривая резолюцию 678 вместе с резолюцией 688, допускается использовать силу для выполнения резолюции 688⁴. Подобный аргумент был выдвинут США, Великобританией и Францией для оправдания последующего образования безвоздушных зон над северным и южным Ираком⁵.

Однако в 1998 г., когда США и Великобритания использовали активные бомбардировки как попытку заставить Саддама Хусейна повторно возвратить инспекторов ООН по вооружению, большинство членов Совета Безопасности признали действие незаконным⁶. Это должно означать то, что такая интерпретация США и Великобританией резолюций 688 и 678 была неохотно одобрена Советом лишь для защиты курдского населения и образования безвоздушных зон⁷. Подобный аргумент невозможен в отношении использования силы для принудительного исполнения Ираком обязательств по разоружению по резолюции 687.

Совет принял 12 ноября 2002 г. резолюцию 1441, но она также не содержала нового разрешения на использование силы. В пункте 12 резолюции говорится, что созыв Совета Безопасности будет первым шагом по докладу инспекторов о том, что Ирак препятствовал их деятельности. Россия, Франция и Китай единогласно заявили, что они понимают резолюцию 1441 как не разрешающую автоматически использовать силу.

Впоследствии члены Совета фактически не захотели принять проект резолюции, которая бы разрешала применение силы для принудительного разоружения Ирака.

Высказывается такая точка зрения, что поскольку США «предприняли усилия получить девять голосов за новую резолюцию – это прямо показывает, что США и их союзники сделали все возможное для работы в рамках системы ООН, невзирая на то, что это было необхо-

⁴ См.: Интервью Эдвина Уильямсона, советника по правовым вопросам Государственного департамента США от 19 апреля 1991 г. (*Continuing Limits on UN Intervention in Civil Law*, 67 Ind. L.J. 903 (1992)).

⁵ См.: House of Commons debates excerpted in 65 BYIL, 683 (1994); 64 BYIL, 728-29 (1993). См. также: *Christine Gray*, From Unity to Polarization: International Law and the Use of Force Against Iraq, 13 EJIL 1, 9 (2002).

⁶ UN SCOR 53d Sess., 3955th mtg., UN Doc. S/PV. 3955, Dec. 16, 1998.

⁷ Подр. см.: *J. Lobel, M. Ratner*, Bypassing th Security Council, Ambiguous Authorization to Use Force, Cease-Fires and the Iraqi Inspection Regime, 93 AJIL, 124 (1999).

димом для законного получения согласия на применение силы»⁸.

Резолюция 1441 подтвердила, что нарушение Ираком своих обязательств по сотрудничеству приведет к серьезным для него последствиям. Но снова в ней не раскрывалось, какие именно серьезные последствия могут быть для Ирака. Она не давала права на односторонние действия со стороны США и Великобритании.

Аргумент, изложенный в письме США Совету Безопасности от 20 марта 2003 г., гласил, что Ирак нарушил исполнение своих обязательств по резолюции 687. То же самое в отношении универсальных договоров, нарушение которых привело к формальному прекращению огня по резолюции 687 и возвратило стороны в правовое пространство резолюции 678. Данная резолюция позволила использовать «все необходимые средства», включая предположительно защиту Кувейта от Багдада и прекращение режима Саддама Хусейна.

Дополнительная проблема с таким рядом аргументов заключается в том, что нельзя достаточно точно сказать, когда и как истек срок действия резолюции 687 и она заменена резолюцией 678. Еще 17 марта 2003 г. США и Великобритания искали поддержку, чтобы получить разрешение на использование силы по осуществлению этой резолюции.

Действительно, до 19 марта 2003 г. США и Великобритания имели общее убеждение в том, что резолюция 687 была действующим мандатом Совета Безопасности и налагала обязательства по Ираку соответствовать ее содержанию, несмотря на ее неисполнение Ираком.

Даже если резолюция 687 перестала действовать, а резолюция 678 ее заменила, то резолюция 678 никогда не разрешала использование силы по насильственному свержению правительства Ирака. Резолюция 687 образовывала демилитаризованную зону между Кувейтом и Ираком и возлагала обязательства по разоружению на Ирак, как было сказано выше, однако она не призывала к изменению режима в Ираке.

Последний аргумент, выдвинутый США в письме от 20 марта 2003 г., говорил о том, что действия коалиции против Ирака в 2003 г. были «необходимыми шагами по защите США и международного сообщества от угрозы, создаваемой Ираком, и восстановлению международного мира и безопасности в регионе». Аргументы США о правомерности использования силы как права на самооборону следует признать несостоятельными, поскольку использование вооруженной силы при отсутствии вооруженной атаки со стороны противника нарушает ос-

⁸ *Frederic L. Kirgis, Armed Force in Iraq, ASIL Insights, Mar. 18, 2003, <[http:// www.asil.org/](http://www.asil.org/)>*.

новополагающие положения Устава ООН. По Уставу ООН государство может использовать силу в порядке самообороны, если произошло вооруженное нападение со стороны другого государства⁹. Во всех остальных случаях, касающихся безопасности, государства должны обращаться в Совет Безопасности. Только Совет может разрешить все необходимые меры в ответ на то, что, по его мнению, представляет угрозу международному миру и безопасности.

Таким образом, *военная операция США и Великобритании «Freedom of Iraq» противоречит нормам и принципам международного права и является международным преступлением.*

Здесь я спрашиваю себя: какую ответственность несут США и Великобритания по международному праву?

Во-первых, субъектами ответственности выступают только США и Великобритания, несмотря на то обстоятельство, что незаконная вооруженная операция была поддержана многими другими государствами (Испанией, Голландией и др.). Данные государства не помогали и не содействовали виновным государствам в совершении операции «Freedom of Iraq». Представляется, что их открытая или негласная поддержка вооруженной операции против Ирака не может рассматриваться как помощь или содействие в совершении международно-противоправного деяния¹⁰.

Во-вторых, как было доказано выше, основанием для ответственности данных государств являются серьезные нарушения ими норм Устава ООН и совершения действий, противоречащих нормам *jus cogens*. В связи с тем, что нарушенные нормы носят характер *erga omnes*, следует классифицировать международную ответственность как ответственность государств за международные преступления.

⁹ Устав ООН, ст. 51.

¹⁰ В комментарии к ст. 16 Проекта статей об ответственности государств, в частности, говорится: «... Такие ситуации возникают в тех случаях, когда государство добровольно содействует или помогает другому государству в осуществлении деяния, нарушающего международные обязательства второго государства, например путем сознательного предоставления существенно важного средства или финансирования соответствующей деятельности. Другие примеры включают предоставление средств для закрытия международного водотока, содействие похищению лиц на иностранной территории или оказание помощи в уничтожении имущества, принадлежащего гражданам третьей страны». «... Так, например, в 1984 году Иран выступил с протестом против предоставления финансовой и военной помощи Ираку со стороны Соединенного Королевства, которая, как утверждается, включала поставки химического оружия, использовавшегося против иранских вооруженных сил» (*The New York Times*, 6 March 1984, p. A, col. 1.).

В-третьих, субсидиарную ответственность США и Великобритании несут за нарушение норм международного гуманитарного права, в частности несоблюдение обязанностей по сохранению законности и порядка общественной жизни в районах, находящихся под установленным военным контролем оккупационных сил, как это определено в ст. 43 Приложения к Гаагской конвенции 1907 г., которая требует, чтобы оккупационные силы «приняли все возможные меры для сохранения и поддержания, насколько это возможно, публичного порядка и безопасности при соблюдении законов страны». Здесь я имею в виду прежде всего многочисленные случаи мародерства, массовых беспорядков на всей территории Ирака, обращая особое внимание на расхищение культурных ценностей Национального музея Багдада. Также следует обратить внимание на нарушение оккупационными силами норм гуманитарного права, касающихся гибели гражданского населения, недобросовестное исполнение обязанностей по обеспечению продовольствием, медицинской помощью лиц, находящихся в подконтрольных районах (ст. 3, 23, 38, 55, 56 Женевских конвенций 1949 г.).

В-четвертых, нематериальная ответственность виновных государств и лиц в результате совершения международного преступления должна определяться международным сообществом государств в рамках ООН путем создания Международного трибунала по Ираку, а порядок и размеры возмещения ущерба от военной операции, как представляется, следует рассматривать специально созданной арбитражной комиссией *ad hoc* по Ираку. Однако вместе с тем не исключены другие возможные варианты имплементации ответственности США и Великобритании.

Последнее, что необходимо отметить, – это имеющие место различные заявления российских официальных лиц, рассматривающих военную операцию «Freedom of Iraq» как акт агрессии со стороны США. Такие заявления следует признать несостоятельными и еще раз демонстрирующими низкий уровень международно-правовой грамотности российского истеблишмента, поскольку не только США, но и Великобритания проводили военную операцию «Freedom of Iraq» и, как было сказано выше, эти два государства выступают субъектами международной ответственности, с одной стороны, а с другой – квалификация действия любого субъекта международного права как акта агрессии всецело находится в компетенции Совета Безопасности ООН (ст. 39 Устава ООН), и до настоящего времени этот вопрос им на своих заседаниях не рассматривался.

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ

Нормотворческая деятельность Международной организации труда

*Гликман О.В.**

В настоящее время в теории международного права общепризнано, что международные организации в силу своей правовой природы наделены специальной правосубъектностью (способностью обладать, приобретать и осуществлять права и обязанности), которая существенно отличается от универсальной правосубъектности государств.¹ Международные организации наделяются правосубъектностью государствами-членами, поэтому правосубъектность международных организаций является производной или вторичной, а ее объем определяется в учредительных актах или иных документах.

В науке международного права довольно широко освещены теоретические вопросы правосубъектности, компетенции, воли международных организаций, процедуры принятия решений органами международных организаций, роли международных организаций в регулировании межгосударственных отношений в определенных областях².

* Гликман Ольга Викторовна – аспирантка кафедры международного права МГИМО (У) МИД России.

¹ Кривчикова Э.С. «Основы теории права международных организаций». Учебное пособие. М., 1979. С. 37.

² Тункин Г.И. «Теория международного права». Под общей редакцией Л.А. Шестакова. М., 2000; Талалаев А.Н. «Право международных договоров: Договоры с участием международных организаций». М., 1989; Крылов Н.Б. «Правотворческая деятельность международных организаций». М., 1988; Морозов Г.И. «Международные организации. Некоторые вопросы теории». М., 1974 ; Шибаева Е.А. «Специализированные учреждения ООН». М., 1966; Шибаева Е.А. «Право международных организаций: вопросы теории». М., 1986; Шибаева Е.А., Поточный М. «Правовые вопросы структуры и деятельности международных организаций». М., 1988; Лукашук И.И. «Меж-

Тем не менее, эти вопросы остаются актуальными в настоящее время в свете дальнейшего исследования теоретических проблем не только «права международных организаций» (самостоятельной на сегодняшний день отрасли международного права), но и международного права в целом. К их рассмотрению всегда приходится обращаться при исследовании деятельности отдельных международных организаций, в том числе и их нормотворческой деятельности.

Международные организации, наделенные определенной правосубъектностью, участвуют в процессе создания, развития и изменения норм международного права – международном нормотворческом процессе. Тункин Г.И. писал, что процесс образования норм общего международного права включает «основные процессы», понимая под ними «способы образования норм, в результате завершения которых появляется международно-правовая норма», и «вспомогательные процессы, которые являются определенными стадиями процесса становления международно-правовой нормы, но которые, однако, этот процесс не завершают»³. При этом, он полагал, что процесс образования как обычных, так и договорных норм международного права имеет два аспекта: согласование воли государств в отношении содержания правила поведения и в отношении признания этого правила в качестве нормы международного права⁴.

Сегодня роль международных организаций в международном нормотворческом процессе трудно переоценить. Большинство ученых выделяют два вида нормотворческой деятельности международных организаций: 1) создание норм международного права совместно с другими субъектами международного права (государствами и международными организациями) или путем принятия международными организациями соответствующих решений; 2) участие в создании норм международного права государствами на различных стадиях. Второй вид нормотворческой деятельности международных организаций час-

дународное право. Общая часть: Учебник». М., 1997; Моравецкий П.А. «Функции международной организации». М., 1976; Черниченко С.В. «Теория международного права» В двух томах. М., 1999; Малинин С.А. «Избранное: статьи и отрывки из книг: право международной безопасности и межгосударственных организаций; договорное, морское, атомное право». СПб., 2003 и др.

³ Тункин Г.И. «Теория международного права». Под общей редакцией Л.А. Шестакова. М., 2000. С. 75.

⁴ Тункин Г.И. «Теория международного права». Под общей редакцией Л.А. Шестакова. М., 2000. С. 88.

то называют квазинормотворческой функцией⁵ или вспомогательной функцией международной организации в международном правотворчестве⁶.

Создание норм международного права международными организациями осуществляется, как правило, путем заключения международных договоров с другими международными организациями и государствами. Международные организации заключают договоры, необходимые для осуществления возложенных на них функций. Несмотря на некоторые особенности правовой природы договоров с участием международных организаций, эти договоры являются международными договорами. Однако их нельзя приравнивать к договорам между государствами. О различии между двумя видами договоров свидетельствуют положения Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. и Венской конвенции о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями 1986 г.⁷ Тункин Г.И. и Лукашук И.И., Шибаева Е.А. полагают, что нормы договоров с участием международных организаций «всегда носят вторичный характер», так как «их основой всегда является устав международной организации, который содержит нормы первого порядка»⁸. Однако Малинин С.А. и Ковалева Т.М. отмечают, что теория международного права не признает деления на первичные и вторичные нормы. Более того, они отмечают, что утверждение о «вторичности» норм договоров, заключаемых международными организациями, порождает известное сомнение в их «полноценности», а Конвенция 1969 г. (ст. 3) и Конвенция 1986 г. (ст. 3) говорят об одинаковой юридической силе договоров между государствами и договоров с участием международных организаций⁹. Действительно, особенности международных договоров с участием международных организаций обусловлены исключительно производной (вторичной) правосубъектностью международных организаций. Венская конвенция 1968 г. устанавливает, что «правоспособность международной организации

⁵ Шибаева Е.А. «Право международных организаций: Вопросы теории». М., 1986. С. 106.

⁶ Крылов Н.Б. «Правотворческая деятельность международных организаций». М., 1988. С. 47.

⁷ Действующее международное право. В трех томах. Составители: Колосов Ю.М., Кривчикова Э.С. М., 1996. С. 343-409.

⁸ Тункин Г.И. Указ. Сочинение. С. 98.

⁹ Малинин С.А. Указ. Сочинение. С. 160.

заключать договоры регулируется правилами этой организации»¹⁰, понимая под ними «учредительные акты организации, принятые в соответствии с ними решения и резолюции, а также установившуюся практику организации»¹¹.

Что касается решений международных организаций, а вернее, их органов, то их признание в качестве источников международного права на протяжении уже долгих лет является предметом острой дискуссии. Не вдаваясь в подробности споров, необходимо отметить, что мнение, согласно которому возможно признание некоторых решений международных организаций источниками международного права, завоевало в настоящее время немало сторонников¹². Большинство ученых признают, что решения по процедурным, финансовым, организационным и иным вопросам «внутреннего права» международных организаций являются обязательными для всех государств-членов в случае: если, обязательность данных решений предусмотрена учредительным актом, и если соблюдены все правила их принятия¹³. Считается, что такие решения содержат нормоустановительные (нормосодержащие) постановления. Другие решения не содержат норм международного права, но их роль в международном нормотворческом процессе нельзя отрицать. Зачастую в таких решениях определяется необходимость и способы разработки и принятия новых норм международного права.

Участие международных организаций в создании норм международного права государствами имеет различные формы. В рамках международных организаций выявляются потребности и возможности создания новых норм международного права, в том числе путем созыва международных конференций. Часто под эгидой или в рамках международных организаций разрабатываются и принимаются тексты международных договоров, осуществляется кодификация норм международного права. Большое количество многосторонних договоров было разработано в рамках или под эгидой ООН и ее специализированных учреждений¹⁴.

Нормотворческая деятельность каждой международной организации, при наличии общих характеристик, имеет свою специфику.

¹⁰ ст. 6 Венской конвенции 1986 г.

¹¹ п/п. j п. 1ст.2 Венской конвенции 1986 г.

¹² Малинин С.А. Указ. Сочинение. С. 156.

¹³ Международное право: Учебник. Отв. ред. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. М.: Изд-во «Международные отношения». 2000. С. 230.

¹⁴ Лукашук И.И. «Международное право. Общая часть: Учебник». М., 1997. С. 73-82.

Особый интерес представляет нормотворческая деятельность Международной организации труда, созданной в 1919 г. с целью регулирования условий труда во всем мире¹⁵ и ставшей в 1946 г. специализированным учреждением ООН. Нормотворческая деятельность МОТ изучалась исследователями с момента создания организации до наших дней¹⁶.

В советской и российской науке международного права до настоящего времени не было ни одной монографии, отдельно посвященной исследованию нормотворческой деятельности МОТ, хотя ее отдельные аспекты затрагивались в контексте рассмотрения источников международного права, решений органов международных организаций, имплементации норм международного права, сотрудничества государств в области прав человека и ряда других¹⁷.

Зарубежные исследователи в настоящее время уделяют внимание рассмотрению роли квазинормотворческой деятельности МОТ (наряду с другими видами деятельности) в международной системе защиты прав человека¹⁸. Сама МОТ в последнее время обеспокоена повышением эффективности своей деятельности, в целом, и нормотворческой деятельности, в частности; проведением внутриорганизационных ре-

¹⁵ Преамбула и ст.1 Устава МОТ.

¹⁶ Scelle. «L'organisation internationale du Travail et le BIT» Paris. 1930; Mahaim Ernest. «Quelques questions de droit au sujet des conventions internationales du travail» // ILR, vol. XX 1929; Jenks C. Wilfred. «Some Characteristics of International Labour Conventions»// Canadian Bar Review, vol. XIII, 1935, and «Are International Labour Conventions Agreements Between Governments?» // Canadian Bar Review, vol. XV, 1937; Morellet Jean. «Un type original de traité: les conventions internationales du travail» // Revue critique de droit international privé, vol. XXXII 1938 ; Ramadier Paul. «Conventions et Recommendations de l'Organisation internationale du Travail», // Droit Social, Nov. 1951; Valticos and von Potobsky, «International Labour Law», 1994.

¹⁷ Тункин Г.И. Указ. сочинение; Крылов Н.Б. Указ. сочинение; Шibaева Е.А. Указ. сочинение; Талалаев А.Н. Указ. сочинение; Лукашук И.И. Указ. сочинение; Аметиштов Э.М. «Международное право и труд: факторы имплементации международных норм о труде». М., 1982; Гавердовский А.С. «Имплементация норм международного права». Киев, 1980; Манов Б.Г. «ООН и содействие осуществлению соглашений о правах человека». М., 1986; Николайко И.В. «Права человека и система ООН (проблемы многостороннего сотрудничества)». Киев, 1991; Гаврилов В.В. «ООН и права человека. Механизмы создания и осуществления нормативных актов». Владивосток, 1998 и др.

¹⁸ Virginia A. Leary . "Lessons from the Experience of the ILO". The United Nations and Human Rights. A critical appraisal. Edited by Philip Alston. Clarendon Press. Oxford, 1992; Hector Bartolomei de la Cruz, Geraldo von Potobsky, and Lee Swepston. "The International Labor Organization. The International Standards System and Basic Human Rights". Westview Press, 1996.

форм с учетом недавно разработанной концепции «достойного труда», связанной с защитой «основополагающих прав человека в сфере труда»¹⁹. С этим новшеством МОТ вошла в новый век и на его основе в настоящее время осуществляет свою деятельность, в центре которой остается нормотворческая деятельность; на ее рассмотрении стоит остановиться подробнее. При этом на первом месте для МОТ стоит деятельность по разработке и принятию конвенций и рекомендаций в области труда, а также деятельность по обеспечению их применения государствами.

Отличительной характеристикой МОТ, а, значит, и ее нормотворческой деятельности является трехсторонняя структура организации. Международная конференция труда (МКТ), на которой принимаются конвенции и рекомендации, состоит из трехсторонних представителей (правительств, работодателей и трудящихся) всех государств-членов МОТ²⁰. Кроме этого, МКТ принимает решения, носящие различные названия (резолюции, декларации), по вопросам, входящим в ее компетенцию. Некоторые из этих решений имеют непосредственное отношение к нормотворческой деятельности, так как определяют ее направления. Административный совет (АС) – исполнительный орган МОТ, принимающий наиболее важные решения по вопросам деятельности Организации, – также имеет трехстороннюю структуру²¹. В нормотворческой деятельности МОТ велика роль Международного бюро труда (МБТ), которое является секретариатом МОТ, подчиненным АС и возглавляемым Генеральным директором. Участие в двух главных органах МОТ представителей трудящихся и работодателей наряду с представителями правительств делает МОТ уникальной международной организацией.

В цели данной статьи не входит исследование роли МОТ в создании обычных норм международного права, поэтому будет рассмотрена только деятельность МОТ по созданию договорных норм.

¹⁹ «Ценности, которые мы защищаем, перемены, к которым мы стремимся». Доклад Генерального директора. 81-я сессия МКТ. 1994; «Нормотворческая деятельность МОТ в эпоху глобализации». Доклад Генерального директора. 85-я сессия МКТ. 1997; «Достойный труд». Доклад Генерального директора. 87-я сессия МКТ. 1999; «Сократить дефицит достойного труда». Доклад Генерального директора. 89-я сессия МКТ. 2001; «Труд как средство борьбы с нищетой». Доклад Генерального директора. 91-я сессия МКТ. 2003.

²⁰ МКТ состоит на 2/4 из представителей правительств, 1/4 представителей работодателей и 1/4 представителей трудящихся (ст. 3 Устава МОТ).

²¹ АС состоит из 56 членов: 28 представителей правительств, 14 представителей работодателей и 14 представителей трудящихся (ст. 7 Устава МОТ).

Право МОТ заключать международные договоры закреплено в статье 39 Устава МОТ. Генеральный директор МБТ заключает международные договоры от имени МОТ. Договоры, заключаемые с участием международных организаций, обычно классифицируют по нескольким критериям, например, по числу участников²² или в зависимости от объекта²³ таких договоров. Международные договоры с участием МОТ целесообразно разделить на группы, применяя одновременно два критерия.

Как и другие международные организации, МОТ заключила договор относительно своей резиденции с государством, на территории которого находится ее офис. Правовая основа нахождения и функционирования МОТ содержится в Соглашении между Федеративным Советом Швейцарии и МОТ о правовом статусе МОТ в Швейцарии от 27 мая 1946 г. и Протоколом об осуществлении Соглашения 27 мая 1946 г. В данном Соглашении Швейцария признает независимость и свободу действий МОТ, как международной организации, международную правосубъектность МОТ, предоставляет дипломатические иммунитеты МОТ, признает, что МОТ пользуется свободой собраний, включая свободу обсуждения и принятия решений.

В отдельную группу договоров с участием МОТ следует выделить соглашения о сотрудничестве с различными международными организациями. Статья 12 Устава МОТ предусматривает, что МОТ «сотрудничает... со всякой международной организацией общей компетенции, координирующей деятельность межправительственных организаций, имеющих специализированные задачи».

Соглашение между ООН и МОТ было заключено 30 мая 1946 г. и вступило в силу 14 декабря 1946 г. в соответствии с Протоколом о вступлении в силу Соглашения между ООН и МОТ. Такие соглашения заключаются ООН с международными организациями на основании статьи 57 Устава ООН. Соглашение между ООН и МОТ предусматривает взаимное представительство организаций на заседаниях их органов, право организаций вносить предложения по повестке дня, обмен информацией и документами, право ООН проводить консультации и давать рекомендации в соответствии со статьей 63 Устава ООН.

²² Малинин С.А. «Избранное: статьи и отрывки из книг: право международной безопасности и межгосударственных организаций; договорное. Морское, атомное право». СПб.: Изд-во СПб. Университета, 2003. С. 164.

²³ Талалаев А.Н. «Право международных договоров: Договоры с участием международных организаций». М., 1989. С. 70.

Более того, МОТ заключает договоры, носящие названия «меморандумы о взаимопонимании», с учреждениями, фондами и программами ООН, на основе которых организации обязались осуществлять сотрудничество. В качестве примера можно привести Меморандум о взаимопонимании между МОТ и Программой ООН по окружающей среде (ЮНЕП) 1977 г., МОТ и Программой ООН по населенным пунктам (ООН-ХАБИТАТ) 1983 г., МОТ и Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) 1983 г., МОТ и Фондом ООН по контролю за наркотическими веществами (ЮНФДАК) 1981 г., МОТ и ЮНИСЕФ 1996 г. В подобных соглашениях определены сферы взаимных интересов учреждений и способы сотрудничества (консультации при разработке конвенций и рекомендаций; проведение совместных совещаний; участие в программах и проектах, представляющих взаимный интерес; проведение технических консультаций; обмен информацией и др.).

В отдельную подгруппу можно выделить соглашения МОТ с другими специализированными учреждениями ООН и МАГАТЭ (Соглашение между МОТ и ФАО 1947 г. и Меморандум о взаимопонимании между МОТ и ФАО по вопросам миграции 1951 г.; Соглашение между МОТ и ЮНЕСКО 1947 г. и Меморандум о сотрудничестве между МОТ и ЮНЕСКО по вопросам технического и профессионального образования и связанным с ними вопросам 1954 г.; Соглашение между МОТ и ВОЗ 1948 г. и Принципы сотрудничества в сфере безопасности труда 1954 г.; а также Соглашение между МОТ и ММКО (предшественницей ИМО) 1959 г., МОТ и ИКАО 1953 г., МОТ и МБИС (предшественницей ВОИС) 1967 г., МОТ и ИФАД 1978 г., МОТ и ЮНИДО 1987 г., МОТ и МАГАТЭ 1958 г.). Такие соглашения, направленные на более эффективное выполнение целей организаций, предусматривают взаимное представительство в органах организаций, обмен информацией, проведение консультаций. В Соглашениях МОТ с ВОЗ, ЮНЕСКО, ФАО предусмотрено создание совместных комитетов, состоящих из представителей двух организаций²⁴.

Интересно, что МОТ не заключила подобных соглашений с финансовыми специализированными учреждениями ООН (МВФ и группой Всемирного банка). До настоящего времени не заключено соглашения о сотрудничестве с ВТО. Отсутствие соглашений МОТ с некоторыми

²⁴ ILO and Agreements with the United Nations the specialized agencies and the International Atomic Energy Agency. ILO. Geneva. 1991.

специализированными учреждениями, фондами, программами, ВТО не означает отсутствие сотрудничества между ними. Тесная координация действий между ООН, специализированными учреждениями, фондами, программами ООН и ВТО обеспечивается через Координационный совет старших руководителей системы ООН. Статья 63 Устава ООН возлагает ответственность за согласование деятельности специализированных учреждений на ЭКОСОС.

МОТ также заключила договоры с различными региональными организациями (Соглашения между МОТ и Советом Европы 1951 г., МОТ и ЕБРР 1992 г., МОТ и ЕЭС 1958 г., МОТ и АОТ (Арабской организацией труда) 1976 г., МОТ и ЛАГ 1958 г., МОТ и Карибским Сообществом 1982 г., МОТ и КБР (Карибским Банком Развития) 1998 г., МОТ и Латиноамериканской Ассоциацией свободной торговли 1965 г., МОТ и ОАГ 1950 г., МОТ и ОАЕ 1965 г., МОТ и Африканским Банком Развития 1977 г., МОТ и Суверенным Африканским Сообществом Развития 1998 г., Меморандумы о взаимопонимании между Азиатским Банком Развития и МОТ 2002 г., МОТ и Восточным Африканским Сообществом 2001 г.). Цель таких соглашений заключается в координации усилий МОТ, как универсальной международной организации, и соответствующих региональных организаций как общей, так и специальной компетенции, в области регулирования сферы труда путем взаимного представительства организаций, обмена информацией, проведения совместных программ, совместной разработки региональных соглашений.

Другим видом договоров являются соглашения МОТ с государствами-членами об учреждении бюро МОТ. Они предусматривают обязанность соответствующего государства оказывать помощь бюро МОТ, предоставление привилегий и иммунитетов бюро в соответствии с Конвенцией о привилегиях и иммунитетах специализированных учреждений 1947 г. В более ранних соглашениях содержится только ссылка на Конвенцию 1947 г. В соглашениях, заключенных позднее, детально воспроизводятся отдельные положения данной Конвенции. Примером соглашений об учреждении бюро МОТ являются Соглашение между МОТ и Турцией 1952 г., Алжиром 1967 г., Филиппинами 1970 г., Бельгией 1976 г., Китаем 1984 г., Испанией 1985 г., Египтом 1995 г., Эфиопией 1997 г., Россией 1997 г., Вьетнамом 2002 г., Чили 2002 г.²⁵. В некоторых из этих соглашений, предусмотрена арбитражная проце-

²⁵ Official Bulletin of the ILO 1950-2003.

дура урегулирования споров между соответствующим государством и МОТ относительно толкования и применения соответствующего соглашения или дополнительных соглашений между сторонами. Если стороны не договорятся об ином, соответствующие споры передаются на рассмотрение трибунала, состоящего из трех арбитров. Государство и Генеральный директор МБТ назначают по одному арбитру, а третий арбитр выбирается по взаимному согласию двух назначенных арбитров. Если в течение шести месяцев после своего назначения два арбитра не могут прийти к соглашению о выборе третьего арбитра, последний назначается Председателем Международного Суда ООН, если только он не является гражданином государства, где учреждается соответствующее бюро МОТ; иначе это право принадлежит Вице-Председателю. Примечательно, что вынесенные арбитрами решения имеют обязательную силу и не подлежат обжалованию²⁶.

Необходимо отметить, что далеко не во всех государствах-членах МОТ учреждены бюро. Как правило, МОТ создает бюро в тех государствах, которым необходима техническая помощь в развитии национального трудового законодательства²⁷.

Таким образом, очевидно, что заключенные МОТ договоры представляют собой правовую основу сотрудничества с другими международными организациями, с одной стороны, и с государствами-членами МОТ, с другой.

Разработка и принятие конвенций и рекомендаций по вопросам труда является одним из главных способов достижения целей, закрепленных в Преамбуле Устава МОТ и Филадельфийской Декларации о целях и задачах МОТ 1944 г., ставшей неотъемлемой частью ее Устава. Когда в 1919 г. при создании МОТ обсуждалась будущая система международных трудовых актов, предполагалось, что конвенции будут являться их единственным видом²⁸. Однако в ходе дискуссии из-за трудностей в достижении компромисса и возражений со стороны США возникла идея о рекомендациях. Было решено, что рекомендации можно будет принимать по вопросам, по которым невозможно принятие конвенций²⁹. Таким образом, для регулирования трудовых отношений

²⁶ См., например, Agreement between the Government of the Republic of Cote d'Ivoire and International Labour Organization concerning the Organization's Regional Office for Africa (Art.XVI); Agreement between the Government of the Russian Federation and International Labour Organization on the Office of Organization in Moscow (Art. 14).

²⁷ <http://mirror/intranet/english/bureau/leg/index.htm>

²⁸ Scelle. «L'Organisation Internationale du Travail et le BIT». Paris. 1930. P. 167.

была создана система, состоящая из двух видов международных трудовых актов: конвенций и рекомендаций МОТ. Положения, содержащиеся в конвенциях и рекомендациях МОТ, принято называть «международными трудовыми нормами» или «международными трудовыми стандартами» («international labour standards»). С точки зрения теории международного права, применение термина «международные трудовые нормы» в этом значении неверно, так как речь идет об объединении положений актов, имеющих различную правовую природу: конвенций, являющихся международными договорами, заключенными в рамках МОТ, и рекомендаций, представляющих собой решения МКТ, которые не носят обязательного характера. Следовательно, нормы, содержащиеся в конвенциях МОТ – это нормы международного права, в то время как рекомендации не содержат этих норм. Однако этот факт не влияет на значение и роль, которую играют рекомендации в регулировании отношений в сфере труда.

Естественно, при разработке нового акта для регулирования отношений в сфере труда МОТ всегда стремится, чтобы была принята конвенция, однако, на практике это не всегда возможно. Часто государства выражают неготовность создать новые нормы международного права. В таких случаях разработанный в рамках МОТ акт приобретает форму рекомендации. В связи с этим целесообразно в разделе разработка и принятие многосторонних договоров (конвенций МОТ) рассмотреть параллельно процесс разработки и принятия рекомендаций МОТ.

Необходимо отметить, что конвенции и рекомендации МОТ принимаются по одному и тому же кругу вопросов. За период с 1919 г. по 1 сентября 2003 г. МОТ приняла 185 конвенций и 194 рекомендации. Все принятые конвенции и рекомендации МОТ можно разделить на группы в соответствии с кругом регулируемых вопросов³⁰: 1) свобода

²⁹ Аметистов Э.М. «Международное право и труд: факторы имплементации международных норм о труде». М., 1982. С. 48-53.

Hector Bartolomei de la Cruz, Gerd von Potobsky, and Lee Swepston. "The International Labor Organization. The International Standards System and Basic Human Rights". Westview Press, 1996. P. 19-37.

³⁰ «Основные права человека в сфере труда и их защита. Основополагающие международные правовые документы-стандарты», Библиотечка Российской газеты, выпуск №22-23, 1999; «Международные стандарты предпринимательства и занятости. Правовые международные документы», Библиотечка Российской газеты, Выпуск №15, 2000; К.Д.Крылов «Правовые приоритеты политики в сфере труда», Москва, Профиздат, 2002.

объединения и коллективные переговоры; 2) принудительный и обязательный труд; 3) детский труд; 4) равенство возможностей; 5) политика в области занятости; 6) развитие людских ресурсов; 7) условия труда и найма: 7.1 - наем, 7.2 - заработная плата, 7.3 - рабочее время; 8) безопасность и гигиена труда; 9) социальное обеспечение; 10) политика в сфере труда; 11) трудовые отношения; 12) определенные категории трудящихся: 12.1 - моряки, 12.2 - рыбаки, 12.3 - докеры, 12.4 - трудящиеся плантаций, 12.5 - сестринский персонал, 12.6 - трудящиеся гостиниц и ресторанов, 12.7 - сельские трудящиеся³¹.

Считается, что в своей совокупности все конвенции и рекомендации МОТ образуют Международный трудовой кодекс³². При этом из всех конвенций МОТ выделяет «основополагающие» конвенции и «приоритетные» конвенции. Определения основополагающих и приоритетных конвенций не дано ни МОТ, ни доктриной. Список данных конвенций определяется АС. Выделение основополагающих конвенций среди других конвенций МОТ было закреплено Декларацией МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда и механизме ее реализации, принятой на 86-й сессии МКТ в 1998 г.³³. Основополагающие конвенции МОТ имеют важное значение для регулирования сферы труда в целом. Основополагающие конвенции касаются четырех видов основополагающих принципов и прав в сфере труда: 1) свобода объединения и действительное признание права на ведение коллективных переговоров; 2) упразднение всех форм принудительного или обязательного труда; 3) действительное запрещение детского труда; 4) недопущение дискриминации в области труда и занятий³⁴. Основополагающие конвенции ратифицированы большинством государств-членов МОТ. К настоящему времени 8 конвенций МОТ признаны основополагающими: Конвенция 1930 г. о принудительном труде (№ 29); Конвенция 1948 г. о свободе объединения и защите права на организацию (№ 87); Конвенция 1948 г. о праве на организацию и на ведение кол-

³¹ International labour standards: A global approach. 75th anniversary of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations. ILO. 2002.

³² J.-C. Javilier. "Relevance of fundamental principles and rights and the dynamics of international labour standards". Fundamental rights at work: Overview and prospects. L.E. 2001/1 No.122. ILO. Geneva. Pp.4-7.

³³ Параграф 1 Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда 1998 г.

³⁴ International labour standards: A global approach. 75th anniversary of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations. ILO. 2002. P. 18.

лективных переговоров (№ 98); Конвенция 1951 г. о равном вознаграждении (№ 100); Конвенция 1957 г. об упразднении принудительного труда (№ 105); Конвенция 1958 г. о дискриминации в области труда и занятий (№ 111); Конвенция 1973 г. о минимальном возрасте (№ 138), Конвенция 1999 г. о запрещении и немедленных мерах по искоренению наихудших форм детского труда (№ 182)³⁵.

В число приоритетных конвенций МОТ входят конвенции, закрепившие механизмы обеспечения соблюдения прав человека в сфере труда. К таким конвенциям относятся: Конвенция 1947 г. об инспекции труда (№ 81), Конвенция 1969 г. об инспекции труда в сельском хозяйстве (№ 129), Конвенция 1964 г. о политике в области занятости (№ 122), Конвенция 1976 г. о трехсторонних консультациях (№ 144)³⁶. С точки зрения АС, данные конвенции также имеют важное значение для регулирования трудовых отношений во всех государствах, независимо от уровня их экономического развития. Однако на данный момент количество ратификаций данных конвенций по сравнению с основополагающими конвенциями ниже, что говорит о том, что далеко не все государства готовы принять обязательства по применению их положений.

Остальные конвенции МОТ касаются регулирования отдельных вопросов в сфере труда (Конвенция 2000 г. об охране материнства (№ 182) или Конвенция 1975 г. о трудящихся-мигрантах (№ 143), Конвенция 1981 г. о трудящихся с семейными обязанностями (№ 156)) или определенных категорий профессий (Конвенция 1978 г. о трудовых отношениях на государственной службе (№ 151), Конвенция 1996 г. об инспекции труда моряков (№ 178), Конвенция 1977 г. о сестринском персонале (№ 149)).

Что касается рекомендаций МОТ, то значение их принятия можно понять, выделяя главные функции, которые они выполняют³⁷. Во-первых, часто в истории МОТ принятие рекомендации по определенному вопросу считалось наиболее подходящим вариантом, поскольку трехсторонние участники были еще не готовы принять по этому вопросу конвенцию. Таким образом, в ряде случаев, принятие рекомендации

³⁵ РФ, Великобритания, Италия, Германия, Франция ратифицировали все основополагающие конвенции, США ратифицировала только Конвенции №105 и №182, Китай - №100, №138 и №182. См. официальный сайт МОТ: <http://www.ilo.org/ilolex>.

³⁶ Их список может периодически изменяться Административным советом.

³⁷ Troclet. *Législation sociale internationale*. Brussels, 1952. P. 517-518, 637-641; Paul Ramadier. *Conventions et Recommendations de l'OIT, Droit social 1951*. P. 598-603.

подготавливало почву для принятия конвенции по тому же предмету. Примером могут служить Рекомендация 1923 г. об инспекции труда (№ 20), Рекомендация 1944 г. об обеспечении дохода (№ 67) и Рекомендация 1944 г. о медицинском обслуживании (№ 69), Рекомендация 1963 г. о прекращении трудовых отношений (№ 119). Во-вторых, рекомендация может сопровождаться конвенцией, принимающейся на той же сессии МКТ. Более 80 конвенций МОТ принимались с соответствующими рекомендациями, которые дополняли положения конвенций и служили руководством для правительств при проведении национальной социальной политики. Например, Конвенция 1928 г. (№ 26) и Рекомендация 1928 г. (№ 30) о минимальном возрасте, Конвенция 1948 г. (№ 88) и Рекомендация 1948 г. (№ 83) об организации службы занятости, Конвенция 1951 г. (№ 100) и Рекомендация 1951 г. (№ 90) о равном вознаграждении, Конвенция 1958 г. (№ 111) и Рекомендация 1958 г. (№ 111) о дискриминации в области труда и занятий, Конвенция 1964 г. (№ 122) и Рекомендация 1958 г. (№ 122) о политике в области занятости, Конвенция 1999 г. (№ 182) и Рекомендация 1999 г. (№ 190) о наихудших формах детского труда, Конвенция 2000 г. (№ 183) и Рекомендация 2000 г. (№ 191) об охране материнства. При этом МКТ может принимать самостоятельные рекомендации, т.е. отдельно и независимо от принятия соответствующих конвенций. В-третьих, в рекомендациях затрагиваются вопросы технического характера и очень детализированные, или характер которых зависит от условий и практики каждого государства: например, отношения в промышленности, обучение, условия жизни трудящихся, занятость трудящихся с семейными обязанностями. Принятие рекомендаций в таких случаях – наиболее подходящий способ регулирования трудовых отношений, так как принятия международных обязательств по этим вопросам с трудом можно ожидать от государств в силу различий в их историческом развитии и национальных условиях. Общепризнанно, что рекомендации выполняют полезную роль в случаях, когда невозможно принять конвенцию, или, если возможно принять, то невозможно ожидать ее ратификации большим числом государств³⁸. Важность и необходимость принятия рекомендаций была подчеркнута Генеральным директором МБТ в 1994 г.³⁹.

³⁸ N. Valticos and G. Potobsky. *International Labour Law*. Kluwer Law and Taxation Publishers, Boston. 1994. P. 63.

³⁹ Ценности, которые мы защищаем, перемены к которым мы стремимся. Доклад Генерального директора. МКТ 81-я сессия. 1994.

Отличительной особенностью квазинормотворческой деятельности МОТ является, во-первых, то, что она осуществляется с участием не только представителей правительств, но и представителей трудящихся и работодателей. Как было показано выше главные органы МОТ – МКТ и АС – имеют трехстороннюю структуру. Во-вторых, разработка и принятие конвенций и рекомендаций носит системный или регулярный характер. МОТ ежегодно проводит обзор существующих проблем в сфере труда и стремится урегулировать их путем принятия международных трудовых актов на соответствующих сессиях МКТ.

Теперь следует подробнее остановиться на процессе разработки и принятия конвенций и рекомендаций.

Повестка дня МКТ составляется Административным советом (ст. 14 Устава). АС решает по какому вопросу следует принять новый акт, т.е. какая область трудовых отношений подлежит регулированию. В случаях особой срочности или особых обстоятельств АС может принять решение о передаче вопроса МКТ для однократного обсуждения; но обычно проводится двукратное обсуждение (т.е. обсуждение на двух сессиях МКТ). АС может принять решение о передаче вопроса подготовительной технической конференции (ст. 14 Устава, статьи 34, 36 Регламента МКТ). Конференция может сама принять решение большинством в две трети голосов присутствующих делегатов о включении вопроса в повестку дня следующей сессии (ст. 16 Устава МОТ).

Важную роль в разработке международных трудовых актов играет МБТ. МБТ готовит доклад о законодательстве и практике в различных странах по определенным вопросам труда, выявляя проблемные сферы. МБТ также разрабатывает вопросник, который вместе с докладом направляется всем государствам-членам МОТ. Получив ответы правительств, МБТ готовит окончательный доклад, подлежащий обсуждению на соответствующей сессии МКТ, и готовит проекты международных трудовых актов, которые посылаются государствам. Последние должны получить его, по крайней мере, за 3 месяца до открытия сессии МКТ, на которой должен обсуждаться вопрос о принятии конвенции или рекомендации (п. 7 ст. 39 Регламента МКТ).

Именно МКТ решает, какую форму придать будущему акту. В соответствии со статьей 19 Устава МОТ, «если Конференция высказывается за принятие предложений по какому-либо пункту повестки дня, она решает, следует ли придать этим предложениям форму: а) международной конвенции или б) рекомендации, если вопрос, стоящий на об-

суждении, или какой-либо его аспект не позволяют принять по нему в этот момент решение в форме конвенции». Для окончательного принятия Конференцией конвенции или рекомендации необходимо большинство в две трети голосов. Статья 19 содержит положение о том, что при выработке конвенции или рекомендации для всеобщего применения Конференция обязана считаться с обстоятельствами в странах с различными экономическими условиями. Важным является положение п. 8 статьи 19 о том, что принятие Конференцией конвенций или рекомендаций либо ратификация конвенций не затрагивают национальные правовые акты, которые обеспечивают трудящимся более благоприятные условия, чем предусмотренные конвенцией или рекомендацией.

Если конвенция при окончательном голосовании не получает необходимого большинства в две трети голосов, но получает простое большинство, то Конференция может немедленно решить направить конвенцию в Редакционный комитет с целью переработки ее в рекомендацию, которая подлежит представлению на утверждение этой же сессии МКТ. Это правило закреплено в статье 41 Регламента МКТ.

Необходимо отметить, что по всем вопросам, обсуждаемым на МКТ, каждый делегат голосует индивидуально, что закреплено в статье 4 Устава МОТ.

Отличительной особенностью принятия конвенций МОТ является то, что они не подписываются представителями государств. В соответствии с пунктом 4 статьи 19 Устава МОТ два экземпляра конвенции подписываются председателем МКТ и Генеральным директором. Один экземпляр хранится в архиве МБТ, а другой вручается Генеральному секретарю ООН. Затем Генеральный директор посылает заверенную копию конвенций каждому государству-члену МОТ. Примечательно, что такая же процедура применяется в отношении рекомендаций МОТ.

«Конвенция посылается всем членам Организации для ратификации», а рекомендация «для рассмотрения ее с целью придания ей силы путем принятия закона или других мер» (п. 5 а и п. 6 а ст. 19 Устава МОТ).

После принятия МКТ конвенций и рекомендаций возникают определенные юридические обязательства государств-членов МОТ, закрепленные в Уставе МОТ⁴⁰. Государства обязаны в течение года с момен-

⁴⁰ Ст. 19 Устава МОТ.

та закрытия соответствующей сессии МКТ, на которой были приняты данные акты, представить их на рассмотрение компетентных органов власти для принятия соответствующего закона или мер другого порядка (п. 5 b и п. 6 b ст. 19 Устава МОТ). Они также несут обязательство информировать Генерального директора МБТ о представлении конвенций и рекомендаций компетентным органам власти и о принятых ими решениях (п. 5 c и п. 6 c ст. 19 Устава МОТ). В соответствии с пунктом 2 статьи 23 Устава МОТ информация о представлении актов компетентным органам власти, направляемая Генеральному директору, должна быть доведена до сведения представительных организаций работодателей и трудящихся (путем рассылки копий информации). Это является еще одной отличительной характеристикой конвенций и рекомендаций МОТ.

Если конвенция ратифицируется государством, оно обязано сообщить об этом Генеральному директору МБТ, который выполняет функции депозитария⁴¹, и принять меры для эффективного соблюдения положений данной конвенции (п. 5 d ст. 19 Устава). Государства также обязаны представлять ежегодные доклады по ратифицированным конвенциям в Международное бюро труда (ст. 22 Устава МОТ). Необходимо отметить, что система представления докладов была изменена в 1993 г. решением Административного совета и предусматривает теперь не ежегодное представление докладов, а периодическое⁴². При этом соответствующие изменения в Устав МОТ не были внесены.

Государства-члены МОТ несут обязательство по представлению докладов Генеральному директору МБТ о состоянии законодательства и практики по вопросам, затрагиваемым нератифицированными ими

⁴¹ Стандартные заключительные положения конвенций МОТ устанавливают, что в функции Генерального директора входит регистрация ратификационных грамот, заявлений о денонсации, уведомление всех членов МОТ о регистрации ратификационных грамот и заявлений о денонсации, о вступлении конвенций в силу. Ст. 20 Устава МОТ предусматривает, что «каждая ратифицированная конвенция должна направляться Генеральным директором МБТ Генеральному Секретарю ООН для регистрации в соответствии с положениями статьи 102 Устава ООН». Стандартные заключительные положения конвенций МОТ устанавливают, что Генеральный директор должен направлять Генеральному Секретарю ООН для регистрации исчерпывающие сведения о всех ратификационных грамотах, заявлениях о денонсации, зарегистрированных им. Процедура, регулирующая передачу и регистрацию ООН конвенций МОТ, была предметом Меморандума, подписанного ООН и МОТ 17 февраля 1949 г.

⁴² GB.258/6/19; Доклад Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций. Доклад III (Часть 1A) МКТ, 90-я сессия 2002 г. С. 9.

конвенциями и рекомендациями, о принятых мерах по приданию силы положениям данных актов, и, в случае конвенций, об обстоятельствах, препятствующих ратификации конвенций (п. 5 е и п. 6 d ст. 19 Устава МОТ). Что касается периодичности таких докладов, то она не установлена в Уставе МОТ, который, однако, закрепил, что они должны представляться, когда этого потребует Административный совет. В соответствии с Декларацией МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда 1998 г. введен четырехлетний цикл представления докладов по нератифицированным основополагающим конвенциям. Это означает, что государства, не ратифицировавшие основополагающие конвенции, должны ежегодно представлять доклады по одной из 4 категорий этих конвенций в порядке цикличности и очередности, устанавливаемой АС⁴³.

Таким образом, в рамках МОТ, не только происходит разработка и принятие конвенций и рекомендаций, но и сразу после их принятия, МОТ координирует действия государств по выражению согласия на обязательность международных договоров. В рамках МОТ также действует механизм контроля над соблюдением обязательств государств в отношении конвенций и рекомендаций, состоящий из процедуры докладов и процедуры жалоб. Важно, что основы механизма контроля закреплены в Уставе МОТ, а значит, обязательны для всех государств-членов.

В рамках МОТ осуществляется пересмотр принятых конвенций и рекомендаций. В связи с тем, что некоторые конвенции и рекомендации МОТ на практике со временем теряют значение для регулирования отношений в сфере труда, в 1995 г. АС учредил Рабочую группу по политике, касающейся пересмотра норм Комитета по правовым вопросам и международным трудовым нормам Административного совета для проведения комплексного анализа всех актов, принятых до 1995 г. В результате семилетней работы данной Рабочей группы (с марта 1995 г. по март 2002 г.) АС принял решение классифицировать международные трудовые акты по трем категориям: 1) современные акты; 2) акты, требующие пересмотра; 3) акты, не отвечающие современным требованиям (устаревшие акты)⁴⁴. Было выявлено, что современным требо-

⁴³ Параграф II Приложения Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда и механизма ее реализации, принятой на 86-й сессии МКТ. Женева, 18 июня 1998 г.

⁴⁴ GB.282/LILS/WP/PRS/1, GB.282/LILS/6, GB.282/8/2.

ваниям отвечают 71 конвенция, пять протоколов и 73 рекомендации; 24 конвенции и 15 рекомендаций требуют пересмотра; 55 конвенций и 30 рекомендаций считаются уже устаревшими актами.

В 1997 г. МКТ приняла поправки к Уставу МОТ (добавив п.9 к статье 19) и Регламенту МКТ (изменив ст. 11 и добавив ст. 45 bis), в соответствии с которыми МКТ может применять процедуру отмены устаревших вступивших в силу конвенций и изъятия устаревших не вступивших в силу конвенций и устаревших рекомендаций⁴⁵. В настоящее время часть устаревших актов была изъята, а вопрос об изъятии другой части включен в повестку дня 92-й сессии МКТ (2004 г.).

Понятно, однако, что существование большого числа конвенций, даже если осуществляется их пересмотр, отнюдь не означает эффективного регулирования трудовых отношений и эффективности деятельности МОТ.

Представляется, что в настоящее время МОТ следует провести основательную работу по систематизации существующих норм. Дело в том, что положения многих конвенций МОТ совпадают. Примером могут служить положения Конвенции 1981 г. о безопасности и гигиене труда (№ 155), Конвенции 1995 г. о безопасности и гигиене труда на шахтах (№ 176), Конвенции 1988 г. о безопасности и гигиене труда в строительстве (№ 167), Конвенции 2001 г. о безопасности и гигиене труда в сельском хозяйстве (№ 184). Юридически более грамотным было бы объединение такого рода положений в единую конвенцию о безопасности и гигиене труда, которая бы содержала как общие вопросы, так и специальные, посвященные безопасности и гигиене труда в отдельных сферах труда. Такая конвенция могла бы соответственно состоять из нескольких разделов, и предоставлять возможность государствам применять положения не только всей конвенции, но и ее отдельных частей. Систематизацию можно осуществить на основе классификации, приведенной выше.

Таким образом, систематизация норм по отдельным группам и установление определенной иерархии между ними позволили бы говорить о существовании действительно Международного трудового кодекса, в полном смысле этого слова.

⁴⁵ Поправка к Уставу в настоящий момент не вступила в силу, т.к. в соответствии со ст.36 Устава МОТ для этого требуется ратификация поправки 2/3 государствами-членами МОТ, включая 5 из 10 государств, представленных в АС, являющихся наиболее важными в промышленном отношении государствами. Однако МКТ может прибегать к процедуре изъятия, не дожидаясь вступления в силу поправки к Уставу МОТ.

В связи с этим сегодня МОТ стоит еще раз задуматься над концепцией «основополагающих прав человека в сфере труда», выработать определение этих прав с учетом не только того, что было закреплено в Декларации МОТ 1998 г., но и с перспективой на будущее.

Подобные действия можно осуществить в рамках так называемого «комплексного подхода», принятого АС в 2000 г. для реализации целей МОТ⁴⁶. Ключевая задача этого подхода заключается, во-первых, в тематическом объединении актов МОТ для изучения их влияния на сферу трудовых отношений, и, во-вторых, в интеграции нормотворческой деятельности с другой деятельностью МОТ (деятельностью по содействию государствам в применении актов МОТ, техническим сотрудничеством, научно-исследовательской и пропагандистской деятельностью). Такие действия должны привести к повышению эффективности всей деятельности МОТ, в том числе ее нормотворческой деятельности.

⁴⁶ GB.285/LILS/5.

К вопросу о «негосударственных участниках» механизма разрешения споров в рамках Всемирной торговой организации

Федорова М.П.*

В соответствии с положениями «Договоренности о правилах и процедурах разрешения споров» (ДСУ)¹ – основного документа, регулирующего процесс разрешения споров в рамках Всемирной торговой организации (ВТО)², – только члены этой организации могут использовать ее механизм для разрешения возникших между ними споров, связанных с их обязательствами, взятыми в рамках ВТО³. Однако возникает вопрос: могут ли в процессе урегулирования споров в каком-то качестве принимать участие, например, общественные организации, коммерческие юридические лица или физические лица?

Несмотря на то, что в отечественной литературе уже уделялось некоторое внимание механизму урегулирования споров в рамках ВТО, не все вопросы, связанные с данной сферой деятельности ВТО, были в достаточной мере освещены в работах российских авторов⁴. Одним из подобных вопросов является проблема участия в разрешении споров «негосударственных участников».

* Федорова Марина Павловна – аспирантка кафедры международного права СПбГУ.

¹ Understanding on rules and procedures governing the settlement of disputes- Приложение к Марракешскому договору. Также Dispute Settlement Understanding (DSU). Текст данного документа опубликован, например, в Documents Supplement to Legal problems of International Economic Relations, third edition, by John H. Jackson, William J. Davey, Alan O. Sykes. (West Group, 1995), а также доступен на официальном сайте ВТО www.wto.org.

² Договор о создании Всемирной торговой организации был подписан 15 апреля 1994 г.

³ Ст.1 ДСУ.

По состоянию на 4 апреля членами ВТО являются 146 государств. Членом ВТО также является Европейское Сообщество. Далее – члены ВТО.

⁴ См., например: Григорян С.А. Международно-правовая система Всемирной торговой организации и интересы России. Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. М., 2000; Рогов С.Н. Системы разрешения международных торговых споров в ГАТТ и ВТО // МЖМП. 1998; Светланов А.Г., Шамсиев Х.Р., Ошников А.Н. Россия и система Всемирной торговой организации (ВТО). Правовые аспекты. (Материалы научно-практической конференции, состоявшейся в Институте государства и права РАН 9 февраля 2000 г.) // Государство и право. 2000. № 7. С. 119.

Начнем с понятийного аппарата. Подобные действующие лица обозначаются в литературе термином «private parties» или «nongovernmental parties», что можно перевести как «негосударственные участники». Закрепленного в документах определения негосударственного участника в контексте данной проблемы не существует⁵. Представляется, однако, возможным установить путем анализа работ по данной теме, что под термином «private parties» зарубежные ученые-правоведы в данном случае понимают физические лица, корпорации, негосударственные организации⁶, то есть любые лица, претендующие на участие в деятельности ВТО, но не являющиеся членами ВТО.

Так, профессор Чарновитц склоняется к мысли, что необходимо расширить участие негосударственных участников в деятельности ВТО. и в частности в процедуре разрешения споров⁷. По его мнению, деятельность ВТО не является достаточно прозрачной⁸. Профессор Шнайдер считает⁹, что основная проблема данной организации состоит в недостатке понимания со стороны широких слоев общества; практически только эксперты в области международной торговли разбираются в вопросах функционирования ВТО. Даниел Эсти полагает, что из-за недостаточной прозрачности деятельность ВТО как в материальной, так и в процессуальной области не является в полной мере справедливой¹⁰. Более активное вовлечение негосударственных участников в деятельность ВТО помогло бы увеличить гласность¹¹. уменьшить

⁵ В процессе написания статьи автор ознакомился со значительным числом работ по данной теме, но ни в одной из них не было предложено определение «негосударственного участника», рассматривались лишь конкретные примеры потенциального или реального участия.

⁶ См. напр.: Dukgeun Ahn. *The Long Road Ahead: Dispute Settlement in the GATT/WTO* (Ernst-Ulrich Petersmann, *International Trade Law And The GATT/WTO Dispute Settlement System*. The Hague: Kluwer Law International. xviii + 704 pp. 1997.) 20 Mich. J. Int'l L. 1999. Ст. 13. С. 415.

⁷ См., например: Steve Charnovitz, указ. соч. С. 331.

⁸ См., например: Steve Charnovitz, *Participation of Nongovernmental Organizations in the World Trade Organization*, 17 U. Pa. J. Int'l Econ. L. 1996. С. 333. См. также Daniel C. Esty, *Linkages and Governance: NGOs at the World Trade Organization*, 19 U. Pa. J. Int'l Econ. L. 1998. С. 715; Andrea K. Schneider, *Individual Rights in International Trade Organizations*, 19 U. Pa. J. Int'l Econ. L. 1998. С. 613.

⁹ См.: Andrea K. Schneider, *Individual Rights in International Trade Organizations*, 19 U. Pa. J. Int'l Econ. L. 1998. С. 613. См. также Steve Charnovitz, указ. соч. С. 333; Daniel C. Esty, указ. соч. С. 715.

¹⁰ См.: Daniel C. Esty, указ. соч. С. 715.

¹¹ См.: G. Richard Shell, *Participation of Nongovernmental Parties in the World Trade*

ореол загадочности вокруг ВТО, что, в свою очередь, уменьшило бы критику и даже вызвало поддержку со стороны общественности¹². Негосударственные участники, прежде всего негосударственные организации, представляют различные по уровню жизни слои общества в такой степени, в которой это не способны сделать государства¹³.

Оппоненты вовлечения негосударственных организаций в процесс принятия решений в ВТО считают, что в этом случае указанные организации получили бы возможность влиять на выработку решения на национальном уровне, а затем, в случае неудачи – еще раз, на уровне ВТО¹⁴. Другим аргументом является опасение влияния развитых государств и дискриминации интересов развивающихся стран в случае предоставления больших возможностей общественным организациям, так как большинство их создаются в развитых странах.

Полагаю, что указанные выше аргументы, активно обсуждающиеся рядом зарубежных юристов-международников, носят не юридический, а скорее философско-социологический характер. Они не затрагивают недостатков деятельности ВТО юридического характера, а касаются проблем социальной справедливости. Между тем необходим юридический анализ возможного расширения участия негосударственных участников, в том числе негосударственных организаций, в деятельности ВТО.

Следует отметить, что идея допустить международные негосударственные организации к деятельности ВТО не нова. Так, в процессе разработки в 1946-1948 гг. положений Устава Международной торговой организации (МТО)¹⁵ предполагалось, что негосударственные

Organization: The Trade Stakeholders Model and Participation by Nonstate Parties in the World Trade Organization, 17 U. Pa. J. Int'l Econ. L. 1996. С. 376; Glen T. Schleyer, *Power to the People: Allowing Private Parties to Raise Claims Before the WTO Dispute Resolution System*, 65 Fordham L. Rev. 1997. С. 2295.

¹² См.: Daniel C. Esty. Указ. соч. С. 719.

¹³ См.: Daniel C. Esty. Указ. соч. С. 718.

¹⁴ См.: Daniel C. Esty. Указ. соч. С. 725. Контраргументом данному утверждению является утверждение, что в ряде случаев решения принимаются правительствами без учета всех возможных позиций. Более того, международный уровень обеспечивает более широкий спектр взглядов, которые могут служить материалом для размышления.

¹⁵ В соответствии с первоначальным планом Бреттон-Вудской системы, ее частью, наряду с Международным Валютным Фондом и Всемирным Банком, должна была стать Международная торговая организация (МТО). По инициативе ООН в 1946-1948 гг. были проведены переговоры по созданию МТО, в процессе которых была разработана Гаванская Хартия – Устав МТО. Ст. 87(2) Устава МТО предусматривает,

организации будут играть значительную роль в МТО¹⁶. Это отражает первоначальную позицию создателей всемирной торговой системы, предусматривавшую участие в ней общественных организаций¹⁷. Следует, однако, отметить, что последующее отношение ГАТТ к этой идее было достаточно холодным¹⁸.

Часть 2 статьи V Договора о создании ВТО (1994) предусматривает, что Генеральный Совет может организовывать мероприятия для консультаций и сотрудничества с негосударственными организациями, занимающимися вопросами, относящимися к деятельности ВТО. Однако данная статья не предусматривает участия негосударственных организаций в процедуре разрешения споров, а лишь обозначает возможность их сотрудничества с ВТО в целом¹⁹.

По мнению А. Шнайдер²⁰, другая группа потенциальных негосударственных участников, состоящая из предприятий и физических лиц, также должна обладать определенными правами в рамках ВТО. Представляется, что приведенные выше аргументы за и против участия негосударственных организаций в деятельности ВТО справедливы и в отношении других негосударственных участников. Хотелось бы, однако, подчеркнуть, что негосударственные участники ни в коем случае не могут и не должны заменить государство при принятии решений во Всемирной торговой организации. ВТО -- это межгосударственная организация, и допускать негосударственных участников к процессу выработки и принятия решений нужно с большой осторожностью.

В настоящее время в разрешении спора²¹ могут участвовать государства-члены в качестве сторон или третьих сторон.

что "Организация может договариваться о консультациях и сотрудничестве с негосударственными организациями, занимающимися вопросами, затрагиваемыми Уставом МТО. ITO Charter, Article 87(2), reprinted in U.S. Department of State, Havana Charter for an International Trade Organization 1948. С. 110. См.: подробнее Steve Charnovitz. Указ. соч. С. 338. См. также Paul Demaret, *The Metamorphoses of the GATT: From the Havana Charter to the World Trade Organization*, 34 Colum. J. Transnat'l L. 1995. С. 124.

¹⁶ См.: Steve Charnovitz. Указ. соч. С. 338.

¹⁷ См.: Steve Charnovitz. Указ. соч. С. 339. Следует, однако, отметить, что другие теоретические возможные участники не упоминались.

¹⁸ Там же.

¹⁹ О других негосударственных участниках речь, как и ранее, не идет.

²⁰ См., например: Andrea K. Schneider. Указ. соч. С. 589.

²¹ В механизме разрешения споров в рамках ВТО можно условно выделить следующие стадии: консультации, разрешение спора с помощью групп по разрешению спора, апелляционное обжалование, исполнение решения.

Как следует из ст. 1 ДСУ, сторонами могут быть только государства – члены ВТО. Никакие негосударственные участники не могут выступать стороной в споре. Это означает, что даже юридическое лицо, находящееся на территории государства – участника ВТО, терпящее колоссальные убытки²² от неправомерных в соответствии с обязательствами членов ВТО действий других государств-членов, не может инициировать против них процедуру разрешения спора в рамках ВТО. В таком случае оно должно обратиться к правительству своего государства с просьбой инициировать дело против иностранного государства – члена ВТО²³.

Ряд авторов отмечают, что, так как именно деятельности негосударственных участников часто наносится вред несоблюдением иностранными государствами своих обязательств по ВТО, было бы справедливо предоставить им право инициировать рассмотрение спора в рамках ВТО²⁴. По мнению А. Шнайдер, торговые соглашения содержат набор прав негосударственных участников против государств. В самом деле, государства заключают торговые соглашения, чтобы поощрить торговлю «своих» предпринимателей с иностранными. Следовательно, полагает профессор Шнайдер, их участие в разрешении споров в рамках ВТО вполне оправданно²⁵.

Профессор Шнайдер также исследует проблему, заключающуюся в том, что государство – член ВТО не будет инициировать дело против самого себя. В таком случае, полагает она, предоставление права инициировать разбирательство в рамках ВТО негосударственным участникам сделает возможным даже инициирование дел против их собственного государства²⁶. В качестве примера профессор Шнайдер приводит довод, что в течение последних пятидесяти лет негосударственные участники имеют право подавать иски в международные судебные учреждения²⁷.

²² Негосударственные участники в настоящее время являются активными участниками мировой торговли (*See United States – Sections 301-310 of the Trade Act of 1974, WT/DS152/R*; (99-5454), 22 December, 1999, 7.73-7.76).

²³ См., например: Matt Schaefer, *Are Private Remedies in Domestic Courts Essential for International Trade Agreements to Perform Constitutional Functions with Respect to Sub-Federal Governments?*, 17 J. INTL. L. BU (winter 1996/spring 1997). С. 625. Мэтт Шефер пишет о контрольных полномочиях государства и продолжении практики, в соответствии с которой, по его мнению, сила имеет большее значение, чем право.

²⁴ См.: Glen T. Schleyer. Указ. соч. С. 2277; см. также Sung-joon Cho. Указ. соч. С. 347.

²⁵ См.: Andrea K. Schneider. С. 598-599.

²⁶ См.: Andrea K. Schneider С. 628.

²⁷ См.: Schneider. Указ. соч. С. 707.

Полагаю, что А. Шнайдер слишком широко трактует положения соглашений ВТО. Эти положения адресованы членам ВТО, то есть носителями прав и обязанностей являются государства. Члены ВТО взяли обязательства по отношению к другим государствам-членам, а не по отношению ко всем лицам, ведущим предпринимательскую деятельность. Кроме того, в случаях, которые имеет в виду профессор Шнайдер, государства осознанно предоставили юридическим и физическим лицам возможность обратиться в международные судебные учреждения. Негосударственные участники в подобных случаях – лишь бенефициары. В случае ВТО государства не дали согласия на участие в процедуре разрешения споров в качестве стороны или третьей стороны негосударственных участников, следовательно, механизм разрешения споров в рамках ВТО остается исключительно межгосударственным форумом.

В некоторых государствах предусмотрен механизм обращения негосударственных участников к своим правительствам с просьбой инициировать дело в рамках ВТО в связи с предполагаемыми нарушениями в области международной торговли со стороны иностранного государства. Так, подобная возможность предусмотрена Секциями 301-310 Акта о торговле (1974) США²⁸. Следует, однако, отметить, что даже если процедура используется, это не гарантирует, что США предпримут действия, даже если жалоба имеет основания²⁹.

Таким образом, возможные в настоящее время средства влияния негосударственных участников на инициирование спора в рамках ВТО достаточно ограничены. Во-первых, они зависят от воли сотрудников государственных органов, уполномоченных принимать решение, инициировать ли разбирательство в рамках ВТО. Во-вторых, подобные процедуры предусмотрены не во всех государствах. В целом проблемой является то, что правительства могут решить не инициировать рассмотрение спора по политическим мотивам³⁰, а постараться «за-

²⁸ (19 U.S.C. 2411-2420 (1994)).

²⁹ См.: Jared R. Silverman. *Multilateral Resolution over Unilateral Retaliation: Adjudicating the Use of Section 301 Before the WTO*, 17 U. Pa. J. Int'l Econ. L. 1996. 246 сн. 61; Richard O. Cunningham & Clint N. Smith, *Section 301 and Dispute Settlement in the World Trade Organization: The Multilateral Trade Framework for the 21st Century and U.S. Implementing Legislation*. Terence P. Stewart ed. 1996. С. 603-04.

³⁰ См.: Glen T. Schleyer. Указ. соч. С. 2277; см. также Yong Kim, *The Beginning of the Rule of Law in the International Trade System despite U.S. Constitutional Constraints*. 17 Mich. J. Int'l L. 1996. С. 988; Matt Schaefer, Указ. соч. С. 625.

быть» или проигнорировать жалобы небольших предприятий³¹. Это является важным аргументом группы авторов, которые считают, что право инициировать разбирательство должно быть предоставлено всем, кому причиняется вред³².

Представляется, однако, что сложившаяся ситуация не может служить аргументом за предоставление частным лицам права инициировать рассмотрение спора в рамках ВТО. Необходимо совершенствовать неудовлетворительную, по мнению данных ученых, работу правительства, а не пытаться решить проблему, наделяя дополнительными правами негосударственных участников.

Критическое отношение к предложениям предоставить негосударственным участникам право инициировать рассмотрение спора с помощью механизма ВТО отнюдь не означает, что автор против всяческого их участия в процессе разрешения спора. Наоборот, их участие может оказаться очень полезным на стадиях рассмотрения дела группой по разрешению спора.

Так, в процедуре урегулирования спора возможно также участие эксперта или, что является предметом больших споров, *amicus curiae*³³. Трудность здесь заключается в том, что Договоренность о правилах и процедурах разрешения споров не содержит подробных положений о процессе сбора и исследования доказательств. Данный документ ограничивается положениями ст. 13 о том, что группа может искать информацию «из любого источника» и может запросить необходимую информацию у любого органа или физического лица³⁴, и положениями Приложения 4 к ДСУ о группе экспертов.

По-видимому, такая лаконичность Договоренности вызвана желанием предоставить больше свободы группам по разрешению споров, обеспечить более гибкий подход к процедуре с целью наиболее эффективного достижения результата – урегулирования спора. В данном случае, однако, подобная сдержанность создателей ДСУ является причиной многих дискуссий. Попробуем разобраться в сложившейся ситуации.

³¹ См.: Sung-joon Cho. *GATT Non-Violation Issues in the WTO Framework: Are They the Achilles Heel of the Dispute Settlement Process?* 39 Harv. Int'l L. J. 1998. С. 347; Andrea K. Schneider. Указ. соч. С. 707; Matt Schaefer. Указ. соч. С. 627.

³² См.: Glen T. Schleyer. Указ. соч. С. 2277.

³³ Подробнее см. ниже.

³⁴ Если этот орган или физическое лицо находится под юрисдикцией государства-члена, группа обязана сначала уведомить об этом данное государство. (Ст. 13 ДСУ.)

Рассмотрим возможности, предоставляемые ст. 13 Договора о правилах и процедурах разрешения споров. Из положений этой статьи, а также Приложения 4 к ДСУ следует, что негосударственные участники могут служить источником информации, запрашиваемой группой по разрешению спора; выступать в качестве источника информации для группы экспертов. Так как по данному вопросу споров не возникает, мы не будем на нем останавливаться.

Возможно ли участие негосударственных участников в качестве экспертов? Можно себе представить, что сотрудник экологической общественной организации будет приглашен в группу экспертов по спору, в котором заинтересована его организация. Однако в соответствии с п. 3 Приложения 4 к ДСУ эксперты должны действовать в личном качестве, а не как представители правительства своего государства или своей организации, поэтому в данном случае вряд ли можно говорить об участии самой организации в процессе разрешения спора.

Выше речь шла о случаях, когда информация запрашивается группой по разрешению спора. Однако возникает вопрос: как быть в обратной ситуации, когда группа ничего не запрашивает, но какой-либо негосударственный участник, например негосударственная организация, представляет группе свой взгляд на рассматриваемую проблему, возможно, прилагает документы. Подобное явление называется *amicus curiae*. В переводе с латинского это словосочетание означает «друг суда»³⁵. В Древнем Риме под *amici curiae* понимались лица, не имевшие прямого интереса в деле и представлявшие по собственной инициативе суду их соображения по вопросам права или сведения о фактических обстоятельствах дела. Смысл этого института состоял в том, чтобы помочь суду в затруднительной ситуации, предотвратить возможную ошибку. С течением времени этот бескорыстный подход изменился. В настоящее время «друзья суда» обычно действуют под влиянием своих интересов. Институт «друзей суда» используется в англо-американской системе права, а романо-германской системе этот институт незнаком.

В Договорности о правилах и процедурах разрешения споров ничего не сказано об *amici curiae*. Однако, ссылаясь на статью 13 ДСУ о праве «искать информацию», «друзья суда» неоднократно пытались представить свои взгляды в процессе разрешения спора³⁶. Они широ-

³⁵ Black's Law Dictionary. Sixth edition. West Publishing Co. 1990. С. 82.

³⁶ До настоящего времени большинство петиций «друзей суда» были поданы негосу-

ко интерпретировали расплывчатую формулировку статьи 13, утверждая, что «право искать информацию» предполагает и «право принимать информацию», даже если она не запрашивалась.

ДСУ не содержит подобного положения относительно Апелляционного органа. Рабочие Процедуры Апелляционного Обжалования (Рабочие Процедуры), созданные в соответствии с Арт. 17.9 ДСУ, также не регламентируют данный вопрос. Правило 16(1) Рабочих Процедур лишь предусматривает, что если возникает процессуальный вопрос, не урегулированный Рабочими Процедурами, то состав Апелляционного органа, слушающий данное дело, может разработать для данного дела собственную процедуру по этому вопросу, если она не противоречит положениям ДСУ, других соглашений ВТО и данных Правил.

В отсутствие четкой регламентации в тексте Договора может помочь практика разрешения споров. Хотя решения групп по разрешению споров и Апелляционного органа не являются прецедентами, они тем не менее служат важным источником информации о практике ВТО и нередко содержат разъяснения по вопросу, нечетко или недостаточно подробно урегулированному в соглашениях ВТО.

Следует выделить случай, когда сообщения «друзей суда» приобщаются к документам какой-либо из сторон. В таком случае эти документы принимаются к рассмотрению. Так, в деле *United States—Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*³⁷ общественные организации хотели предоставить группе по разрешению спора свои материалы, и они смогли это сделать, но только приобщив их к материалам стороны в деле – США. Однако Апелляционный орган при рассмотрении данного дела указал, что группа имеет право самостоятельно решать, приобщать ли к делу материалы *amici curiae*, поданные на рассмотрение непосредственно группе³⁸.

В отношении рассмотрения материалов *amici curiae* в апелляционной инстанции Апелляционный орган в одном из дел отметил, что он

дарственными организациями, несколько было подано промышленными объединениями и несколько – профессорами права, специализирующимися в этой области (Georg C. Umbricht. *Amicus Curiae Briefs at the WTO*. *Journal of International Economic Law*. 2001. С. 778.

³⁷ См. *United States—Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products* (отчет группы по разрешению спора WT/DS58/R от May 15, 1998).

³⁸ См.: *United States—Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products* (отчет Апелляционного органа WT/DS58/AB/R Para. 99-110.)

вправе решать, принимать ли петиции *amici curiae*³⁹. В деле *European Communities – Measure Affecting Asbestos and Products Containing Asbestos*⁴⁰ Апелляционный орган разработал процедуру на основании Правила 16(1) Рабочих Процедур, в соответствии с которой «друзья суда» могли подавать свои материалы, однако ни один из полученных документов не был приобщен к делу Апелляционным органом⁴¹. Подобная позиция Апелляционного органа вызвала критику как со стороны *amici curiae* – за то, что материалы не были приобщены к делу, так и со стороны большинства государств – членов ВТО – за то, что вопрос о теоретической возможности принятия материалов «друзей суда» был решен положительно⁴².

Действительно, если досье «друга суда» подается отдельно, то есть не приобщается к документам государств-членов, тогда возникает ряд вопросов. Так, очевидно, что петиции «друзей суда» вынудят по крайней мере одну из сторон отвечать на положения, содержащиеся в поданном документе. Это требует значительного количества времени и может потребовать значительных затрат, причем отвечать надо будет на соображения лица, которое не имеет и не может иметь прав стороны в процессе разрешения спора. С другой стороны, петиции *amicus curiae* могут действительно содержать важную информацию.

В данном случае представляется обоснованной позиция, признающая, что из ст. 13 ДСУ вытекает право групп по разрешению спора решать вопрос, могут ли они принять петицию *amicus curiae*⁴³, и в случае положительного ответа на этот вопрос принять ее. Действительно, разумно было бы полагаться на компетентность групп по разрешению спора и признать наличие у них права определять, в каком объеме и по каким вопросам они могут принимать петиции «друзей суда». Следует подчеркнуть, что речь идет о том, имеет ли группа по урегулированию спора использовать материалы, предоставленные «друзьями суда», но ни в коем случае не о праве самих *amici curiae*

³⁹ См. *United States – Imposition of Countervailing Duties on Certain Hot-Rolled Lead and Bismuth Carbon Steel Products Originating in the United Kingdom*. WT/DS138/AB/R от 7 июня 2000 г. Paras. 39-42.

⁴⁰ WT/DS135/AB/R, от 5 апреля 2001 г.

⁴¹ См.: Geert A. Zonnekeyn. The Appellate Body's Communication on *Amicus Curiae* Briefs in the *Asbestos* Case. An *Echternach* Procession? *Journal of World Trade* 35(3). 2001. С. 560.

⁴² См.: Georg C. Umbricht. *Amicus Curiae* Briefs at the WTO. *Journal of International Economic Law*. 2001. С. 776.

⁴³ См.: Georg C. Umbricht. *Amicus Curiae* Briefs at the WTO. *Journal of International Economic Law*. 2001. С. 790.

требовать принятия их документов группой. Данное утверждение справедливо и в отношении стадии апелляции обжалования. Право требовать принятия документов группой по разрешению спора или Апелляционным органом имеют лишь члены ВТО, являющиеся сторонами или третьими сторонами в споре, в то время как остальные члены ВТО, а тем более негосударственные лица, не обладают данным правом.

В отношении апелляции обжалования следует подчеркнуть, что принимать к рассмотрению петиции *amicus curiae* на основании Правила 16(1) Рабочих Процедур возможно только в отношении конкретного дела, рассматриваемого Апелляционным органом. Следовательно, полезно было бы выработать единое правило, регламентирующее полномочия апелляционной инстанции в отношении документов *amici curiae*.

Представляется, что наилучшим решением было бы принятие четких правил посредством внесения дополнений в Договоренность о правилах и процедурах разрешения споров. До настоящего времени, однако, вопрос до конца не урегулирован и вызывает серьезные споры, отнимающие много времени, если подается петиция *amicus curiae*.

Правовые основы внешней политики Европейского Союза

*Энтин М.Л.**

О Европейском Союзе до сих пор продолжают говорить и писать как об экономическом гиганте, все ещё остающемся политическим карликом. Это сравнение давно устарело. ЕС играет все более весомую роль на международной арене. За последние десятилетия им накоплен внушительный опыт координации усилий государств-членов во внешнеполитической сфере. Отработаны механизмы принятия и осуществления решений. Установлена иерархия институтов. Определены обязанности государств-членов применительно к их взаимодействию в этой области с ЕС. Во многих специальных сферах международных отношений ЕС выступает в качестве геополитического лидера.

Неспособность ЕС и государств-членов выработать единые подходы к войне в Ираке 2003 г. продемонстрировала не столько слабость внешнеполитических позиций ЕС, сколько сложности и недостаточность интеграции в области внешней деятельности Союза. Кризис вокруг Ирака, как несколькими годами ранее внешнеполитические провалы ЕС в Руанде, Боснии и Герцеговине, Косово и т.д., убедил политическую элиту стран-членов в необходимости дальнейшей передачи ЕС определенных суверенных полномочий по ведению внешней политики и политики в области обороны и безопасности от имени и в интересах всей интеграционной группировки. Этим целям будут служить совершенствование механизмов продвинутого сотрудничества, более частое использование квалифицированного большинства при принятии решений, создание поста Министра иностранных дел ЕС, переход к назначению постоянно действующего Председателя Европейского Совета.

До сих пор весомость внешнеполитических акций ЕС страдала из-за отсутствия у них силовой компоненты – ограниченных возможностей ЕС в области принуждения к миру и кризисного регулирования. Другая слабость заключалась в отрыве собственно внешней политики ЕС от других составляющих его внешней деятельности – единой торговой политики, содействия развитию, гуманитарной помощи и пр.

* Энтин Марк Львович – д.ю.н., проф., директор Института европейского права МГИМО (У) МИД России.

На наших глазах ситуация в этом отношении меняется. ЕС предпринимает кардинальные меры по усилению координации имеющихся в его распоряжении инструментов внешней деятельности. Семимильными шагами идет военное строительство.

Чрезвычайно важное значение для наращивания возможностей ЕС играть растущую роль на международной арене имеет используемый им инструментарий правового регулирования. ЕС является прежде всего правовым образованием, действующим на основе права, в соответствии с вырабатываемыми им правовыми установлениями и сугубо правовыми методами. Это в полной мере касается и внешней деятельности ЕС.

Институты и инструменты ОВПБ

В сфере ОВПБ* и ОЕПБО** государства-члены наделили Европейский Союз самой широкой компетенцией. В предметном отношении она ничем не ограничена. В ст. 11 Договора о Европейском Союзе прямо провозглашается: «Союз определяет и осуществляет общую внешнюю политику и политику безопасности, охватывающую все области внешней политики и политики безопасности...». В дополнение к этому в ст. 17 уточняется: «Общая внешняя политика и политика безопасности включает все вопросы, относящиеся к безопасности Союза, в том числе и поступательное формирование общей оборонной политики...». Пойдя на столь масштабную передачу Союзу суверенных полномочий, они вместе с тем сосредоточили всю полноту ответственности за осуществление ОВПБ в институтах межправительственного сотрудничества. Свобода рук не была ими утрачена. И хотя в Разделе V Договора о Европейском Союзе «Положения об общей внешней политике и политике безопасности» постоянно говорится об обязанностях государств-членов строго следовать принятым решениям, не предпринимать подрывающих их действий, крепить политическую солидарность и т.п., все эти положения выглядят как аморфные рамочные предписания.

Формально, как следует из ст. 3 Договора о Европейском Союзе, в нём действует единая институциональная система. На практике в сфере ОВПБ и ОЕПБО роль институтов Союза существенно отличается от той, которую они играют в рамках Европейского Сообщества. Их полномочия также совершенно иные. В сфере ОВПБ и ОЕПБО сложи-

* ОВПБ – общая внешняя политика и безопасность.

** ОЕПБО – общая европейская политика безопасности и обороны.

лась властная вертикаль, идущая от Европейского Совета к Совету Министров, от Совета к Комитету постоянных представителей и Комитету по политике и безопасности и далее – к разветвлённой системе политических, вспомогательных, технических и рабочих органов. Европейская Комиссия лишь обслуживает вертикаль. Хотя в последнее время её функции по отношению к ОВПБ и ОЕПБО претерпевают изменения. Она становится всё более активной, раз за разом выстреливая проектами внешнеполитических концепций и стратегий. Европарламент оказывает на вертикаль хоть и чрезвычайно весомое, но в основном морально-политическое влияние.

В системе институтов ОВПБ и ОЕПБО фактически «царствующим» является Европейский Совет. Он всем руководит. Над всем главенствует. Никому не подконтролен. Вправе изменять по своему собственному усмотрению принятые ранее решения. И связан в принципе только закреплёнными в учредительных договорах общими и специальными нормами-целями и нормами-принципами. Европейский Совет направляет всю деятельность Европейского Союза в сфере ОВПБ и ОЕПБО и контролирует их осуществление. Европейский Совет внёс решающий вклад в оформление и становление ОВПБ и ОЕПБО. Их дальнейшая эволюция также полностью зависит именно от него. Согласно ст. 13 Договора о Европейском Союзе, Европейский Совет определяет принципы и основные ориентиры общей внешней политики и политики в области обороны и безопасности и принимает общестратегические решения «в областях, где государства-члены имеют важные общие интересы». Он устанавливает цели общих стратегий, их продолжительность и средства, которыми должен располагать Союз и которые должны предоставляться государствами-членами на их осуществление.

Общее управление, координация и осуществление ОВПБ и ОЕПБО в рамках институциональной системы Союза концентрируется в руках Совета ЕС. Он собирается на регулярные ежемесячные и внеочередные заседания в составе министров иностранных дел пятнадцати, Верховного представителя по ОВПБ и Комиссара, ответственного за внешние действия Сообщества.

Вместе с тем в сфере ОВПБ и ОЕПБО государства-члены остаются суверенными игроками. Управление, координация и осуществление ОВПБ и ОЕПБО полностью входят в их ведение. Поэтому положение п. 3 ст. 13 Договора о Европейском Союзе, наделяющее Совет полномочиями обеспечивать «единство, последовательность и эффектив-

ность действий Союза», имеет многоцелевую направленность. На нём лежат функции по обеспечению единства действий институтов и органов Союза, единства действий при отправлении компетенции Союза в рамках его различных опор, приданию действиям государств-членов скоординированного характера, достаточного для обеспечения последовательности и эффективности всей совокупности внешних действий Союза.

Исходя из основных ориентиров, установленных Европейским Советом, Совет принимает решения, необходимые для определения и осуществления ОВПБ и ОЕПБО. Он вырабатывает рекомендации по общей стратегии для их представления на рассмотрение Европейского Совета. По утверждению стратегий Совет обеспечивает их реализацию. Договором о Европейском союзе предусматривается, что их конкретизации будут служить решения о совместных действиях и общих позициях (п. 3 ст. 13).

Основными инструментами, используемыми Советом для установления политико-правовых рамок и осуществления общей внешней политики и политики в области обороны и безопасности, являются решения о совместных действиях и общих позициях. Решения первого типа принимаются Советом при особых обстоятельствах, если сочтено, что эти обстоятельства требуют оперативных действий со стороны Союза. Совет определяет цели совместных действий, их предмет, временные рамки, условия их применения и средства, которые должны быть предоставлены Союзу. Решения об общих позициях принимаются Советом для определения подхода Союза к конкретным международным проблемам. Если этого требуют интересы ОВПБ, Совет заключает соответствующие соглашения с одной или несколькими странами или международными организациями.

В тех случаях, когда решения о совместных действиях, об общих позициях или другие решения основываются на общей стратегии или когда решения касаются осуществления уже одобренных совместных действий или общих действий и общей внешней политики, они принимаются Советом квалифицированным большинством. Назначение специального представителя также производится квалифицированным большинством. Во всех остальных случаях для принятия решения по вопросам общей внешней политики требуется единогласие. Решения по вопросам ОЕПБО всегда принимаются Советом единогласно. Но и тогда, когда для принятия решения в Совете требуется квалифициро-

ванное большинство, любое государство-член может его заблокировать, сославшись на «важные и определенные причины национальной политики». Схожий порядок принятия решений принят в отношении заключения международных соглашений по проблематике ОВПБ.

Таким образом, действующий в Европейском Союзе механизм принятия решений в сфере ОВПБ обладает повышенной жесткостью. Придание ему большей гибкости осуществляется путём исключения одного, нескольких или части государств-членов с их согласия из участия в осуществлении ОВПБ на тех или иных направлениях, в тех или иных областях внешнеполитической деятельности Союза. Помимо указанных изъятий, Договор о Европейском Союзе предусматривает два варианта обхода требования единогласия. Каждый из них влечёт за собой изменение геометрии обязательств, принимаемых на себя государствами-членами в отношении осуществления ОВПБ. С тем, чтобы не блокировать принятие решения, любое государство-член может пойти на конструктивное воздержание. Сделав официально заявление с изложением своей позиции, оно снимает с себя обязанности по его выполнению. При этом оно соглашается с тем, чтобы решение носило обязательный характер для всех остальных стран и институтов Союза. Такое решение связывает его лишь в отношении негативных действий. «В духе взаимной солидарности» соответствующее государство-член автоматически принимает на себя обязательство не предпринимать никаких мер, «которые могли бы прийти в противоречие или воспрепятствовать действиям Союза, основанным на этом решении». Механизм конструктивного воздержания срабатывает, если в итоге решение пользуется поддержкой стран, обладающих двумя третями взвешенных голосов в Совете. Второй вариант – продвинутое сотрудничество. В таком сотрудничестве участвуют лишь заинтересованные государства-члены. С вступлением в силу Ниццкого договора его механизм распространён на сферу ОВПБ. Предметом продвинутого сотрудничества могут быть совместные внешнеполитические действия, но не вопросы военной политики и обороны. Ограничения на него не выходят за рамки разобранного выше стандарта. Продвинутое сотрудничество должно служить интересам Союза как целого и его утверждению на международной арене. Оно не должно противоречить принципам, целям, основным направлениям и единству ОВПБ, а также другим решениям по вопросам ОВПБ. Разрешение на продвинутое сотрудничество по запросу заинтересованных государств даётся Со-

ветом с учётом его совместимости с политикой Союза.

Чрезвычайно важную роль в осуществлении ОВПБ от имени Европейского Совета и Совета ЕС Договор о Европейском Союзе отводит председательствующей стране. В начале срока её полномочий она объявляет о приоритетах своего председательствования. Эти приоритеты накладывают существенный отпечаток на повестку дня политических институтов Союза. Её глава государства или премьер-министр, министр иностранных дел и другие официальные лица в течение шести месяцев руководят работой Союза в сфере ОВПБ на всех этапах межправительственного сотрудничества и следят за осуществлением принятых решений. Они представляют Союз в вопросах, относящихся к ОВПБ, на международной арене. Они выдвигают от имени Союза внешнеполитические инициативы и в принципе выражают позицию Союза в международных организациях, на международных конференциях, в контактах с третьими странами, в том числе в рамках политического диалога. Председательствующая страна находится в постоянном контакте со всеми остальными членами пятнадцати и институтов Союза. При необходимости она созывает внеочередное заседание Совета ЕС в течение сорока восьми часов и в экстренных случаях – в более короткий срок. Её официальные лица консультируются с Европарламентом по важнейшим аспектам и основным направлениям ОВПБ и регулярно информируют Европарламент о её осуществлении. На председательствующее государство возлагается ответственность за ведение переговоров от имени Европейского Союза о заключении международных соглашений с одной или несколькими странами или международными организациями по проблематике ОВПБ. Решение о заключении таких соглашений принимается Советом ЕС по рекомендации председательствующего государства.

Часть функций председательства реализуется Верховным представителем по ОВПБ. Причём, согласно сложившейся практике, речь идёт о всём спектре функций – повседневном руководстве, контроле за осуществлением, ведении переговоров и консультаций, представительстве в международных организациях и контактах с третьими странами, разработке аналитических документов и рекомендаций по стратегическим вопросам и т.д. Устанавливая, что верховный представитель оказывает содействие председательству, Договор о Европейском Союзе не оговаривает, какое именно содействие имеется в виду. Он не даёт исчерпывающего перечня его обязанностей. Договор лишь предусмат-

ривает, что верховный представитель оказывает помощь Совету ЕС в вопросах ОВПБ, содействуя, среди прочего, «формулированию, подготовке и осуществлению политических решений» и представляя Совет по просьбе председательства «в политическом диалоге с третьей стороной». Полномочия Верховного представителя сформулированы в Договоре о Европейском Союзе очень гибко, в самых общих терминах. Они давали широкий простор для их телеологической интерпретации, чем Х. Солана, ставший с октября 1999 г. первым Верховным представителем Союза, умело воспользовался. Он превратил свой пост в один из ключевых в иерархии институтов ОВПБ. Ему очень помогли в этом личные качества. Смог Х. Солана опереться и на твёрдую поддержку государств-членов – они увидели в нём реальную возможность резко поднять эффективность ОВПБ. По мере становления ОЕПБО Х. Солана сконцентрировал усилия на придании Европейскому Союзу военного, оборонного измерения. С какого-то момента он стал накапливать дополнительные функции и полномочия, связанные с представительством Союза во вне, ведением переговоров с НАТО, подготовкой и проведением операций Союза, руководством кризисным регулированием и т.д.

На председательство, Совет ЕС и Верховного представителя по ОВПБ работает разветвлённый комплекс институциональных и рабочих органов. Он постоянно обрастает новыми и новыми временными комитетами, в том числе создаваемыми для реализации тех или иных планов действий.

Наброски всеобъемлющей стратегии ОВПБ

За последнее десятилетие ОВПБ и ОЕПБО получили мощнейшее развитие. Вслед за внешнеэкономическими Европейский Союз нарастил внешнеполитические мускулы и успешно начал накачивать военные. Отталкиваясь от этой новой реальности, Европейский Совет на своей недавней сессии в Салониках намного решительнее, чем прежде, сделал заявку на глобальную ответственность Европейского Союза в мировой политике. В заключениях председательства Европейский Совет прокламировал: «Наш Союз преисполнен решимости взять на себя ответственность за обеспечение безопасности Европы и продвижение к лучшему миру. В этих целях мы будем последовательно вносить вклад в укрепление и реорганизацию как институтов общемирового правления, так и регионального сотрудничества, а также в

расширение сферы действия международного права. Мы поможем предотвращению конфликтов, будем работать в интересах справедливости и устойчивого развития, будем содействовать поддержанию мира и защищать стабильность в нашем регионе и повсюду на планете».

Эта громогласная заявка была сделана им в надежде на то, что ещё до конца 2003 г. Европейскому Союзу удастся закрыть крупнейшую и, как считают в Брюсселе, последнюю брешь в осуществляемой им внешней политике и политике в области обороны и безопасности – на сессии в Салониках Европейский Совет поручил Х. Солане в тесном сотрудничестве с государствами-членами и Европейской Комиссией подготовить к утверждению на декабрьском саммите стратегию безопасности Европейского Союза. Первый набросок глобального документа-стратегии внешней политики и политики безопасности Союза Верховный представитель и его аппарат представили Европейскому Совету 19-20 июня.

Характерно, что в отличие от предыдущих аналитических материалов акцент в нём уверенно сделан по сути на превентивном военном вмешательстве и наращивании военной мощи Союза в условиях расширения. Документ озаглавлен «Безопасная Европа в мире, который должен стать лучше». В нём констатируется, что позитивный импульс, данный развитию международных отношений окончанием холодной войны, не принёс ожидаемых результатов. Ситуация в мире характеризуется продолжающимися локальными войнами, слабостью части государств, которые не справляются со своими самыми элементарными обязанностями, углубляющейся нищетой в масштабах планеты. Угрозы, с которыми сталкивается европейский континент, поменяли свою природу. Проблема крупной внешней агрессии больше не стоит. Но страны континента должны противостоять международному терроризму, распространению ОМП, развалу государственности и организованной преступности. Все эти угрозы взаимосвязаны. За последнее время Европейский Союз уже много сделал в этом отношении. В ответ на события 11 сентября 2001 г. он утвердил единый мандат на арест и принял меры по пресечению финансирования террористической деятельности. Одобрил новую программу действий по расширению контрольных возможностей МАГАТЭ. Предпринял операции в целях содействия государствам, скатывающимся к хаосу, таким как Балканские страны, Афганистан, Восточный Тимор, Конго.

Перед Европейским Союзом стоят три стратегические цели. Он при-

зван вносить вклад в обеспечение безопасности и хорошее ведение публичных дел в граничащих с ним районах, способствовать формированию мирового порядка на истинно многосторонней основе, противодействовать любым угрозам, новым или старым. С 1 мая 2004 г. Союз будет насчитывать 25 государств-членов. Их совокупные оборонные расходы составят 160 млрд. евро. Для достижения указанных целей Союз должен выработать такую стратегическую культуру действий, которая позволила бы ему осуществлять необходимое, быстрое и мощное вмешательство там, где это необходимо, иначе говоря, проводить операции, в том числе с использованием военной силы.

Исходя из этого, в документе-стратегии Х. Соланы рекомендован набор мер, направленных на то, чтобы перегруппировать находящиеся в распоряжении Союза инструменты и возможности и оптимизировать его внешнюю деятельность. В конкретном плане предлагается увеличить расходы на оборону, продолжить во избежание ненужного дублирования и параллелизма передачу в ведение Союза национальных сил и средств, наращивать гражданские силы поддержки военных операций, объединить расплывчатые дипломатические ресурсы, обмениваться разведывательными данными. Помимо всего необходимого для решения петербургских задач, Европейский Союз должен обладать возможностями по проведению операций, сопровождающихся разоружением участников конфликта, и операций, связанных с оказанием содействия третьим странам в борьбе с терроризмом или созданием национальных структур безопасности.

В документ-стратегию включены призывы к укреплению стратегического партнёрства с США и установлению такого партнёрства с Россией, Японией, Китаем, Канадой и Индией. В нём дана позитивная оценка планов совершенствования институциональной системы ОВПБ и ОЕПБО.

Структурные недостатки и несоответствия ОВПБ

Появление первых официальных набросков глобальной стратегии Европейского Союза означает, что фаза экстенсивного развития его внешнеполитического и оборонного измерений подошла к концу. От агломерации функций и возможностей, от реактивности, спонтанной экспансии и стихийной отработки методов и процедур он пытается перейти к всеобъемлющему планированию внешней политики, выстраиванию деятельности и структур в зависимости от иерархии уста-

навливаемых им целей и определения системы приоритетов, а не наоборот, как у Союза во многом получалось до этого.

Но для этого ему было необходимо запустить работу по устранению наиболее вопиющих недостатков в правовом и институциональном обеспечении внешней деятельности Союза. Эти недостатки осознавались внутри Европейского Союза и ранее. Но тогда политические и материальные условия для их устранения отсутствовали. Теперь они появились. Политический истеблишмент Европейского Союза и государств-членов пришёл к однозначному выводу – ОВПБ и ОЕПБО надо совершенствовать и делать это самым радикальным образом. События вокруг Ирака ещё больше убедили его в этом. Ответственность за внешнюю деятельность Союза расплыта. Кто за что отвечает в Союзе, по большому счёту не ясно ни внешнему миру, ни самим государствам-членам. С кем конкретно из руководства Европейского Союза нужно иметь дело по неотложным вопросам мировой политики, также не очень понятно. Передача политической эстафеты от одного национального председательства Союза к другому не срабатывает. Повседневная координация, будь-то в штаб-квартире Союза, или на уровне дипломатических учреждений в третьих странах, или в международных организациях, недостаточна. В преддверии скачкообразного расширения или сразу после него ОВПБ и ОЕПБО надо перестраивать или, вернее, достраивать с учётом опыта, накопленного государствами-членами за последние годы, и новой ответственности Европейского Союза в международных делах.

Продумать эту работу взялся Конвент о будущем Европейского Союза.

Предварительные выводы Конвента

В ходе предварительных слушаний Европейский Конвент выявил, в частности, следующие проблемы, нуждающиеся в переосмыслении для придания общей внешней политике большей эффективности, и предложил первые подходы к их решению.

Интеграция в сфере ОВПБ имеет пока ещё рудиментарный характер. При осуществлении внешнеполитической деятельности институты Европейского Союза и государства-члены дублируют друг друга. Так, на цели содействия развитию 20% выделяемых средств тратится из фондов Союза и 80% расходуется непосредственно государствами-членами. 128 делегаций Союза в 123 странах мира работают параллельно с дипломатическими миссиями пятнадцати. Только в ВТО Союз

и страны-члены говорят одним языком. По многим вопросам расхождения в позициях правительств влекут за собой паралич его внешнеполитической деятельности на соответствующих направлениях. Сменяющие друг друга председательства неизменно пытаются подменить или дополнить внешнеполитические приоритеты Союза своими собственными. Возможный выход – определение областей внешней политики, где государства-члены действовали бы совместно через институты Союза, а где раздельно; продвинутое сотрудничество; принятие решений квалифицированным большинством голосов; конструктивное воздержание, преобразование делегаций ЕК в полноценные посольства Европейского Союза; назначение постоянного председателя Европейского Совета, сопровождающееся отказом от ротации председательства.

ОВПБ является одним из слагаемых внешней деятельности Европейского Союза. Но ОВПБ осуществляется в рамках межправительственного сотрудничества. За нее отвечает Верховный представитель – с мизерным бюджетом и слабосильным секретариатом. Ресурсами Союза распоряжается ЕК. На нее работает вся евробюрократия. ЕК реализует исключительную и смешанную компетенции Европейского Сообщества, в том числе в области внешних действий. Она выступает гарантом интеграции и коммунитарного права. Но в области ОВПБ остаётся на вторых ролях. Институциональная связь между Верховным представителем и ЕК отсутствует. Инструменты ОВПБ и внешней деятельности используются разрозненно. Выход можно искать на путях улучшения координации между двумя службами Союза или их слияния, что потребует гораздо более радикальных решений. В первом случае Верховный представитель получает более щедрое финансирование. За ним признаётся право инициативы. Он приглашается на соответствующие заседания ЕК. Верховный представитель и профильные члены ЕК совместно посещают сессии Европарламента. Они выступают с совместными инициативами. Секретариат Верховного представителя и директораты ЕК вместе готовят проекты решений, позиционные материалы, документы-стратегии. Второй вариант предполагает, что Верховный представитель одновременно становится заместителем председателя ЕК, избавляясь от функций Генерального секретаря. Ответ на вопрос относительно того, остаётся ли он в большей степени Верховным представителем или же становится в большей степени членом ЕК, может даваться самый различный.

Цели, принципы, стратегические установки ОВПБ нуждаются в уточнении. Они воспринимаются внешним миром как слишком расплывчатые. ОЕПБО недостаточно подкрепляет ОВПБ. Множественность представителей Союза на международной арене вредит делу. Механизм троек запутывает. Проводится слишком много формальных встреч и консультаций с третьими странами и международными организациями. Предлагаемые рецепты – утверждение обновляемых общей внешнеполитической стратегии и массы стратегий по максимально конкретным вопросам, подготовка ежегодных внешнеполитических посланий, использование силовых акций для защиты внешнеполитических интересов, отказ от механизма троек различного формата, практика единых выступлений от имени Союза в международных организациях и на международных форумах.

Выводы рабочих групп Конвента по ОВПБ и ОЕПБО

Рабочая группа VII Конвента по внешним действиям ЕС много времени и сил потратила на споры о том, как лучше обеспечить координацию между ОВПБ и полномочиями Европейского Сообщества в сфере внешних сношений, но так и не смогла прийти к окончательному решению. В отчёте о проделанной работе, переданном Конвенту 16 декабря 2002 г., она оставила принципиальные моменты на усмотрение пленарного заседания. В отчёте описывалось несколько возможных подходов, отстаивавшихся различными членами Группы, хотя и указывалось, что она рекомендует компромиссный вариант. Согласно одному из рассмотренных Группой подходов, достаточно было бы оставить всё как есть, обеспечив лишь большее единство и взаимосвязанность в деятельности ЕК и Верховного представителя по ОВПБ при некотором расширении полномочий последнего. В соответствии с диаметрально противоположным подходом функции Верховного представителя, за исключением тех, которые касались ОЕПБО, предлагалось передать Европейской Комиссии. В этом случае все внешние действия инициировались, готовились и велись бы из единого центра коммунитарными методами. Прерогативы Европейского Совета и Совета ЕС сводились к принятию решений. За подобный вариант высказывались многие члены Группы. Вместе с тем они сами признавали его утопичность в нынешних условиях.

Наибольшей поддержкой пользовался центристский подход. Он оценивался большинством в качестве разумного компромисса. Его сто-

ронники считали, что функции Верховного представителя и члена ЕК по внешним связям надо передать одному лицу. Лучше всего назвать его «Европейский представитель по внешним делам». Он назначался бы Европейским Советом квалифицированным большинством по получении согласия Председателя ЕК и в случае поддержки со стороны Европарламента. Европейский представитель должен был иметь ранг заместителя Председателя ЕК. Предполагалось, что он будет выступать от имени ЕС по всем международным делам. Необходимость в тройке отпадала. По вопросам ОВПБ Европейский представитель подчинялся бы Совету ЕС. По всем остальным следовал обычной практике ЕК. Различия в процедурах, принятых в сфере ОВПБ и при ведении внешних связей Сообщества, с учётом объективно существующих между ними различий, сохранялись.

Ещё один подход, в чём-то повторяя предыдущий, совершенно иначе расставлял акценты. Он ориентировался на очевидно главенствующую роль государств-членов и Европейского Совета в сфере ОВПБ. В соответствии с ним Верховный представитель становился «Министром иностранных дел ЕС». Ему передавались функции члена ЕК, отвечающего за внешние связи. Но пост Министра оставался в структуре межправительственного сотрудничества. Его подчинение председательству и Совету ЕС оставалось в неизменном виде.

Как мы увидим дальше, Президиум и Конвент в целом использовали предложения своей Рабочей группы VII во многом лишь как сырьё. Предпочтение ими было отдано компромиссному варианту, к которому склонялось и большинство Группы. Но обкатанную на рабочем уровне концепцию они вставили в по-новому выстроенные институциональные рамки. В результате она приобрела совершенно иное звучание.

В остальном Рабочая группа по внешним действиям ЕС чётко ориентировала Конвент. Она высказалась за скоординированное отправление ОВПБ и внешних действий и, по возможности, за слияние функций, за объединение всех разбросанных по ныне действующим договорам статей о внешних действиях в одном разделе. Она рекомендовала выделить Совет по международным делам из состава Совета ЕС по общим делам и внешним сношениям, создать единую европейскую дипломатическую службу, преобразовать делегации ЕК в третьих странах и при международных организациях в полновесные посольства с двойным подчинением (лицу, отвечающему за ОВПБ, и ЕК). Группа

подготовила новую редакцию статьи об общих принципах и целях ОВПБ и внешних действиях ЕС. Она предложила также оставить без изменений властную вертикаль в сфере ОВПБ, прямо закрепить в тексте Конституции сформулированную Судом ЕС концепцию внешнего сопровождения внутренней компетенции Европейского Сообщества, усилить ответственность лица, отвечающего за ОВПБ, перед Европарламентом. Ею были поддержаны идеи о полном переходе Совета ЕС к принятию решений квалифицированным большинством в сфере внешней торговой политики, максимально широком использовании процедур принятия решений квалифицированным большинством в сфере ОВПБ, и в частности их обязательном применении в случае внесения предложений совместно господином ОВПБ и ЕК. Особо Рабочая группа по внешним действиям выделила важность включения в текст Конституции перспективной статьи, уполномочивающей Европейский Совет распространять практику использования таких процедур без формального пересмотра её положений.

Несколько менее проблемный характер носил отчёт Рабочей группы VIII Конвента по вопросам обороны. Она выразила удовлетворение прогрессом, достигнутым ЕС в сфере ОЕПБО за период с 1998 г., и стремительными темпами, которыми ОЕПБО продолжает развиваться. Группа по вопросам обороны акцентировала также, что имеющаяся правовая база не ограничивает усилия государств-членов в данной сфере, задавая хорошие рамки для решения практически любых задач. Вместе с тем её можно и нужно модернизировать с учётом появившихся у ЕС новых военно-гражданских возможностей, его возросшей ответственности в международных делах и возникновения качественно новых проблем, с которыми сталкиваются или могут столкнуться в ближайшем будущем государства-члены. Группа сформулировала ряд конкретных рекомендаций. Она предложила дополнить список петербургских задач предупреждением конфликтов, совместными операциями по разоружению, оказанием военной помощи и содействия, постконфликтной реабилитацией и поддержкой властей третьих стран, обращающихся с соответствующей просьбой, в борьбе с терроризмом. Ею были разработаны меры по улучшению координации при проведении гражданско-военных операций. Группа высказалась за постепенное распространение на сферу ОЕПБО более гибких процедур принятия решений, уже введённых в отношении ОВПБ. В частности, она поддержала идеи, касающиеся позитивного воздержания и продвину-

того сотрудничества. Большое внимание Группа уделила усилению полномочий Верховного представителя в осуществлении руководства операциями ЕС и координации оборонных усилий государств-членов, а также расширению политического контроля за ОЕПБО со стороны Европарламента. Крупным новшеством стала её инициатива, направленная на включение в текст Конституции положения о взаимной солидарности, в частности в вооруженном отпоре террористической угрозе, реально превращающего ЕС в оборонный союз. Из рекомендаций Группы, получивших незамедлительный практический отклик, стоит отметить те, которые касаются учреждения Европейского агентства вооружений и стратегических исследований и разработок.

Намечаемая реформа правовой и институциональной базы ОВПБ

Конвент счёл возможным не только поддержать все предложения рабочих групп по внешним вопросам, но и пойти на большую радикализацию реформы ОВПБ по сравнению с тем, на чём они осмеливались настаивать. Это объясняется несколькими причинами. В какой-то степени сказалось то, что к завершающему этапу работы над проектом Договора о принятии Конституции ЕС Конвент набрал очень большую динамику. Он вошёл в роль архитектора будущей Европы. Утвердился в своём историческом призвании. Многие сковывающие его вначале сомнения были отброшены. Ему удалось отточить механизм нахождения компромисса между различными политическими силами не по нижней, а по верхней планке возможного. Но главное – на господствующие в Конвенте настроения, конечно же, повлияли иракские события. Вывод, сделанный им из слабости, несогласованности и разобщённости, продемонстрированной Союзом в отношении односторонней военной акции США, легко прочитывается в итоговом тексте проекта Договора. В нём сделано очень много для того, чтобы укрепить и консолидировать правовую и институциональную базу ОВПБ и внешних действий ЕС, превратить их в действительно общую внешнюю политику, придать ей комплексный и всеобъемлющий характер, прописать возможность реального продвижения по пути интеграции в этой по-прежнему очень деликатной области. Эволюцию, проделанную Конвентом, с достаточной очевидностью иллюстрируют пояснения Президиума к «Проекту статей Конституционного договора о внешних действиях» от 23 апреля 2003 г., подготовленному им

для дискуссии на пленарном заседании. «По итогам глубоких размышлений о нынешней ситуации и уроках, которые нужно извлечь из кризиса в Ираке, – указывается в пояснениях, – Президиум приходит к следующим выводам: а) следует признать, что выработка общей внешней политики и политики безопасности – это такой процесс, который может быть успешным только в случае поощрения конвергенции и взаимной солидарности; б) но помимо этого следует предусмотреть в Конституции более эффективные институциональные механизмы для того, чтобы облегчить и поддержать этот процесс». И еще один немаловажный фактор. Конвент предложил серьезную перекройку институциональной системы ЕС. Он рекомендовал главам государств и правительств стран-членов отказаться от ныне принятой ротации председательства в ЕС, перейти к назначению постоянного председателя Европейского Совета и ввести смешанный порядок руководства Советом Министров ЕС. Данное новшество серьезно меняет институциональный пейзаж интеграционного объединения. Оно повлияет на его функционирование в целом. Но в областях, подпадающих под действие коммунитарного права, на распределении ролей оно скажется в меньшей степени, чем в сфере ОВПБ. Напротив, для артикуляции, разработки и осуществления общей внешней политики и политики в области обороны и безопасности закрепление в Конституции ЕС иницируемой Конвентом перекройки институциональной системы Союза означает самую настоящую революцию. В руках Министра иностранных дел ЕС сконцентрируются огромные полномочия. Он будет отвечать за все внешние действия ЕС. Но, помимо этого, к нему отойдут полномочиям, отправляемые сейчас в сфере ОВПБ страной-председателем, со всеми вытекающими из этого последствиями.

Перед тем как приступить к последовательному изложению того, как ОВПБ и ОЕПБО регламентированы в проекте Договора о принятии Конституции ЕС, кратко остановимся на других наиболее важных новшествах, поддержанных Конвентом. Согласно пояснениям Президиума, они по большому счёту сводятся к следующему. Как и предлагала Рабочая группа VII, все вопросы, касающиеся практических аспектов осуществления внешних действий ЕС, сгруппированы в одном разделе. Им посвящён раздел V «Внешние действия Союза» третьей части проекта Договора. Он состоит из восьми глав, насчитывающих 39 статей (со ст. III-193 по ст. III-231). Кроме того, важнейшие отличительные особенности ОВПБ и ОЕПБО, сохраняющиеся после отказа

от подразделения ЕС на Сообщества и политики, закрепляются в статьях 39 и 40 первой части проекта. Положения о военной солидарности в отражении внешней угрозы, за фиксацию которой высказалась Рабочая группа VIII, включены одновременно в первую и третью части. Им придан взаимодополняющий характер.

То, что статьи, регламентирующие внешние действия ЕС во всех областях, подпадающих под его компетенцию, а фактически теперь все и любые внешние действия, объединены в одном разделе, позволяет дать их целостное систематическое изложение. Проект Договора о принятии Конституции Европейского Союза в максимально наглядном виде показывает масштабы полномочий ЕС на международной арене. Вместе с тем из проекта Договора чётко видно, в каких областях международных отношений и реализуя какой из типов своей компетенции действует ЕС, в каких случаях Союз подменяет государства-члены, выступая от их имени, в каких должен с ними сотрудничать, в каких выполняет поддерживающие функции. На ситуацию, при которой процедура принятия решений, набор инструментов, имеющихся в распоряжении Союза, и распределение ролей между его институтами и государствами-членами и внутри ЕС варьируются от одной области международных отношений к другой, объединение статей в одном разделе влияния не оказывает. Двум вводным статьям раздела, объединённым в главу I, придан «горизонтальный характер». В первой из них устанавливаются цели и принципы всех внешних действий. Тем самым нынешнее противоречие, когда различные договоры отдельно закрепляют цели, специфические для ОВПБ, а отдельно - для остальных областей внешней активности ЕС, снимается. Во второй – закрепляется направляющая роль Европейского Совета. В ней показывается, как он задаёт вектор международных усилий ЕС, общий для всех областей его внешних действий, объединяя тем самым все и самые разнообразные ресурсы, имеющиеся в распоряжении ЕС, для достижения поставленных целей.

Как и предлагала Рабочая группа VII, хотя и с некоторыми колебаниями, функции господина ОВПБ и комиссара, ответственного за внешние действия Европейского Сообщества, концентрируются в одних руках. Они вверяются Министру иностранных дел ЕС, назначаемому в соответствии с процедурой, отличной от назначения всех остальных членов Европейской Комиссии, заместителем Председателя которой он становится. При этом различия в самих функциях сохраняются. В

тех случаях, когда Министр содействует формированию ОВПБ и ОЕП-БО, занимается их осуществлением и действует на основе мандата, полученного от Совета ЕС, он выступает как самостоятельная сила. Требование коллегиальности, которому подчинена вся деятельность Европейской Комиссии, на него не распространяется. В тех же случаях, когда Министр отправляет свои обязанности, реализуя компетенцию Союза, которая сейчас относится к его коммунитарной опоре, он выступает в качестве одного из членов ЕК и должен пропускать все решения через неё. Вместе с тем и в области ОВПБ он может опираться на поддержку Комиссии, внося предложения о внешнеполитических инициативах на рассмотрение институтов межправительственного сотрудничества ЕС одновременно от своего имени и от имени ЕК. Любые иные предложения о внешних действиях, подготавливаемые совместно Министром и Европейской Комиссией, передаются в Совет ЕС и Европейский Совет самой Комиссией. В рамках ОВПБ Министр иностранных дел отвечает за переговоры или ведёт переговоры о заключении любых международных соглашений, связывающих ЕС. За международные соглашения по вопросам, касающимся реализации полномочий, относящихся сейчас к ведению Европейского сообщества, отвечает Комиссия и Министр как член ЕК. Если международное соглашение носит смешанный характер, кто будет вести или возглавлять переговоры, определяет Совет ЕС.

В целом фигуре Министра иностранных дел в проекте Договора уделяется повышенное внимание. Закрепляется, что в области ОВПБ он обладает правом инициативы. Министр пользуется им наряду с государствами-членами. Подробно описываются уже утвердившиеся за Верховным представителем полномочия по формированию и осуществлению внешней политики и политики в области обороны и безопасности. Столь же подробно регламентируются отошедшие ему очень значительные прерогативы, ранее отправлявшиеся в области ОВПБ страной-председателем. Новое в его мандате: Министру поручается в приоритетном порядке заниматься согласованием и координацией позиций государств-членов. В этом находят выражение акценты, по-новому расставляемые в проекте Договора применительно к ОВПБ. Их появление прямо обусловлено выводами, сделанными Конвентом из анализа иракского кризиса. Параллельно с концентрацией внешних функций в одних руках и институционализацией сотрудничества между Министром иностранных дел и ЕК идёт расширение практики при-

нения решений квалифицированным большинством. Как и предлагала Рабочая группа VII, в проекте Договора устанавливается, что из-под правила единогласия изымаются решения, принимаемые Советом ЕС на основе предложений, совместно вносимых Министром и ЕК. Кроме того, Европейский Совет уполномочивается дополнительно определять другие аспекты ОВПБ, по которым Совет ЕС мог бы принимать решения квалифицированным большинством голосов. Существенно расширяются полномочия Министра и в сфере ОЕПБО, будь то её гражданские или военные составляющие.

В целом регламентация ОЕПБО в проекте Договора поднята на качественно новую ступень. С одной стороны, она закрепляет фактическую эволюцию, произошедшую в этой сфере после Сен-Мало. С другой – становится несколько более детальной и конкретной, пополняясь целым рядом новых положений, предложенных Рабочей группой VIII. Расширен круг гражданских и военных операций, которые государства-члены поручают проводить Европейскому Союзу. Найдены подходы к более эффективному управлению в кризисных ситуациях. Такое управление предусматривает лучшую координацию при использовании различных наборов гражданского и военного инструментария. Сотрудничеству государств-членов в сфере ОЕПБО придан более гибкий характер. Группам государств, стремящихся идти по пути сотрудничества в отдельных областях ОЕПБО дальше, нежели на этого готовы все страны-члены, предоставляется возможность делать это с использованием ресурсов ЕС и не выходя за рамки его институциональной системы. При этом наряду с продвинутым вводится структурированное сотрудничество. Им охватываются стремящиеся к нему государства-члены, отвечающие повышенным военным критериям. Группировка государств, охваченных структурированным сотрудничеством, по поручению Совета Министров принимает на себя проведение военных операций Союза. Все аспекты материального обеспечения военного строительства ЕС передаются в ведение Европейского агентства вооружений, исследований и военных возможностей. Ему вверяются очень широкие полномочия. Оно создаётся вместо предложенного Группой VIII Европейского агентства вооружений и стратегических исследований и разработок. Фактически к нему отходят вопросы формирования вооруженных сил ЕС из национальных контингентов и их оснащения, которыми последние годы непосредственно занималась властная вертикаль межправительственного сотрудниче-

ства в сфере ОЕПБО. Сильный импульс проект Договора даёт развёртыванию сотрудничества в сфере оборонной промышленности и НИ-ОКР. То, что делается в данной сфере различными группами государств-членов, также переводится под эгиду Европейского агентства, создаваемого на основании проекта.

Отдельные главы раздела V «Внешние действия Союза» посвящены внешней торговой политике, сотрудничеству ЕС с третьими странами, режиму санкций, заключению международных соглашений и сотрудничеству с международными организациями.

Отличительная черта главы III «Общая торговая политика»: включённые в неё статьи ныне действующих договоров отредактированы так, чтобы, не меняя содержания, сделать их проще и доступнее. Из новаций следует отметить наделение Европарламента полномочиями, позволяющими ему играть более заметную роль как в разработке законодательства по вопросам торговли, так и в заключении международных соглашений.

В главе IV «Сотрудничество с третьими странами и гуманитарная помощь» определяются порядок и формы такого сотрудничества и оказания содействия. В неё включены статьи, касающиеся сотрудничества в целях развития, экономического, финансового и технического сотрудничества с третьими странами и предоставления гуманитарной помощи. Лейтмотив главы – действия ЕС и государств-членов дополняют и должны усиливать друг друга. Необходимо, чтобы они были тесно интегрированы в систему мер, в целом осуществляемых ЕС на международной арене. Более подробно различные аспекты сотрудничества предлагается регламентировать в законах и рамочных законах, несколько усиливая тем самым влияние Европарламента в данной сфере. Новый момент: вводятся отсутствовавшие ранее специальные правовые основания для оказания срочной финансовой помощи и для предоставления гуманитарной помощи. Закрепляется, что гуманитарная помощь должна носить беспристрастный характер. На Комиссию возлагается ответственность за её координацию с усилиями международных организаций, прежде всего входящих в семейство ООН. Создается Европейский волонтерский корпус гуманитарной помощи.

Глава V «Ограничительные меры» приводит порядок введения санкций финансового и экономического характера в соответствие с изменениями, вносимыми проектом Договора в правовую базу осуществления ОВПБ. Соответствующие исполнительные акты и решения бу-

дут приниматься Советом Министров квалифицированным большинством на основании предложения, совместно вносимого Министром иностранных дел и ЕК.

В главе VI «Международные соглашения» в соответствии с предложением Рабочей группы по внешним действиям ЕС объединены все разрозненные положения, касающиеся их типов и порядка заключения, разбросанные по тексту действующих договоров. В ней кодифицирована также устоявшаяся практика Суда ЕС.

Глава VII озаглавлена «Отношения Союза с международными организациями и третьими странами и делегации Союза». В ней подтверждается, что на международной арене привилегированными партнёрами ЕС остаются ООН, Совет Европы, ОБСЕ и ОЭСР. Вводимое новшество – изменение правового статуса нынешних делегаций ЕК в третьих странах и при международных организациях и их переподчинение. Делегации ЕК преобразуются в делегации ЕС, а по сути, в полномасштабные посольства и дипломатические представительства Союза. Все они замыкаются на фигуру Министра иностранных дел ЕС.

С учётом всех этих изменений попытаемся дать краткий анализ правовых основ осуществления ОВПБ и ОЕПБО в их системном изложении и в том виде, какой они приобретут, скорее всего, уже в ближайшем будущем. Ведь все факторы, положившие начало шестому этапу становления общей внешней политики и политики обороны и безопасности Европейского Союза, обусловившие созыв Европейского Конвента и успех его работы, продолжают действовать. Более того, их влияние на внутреннее развитие ЕС усиливается. Поэтому весьма вероятно, что подготовленный Конвентом проект Договора о принятии Конституции Европейского Союза будет одобрен Межправительственной конференцией с минимальными поправками в том, что касается ОВПБ, утверждён Европейским Советом, доработан и торжественно подписан, может быть, уже к 1 мая 2004 г. После чего начнётся процесс его ратификации Европарламентом и государствами-членами в соответствии с их национальными процедурами.

В проекте чётко фиксируется, что Европейский Союз является юридическим лицом и обладает международной правосубъектностью (ст. I-6). Он наделяется компетенцией, необходимой для достижения целей, общих для государств-членов, и отправляет её коммунитарными методами (п. 1 ст. I-1). Перечисляемые в Конституции полномочия ЕС носят исчерпывающий характер (п. 2 ст. I-9). Но в области ОВПБ

компетенция ЕС ничем не ограничивается. Ей придан универсальный характер. В п. 4 ст. I-11 провозглашается: «Союз обладает компетенцией определять и осуществлять общую внешнюю политику и политику безопасности, включая поступательное формирование общей оборонной политики». Статья I-15 несколько подробнее раскрывает её содержание. В ней говорится: «Компетенция Союза, касающаяся общей внешней политики и политики безопасности, включает все области внешней политики и все вопросы, относящиеся к безопасности Союза, включая поступательное формирование общей оборонной политики, которая может привести к общей обороне» (п. 1).

Согласно ст. I-40 проекта, неотъемлемой частью ОВПБ является ОЕПБО. Компетенции ЕС в сфере ОВПБ коррелирует обязанность государств-членов «активно и безоговорочно поддерживать общую внешнюю политику и политику безопасности Союза в духе добросовестности и взаимной солидарности и подчиняться актам, принятым Союзом в данной сфере». Государства-члены, согласно Конституции, обязаны также «воздерживаться от действий, противоречащих интересам Союза» или способных ослабить эффективность их достижения (п. 2 ст. I-15). Осуществление ОВПБ тесно связано с ценностями, положенными в основу создания Союза, его развития и расширения. Такими ценностями по Конституции являются «уважение человеческого достоинства, свобода, демократия, равенство, господство права и уважение прав человека» (ст. I-2), а также приверженность международному праву (ст. III-193). Кроме того, государства-члены разделяют общие ценности, свойственные утвердившемуся в них обществу. Это «плюрализм, терпимость, справедливость, солидарность и недискриминация» (ст. I-2). В своих отношениях с внешним миром Союз должен защищать и продвигать эти ценности и отстаивать свои интересы (п. 4 ст. I-3). С третьими странами и международными, региональными и глобальными организациями, также разделяющими эти ценности, Союз устанавливает привилегированные, партнёрские взаимоотношения (п. 1 ст. III-193). Союз реализует вверенную ему компетенцию, в том числе в международных делах, через принятие законодательных и других нормативных актов, заключение международных соглашений, их имплементацию. Конституция и законы, одобренные институтами ЕС в осуществление переданной ему компетенции, обладают приматом над внутренним правом государств-членов (п. 1 ст. I-10). Последние принимают все меры, необходимые для их соблюдения (п. 2 ст. I-10).

Отношения между ЕС и государствами-членами строятся в соответствии с принципом добросовестного сотрудничества. Действуя с полным взаимным уважением, они помогают друг другу в осуществлении задач, вытекающих из Конституции (п. 2 ст. I-5). Государства-члены оказывают содействие Союзу в осуществлении стоящих перед ним задач и воздерживаются от каких бы то ни было мер, которые могли бы помешать достижению целей, установленных Конституцией (п. 3 ст. I-5). В области внешних сношений, наряду с защитой и продвижением ценностей и интересов Союза, такими целями являются «содействие поддержанию мира, безопасности, устойчивому развитию планеты, солидарности и взаимному уважению между народами, свободной и добросовестной торговле, ликвидации бедности и защите прав человека, в особенности прав детей, а также строгому соблюдению и развитию международного права, в том числе уважению принципов Устава Организации Объединённых Наций» (п. 4 ст. I-3). Кроме этого, ст. III-193 относит к их числу содействие многостороннему урегулированию международных проблем, в особенности в рамках ООН, защиту «независимости и целостности Союза», предотвращение конфликтов, охрану окружающей среды (п. 2 ст. III-193). В числе целей международной деятельности ЕС Конституция перечисляет также включение всех государств в мировую торговлю, помощь в преодолении последствий стихийных бедствий и техногенных катастроф, создание международной системы, основанной на тесном международном сотрудничестве и хорошем управлении делами планеты (там же).

Конституция предписывает Европейскому Союзу добиваться сформулированных в ней целей его международной активности с использованием всего арсенала средств, имеющихся в его распоряжении, действуя при этом слаженно и последовательно. Упор при этом делается на необходимости не только согласованности всех видов внешних действий Союза между собой, как это предусматривалось ранее, но и скоординированности всех и любых предпринимаемых им акций, вне зависимости от того, к какой сфере его компетенции они относятся. Ответственность за обеспечение такой согласованности и скоординированности возлагается на Совет Министров и Европейскую Комиссию. Классическая формула из Договора об учреждении Европейского Союза дополняется новым и весьма существенным элементом. В п. 3 ст. III-193 уточняется, что Совет Министров и Комиссия «несут ответственность за обеспечение такой согласованности

и сотрудничают с этой целью», опираясь на помощь Министра иностранных дел ЕС.

Оттолкнувшись от уроков иракского кризиса, проект первостепенное внимание уделяет ужесточению требований к государствам-членам проводить на международной арене согласованную политику. Фактически, пусть и в завуалированном виде, проектом вводится запрет на односторонние действия. Базовое значение в этом отношении имеет ст. I-39 проекта. В ней провозглашается, что ЕС проводит ОВПБ, «основывающуюся на углублении взаимной политической солидарности между государствами-членами, определении вопросов, представляющих общий интерес, и достижении всё более высокой степени конвергенции между действиями государств-членов» (п. 1). Им предписывается «консультироваться между собой в Европейском Совете и Совете Министров по любым вопросам внешней политики и политики безопасности, представляющим общий интерес, с тем, чтобы выработать общий подход» (п. 2). Особо акцентируется, что данная норма распространяется на любой вопрос. «Перед тем как предпринимать какие-либо действия на международной арене или брать на себя какую-либо обязанность, которые могли бы затронуть интересы Союза, – подчёркивается в проекте, – каждое государство-член консультируется с другими в Европейском Совете или Совете Министров». Через сближение своих действий они добиваются того, чтобы Союз был в состоянии отстаивать свои интересы и ценности на международной арене. Они демонстрируют взаимную солидарность (п. 2). По сравнению со ст. 16 Договора об учреждении Европейского Союза, текст несколько модернизирован. Ему придан более императивный характер. По своему звучанию он приближен к программной формулировке из п. 2 ст. 11 действующего Договора, оставленной без изменений. Она переключалась в п. 2 ст. III-195. В нём говорится: «Государства-члены активно и безоговорочно поддерживают внешнюю политику и политику безопасности Союза в духе добросовестности и взаимной солидарности. Государства-члены обязаны совместно добиваться укрепления и развития их совместной политической солидарности. Они должны воздерживаться от любых действий, которые противоречат интересам Союза и могли бы ослабить его действенность как спланированной силы в международных отношениях».

С использованием принципиально новой терминологии даётся в проекте описание инструментария ОВПБ и ОЕПБО. По действующей

щим договорам документы, принимаемые институтами межправительственного сотрудничества в сфере ОВПБ, нарочито противопоставлены актам коммунитарного права. Конституция, порывая с этой традицией, устанавливает единую систему законодательных и нормативных актов Союза, не проводя различий между отдельными сферами его компетенции. В результате инструментарий ОВПБ, сохраняя свою содержательную специфику, по форме оказывается приведённым в соответствие с иерархией коммунитарного права. В пояснениях Президиума к проекту Договора о принятии Конституции Европейского Союза утверждается, что Конвент при этом руководствовался лишь полученным от Европейского Совета заданием упростить, рационализировать, перевести на общедоступный язык действующие договоры, сблизить используемую в них терминологию с внутригосударственной. Может быть, и так. Хотя скрытый смысл предпринятой реформы легко прочитывается. Юридические последствия предложенной Конвентом унификации системы актов ЕС, вероятно, будут гораздо более серьёзными. Ведь сейчас правовая природа инструментов ОВПБ может по-разному трактоваться государствами-членами. Под юрисдикцию Суда ЕС они не подпадают. Орган, который бы обеспечил их единообразное толкование, отсутствует. Включение же инструментария ОВПБ в единую систему актов ЕС означает безусловное подтверждение их нормативного характера, того, что они устанавливают общеобязательные нормы поведения, отступление от которых недопустимо.

Как следует из одновременного прочтения ст. III-194 и п. 3 ст. III-195, инструментами ОВПБ являются европейские решения о стратегических интересах и целях Союза, европейские решения, определяющие общие ориентиры, европейские решения по действиям Союза, позициям Союза и осуществлению действий и реализации позиций, а также усиление систематического сотрудничества в проведении политики. Европейские решения о стратегических интересах и целях – инструмент внешних действий Союза в целом, а не только ОВПБ. Они могут касаться отношений Союза с отдельной страной или регионом или быть посвящены конкретной проблеме. В них указывается продолжительность их действия и ресурсы, которые должны быть предоставлены Союзом и государствами-членами на их осуществление (п. 1 ст. 194). Вместе с тем, как следует из п. 2 ст. I-39, они могут ограничиваться только сферой ОВПБ. Европейские решения, определяющие общие ориентиры, представляют собой инструмент собственно ОВПБ.

Их конкретизация даётся в остальных европейских решениях, которые служат определению и реализации ОВПБ и разрабатываются на их основе (п. 2 ст. III-196). Европейские решения о действиях принимаются тогда, когда международная обстановка требует от Союза оперативных действий. В них фиксируются их цели, сфера, средства, которые должны быть предоставлены Союзу, их продолжительность, если это необходимо, а также условия осуществления действий. С учётом эволюции ситуации они могут приниматься во изменение уже действующих европейских решений о действиях (п. 1 ст. III-198). Такие решения налагают обязательства на государства-члены в том, что касается позиций, которые они одобрили, и осуществляемой ими деятельности (п. 2 ст. III-198), а также другие обязательства, идентичные перечисленным в пп. 5-7 ст. 14 Договора об учреждении Европейского Союза. Согласно ст. III-199 проекта, повторяющей ст. 15 Договора, европейские решения по позициям «определяют подход Союза к конкретным вопросам географического или проблемного характера», а «государства-члены обеспечивают соответствие своей национальной политики позициям Союза». Европейские решения о стратегических интересах и целях и общих ориентирах, т.е. решения, закладывающие основы ОВПБ и внешних действий Союза, утверждаются Европейским Советом. Они принимаются им на основе предложений, вносимых Советом Министров. В свою очередь, Совет Министров утверждает предложения и принимает все европейские решения оперативно-го уровня. То, использует ли он при этом принцип единогласия или процедуру принятия решения квалифицированным большинством голосов, зависит от того, какого типа компетенцию он реализует и кто подготавливает решения. Таким образом, как следует из сопоставления сходных положений проекта и действующих договоров, то, что инструменты ОВПБ по форме приводятся в соответствие с общей системой актов ЕС и интегрируются в неё, не затрагивает ни их иерархию, ни содержательные аспекты. То же можно сказать о властной вертикали межправительственного сотрудничества в сфере ОВПБ, главенствующей роли Европейского Совета, полномочиях Совета Министров, распределении ответственности за формирование и осуществление ОВПБ между институтами ЕС и государствами-членами. Новшеством здесь является создание правовой базы для созыва чрезвычайных сессий Европейского Совета (п. 1 ст. III-196), систематического принятия решений в Совете Министров квалифицирован-

ным большинством, придания ОВПБ и ОЕПБО большей гибкости. Принципиально меняет институциональную структуру ОВПБ лишь отмечающаяся выше концентрация полномочий в руках Министра иностранных дел ЕС. Хотя есть небольшие подвижки и в отношении других институтов. Так, в главе об ОВПБ упоминается Суд ЕС, правда, лишь в контексте проверки правильности отправления Союзом различных типов компетенции. Несколько повышается активность Европарламента. Он будет дважды в год, а не один раз, как сейчас, проводить общие дебаты по оценке прогресса в сфере ОВПБ и в большей степени заниматься проблематикой ОЕПБО (ст. III-205).

Согласно проекту, Министр иностранных дел совместно с Советом Министров следит за тем, чтобы государства соблюдали обязательства, накладываемые на них Конституцией и вторичным правом ЕС в сфере ОВПБ (п. 2 ст. III-195). На него возложены функции председателя Совета Министров иностранных дел (п. 1 ст. III-197). Он вносит предложения по формированию ОВПБ и готовит решения, выносимые на утверждение Европейского Совета и Совета Министров. Во изменение п. 2 ст. 18 Договора об учреждении Европейского Союза, по которому председательствующее государство-член отвечает за осуществление принятых ими решений в сфере ОВПБ, проект предусматривает, что их имплементация теперь обеспечивается Министром иностранных дел ЕС (п. 1 ст. III-197). Аналогичным образом Министр, а не руководство председательствующей страны, представляет Союз в вопросах, относящихся к ОВПБ. Он ведёт политический диалог с третьими странами и международными организациями. Он «выражает позицию Союза в международных организациях и на международных конференциях» (п. 2 ст. III-197). Причём в проекте закрепляется гораздо более высокая степень доверия к фигуре Министра иностранных дел со стороны государств-членов, нежели это имело место в отношении руководства председательствующей страны. Действующие положения об ОВПБ исходят из того, что при определенных обстоятельствах председательствующей стране оказывается содействие и она лишь «в принципе» выражает позиции Союза. В отношении Министра эти оговорки снимаются. В проекте чётко зафиксированы признаваемые за ним полномочия по формированию повестки дня заседаний соответствующего Совета. Он уполномочивается выносить на его рассмотрение любые относящиеся к ОВПБ вопросы и проекты решений. Он может делать это индивидуально или опираясь на поддержку

ЕК (п. 1 ст. III-200). В случаях, требующих незамедлительного решения, Министр, вполне логично наследуя нынешние prerogatives председательствующей страны и аккумулируя полномочия, признаваемые сейчас за Комиссией, «по собственной инициативе или по просьбе любого из государств-членов созывает чрезвычайное заседание Совета Министров в течение сорока восьми часов или, в экстренных случаях, в более короткий срок» (п. 2 ст. III-200). В тех случаях, когда проекты европейских решений, за исключением касающихся ОЕПБО, вносятся Министром совместно с ЕК или по прямому поручению Европейского Совета, единогласия Совета Министров не требуется. Достаточно квалифицированного большинства, за исключением случаев, когда государство-член настаивает на использовании блокирующего голоса, считая, что задеты его жизненно важные интересы (ст. III-201).

Фактически в проекте Министру выражено очень большое доверие. Ведь, приобретая институциональную возможность частично обходить принцип единогласия, он получает чрезвычайно мощный рычаг воздействия на ОВПБ. Он становится не просто одним из игроков, а потенциально одним из самых влиятельных игроков в сфере ОВПБ. По своему статусу его предложения приравниваются к тем, которые конкретизируют европейские решения Европейского Совета и европейские решения о действиях и позициях. По сути дела, в проекте презюмируется, что Министр или совместно Министр и ЕК выражают интересы, общие для всех государств-членов и Союза в целом. А ради общего блага не возбраняется релятивизировать пожелания и предпочтения меньшинства. Это ключевой момент для понимания того нового места, который Конституция отводит Министру иностранных дел в институциональной системе ЕС. Данный момент является определяющим также и для уяснения нового качества, которое со временем должна приобрести ОВПБ.

В ней всё больше и больше начинают присутствовать черты наднациональности. Благодаря наделению Министра весьма широкими полномочиями, проект усиливает автономный характер ОВПБ. Но не в ущерб добровольности обязательств, принимаемых на себя государствами-членами, а равно присущим ОВПБ императивам координации, согласованности, поиска взаимоприемлемых компромиссов. В какой-то степени усиление роли Министра и расширение практики применения процедур принятия решений квалифицированным большин-

ством компенсируются положениями проекта, предписывающими Министру первостепенное внимание уделять вопросам согласования интересов государств-членов и координации их действий на международной арене. Так, п. 2 ст. III-201 поручает Министру иностранных дел в случаях, когда какое-либо государство препятствует принятию решения квалифицированным большинством, попытаться в тесном контакте с ним отыскать устраивающий его компромисс. Только если такие попытки окажутся неудачными, вступает в действие положение, позволяющее другим государствам передать вопрос, вызвавший столь острые разногласия, на усмотрение Европейского Совета. Вообще требование координации проходит красной нитью через текст проекта. Европейские решения должны быть плодом координации. Но и их надлежащее исполнение также нуждается в постоянной и последовательной координации на всех уровнях. Согласно п. 1 ст. III-202, после того как Европейский Союз сформулировал общие позиции, Министр иностранных дел ЕС и министры иностранных дел государств-членов координируют свои действия в рамках Совета Министров. В соответствии с п. 2 ст. III-202 сотрудничать между собой и вносить вклад в формулирование и осуществление общих позиций должны дипломатические миссии государств-членов и делегации ЕС в третьих странах и при международных организациях. В частности, как предписывает ст. III-207, им необходимо координировать усилия с тем, чтобы общие позиции ЕС воплощались в жизнь. Кроме того, на Министра возлагается ответственность за координацию действий государств-членов в международных организациях и на международных конференциях, за то, чтобы государства-члены следовали общим позициям ЕС.

Как следует из текста проекта, Министр иностранных дел становится в какой-то степени связующим звеном между отдельными государствами-членами и между институтами ЕС в сфере ОВПБ. Государства-члены, входящие в состав СБ ООН, в полном объёме информируют другие государства-члены и Министра. Но если в повестку дня включён вопрос, в отношении которого имеется общая позиция ЕС, они предпринимают необходимые процедурные шаги для того, чтобы она была изложена в СБ ООН именно Министром. На плечи Министра переложено поддержание контактов с Европарламентом, обеспечиваемое сейчас председательствующим в ЕС государством-членом. Согласно ст. III-205, он должен регулярно информировать Европарламент, консультироваться с ним, обеспечивать должный учёт его мнe-

ния, отвечать на поступающие письменные и устные парламентские запросы.

Важными дополнительными полномочиями в соответствии с проектом обладает Министр иностранных дел в сфере ОЕПБО. Он обеспечивает координацию гражданских и военных аспектов всех проводимых ЕС операций (п. 2 ст. III-210). Спектр таких операций расширен. В их перечень включены совместные операции по разоружению, задачи гуманитарного и спасательного характера, задачи по военному консультированию и поддержке, задачи по предотвращению конфликтов и поддержанию мира, задачи ударных сил в условиях кризисного регулирования, включая миротворчество и постконфликтную стабилизацию. Всем этим операциям придано самостоятельное значение. Вместе с тем указывается, что с их помощью ЕС может вносить вклад в противодействие терроризму, наряду с поддержкой, которую он готов оказывать третьим странам в борьбе с терроризмом на их территории (п. 1 ст. III-210). Если Совет Министров доверяет ответственность за проведение конкретной операции группе государств-членов, обладающих необходимыми военными возможностями и волей, или группировке стран, вовлеченных в структурированное военное сотрудничество, Министр иностранных дел подключается к предпринимаемой ими работе по созданию необходимых систем управления (п. 1 ст. III-201). Он участвует в закрытых заседаниях Совета Министров в формате государств-членов, сделавших выбор в пользу структурированного военного сотрудничества, и затем информирует о них остальные государства-члены (п. 3 ст. III-213).

Осуществляя всё это многообразие функций, Министр иностранных дел, как предусматривается в проекте Договора о принятии Конституции Европейского Союза и Декларации Конвента о создании Европейской службы внешних действий, опирается на колоссальный по мощности аппарат. Под его началом формируется дипломатическая служба ЕС, состоящая из центрального аппарата и переподчиняемых ему делегаций ЕС, в которые преобразуются делегации ЕК в третьих странах и при международных организациях. В дипломатическую службу вливаются часть секретариата Совета Министров и секретариата ЕК и специалисты, командируемые национальными властями.

Передача Министру иностранных дел ключевых полномочий в сфере ОВПБ и внешних действий ЕС, концентрация в его руках властных функций, предоставление ему широкой автономии, перевод под его

начало значительной части европейской бюрократии не означают, что проект Договора забывает о системы сдержек и противовесов. Это не так. Министр может эффективно действовать, лишь опираясь на поддержку государств-членов и следуя получаемым от них директивам. Он обладает свободой манёвра лишь в том, что касается реализации внешнеполитической линии, определяемой политическими институтами ЕС, и подготовки предложений, выносимых на их одобрение. Принятие решений полностью остаётся за Европейским Советом и Советом Министров. В том, что касается внешних действий иных, нежели ОВПБ, Министра связывает правило коллегиальности. Параллельно с Министром на высшие политические институты ЕС работает вертикаль органов межправительственного сотрудничества. Особенно выделяется КГБ и Военный комитет. Так, КГБ следит за развитием международной ситуации, участвует в формировании ОВПБ, осуществляет контроль за исполнением европейских решений. На него возлагается политический контроль и стратегическое руководство военно-гражданскими операциями ЕС и т.д. Весомую конкуренцию Министру составит постоянно действующий Председатель Европейского Совета, которому также поручается представлять ЕС в международных делах.

И всё же наличие всех этих ограничений не меняет общей направленности проекта. В соответствии с ним Министр иностранных дел приобретает колоссальное институциональное влияние. Именно он становится фигурой, персонифицирующей ЕС на международной арене. От него будет зависеть, реализуются ли надежды ЕС и стран-членов на то, что внешнеполитический вес ЕС будет приведён в соответствие с его экономической мощью.

В целом же можно констатировать, что подготовленный Европейским Конвентом проект Договора о принятии Конституции Европейского Союза предусматривает коренную реформу правовых основ и институциональной системы осуществления ОВПБ и ОЕПБО. Скорее всего, в том, что касается внешней деятельности Европейского Союза, Межправительственная конференция постарается не вносить в предложенный Конвентом проект существенных изменений. Более того, политические институты уже подхватили некоторые из сформулированных им предложений и приступили к их реализации. Таким образом, уже в ближайшем будущем характер осуществляемых Европейским Союзом ОВПБ и ОЕПБО серьёзно изменится. Это важно заранее учитывать при планировании российской внешней политики.

МЕЖДУНАРОДНОЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

Таможенный кодекс Казахстана: реальные шаги к гармонизации законодательств в ЕврАзЭС

*Алибеков С.Т.**

Важным элементом интеграционных процессов в ЕврАзЭС является правовое обеспечение. О гармонизации, сближении и унификации таможенных и нетаможенных законодательств в государствах – членах ЕврАзЭС задача ставилась еще в 1995 году в известных соглашениях о Таможенном союзе.

В числе первых законодательных актов суверенного Казахстана, касающихся таможенной сферы, были Указ Президента от 12 декабря 1991 года об образовании Таможенного комитета и Закон от 24 декабря 1991 года о таможенном тарифе и пошлине. Остальную часть законодательства составляли постановления Правительства и распоряжения Премьер-министра. Текущая деятельность таможенных органов также регулировалась письмами и резолюциями руководителей вышестоящих государственных структур. Этот этап охватывал 1991-1995 годы, известные реализацией антикризисных программ и становлением казахстанской экономики.

Действовавшее таможенное законодательство в Казахстане в виде кодифицированного акта – Указа Президента (Закона) о таможенном деле изначально готовилось в соответствии с принятыми в феврале 1995 года Основами таможенных законодательств государств – участников СНГ. С замыслом сохранения структуры, содержания таможенного законодательства и выполнения обязательств в рамках Таможенного Союза Казахстан даже ратифицировал эти Основы Указом Пре-

* Алибеков Сайлаубек Тынышбекович – к.ю.н., доцент, Казахский государственный университет международных отношений и мировых языков имени Абылай хана.

зидента Республики от 3 июля 1995 года. Использование (рецепция) этих норм оказывает до сих пор позитивное влияние на казахстанское правовое поле. В то же время правительственный блок продолжает составлять существенную часть законодательства, сюда можно добавить ведомственные акты, однако проблема практической реализации цивилизованного таможенного регулирования остается неразрешенной.

Последующие изменения, коснувшиеся таможенного законодательства, особенно в 1999 году, показали только желание упростить таможенные процедуры, разрешить вопросы постепенного отхода от жесткого администрирования в таможенной сфере, унифицировать нормы, чего, кстати, не удалось достичь. Впоследствии и была проделана частичная работа по сокращению числа ведомственных актов, однако жизнь показывает недостаточность этих мер.

4 апреля 2003 года в Казахстане принимается Таможенный кодекс, вступающий в силу с 1 мая т.г. Представляется, что его можно рассматривать с точки зрения совершенствования национального законодательства и как реальный шаг к его гармонизации в рамках ранее принятых решений.

В международном таможенном законодательстве сложились определенные стандарты и правила, нашедшие отражение в целом ряде конвенций и соглашений. В частности, при разработке проекта использовались многие положения Киотской конвенции об упрощении таможенных процедур 1973 года (в редакции 1999 г.). Часть предложений к проекту внесли специалисты по таможенным вопросам ЮСАИД. *Активное участие принимали сотрудники ГТК России, где также готовится новый проект Таможенного кодекса. Они внимательно подходят к общим для наших стран вопросам.*

Функционирование ЕврАзЭС, подготовка к вступлению в ВТО, отражение фрагментов глобализации во всех сферах требуют если не снятия национальных таможенных барьеров, то снижения планки до разумных пределов. Если к этому добавить известные внутренние проблемы функционирования таможенной системы, то потребность в дополнительном изменении таможенного законодательства очевидна. Таможенная сфера в Казахстане нуждается в материализации основных своих положений для профессионального регулирования возникающих отношений. Потребности изменения таможенного законодательства возникли и существуют внутри, добросовестные участники

ВЭД хотят иметь в лице государства защитника законных интересов. Очевидно, с этим было связано желание выделить по определенным критериям так называемых добросовестных декларантов, а также организации, ставящие задачу защиты их интересов.

Широкое привлечение деловых кругов и общественности к участию в подготовке нового таможенного законодательства является той отличительной чертой, которая повлияла и на содержание проекта кодифицированного нормативного правового Таможенного кодекса по состоянию на 15 мая 2002 года. Список только экспертов первоначально составлял более 150 человек. 50 разработчиков – сотрудников Министерства доходов и таможенных органов – представили к началу января 2002 года первый вариант проекта с размещением его на соответствующем сайте Министерства. К версии 1.0 поступило более 1000 предложений и замечаний, на базе обсуждения которых на второй конференции в гор. Астане (февраль) выработан вариант версии 2.0. Предложений по этому варианту также поступило более 1000. Постатейное обсуждение на конференции привело к созданию по результатам (март) Согласительной комиссии, которая дополнительно проработала и подготовила вариант версии 3.0. С 6 по 8 мая 2002 г. прошла четвертая конференция (дополнительно рассмотрено около 700 предложений). Тем самым почти половина предложений была принята (поступило в целом 2764 предложения, из них приняты 1426), и проект по структуре приобрел следующий вид: в зависимости от критериев общих, процессуальных и материальных норм он включает три части – Общую, Особенную и Специальную. Специальная часть, кроме того, включает в себя статьи, касающиеся порядка прохождения службы, оценки и управления рисками и др.

На всех заседаниях конференций и постатейных обсуждениях участвовали отдельные депутаты Парламента, которые внесли ряд серьезных поправок. Безусловным достижением проекта является обеспечение и привлечение самого широкого круга заинтересованных лиц, принимавших участие в обсуждении, что является своеобразной гарантией учета интересов и обеспечения законности. Проект прошел постатейное обсуждение в обоих Палатах (Мажилис и Сенат) Парламента с учетом обращения Президента Н. Назарбаева об объявлении его в числе срочных.

Зададимся вопросом: выдерживает ли существующий каркас казахстанского таможенного законодательства дополнительные положения

международных стандартов и внутренние потребности и интересы, предусматриваемые в проекте Таможенного кодекса? Пожалуй, да, поскольку мы определенную часть уже используем в Законе о таможенном деле с 1995 года, принятом на базе Основ.

Необходимым фактором улучшения таможенного регулирования становится важность концептуального изменения по отношению к участникам таможенных правоотношений на новых условиях и в рамках требований интеграционных процессов. В основу замысла подготовки нового проекта Таможенного кодекса положены объективность изменений положений таможенного законодательства и потребности отхода от зачастую непрозрачного государственного администрирования к элементам своеобразного «обслуживания» физических и юридических лиц – декларантов и других участников внешнеэкономической деятельности. Действительно, предметом нареканий являются даже не столько жесткость регулирования, сколько сложившиеся схемы обхода имеющихся норм, в результате чего страдают законопослушные декларанты. Само государство выступает зачастую в роли участника внешнеэкономических связей, что, кроме этого, ставит задачи регулирования с каждым периодом времени в особые условия учета рамок интеграции Казахстана в международные сообщества, союзы и выполнения обязательств. В числе проблем таможенного законодательства – существующие недоработки и даже пробелы, которые влияют на постановку таможенного дела и реализацию таможенной политики, а также недостаточность использования научных и теоретических разработок. Может, стоит по-новому посмотреть на некоторые положения Основ, либо придать им юридическую силу?

Новые подходы государства к регулированию таможенных отношений должны снять определенные экономические и юридические проблемы. Учитывая комплексность и специфику таможенной сферы, в проекте важно было при использовании понятий и категорий, уже закрепленных в других законодательных актах, не допускать искажений. Кроме того, такие категории, как «таможенная граница», «сфера таможенного дела», «таможенное администрирование», «таможенные процедуры», только сейчас получают законодательные определения. По сути, с юридической точки зрения, необходимо исправить положение, когда само перемещение товаров и транспортных средств, а также лиц происходит как бы вне стартового правового режима, т.е. таможенная граница как основополагающая категория в таможенном законодатель-

стве отсутствует до сих пор, точнее, не имеет определения. На наш взгляд, это может вызвать при должной постановке вопроса достаточно негативные последствия. Категория «сферы таможенного дела» имела только отсылочную направленность без столь нужного определения, дающего параметры применимости. Таможенная сфера является областью монопольного государственного регулирования, в которой и возникают таможенные правоотношения в результате воздействия таможенного дела со всем имеющимся инструментарием в рамках достижения целей таможенной политики Казахстана. *То есть необходимо ставить вопрос о таможенной системе в широком смысле.* Имея такую модель, изначально можно было достичь лучших результатов. Однако в ходе обсуждения решили ограничиться понятием «сфера таможенного дела». Кодексом также дается определение «таможенного администрирования», что также является положительным моментом. Эта норма дает возможность логически связать остальные статьи и оценивать по критериям полномочий, законности и допустимости в практической реализации в соответствии с компетенцией соответствующего государственного органа. Это касается и понятия «таможенные процедуры». Вышесказанное охватывает общие проблемные вопросы и находит отражение в Общей части проекта как в понятийном аппарате, так и в соответствующих разделах и главах.

Структура проекта, предусматривающая три части, показывает стремление разработчиков и экспертов придать этому документу логику построения норм по предмету и методам регулирования отношений, что достаточно обоснованно. Действительно, в противном случае включаемые статьи (нормы) без группирования по крупным блокам в проекте будут вызывать сложности в последующем применении. Важным также является закрепление большинства статей в качестве норм прямого действия в части предоставления возможностей использования без последующей нормативной детализации в других актах.

Кодексом предусматриваются и другие новеллы, нашедшие соответствующее отражение в Особенной и Специальной частях, которые вызываются потребностями участников таможенных отношений, положениями международных конвенций и таможенными интересами Казахстана. Кроме того, важно при дальнейшем обсуждении и принятии Таможенного кодекса соблюсти и национальные интересы государства и интересы стран евразийского пространства. Таможенное законодательство поможет оказать позитивное воздействие на другие

отрасли законодательства, особенно на положения, регулирующие внутренний порядок в государстве.

История модельного законодательства в СНГ имеет положительные стороны, однако жизнь показывает недостаточность таких рекомендаций, хотя Казахстан продемонстрировал преимущество в законодательстве, в нашем случае – таможенном.

МЕЖДУНАРОДНОЕ И ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО

От редакции*

К вопросу о применении оговорки о публичном порядке при признании и исполнении иностранных решений в ФРГ**

Лантев А.Н.***

Как показывает практика, наиболее сложным обстоятельством при признании иностранных судебных решений в России является применение оговорки о публичном порядке¹. Ввиду этого, представляется важным учёт тех подходов, которые были выработаны в отношении категории «противоречие публичному порядку» в иностранном праве². Предметом настоящей работы является анализ законодательства, доктрины и судебной практики ФРГ в отношении признания и исполнения³ иностранных решений государственных судов (что во многом является справедливым и для решений международного коммерческого арбитража). На их основе сделан ряд критических замечаний в отношении формирующихся в настоящее время российской доктрины и судебной практики.

* Публикуем первую часть статьи. Продолжение читайте в № 1/2004.

** Автор выражает благодарность за помощь, оказанную в работе над статьёй, магистранту кафедры международного права СПбГУ Патрикееву Е.А.

*** Лантев Алексей Николаевич – магистр права (LL.M.), Киль, ФРГ.

¹ Камаров А. Это просто разные системы координат // Газета «Коммерсантъ» от 20 фев. 2001. – С. 8.

² Муранов А.И. Исполнение иностранных судебных и арбитражных решений: компетенция российских судов. – М. – 2002. – С. 134.

³ О разграничении между признанием иностранного судебного решения и его исполнением в немецкой доктрине. См.: Шах Х. Международное гражданско-процессуальное право. – М. – 2001. – С. 381, 453.

1. Предыстория вопроса⁴

Контроль над соответствием признания и исполнения иностранных судебных решений публичному порядку осуществлялся в немецких княжествах уже в начале XIX в. После образования единого государства и принятия в 1877 г. ГПК⁵ Германии, оговорка о публичном порядке была закреплена в абз. 2 ч. 2 § 661. Согласно оговорке, выносить определение об исполнении иностранного судебного решения не разрешалось, «...если оно принуждало к совершению действия, принуждение к которому по немецкому праву было бы невозможно».

В 1889 г. в Германии была проведена реформа ГПК, которая затронула и интересующую нас норму. Оговорка о публичном порядке была изложена в следующей редакции: «Признание иностранного судебного решения исключается, если оно противоречило бы добрым нравам или цели германского закона», и была истолкована Верховным Судом Германского Рейха как негативная оговорка. При этом ею охватывались почти исключительно нарушения материального права, концепция же процессуального публичного порядка, защищающего основополагающие принципы процессуального права, начала складываться лишь после 1949 г.

В 1986 г. в целях унификации оговорок, закреплённых в различных нормативно-правовых актах (в частности, в абз. 1 ст. 27 Брюссельской конвенции по вопросам юрисдикции и принудительного исполнения судебных решений в отношении гражданских и коммерческих споров 1968 г., ст. 6 Вводного закона к Германскому Гражданскому Уложению) оговорка о публичном порядке в ГПК была ещё раз изменена⁶.

⁴ Подробно об истории оговорки о публичном порядке в Германии см., например: *Völker Zur Dogmatik des ordre public*. – Berlin. – 1998. – S. 29.

⁵ Наряду с вышеуказанным (см. например: *Давтян А.Г.* Гражданско-процессуальное право Германии. – М. – 2000. – С. 17) в литературе встречается и другой перевод названия этого нормативно-правового акта (*Zivilprozessordnung*), например, Уложение гражданского судопроизводства (см., например: *Нешатаева Т.Н.* Международный гражданский процесс. – М. – 2001. – С. 80). Первый вариант перевода является более современным и поэтому предпочтительным.

⁶ Поскольку это произошло более 15 лет назад, вызывает недоумение упорное цитирование старой редакции вплоть до настоящего времени некоторыми российскими авторами, см. например: *Шутак И.Д.* Правовые оговорки в доктрине международного права. – СПб. – 1999. – С. 70; *Карабельников Б.Р.* Проблема публичного порядка при приведении в исполнение решений международных коммерческих арбитражей // Журнал российского права. – 2001. – № 8. – С. 103. О проблеме цитирования иностранного права в целом см.: *Муранов А.И.* Некоторые замечания по поводу освещения источников иностранного МЧП в современной отечественной науке // Международное право. – 2001. – № 4. – С. 397-416.

2. Источники

2.1. Автономное право

Согласно п. 4 абз. 1 § 328 ГПК ФРГ, признание иностранного судебного решения исключается, если его признание ведёт к результату, который явно несовместим с основными принципами немецкого права, в особенности, если оно повлечёт нарушение основных прав личности. В этом случае суд должен отказать в выдаче документа на его исполнение (абз. 2 § 723 ГПК ФРГ).

2.2. Международные договоры

Оговорка о публичном порядке содержится в ряде двусторонних договоров о признании и исполнении иностранных судебных решений с участием ФРГ, например со Швейцарией 1929 г. (п. 1 абз. 1 ст. 4), с Тунисом 1966 г. (п. 2, 3 абз. 1 ст. 29), с Израилем 1977 г. (п. 2 – 4 абз. 1 ст. 5), с Норвегией 1977 г. (п. 1 абз. 1 ст. 6) и т.д. Хотя формулировки оговорки в этих договорах зачастую существенно отличаются друг от друга, в немецкой доктрине они рассматриваются как частные проявления общей оговорки о публичном порядке, различия же объясняются духом времени, нежели желанием установить различия в содержании⁷. *«Не имеет большого значения, упоминаются ли наряду с публичным порядком публичное право, добрые нравы или нравственность»⁸.*

ФРГ участвует также в ряде многосторонних договоров, регулирующих признание и исполнение иностранных судебных решений, которые также содержат оговорку о публичном порядке. Среди них следует назвать Регламент ЕС № 44/2001 от 22.12.2000 по вопросам юрисдикции и принудительного исполнения судебных решений в отношении гражданских и коммерческих споров (п. 1 ст. 34), Брюссельскую конвенцию по вопросам юрисдикции и принудительного исполнения судебных решений в отношении гражданских и коммерческих споров 1968 г. (п. 1 ст. 27), Луганскую конвенцию по вопросам юрисдикции и принудительного исполнения судебных решений в отношении гражданских и коммерческих споров 1988 г. (п. 1 ст. 27). Первые два соглашения действуют лишь в отношении государств – членов ЕС, к третьему могут присоединиться и другие государства. Оговорки, содержащиеся в названных договорах, дословно совпадают с оговоркой,

⁷ *Wähler Handbuch des Internationalen Zivilverfahrensrechts. Band III/2. – Tübingen. – 1984. – S. 118. Rz. 247.*

⁸ *Jellinek, цит. по: Völker Указ. соч. – S. 103.*

закреплённой в ГПК ФРГ, за одним исключением: п. 1 ст. 34 Регламента ЕС № 44/2001 требует, чтобы признание было «явно» несовместимо с публичным порядком. Введение этого условия, на наш взгляд, не столько указывает на желание сократить широкое применение данной оговорки, сколько просто фиксирует существующее положение⁹.

3. Общие вопросы оговорки о публичном порядке

3.1 Содержание публичного порядка

3.1.1. Понятие. Все императивные правовые нормы направлены на утверждение принципов, которые имеют функциональное значение для соответствующей правовой системы и потому могут рассматриваться в качестве публичного порядка соответствующего государства. В немецкой доктрине для этого используется термин внутренний публичный порядок (*ordre public interne*). Вместе с тем, очевидно, что простое несовпадение иностранной правовой нормы с соответствующей национальной не может рассматриваться в качестве нарушения публичного порядка, поскольку в этом случае была бы подорвана основа международного частного и гражданско-процессуального права, которое как раз базируется на различиях национальных правовых систем. Именно поэтому в п. 4 абз. 1 § 328 ГПК ФРГ речь идёт о явном нарушении основных принципов права, которые образуют так называемый международный публичный порядок (*ordre public international*). Международный публичный порядок является более узким понятием, чем внутренний публичный порядок. Нормы и принципы, которые составляют внутренний публичный порядок, не относятся автоматически к международному публичному порядку. Так, например, в литературе отмечается, что нарушение императивных норм трудового или гражданско-процессуального права не должно вести к отказу в признании иностранного судебного решения¹⁰. Аналогичный подход по данному вопросу был высказан и Верховным Судом ФРГ: «*Несовпадение предпосылок возникновения прав и обязанностей и правовых последствий по иностранному праву с соответствующими национальными не зат-*

⁹ Так, например, за 30 лет существования Брюссельской конвенции 1968 г. Верховный Суд ФРГ применил содержащуюся в ней оговорку о публичном порядке только три раза, см.: *Bruns Der anerkennungsrechtliche ordre public in Europa und den USA // Juristenzeitung. – 1999. – S. 280.*

¹⁰ *Martiny Handbuch des Internationalen Zivilverfahrensrechts. Band III/1. – Tübingen. – 1984. – S. 450, Rz. 992.*

рагивает немецкий публичный порядок»¹¹. Кроме того, при рассмотрении вопроса о признании иностранного судебного решения суды ФРГ ограничиваются исследованием правовых обстоятельств дела и не учитывают социально-экономические факторы¹².

Для отказа в признании (исполнении) иностранного судебного решения оно должно противоречить основным принципам права, которые выражают суть, цели и особый характер правопорядка. При этом немецкий законодатель уточнил, что нужно под ними понимать, а именно – основные права личности. Однако термин «основные принципы права» ни в коем случае не должен пониматься абстрактно, как какое-то количество выведенных из правовых норм принципов. *«Публичный порядок и основные принципы права могут найти своё выражение только в конкретных предписаниях, при этом речь должна идти, прежде всего, о нарушении конкретных норм, которые такие принципы закрепляют и защищают»*¹³. Поэтому, например, невозможно призна-

¹¹ Решение от 29.4.1999 // Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen. 141. Band. – 2000. – S. 299.

¹² Представляется неправильной точка зрения, согласно которой российские суды наряду с правовыми должны учитывать также социально-экономические факторы (см.: *Нейшатаева Т.Н.* Международный гражданский процесс. – М. – 2001. – С. 165) в силу следующих обстоятельств:

- 1) с помощью социально-экономических факторов можно обосновать отказ в признании и исполнении практически любого иностранного решения;
- 2) в приведённом *Т.Н. Нейшатаевой* примере (исполнение решения повлечёт банкротство градообразующего предприятия) предлагается защищать недобросовестного участника внешней торговли только потому, что он владеет большим предприятием. Такое широкое толкование оговорки может привести к сознательному неисполнению должниками своих обязательств, что может негативно сказаться на российской экономике в целом. Иностранцы фирмы, не желающие вести процесс в российских судах, которые бывают очень сильно подвержены местному влиянию, (*Комаров А.* Это просто разные системы координат // Газета «Коммерсантъ» от 20 фев. 2001. – С. 8) могут вообще отказаться от сотрудничества с российскими партнёрами;
- 3) такая позиция не учитывает и интересов российских кредиторов, которыми будет подан иск, например против градообразующего предприятия, в иностранный суд или международный коммерческий арбитраж.

¹³ *Martiny* Указ. соч. – S. 451, Rz. 994. Представляется неубедительной аргументация Президиума ВС РФ в Постановлении от 9.7.2000 г. по делу № 66пв/2000, что возможность ссылки на нарушение конкретных норм прямо исключается ст. 34 Закона РФ «О международном коммерческом арбитраже», поскольку ни одно из указанных в ней оснований (в том числе оговорка о публичном порядке) не связано с неправильным применением конкретной нормы законодательства Российской Федерации. Постановление было доступно в Интернете: <http://www.supcourt.ru/solution/presidium/2000/66pv-2000.htm> в сентябре 2003 г.

ние иностранного судебного решения, исполнение которого нарушит установленный законом запрет на совершение какого-то действия¹⁴.

3.1.2. Суверенитет и государственная безопасность. Хотя в оговорке о публичном порядке напрямую ничего не сказано о нарушении государственного суверенитета и интересов национальной безопасности, они относятся к основным принципам права и тем самым к публичному порядку ФРГ. Нарушение суверенитета федеральной земли (субъекта федерации) также влечёт отказ в признании иностранного судебного решения¹⁵.

3.1.3. Публичный порядок и Конституция. Основной закон составляет основу немецкого публичного порядка, однако за исключением основных прав личности нарушение конституционной нормы само по себе ещё не является нарушением публичного порядка¹⁶. В литературе отмечается, что даже основные права личности не оказывают такого сильного влияния при признании иностранных судебных решений, как при рассмотрении дела по существу¹⁷.

3.1.4. Публичный порядок и общие принципы международного права. *«К немецкому публичному порядку относятся не только принципы и нормы, установленные немецким федеральным или земельным законодателем, но и общие принципы международного права»*¹⁸.

3.1.5. Публичный порядок и основания отказа в признании иностранных судебных решений. Все основания отказа в признании иностранных судебных решений рассматриваются в немецкой юридической доктрине как частные случаи общей оговорки о публичном порядке.

3.1.6. Публичный порядок и моральные принципы. Хотя формулировка оговорки о публичном порядке в 1986 г. была изменена и указа-

¹⁴ Martiny Указ. соч. – S. 458. Rz. 1011.

¹⁵ Martiny Указ. соч. – S. 428. Rz. 944. Очевидно, что в России также немыслимо признание и принудительное исполнение иностранных судебных решений при подобных обстоятельствах, поэтому едва ли можно признать правильной критику, что содержащаяся в оговорке о публичном порядке в некоторых нормативно-правовых актах формула «суверенитет и государственная безопасность» не отвечает современным условиям (См.: Международное частное право: Учебник / Под ред. Дмитриевой Г.К. – М. – 2000. – С. 163).

¹⁶ Решение Верховного Суда ФРГ от 16.10.1993 // Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen. 123. Band. – 1994. – S. 268, 272.

¹⁷ Schulze Anerkennung einer ausländischen Entscheidung bei struktureller Verhandlungsstärke // Praxis des Internationalen Privat- und Verfahrensrecht. – 1999. – S. 345.

¹⁸ Martiny Указ. соч. – S. 446. Rz. 982.

ние на противоречие «добрым нравам» было исключено, литература, и судебная практика по-прежнему исходят из того, что добрые нравы относятся к основным принципам немецкого права¹⁹.

3.1.7. Европейский публичный порядок. Особенность немецкого публичного порядка состоит в том, что публичный порядок Европейского Союза является составной частью публичного порядка ФРГ. Соответствие с европейским публичным порядком является необходимой предпосылкой для признания иностранного судебного решения в ФРГ²⁰. Не всякое нарушение права ЕС автоматически ведёт к отказу в признании²¹. Не совсем ясно, в каких случаях нарушение европейского права является одновременно нарушением публичного порядка ФРГ. Дискуссия по этому поводу продолжается²². В качестве правовой основы европейского публичного порядка в литературе называются: основные свободы Европейского Союза, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. и согласующиеся между собой конституционные принципы государств – членов Евросоюза²³.

Согласно судебной практике Суда Европейских Сообществ (*European Court of Justice*), национальные суды государств-участников должны самостоятельно решать, какие основные принципы права относятся к их национальному публичному порядку²⁴. Это действует как в общем, так и в отношении Брюссельской конвенции 1968 г., Регламента ЕС 44/2001. Вместе с тем, толкования Суда ЕС оговорки о публичном порядке, содержащейся в европейских нормативно-правовых актах, оказывает существенное влияние на её толкование внутренними судами и является для них обязательным. Так, например, Суд ЕС неоднократно подчёркивал в своих решениях, что оговорка о публичном порядке не может применяться в случаях, если имеются другие основания для отказа в признании иностранного судебного решения²⁵.

¹⁹ Völker Указ. соч. – S. 160.

²⁰ Geimer Anerkennung ausländischer Entscheidungen in Deutschland. – München. – 1995. – S. 140.

²¹ Решение Суда ЕС от 11.5.2000 Rs C-38/98 // Neue Juristische Wochenschrift. – 2000. – S. 2185.

²² Lopez-Tarruella Der ordre public im System von Anerkennung und Vollstreckung nach dem EuGVÜ // The European Legal Forum. – 2000/2001. – Heft 2. – S. 129.

²³ Bruns Der anerkennungsrechtliche ordre public in Europa und den USA // Juristenzeitung. – 1999. – S. 279.

²⁴ Решение Суда ЕС от 5.12.1974 C-41/74.

²⁵ В отношении несовместимости иностранного судебного решения с решением национального суда – решение от 4.2.1988 Rs 145/86; в отношении ненадлежащего вручения копии искового заявления – решение от 10.10.1996 C-78/95.

3.2. Изменение содержания публичного порядка

Публичный порядок имеет изменяющийся во времени характер. С изменениями общества и законодательства изменяется и содержание публичного порядка. Конечно, утрата определённой нормой или нормативно-правовым актом, в котором нашёл своё выражение публичный порядок, юридической силы не влечёт автоматически изменения содержания публичного порядка, поскольку он может выражаться в других нормах или принципах права. Так, например, с 1989 г. в ФРГ стало возможно признание иностранных решений по обязательствам, вытекающим из форвардных сделок, заключённых за границей немецкими гражданами, которые не обладают по немецкому праву правоспособностью на их заключение, и именно не в силу внесения изменений в закон о биржах, а в силу принципиального изменения подхода законодателя к проблеме защиты частных вкладчиков. Если раньше законодатель стремился насколько это возможно затруднить их участие в спекулятивных биржевых сделках внутри страны и за рубежом и защитить их тем самым от возможных убытков, то проведённая в интересах повышения конкурентоспособности и потенциала немецкого финансового рынка в 1989 г. реформа биржевого законодательства сделала это возможным²⁶.

Изменение политики правительства не влечёт автоматически изменение публичного порядка (хотя это иногда и возможно), т. к. публичный порядок нельзя приравнивать к политике правительства либо актуальным интересам государства²⁷. Нормы, которые были в своё время выражением публичного порядка соответствующего государства, могут формально оставаться в силе, однако публичный порядок может, тем не менее, измениться²⁸.

3.3. Соотношение процессуальной и коллизионной оговорок

Так как оговорка о публичном порядке содержится как в ст. 6 Вводного закона к ГГУ (регулирующего вопросы международного частного права) так и в ГПК ФРГ, закономерно возникает вопрос, как они

²⁶ Решение Верховного Суда ФРГ от 21.4.1998 // *Praxis des Internationalen Privat- und Verfahrensrecht*. – 1999. – S. 468; более подробно об этом см. ниже: биржевое право.

²⁷ *Martiny* Указ. соч. – S. 452. Rz. 994.

²⁸ Очень подробно об этой проблеме в отношении российского права см. *Муранов А.И.* История приведения в исполнение в России одного из решений Арбитражного института торговой палаты Стокгольма... // *Московский журнал международного права*. – 2000. – № 4. – С. 423.

между собой соотносятся²⁹. Единого подхода к решению этого вопроса юридической доктриной ещё не найдено. Широко представлена точка зрения, согласно которой процессуальная оговорка является ослабленной формой коллизионной. Судебная практика говорит о благоприятном к признанию иностранных судебных решений международном публичном порядке³⁰. Согласно развитой французскими судами и воспринятой немецкой доктриной теории *ordre public attenuu de la reconnaissance*, иностранные судебные решения должны менее строго проверяться на соответствие публичному порядку, чем подлежащее применению иностранное право. Это означает, что даже в случаях, в которых применение иностранного права в силу коллизионной оговорки исключено, признание основанного на этом законе иностранного решения ещё не исключено с самого начала³¹.

Кроме того, процессуальная оговорка о публичном порядке имеет более широкую сферу применения, чем коллизионная, которая может быть применена только в отношении иностранного права, в то время как процессуальная – и в отношении решения иностранного суда, применившего немецкое право, в случае, если его признание приведёт к последствиям, несовместимым с публичным порядком ФРГ³². «Результуль-

²⁹ Признание иностранного судебного решения исключается, если его признание ведёт к результату, который явно несовместим с основными принципами немецкого права, в особенности, если оно повлечёт нарушение основных прав личности (§ 328 абз. 1 п. 4 ГПК). Какая-либо норма иностранного права не применяется, если её применение ведёт к результату, который явно несовместим с основными принципами немецкого права, в особенности, если оно повлечёт нарушение основных прав личности (ст. 6 Вводного закона к ГГУ). Целесообразна идентичная формулировка оговорок и в российском законодательстве. Вместе с тем мнение, что коллизионная оговорка заменила процессуальную в Указе ВС СССР о признании и исполнении в СССР решений иностранных судов и арбитражей 1988 г., (*Карабельников Б.Р.* Проблема публичного порядка при приведении в исполнение решений международных коммерческих арбитражей // Журнал российского права. – 2001. – № 8. – С. 103) представляется необоснованным, поскольку обе оговорки действуют в разных отраслях права и выполняют разные функции.

³⁰ Решение Верховного Суда ФРГ от 21.4.1998 // *Neue Juristische Wochenschrift*. – 1998. – S. 2358.

³¹ *Geimer Anerkennung ausldndischer Entscheidungen in Deutschland*. – Мюнхен. – 1995. – S. 61.

³² В российской литературе неоднократно отмечалось, что возможность ссылки на нарушение публичного порядка вообще исключена, если решение международного коммерческого арбитража основано на российском материальном праве, поскольку применение норм национального российского права не может толковаться как нару

тат неправильного толкования или применения немецкого закона иностранным судом в некоторых случаях может нарушить публичный порядок ФРГ»³³.

Ещё одно отличие заключается в том, что исключение применения иностранного права влечёт за собой применение иного права, чтобы заменить образовавшийся пробел. В случае же непризнания судебного решения оно не обретает юридической силы в соответствующем государстве и не подлежит автоматической замене другим. У заинтересованного же лица в большинстве случаев просто появляется право на доступ к правосудию в ФРГ³⁴.

шение публичного порядка РФ (Степаненко Е. Как применять оговорку о публичном порядке при исполнении решений международного арбитража // Хозяйство и право. – 2001. – № 3. – С. 105; «Это связано с правовой природой оговорки, призванной исключить возможность применения иностранного частного права»: (Карabelleвников Б.Р. Признание и приведение в исполнение иностранных арбитражных решений: Научно-практический комментарий к Нью-йоркской конвенции 1958 г. – М. – 2001. – С. 198-199). Такая позиция основывается на определении Верховного Суда РФ от 25.9.1998 (Бюллетень Верховного Суда РФ 1999. – № 3. – С. 13). Вместе с тем оно является неправильным в силу следующих обстоятельств:

1) исключить возможность применения иностранного права призвана коллизонная оговорка, процессуальная же имеет совсем другие задачи, а именно защиту основ правопорядка от иностранных решений независимо от того, на основании какого материального права они вынесены;

2) применение международным коммерческим арбитражем (иностраным судом) российского материального права само по себе не может оправдать признание и исполнение решения, если оно применено настолько неправильно, что результат его применения несовместим с российским правосознанием. (Такого же мнения придерживается А.И. Муранов, см.: Муранов А.И. Некоторые аспекты понятия «публичный порядок» применительно к международному коммерческому арбитражу в России // Международное право. – 2001. – № 5. – С. 407);

3) не согласуется это мнение и с волей законодателя. Так, в п. 2 ст. 42 ФЗ «О третейских судах в РФ» от 24.7.2002 № 102-ФЗ предусмотрено, что решение третейского суда подлежит отмене компетентным судом РФ, если оно нарушает основополагающие принципы российского права. Следует полагать, что, защитив таким образом публичный порядок от решений третейских судов, выносимых по российскому материальному праву, законодатель не намеревался подвергнуть его опасности со стороны решений международного коммерческого арбитража и иностранных судов.

³³ Решение Верховного Суда ФРГ от 11.10.1956 // Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen. 22. Band. – 1957. – S. 24; Geimer Härtestes für deutsche Dienstleister im Ausland // Praxis des Internationalen Privat- und Verfahrensrecht. – 1998. – S. 176.

³⁴ Martiny Указ. соч. – S. 459. Rz. 1015.

3.4. Позитивная и негативная функции процессуальной оговорки

Согласно немецкой доктрине, как коллизионная, так и процессуальная оговорка о публичном порядке может выполнять позитивную и негативную функции³⁵. Негативная функция процессуальной оговорки исключает признание иностранного судебного решения, поскольку в конкретном случае результат его признания несовместим с национальным правосознанием. Позитивная функция исключает такое признание в силу того, что оно повлечёт нарушение сверхимперативных национальных норм (например, неприменение или неправильное их применение иностранным судом). Вместе с тем дискуссия по этому поводу продолжается. Согласно одной точке зрения, коллизионная оговорка выполняет исключительно негативную функцию, в то время как процессуальная и негативную, так как с её помощью применяются сверхимперативные нормы права, которые национальный суд должен был бы применить, не обращаясь в силу их сверхимперативности за помощью к коллизионной оговорке³⁶. Вместе с тем все авторы едины в том, что процессуальная оговорка о публичном порядке, как правило, выполняет негативную функцию, исходя из того, что в Германии господствует принцип благоприятного отношения к иностранным судебным решениям³⁷.

4. Процессуальные аспекты

4.1. Запрет пересмотра решения по существу

Исходным пунктом для признания иностранных судебных решений по немецкому праву является запрет пересмотра решения по существу: *«Суд выдаёт исполнительный лист, не проверяя законность решения»* (п. 1 ст. 723 ГПК). Следовательно, незаконность (неправильность) решения не является достаточным основанием для отказа в его признании. Так, например, ответчик, возражая против признания решения итальянского суда, указал, что оно противоречит публичному порядку, так как итальянский суд неправильно применил итальянское право. Первоначально же истец намеревался подать этот иск в ФРГ, но немецкий суд, проверив подлежащее применению итальянское право,

³⁵ *Martiny* Указ. соч. – S. 444. Rz. 977.

³⁶ *Geimer Anerkennung ausländischer Entscheidungen in Deutschland*. – München. – 1995. – S. 59.

³⁷ *Martiny* Указ. соч. S. 445. Rz. 977.

отказал ему в освобождении от уплаты судебных расходов по бедности, ввиду отсутствия у иска перспектив на успех. Несмотря на это, Верховный Суд ФРГ выдал исполнительный лист на решение, указав, что он не вправе проверять его законность³⁸.

Согласно господствующему в литературе мнению, немецкий суд при признании иностранного судебного решения должен быть связан фактическими обстоятельствами, установленными иностранным судом³⁹. Однако если при рассмотрении жалобы вышестоящий иностранный суд не установил процессуальных нарушений, допущенных судом первой инстанции, или их причинную связь с решением дела по существу, немецкий суд такими выводами не связан. Верховный Суд ФРГ допускает представление новых доказательств для обоснования нарушения публичного порядка⁴⁰.

В 1986 г. в Германии также была отменена проверка решения по существу в отношении применённого иностранным судом немецкого коллизийного семейного права⁴¹. Вместе с тем по некоторым категориям дел возможность такого контроля остаётся⁴².

Запрет пересмотра решения по существу вытекает из правовой природы признания иностранных судебных решений. Их признание не имело бы никакого смысла (не говоря уже об огромных расходах), если бы проведённый за границей процесс должен был бы заново полностью перепроверяться в запрашиваемом государстве, поскольку национальный суд должен был бы в таком случае выносить и новое решение. О признании (распространении юридической силы иностранного судебного решения на территорию соответствующего государства) не могло бы быть и речи⁴³. Ошибочные иностранные судебные решения должны признаваться и исполняться⁴⁴. Границей терпимости является публичный порядок.

³⁸ Решение Верховного суда ФРГ от 22.6.1983 // *Neue Juristische Wochenschrift*. – 1984. – S. 568.

³⁹ *Geimer Internationales Zivilprozessrecht*. – Köln. – 1997. – S. 751, Rz. 2990; *Х. Шак* придерживается противоположной точки зрения: «Национальный суд не связан фактическими обстоятельствами, установленными иностранным судом; в противном случае запрашиваемое государство не смогло бы выполнить свою защитную функцию»: *Шак Х.* Указ. соч. – С. 424.

⁴⁰ Решение от 29.4.1999 // *Recht der Internationalen Wirtschaft*. – 1999. – S. 698, 703.

⁴¹ Более подробно об этом см.: *Шак Х.* Указ. соч. – М. – 2001. – С. 424-425.

⁴² Например, защита прав потребителей, см. ниже.

⁴³ *Geimer Anerkennung ausländischer Entscheidungen in Deutschland*. – München. – 1995. – S. 58.

⁴⁴ Более подробно о том, что отказ от пересмотра решения по существу является сознательной жертвой справедливости и правосудия в отдельных случаях, ради справедливости и правосудия в целом и развития международного торгового оборота, см.:

4.2. Контроль на соответствие публичному порядку по долгу службы

Несмотря на то, что оговорка в § 328 ГПК ФРГ сформулирована императивно: «*Признание исключено, если...*» проверка судом признания иностранного судебного решения на соответствие публичному порядку по долгу службы осуществляется в Германии только для защиты непосредственных государственных интересов⁴⁵. Так, например, по долгу службы суд должен проверить, а при необходимости и собрать доказательства того, повлечёт ли признание решения экстерриториальные нормы антимонопольного или валютного права. Если же при исполнении решения в первую очередь затрагиваются интересы сторон, как, например, при взыскании долгов из азартных игр или ростовщического займа, то суды не рассматривают этот вопрос без соответствующей своевременной жалобы заинтересованного лица.

4.3. Бремя доказывания

В международном гражданском процессе ФРГ господствует принцип состязательности. Бремя доказывания факта нарушения публичного порядка обычно несёт та сторона, которая возражает против признания иностранного судебного решения. Так, например, по одному из дел ответчик должен был доказать, что истец добился вынесения решения в свою пользу благодаря умышленному введению иностранного суда в заблуждение⁴⁶. Хотя в другом решении Верховный Суд ФРГ возложил бремя доказывания того, что иностранное решение не преследует цели наказания или устрашения, а фактически направлено на возмещение обычно не возмещаемого ущерба, на лицо, выступившее истцом в иностранном процессе⁴⁷.

В литературе отмечается, что лицо, ссылающееся на нарушение права быть выслушанным при рассмотрении дела по существу, должно представить, какие обстоятельства оно изложило бы иностранному суду и соответственно что он не учёл при вынесении решения⁴⁸; в спорах о

Муранов А.И. Проблема порядка подписания внешнеторговых сделок... // Московский журнал международного права. – 1998. – № 3. – С. 58.

⁴⁵ *Geimer Internationales Zivilprozessrecht.* – Köln. – 1997. – S. 752. Rz. 2991.

⁴⁶ Решение Верховного суда ФРГ от 29.4.1999 // *Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen.* 141. Band. – 2000. – S. 286.

⁴⁷ *Koch Zweimal amerikanische, punitive damages vor deutschen Gerichten* // *Praxis des Internationalen Privat- und Verfahrensrecht.* – 1993. – S. 291.

⁴⁸ *Geimer Internationales Zivilprozessrecht.* – Köln. – 1997. – S. 741-742. Rz. 2958.

защите прав потребителей бремя доказывания должно быть возложено на производителей⁴⁹. Ведётся дискуссия по вопросу, должна ли заинтересованная сторона доказывать причинную связь несовместимого с немецким публичным порядком судебного разбирательства с решением дела по существу. Согласно одной точки зрения, как всегда при процессуальных нарушениях, должно быть достаточно возможности наступления такого результата⁵⁰.

Как уже отмечалось, суд может сам собирать доказательства только при осуществлении контроля на соответствие публичному порядку по долгу службы, следовательно, если речь идёт о непосредственных государственных интересах⁵¹. Если иностранное решение не содержит мотивировочной части, в любом случае суд может потребовать, чтобы ему были предоставлены процессуальные документы (исковое заявление, определения суда), на основании которых он мог бы выяснить, выполнены ли предпосылки для признания⁵². Сомнения толкуются в пользу проигравшей иностранной процессуальной стороны, поэтому выигравшая сторона должна доказать, что признание решения без мотивировочной части не повлечёт нарушения немецкого публичного порядка⁵³.

4.4. Утрата права ссылаться на нарушение публичного порядка

В литературе дискутируется вопрос, может ли заинтересованная сторона ссылаться на нарушение публичного порядка в суде, рассматривающем вопрос о признании иностранного решения, если она не пыталась (безуспешно) защитить свои права в иностранном судебном процессе. В соответствии с одной точкой зрения, такое право утрачивается в интересах признания, поскольку проверка на соответствие публичному порядку не предназначена для исправления небрежного ведения процесса за границей. Поэтому заинтересованная сторона должна исчерпать все реалистичные, предоставляемые ей иностранным процессуальным правом возможности для защиты своих прав,

⁴⁹ *Steindorff* Termingeschäfte an ausländischen Börsen // *Praxis des Internationalen Privat- und Verfahrensrecht*. – 1982. – S. 50.

⁵⁰ *Gottwald* Grundlagen der Anerkennung und Vollstreckung ausländischer Entscheidungen in Zivilsachen // *Zeitschrift für Zivilprozessrecht*. 103. Band. – 1990. – S. 279.

⁵¹ *Geimer* Anerkennung ausländischer Entscheidungen in Deutschland. – München. – 1995. – S. 143.

⁵² *Martiny* Указ. соч. – S. 498, Rz. 1114.

⁵³ *Geimer* Internationales Zivilprozessrecht. – Köln. – 1997. – S. 744, Rz. 2970.

чтобы ими воспользоваться⁵⁴. Согласно другой точке зрения, нельзя требовать от стороны, подвергнутой несправедливому иностранному производству, чтобы она инвестировала необходимые средства, и прежде всего доверие, в продолжение правового спора за границей⁵⁵, если закон к тому же этого прямо и не требует.

По этому вопросу также отсутствует единая судебная практика. Верховный суд ФРГ отмечает, что активное участие в процессе, направленное на предотвращение ошибок иностранного суда или их обжалование, в первую очередь является делом заинтересованной стороны⁵⁶. Тем самым он по существу подтвердил первую точку зрения, однако в другом решении сделал из этого одно исключение, а именно, когда проигравший дело ответчик вообще не вступил в процесс за границей⁵⁷. Земельный суд Гамбурга, напротив, признал, что не является обязанностью ответчика исчерпание права быть выслушанным в иностранном суде⁵⁸.

4.5. Темпоральные аспекты нарушения публичного порядка

Публичный порядок имеет изменяющийся во времени характер, поэтому признание иностранного судебного решения проверяется только на соответствие публичному порядку, существующему на момент рассмотрения вопроса о признании. При определённых обстоятельствах иностранное решение не может быть более признано, даже если его признание было ранее возможно, и наоборот. *«Не является более необходимым применять защитную функцию оговорки о публичном порядке, если причина для этого не кажется более убедительной или уже отпала»*⁵⁹.

4.6. Предпосылки применения оговорки о публичном порядке

Основанием для применения оговорки является противоречие именно признания иностранного решения публичному порядку, а не само-

⁵⁴ Geimer Internationales Zivilprozessrecht. – Köln. – 1997. – S. 752, Rz. 2991f.

⁵⁵ Шак Х. Указ. соч. – С. 421; Schütze, Deutsches Internationales Zivilprozessrecht. – 1985. – S. 143.

⁵⁶ Решение от 21.3.1990 // Neue Juristische Wochenschrift. – 1990. – S. 2201.

⁵⁷ Цит. по: Haas Zur Anerkennung US-amerikanischer Urteile in der Bundesrepublik Deutschland // Praxis des Internationalen Privat- und Verfahrensrecht. – 2001. – S. 200.

⁵⁸ Решение от 1.4.1981 // Die deutsche Rechtsprechung auf dem Gebiete des Internationalen Privatrechts im Jahre 1981. – 1982. – S. 430-431.

⁵⁹ Martiny Указ. соч. – 1984. – S. 511. Rz. 1150.

го решения. Поэтому недостаточно установить, что закон, на основании которого решение было вынесено, противоречит публичному порядку⁶⁰. Конечно, признание такого решения также может быть несовместимым с публичным порядком, однако не обязательно.

Признание должно быть явно несовместимым с публичным порядком, т.е. значительно от него отклоняться⁶¹. Это требование обязывает суд обосновывать отсутствие малейших сомнений в несовместимости признания решения с публичным порядком, в связи с чем исключается широкое применение оговорки.

Следующей предпосылкой является привязка решения к национальному правопорядку⁶², которая не появляется автоматически оттого, что признание решения запрашивается в ФРГ (в этом случае имеется только процессуальная привязка). Компетентный суд должен проверить (как в случае, если он сам должен был бы разрешить спор), связаны ли обстоятельства дела с национальным правопорядком (материальная привязка). Применение судами оговорки о публичном порядке зависит от того, насколько тесно обстоятельства дела связаны с правопорядком ФРГ. Чем слабее материальная привязка, тем меньше немецкий правопорядок заинтересован в своей защите, и наоборот⁶³. В литературе отмечается, что это правило должно действовать и в отношении процессуальной привязки, которая является очень слабой, если признание решения необходимо только для разрешения преюдициального вопроса, более сильной, если запрашивается признание само по себе, и самой сильной при необходимости принудительного исполнения решения внутри страны⁶⁴. По мнению некоторых учёных, при нарушении минимальных требований справедливости и естественных прав человека, как, например, в случае применения иностранным судом абсолютно аморального права, привязка решения к национальному правопорядку не является больше обязательной предпосылкой для применения оговорки о публичном порядке⁶⁵.

⁶⁰ *Schulze Anerkennung einer ausländischen Entscheidung bei Einwand strukturell ungleicher Verhandlungsmaxime und nicht wirksamer Vertretung im Erstverfahren // Praxis des Internationalen Privat- und Verfahrensrecht. – 1999. – S. 345.*

⁶¹ *Nagel/Gottwald Internationales Zivilprozessrecht. – 1997. – S. 403-404.*

⁶² *Völker* Указ. соч. – S. 139.

⁶³ Решение Верховного суда ФРГ от 21.11.1958 // *Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen. 28. Band. – 1959. – S. 385.*

⁶⁴ *Martiny* Указ. соч. – S. 465, Rz. 1029.

⁶⁵ *Pfeifer Internationale Zuständigkeit und prozessuale Gerechtigkeit. – 1995. – S. 23.*

Суды ФРГ проверяют также международную подсудность судов иностранного государства по конкретному делу, и если оно было им неподсудно, отказывают в признании решения в силу оговорки о публичном порядке. Исключение действует лишь в отношении судов ЕС в силу п. 3 ст. 35 Регламента ЕС № 44/2001 (п. 3 ст. 28 Брюссельской конвенции 1968 г.), согласно которым оговорка о публичном порядке не применяется к нормам о международной подсудности.

И, наконец, последняя предпосылка: признание иностранного решения должно быть несовместимо именно с национальным правопорядком, поскольку оговорка направлена только на его защиту. Не имеет значения, нарушает ли решение публичный порядок других государств. «*Это задача судов каждого отдельного государства - защищать свой собственный публичный порядок*»⁶⁶. Однако, если иностранное решение из-за нарушения публичного порядка государства своего происхождения в нём недействительно, оно не может признаваться, поскольку действительность решения является предпосылкой для его признания⁶⁷.

4.7. Последствия нарушения публичного порядка

В случае если суд установит, что признание иностранного судебного решения повлечёт нарушение публичного порядка ФРГ, в его признании и соответственно в принудительном исполнении отказывается. В признании решения отказывается в той части, которая влечёт нарушение публичного порядка. Это означает, что если отсутствуют другие препятствия, возможно частичное признание решения⁶⁸.

Непризнание решения не влечёт его недействительность или отмену, поэтому заинтересованное лицо может запросить признание этого решения в третьей стране, в которой, например, находится имущество должника. Кроме того, в случае, если имеется достаточная привязка к правопорядку ФРГ, стороны имеют возможность обратиться с иском в немецкий суд⁶⁹.

(окончание в следующем номере)

⁶⁶ Geimer Anerkennung ausländischer Entscheidungen in Deutschland. – München. – 1995. – S. 139.

⁶⁷ Martiny Указ. соч. – S. 446, Rz. 981.

⁶⁸ Шак Х. Указ. соч. – С. 491.

⁶⁹ Geimer Zöller-Zivilprozessordnung. 21. Aufl. – 1999. – Köln. – S. 955, Rn. 4.

ДИПЛОМАТИЧЕСКОЕ ПРАВО

Дипломатическая служба Республики Молдова

*Буриан А.Д.**

1. Конституционные принципы внешней политики Республики Молдова

Конституция Республики Молдова, принятая 29 июля 1994 г., регламентирует принципы осуществления внешней политики государства и дипломатической деятельности¹. Так, ст. 8 предусматривает, что Республика Молдова обязуется соблюдать Устав Организации Объединенных Наций и договоры, одной из сторон которых она является, строить отношения с другими государствами на общепризнанных принципах и нормах международного права. В этой же статье закреплён принцип примата международного права над внутренним правом, указывающий, что вступлению в силу международного договора, содержащего положения, противоречащие Конституции, должен предшествовать ее пересмотр.

Основной закон провозглашает постоянный нейтралитет Республики Молдова и не допускает размещения вооруженных сил других государств на ее территории (ст. 11 Конституции). Принцип нейтралитета является одним из основных конституционных принципов, непосредственно влияющих на внешнюю политику государства, который нельзя нарушить ни во внутреннем, ни во внешнем плане. Временное размещение на территории Республики Молдова российских войск входит в противоречие с положениями ст. 11 Конституции, и для разрешения этой ситуации необходимо предпринять действенные меры

* Буриан Александр Дмитриевич – бывший Чрезвычайный и Полномочный посол Республики Молдова в Германии, Испании, Дании, доктор права, доцент, президент Ассоциации международного права Республики Молдова.

¹ См.: *Конституция Республики Молдова*. Кишинев: «Молдпресс», 1994.

как во внутривнутриполитическом, так и в международно-правовом плане².

В ст. 128 Конституции говорится, что в Республике Молдова охраняется собственность других государств, международных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства. Основные направления внешнеэкономической деятельности, принципы использования иностранных кредитов и займов утверждаются Парламентом (ст. 129). Правительство обеспечивает защиту национальных интересов страны во внешнеэкономической деятельности и, исходя из положений последних, проводит политику свободного торгового обмена или политику протекционизма (ст. 129).

Раздел 1 Конституции посвящен регламентации проблем, связанных с приобретением, сохранением или утратой гражданства (ст. 17), и устанавливает права и обязанности иностранных граждан и лиц без гражданства на территории страны (ст. 19). В специальном абзаце ст. 19 указывается, что право убежища предоставляется или изымается только в соответствии с законами и с соблюдением международных договоров, одной из сторон которых является Республика Молдова.

Конституция определяет и компетенцию публичных властей в международных проблемах. Согласно ст. 66, Парламент обязан утверждать основные направления внутренней и внешней политики государства, ратифицировать, денонсировать, приостанавливать действия и аннулировать международные договоры, заключенные Республикой Молдова. Парламент осуществляет контроль за предоставлением государственных займов, оказанием экономической или иной помощи иностранным государствам, за заключением соглашений о государственных займах и кредитах из иностранных источников. К исключительной компетенции Парламента относится право объявления чрезвычайного положения, осадного положения или войны.

В ст. 77 Конституции указывается, что Президент представляет молдавское государство и является гарантом суверенитета, национальной независимости, единства и территориальной целостности страны. Понятие государственного представительства необходимо понимать как представительство внутри страны, перед внутригосударственными учреждениями, и на внешней арене, в международных отношениях³.

² См.: Буриан А. *Кто мы, где мы и с кем? Геополитические перспективы Республики Молдова* // «Независимая Молдова», 05.02.1999.

³ См.: Буриан А. *Введение в дипломатическую практик.*, Кишинев: Издательство «ARC», 2001. С. 197-199.

В области внешней политики Президент наделен полномочиями вести переговоры, участвовать в ведении и заключении международных договоров от имени Республики Молдова (ст. 86). Международные договоры, заключенные от имени Республики, представляются для ратификации Парламенту в порядке и сроки, установленные законом.

Президент принимает верительные и отзывные грамоты дипломатических представителей других государств в Республике Молдова (ст. 86). Это полномочие Президента страны является сугубо представительским. Необходимо уточнить, что в данном случае термин *аккредитация* относится только к *главам дипломатических представительств*, а остальные иностранные дипломаты аккредитуются в Министерстве иностранных дел.

По предложению Правительства Президент назначает и отзывает дипломатических представителей Республики Молдова и утверждает учреждение, упразднение и изменение ранга дипломатических представительств (ст. 86). Президентские акты, выпущенные во исполнение этих полномочий, контрассигнуются премьер-министром (ст. 94).

Президент имеет и другие полномочия в области внешних сношений, включая урегулирование проблем гражданства, предоставление политического убежища, присвоение дипломатических рангов и т.д. (ст. 88).

Согласно положениям ст. 96 Конституции, роль правительства в международных отношениях государства, за исключением зафиксированных в ст. 86 и 94, заключается в обеспечении проведения внешней и внутренней политики государства. Понятие *обеспечения проведения внешней и внутренней политики государства* следует толковать как функцию, для исполнения которой не требуется дополнительных полномочий при ведении переговоров и подписании межправительственных соглашений, представляющую собой постоянную деятельность правительства по координации и контролю⁴.

Конституционный суд осуществляет контроль за соответствием положений действующей Конституции международным договорам, к которым присоединяется Республика Молдова (ст. 135). С момента принятия Конституционным судом соответствующего решения законы и нормативные акты либо их части считаются утратившими силу. Решения Конституционного суда окончательны и обжалованию не подлежат (ст. 140).

⁴ См.: Буриан А. *Внешней политики у нас нет* // «Кишиневские Новости», 31.08.1999.

2. Дипломатическая служба Республики Молдова

Правовую основу дипломатической службы составляют Конституция Республики Молдова, Закон о дипломатической службе Республики Молдова от 27 декабря 2001 года, международные договоры, одной из сторон которых является Республика Молдова, в том числе Венская конвенция о дипломатических сношениях от 18 апреля 1961 года и Венская конвенция о консульских сношениях от 24 апреля 1963 года, а также другие нормативные акты.

Дипломатическая служба Молдовы имеет следующие основные цели⁵:

- a) проведение внешней политики в целом и осуществление торговых и экономических внешних отношений в частности;
- b) представительство и защита в международном плане национальных интересов Республики Молдова;
- c) осуществление суверенных прав Республики Молдова в международных отношениях;
- d) защита прав и интересов Республики Молдова, ее граждан (физических и юридических лиц) согласно международной практике и в пределах, допускаемых нормами и принципами международного права;
- e) содействие двусторонним и многосторонним политическим, торговым, экономическим, культурным, научным связям Республики Молдова с государствами мира, урегулирование возможных политико-юридических проблем с данными государствами;
- f) формирование необходимых дипломатических качеств для предупреждения, действия и реагирования на международные события, способные нанести ущерб интересам Республики Молдова;
- g) обеспечение согласованности и единства действий Республики Молдова во внешнем плане;
- h) создание благоприятного образа Республики Молдова за рубежом;
- i) соблюдение и последовательное развитие международного права;
- j) соблюдение прав человека как основы любого человеческого общества;
- k) осуществление дипломатическими методами и средствами специфических действий для обеспечения всеобщего и регионального мира и безопасности.

⁵ См.: Мониторул Официал ал Републичий. Молдова, № 20 от 05.02.2002.

Учреждения дипломатической службы имеют следующие основные функции:

а) разработка и осуществление концепций, стратегий и основных направлений внешней политики Республики Молдова;

б) исключительная координация деятельности центральных отраслевых органов и других органов публичной власти Республики Молдова в целях обеспечения осуществления единой политики в области международных отношений;

с) анализ политической и экономической ситуации в мире, внешней и внутренней политики иностранных государств, деятельности международных организаций;

д) информирование органов публичной власти Республики Молдова согласно их компетенции о международных событиях, имеющих значение для страны;

е) предоставление помощи и защиты гражданам Республики Молдова (ее физическим и юридическим лицам), находящимся за рубежом, в рамках, предусмотренных международным правом;

ф) представление Республики Молдова в отношениях с другими государствами и с международными организациями;

г) организация и участие в переговорах по заключению международных договоров с другими государствами и с международными организациями;

h) способствование свободному функционированию иностранных дипломатических и консульских представительств на территории Республики Молдова, а также обеспечение контроля за соблюдением их дипломатических и консульских привилегий и иммунитетов;

і) обеспечение депонирования, регистрации, учета и хранения международных договоров Республики Молдова;

ј) обеспечение государственного протокола;

к) принятие мер по соблюдению, разработке и инициированию изменений национального законодательства о внешней деятельности, обобщение практики его применения;

l) профессиональная подготовка и усовершенствование персонала учреждений дипломатической службы;

т) осуществление других функций, предусмотренных законодательством.

Система учреждений дипломатической службы состоит из следующих структур:

а) Министерство иностранных дел, имеющее статус центрального органа;

б) дипломатические представительства, в том числе постоянные представительства при международных организациях, делегации, миссии ad hoc;

в) консульские учреждения;

д) другие учреждения, созданные с целью обеспечения деятельности учреждений дипломатической службы, в том числе подготовки и усовершенствования их персонала.

Дипломатическим представительствам присваиваются следующие ранги:

I - посольство под руководством чрезвычайного и полномочного посла или постоянное представительство под руководством постоянного представителя;

II - миссия под руководством посланника;

III - миссия под руководством поверенного в делах.

Консульским учреждениям присваиваются следующие классы:

I - генеральные консульства;

II - консульства;

III - вице-консульства;

IV - консульские агентства.

Для обеспечения функционирования учреждений дипломатической службы Правительство Молдовы утверждает их структуру и положения о функционировании, а Министерство иностранных дел издает приказы, распоряжения и утверждает инструкции и внутренние положения.

Дипломатическим представительством Республики Молдова руководит его глава – чрезвычайный и полномочный посол, либо постоянный представитель, либо делегат, либо посланник, либо поверенный в делах или временный поверенный в делах, несущий ответственность за деятельность учреждения, которым руководит.

Консульским учреждением Республики Молдова руководит его глава – генеральный консул, либо консул, либо вице-консул, либо консульский агент, либо временно исполняющий обязанности главы консульского учреждения, несущий ответственность за деятельность учреждения, которым руководит.

Создание, упразднение и изменение ранга дипломатических представительств иницируются Министерством иностранных дел и ут-

верждаются Президентом Республики Молдова по предложению Правительства.

Создание, упразднение и изменение класса консульских учреждений Республики Молдова инициируются Министерством иностранных дел и утверждаются Правительством.

В составе дипломатических представительств и консульских учреждений могут быть открыты специальные бюро или отделы для представления и защиты торговых и экономических интересов Республики Молдова в государстве пребывания.

Материальное обеспечение учреждений дипломатической службы осуществляется систематически исходя из их задач и нужд. По предложению Министерства иностранных дел Правительство принимает с этой целью постановления, обеспечивая выделение необходимых бюджетных средств.

Учреждения дипломатической службы располагают собственной системой сообщения, в том числе шифрованной связью, курьерской службой, дипломатической или консульской почтой, что позволяет обеспечить быструю и надежную передачу конфиденциальной или секретной информации, а также дипломатической корреспонденции. Функционирование системы сообщения учреждений дипломатической службы регулируется внутренними положениями.

Дипломатическая или консульская почта является для дипломатической службы средством отправки официальной корреспонденции, в том числе имеющей конфиденциальный или секретный характер, и нуждается в охране.

Дипломатическая или консульская почта, не сопровождаемая курьером, может быть передана командиру самолета или иного транспортного средства с предписанным назначением. Дипломатическая или консульская почта не предназначена для замены национальной почтовой службы.

Дипломатическая служба располагает архивом, состоящим из главного архива и архива договоров. Функционирование данных архивов регулируется внутренними положениями.

Учреждения дипломатической службы осуществляют издательскую деятельность в соответствии с законодательством.

С целью проверки порядка осуществления дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями Республики Молдова своих функций, организации их деятельности и использования ими

технических средств, а также с целью контроля соблюдения ими распоряжений организационного характера, служебных регламентов, актов трудового законодательства и других нормативных актов, в том числе касающихся условий жизни их персонала, министр иностранных дел может по собственной инициативе или по требованию Президента Республики Молдова распорядиться об инспектировании дипломатических представительств и консульских учреждений, создавая с этой целью специальную комиссию.

В Министерстве иностранных дел устанавливаются следующие дипломатические должности:

- a) министр;
- b) первый заместитель министра;
- c) заместитель министра;
- d) генеральный секретарь;
- e) посол по особым поручениям;
- f) директор кабинета;
- g) советник министра;
- h) начальник главного управления;
- i) заместитель начальника главного управления;
- j) начальник управления;
- k) заместитель начальника управления;
- l) начальник отдела;
- m) советник;
- n) первый секретарь;
- o) второй секретарь;
- p) третий секретарь;
- q) атташе.

Для дипломатических агентов и консульских должностных лиц устанавливаются следующие должности в зависимости от ранга дипломатического представительства или класса консульского учреждения:

- a) чрезвычайный и полномочный посол;
- b) постоянный представитель или делегат при международной организации;
- c) посланник;
- d) поверенный в делах или временный поверенный в делах;
- e) генеральный консул;
- f) министр-советник, заместитель постоянного представителя при международной организации;

- g) советник;
- h) первый секретарь;
- i) консул;
- j) второй секретарь;
- k) вице-консул;
- l) третий секретарь;
- m) атташе;
- n) консульский агент;
- o) референт.

На дипломатическую должность может быть зачислено лишь лицо, которое соответствует следующим условиям:

- a) имеет гражданство Республики Молдова;
- b) обладает всеми политическими и гражданскими правами, предусмотренными Конституцией Республики Молдова;
- c) имеет диплом (лицензию) об университетском образовании;
- d) владеет молдавским языком и одним из языков международного общения;
- e) обладает физическими качествами, необходимыми для работы в области внешних отношений;
- f) не имеет судимости за умышленно совершенное преступление.

Чрезвычайные и полномочные послы, постоянные представители, посланники – главы дипломатических представительств назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом Республики Молдова по предложению Правительства. Предложения относительно назначения на эти должности или освобождения от них вносятся в Правительство министром иностранных дел после консультаций с Парламентом.

Генеральный консул назначается на должность и освобождается от должности Правительством по предложению министра иностранных дел. Главы остальных консульских учреждений назначаются на должности и освобождаются от них министром иностранных дел.

Зачисление на другие дипломатические должности осуществляется приказом министра иностранных дел по предложению Аттестационно-квалификационной комиссии Министерства иностранных дел.

В соответствии с квалификацией и профессиональной подготовкой лицам, зачисленным на дипломатическую должность, присваиваются следующие дипломатические ранги:

- a) атташе;
- b) третий секретарь;
- c) второй секретарь;
- d) первый секретарь;
- e) советник;
- f) министр-посланник;
- g) посол.

Дипломатические ранги присваиваются указом Президента Республики Молдова по предложению министра иностранных дел по рекомендации Аттестационно-квалификационной комиссии Министерства иностранных дел на основе результатов аттестации. Аттестационно-квалификационная комиссия собирается по меньшей мере один раз в год. Положение о комиссии утверждается министром иностранных дел.

Дипломатический ранг посла присваивается указом Президента Республики Молдова по предложению министра иностранных дел после консультаций с премьер-министром.

Обладатель дипломатического ранга не может быть лишен его иначе как в случае, предусмотренном статьей 14.

По истечении сроков, предусмотренных Законом о дипломатической службе для получения соответствующего дипломатического ранга, лица, зачисленные на дипломатическую должность, в соответствии с требованиями, предусмотренными в положении об Аттестационно-квалификационной комиссии Министерства иностранных дел, могут предстать для аттестации.

Устанавливаются следующие минимальные сроки, необходимые для присвоения очередного дипломатического ранга:

- a) один год с даты назначения на дипломатическую должность – для ранга атташе;
- b) два года в ранге атташе – для ранга третьего секретаря;
- c) два года в ранге третьего секретаря – для ранга второго секретаря;
- d) три года в ранге второго секретаря – для ранга первого секретаря;
- e) три года в ранге первого секретаря – для ранга советника;
- f) четыре года в ранге советника – для ранга министра-посланника.

Для присвоения ранга посла могут быть предложены, как правило, лица, зачисленные на дипломатическую должность, – обладатели дипломатического ранга министра-посланника.

При исчислении необходимого срока для присвоения дипломатического ранга принимается во внимание:

а) период работы в Министерстве иностранных дел Республики Молдова;

б) период работы в дипломатических представительствах и консульских учреждениях Республики Молдова;

с) период работы в качестве международных служащих в международных правительственных организациях, членом которых является Республика Молдова, или дипломатических представительствах данных организаций;

д) период прохождения постуниверситетского обучения и различных стажировок по рекомендации Министерства иностранных дел.

За совершение действий, подлежащих наказанию в соответствии с законодательством Республики Молдова или государства пребывания, лицо, зачисленное на дипломатическую должность, может быть понижено в ранге или лишено дипломатического ранга.

Главы дипломатических представительств и консульских учреждений назначаются на должность на срок до четырех лет. Для остальных дипломатических агентов и консульских должностных лиц, а также для членов административно-технического и обслуживающего персонала данный срок не может превышать трех лет.

По истечении срока выполнения своих функций дипломатический агент или консульское должностное лицо переводится на дипломатическую должность в Министерстве иностранных дел при условии наличия вакантных должностей. В противном случае эти лица зачисляются в резерв Министерства иностранных дел.

Члены административно-технического и обслуживающего персонала, направленные в дипломатическое представительство или консульское учреждение не из персонала центрального органа, по истечении установленного срока выполнения своих функций могут быть зачислены на должность в Министерстве иностранных дел при условии наличия вакантных должностей.

Лица, зачисленные на дипломатическую должность в Министерстве иностранных дел, могут быть рекомендованы для зачисления в международные организации, членом которых является Республика Молдова, или в дипломатические представительства этих организаций в соответствии с положениями об этих международных организациях.

Служащий учреждений дипломатической службы не может занимать должность, находящуюся в отношениях подчиненности или подконтрольности с должностью, занимаемой в системе учреждений дип-

ломатической службы его прямыми родственниками или свойственниками. В случае нарушения этих требований служащий подлежит переводу на должность, исключаящую такую подчиненность, а при невозможности перевода один из служащих подлежит увольнению.

Служащие учреждений дипломатической службы могут быть с их согласия временно направлены в специализированные учреждения Республики Молдова или других государств для профессионального усовершенствования или стажировки. В таких случаях за ними сохраняется оплата труда, предусмотренная законодательством.

Оплата труда персонала учреждений дипломатической службы осуществляется на особых условиях и имеет своей целью обеспечение соответствующих материальных условий для независимого и эффективного исполнения служебных обязанностей.

Труд персонала учреждений дипломатической службы оплачивается в соответствии с положениями законодательства об оплате труда государственных служащих и персонала, осуществляющего техническое обслуживание, обеспечивающее функционирование органов публичной власти.

- На период пребывания за границей членам персонала дипломатических представительств и консульских учреждений назначаются, помимо заработной платы в национальной валюте Республики Молдова, не облагаемые налогом выплаты в свободно конвертируемой иностранной валюте, а также выплаты для содержания членов их семей, проживающих вместе с ними в период выполнения ими своих функций. Членами семьи являются супруга (супруг) и дети в возрасте до 18 лет, а также лица, находящиеся на иждивении откомандированного лица, независимо от возраста. Размер выплат в иностранной валюте устанавливается Правительством для каждой страны в отдельности. Выплаты в иностранной валюте не имеют статуса заработной платы. Выплаты в иностранной валюте осуществляются с момента пересечения границы Республики Молдова при отбытии за рубеж и до возвращения в страну после выполнения функций.

При установлении размера выплат в иностранной валюте принимаются во внимание занимаемая должность, минимальная потребительская корзина в государстве пребывания и климатические условия данного государства.

Минимальная потребительская корзина, включающая в обязательном порядке стоимость минимального медицинского страхового по-

лиса, исчисляется для каждого государства пребывания в соответствии с положениями инструкции, утвержденной министром иностранных дел и министром финансов.

В случае необходимости (но не реже одного раза в пять лет) проводится перерасчет минимальной потребительской корзины для каждого государства пребывания с целью индексации размера выплат в иностранной валюте.

Деятельность в дипломатических представительствах и консульских учреждениях Республики Молдова не должна наносить ущерб интересам членов персонала этих учреждений и членов их семей. С целью защиты брака и семьи поощряется сопровождение супругой (супругом) и детьми члена персонала учреждений дипломатической службы, переведенного на должность в дипломатическое представительство или консульское учреждение. Данное условие является отличительной чертой дипломатической службы Республики Молдова.

По прибытии для выполнения функций членам персонала дипломатических представительств или консульских учреждений, а также членам их семей, проживающим вместе с ними, оформляется медицинский страховой полис в государстве пребывания в соответствии с действующим в нем законодательством.

Членам персонала дипломатических представительств или консульских учреждений и членам их семей, проживающим вместе с ними, обеспечивается, независимо от используемого средства передвижения, полная оплата транспортных расходов в связи с отбытием для выполнения функций и возвращением после этого, а также, один раз в год, – в связи с возвращением в страну в отпуск. В случае если время, необходимое для командировок, превышает 24 часа, им оплачиваются суточные и расходы на проживание. Покрытие расходов, связанных с возвращением в страну, обеспечивается члену персонала дипломатического представительства или консульского учреждения также в случае смерти его прямого родственника или свойственника. Расходы, предусмотренные настоящей частью, не должны превышать стоимости авиабилета экономического класса.

Члены персонала дипломатического представительства или консульского учреждения обеспечиваются за рубежом жильем в соответствии с должностью и числом членов семьи, проживающих вместе с ними.

Для выполнения служебных обязанностей дипломатический агент или консульское должностное лицо обеспечивается служебным авто-

мобилем в зависимости от занимаемой должности.

Лица, зачисленные на дипломатическую должность в Министерстве иностранных дел, и дипломатические агенты или консульские должностные лица получают компенсации для покрытия затрат на приобретение протокольной одежды. Размер этих компенсаций и порядок их исчисления устанавливаются в соответствии с положением, утвержденным министром иностранных дел и министром финансов.

В случае вооруженных конфликтов, стихийных бедствий или чрезвычайных ситуаций иного рода, представляющих угрозу безопасности персонала дипломатического представительства или консульского учреждения, Министерство иностранных дел предпринимает все необходимые меры для защиты персонала этих учреждений.

Ущерб, нанесенный члену персонала дипломатического представительства или консульского учреждения либо членам его семьи во время исполнения служебных обязанностей или действий, связанных с этими обязанностями, в период выполнения им своих функций, возмещается в соответствии с законодательством Республики Молдова.

В случае смерти, а также увечья или иного вреда, причиненного здоровью во время исполнения служебных обязанностей или действий, связанных с этими обязанностями, члену персонала дипломатического представительства или консульского учреждения (либо его наследнику) выплачивается компенсация в размере, установленном Правительством.

Расходы на похороны члена персонала дипломатического представительства или консульского учреждения, умершего при исполнении служебных обязанностей, а также на транспортировку его тела в страну покрываются за счет бюджетных средств, выделенных Правительством.

Пенсионное и социальное обеспечение персонала учреждений дипломатической службы осуществляется в порядке, установленном законодательством.

За супругой (супругом) дипломатического агента или консульского должностного лица сохраняется место работы в случае сопровождения супруга (супруги) во время выполнения им своих функций. Период сопровождения при выполнении функций дипломатического агента или консульского должностного лица засчитывается в трудовой стаж его супруги (супруга).

3. Функции и структура центрального аппарата Министерства иностранных дел Республики Молдова

Регламент Министерства иностранных дел Республики Молдова⁶ возлагает на министерство исполнение следующих функций:

1) осуществлять суверенные права Республики Молдова в рамках международных отношений;

2) проводить внешнюю политику Республики Молдова в ее отношениях с другими государствами и международными организациями;

3) информировать Президента, Парламент и Правительство о важных международных событиях и готовить предложения о позиции Республики Молдова в связи с этими событиями;

4) координировать деятельность центральных специализированных и других административных органов Республики Молдова в целях установления и развития отношений с другими странами в соответствии с действующим законодательством;

5) вести переговоры от имени Республики Молдова или участвовать в переговорах по обсуждению договоров и международных соглашений;

6) готовить предложения по инициированию, ведению переговоров, подписанию, ратификации, одобрению или принятию международных договоров, присоединению к ним или их денонсированию, осуществлять обмен инструментами ратификации, вручать инструменты ратификации или присоединения, уведомлять об одобрении или принятии международных соглашений и их денонсации;

7) заверять предоставление полномочий, выдавать различные документы, относящиеся к его компетенции;

8) следить за применением положений договоров и других международных соглашений, участницей которых является Республика Молдова, представляя соответствующие предложения специализированным органам, Правительству и Президенту Республики Молдова;

9) являться правительственным органом, наделенным координаторской функцией по вопросам соблюдения обязательств, которые вытекают из положений международных договоров, а также представления интересов государства в рамках международных организаций, в том числе в области прав человека;

⁶ Текст Регламента МИД Молдовы см.: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, nr. 43-44, 3 iulie 1997.

10) сотрудничать с центральными специализированными органами и другими структурами публичной власти по вопросам внешнеэкономических отношений и проведения единой внешней политики государства;

11) предпринимать действия по соблюдению действующего законодательства Республики Молдова, регулирующего внешнюю деятельность, обобщать практику ее применения;

12) вырабатывать или участвовать в выработке проектов нормативных актов в области внешних сношений Республики Молдова;

13) сохранять оригиналы всех международных двусторонних договоров, а также заверенные копии многосторонних международных договоров, выполнять функции депозитария;

14) хранить государственную печать Республики Молдова и иметь право применять печать сухую;

15) осуществлять управление и контроль за деятельностью дипломатических представительств и консульских учреждений Республики Молдова в иностранных государствах и при международных организациях;

16) обеспечивать дипломатическую переписку Республики Молдова посредством специализированной службы дипломатических курьеров;

17) осуществлять методологическое руководство по организации бухгалтерской отчетности в подведомственных учреждениях, анализировать и прогнозировать их экономические показатели, обеспечивать предоставление бухгалтерских отчетов и централизованной статистики в установленном порядке;

18) в случае необходимости назначать почетных консулов Республики Молдова и координировать их деятельность;

19) анализировать внутреннее и внешнее положение государств, с которыми Республика Молдова поддерживает дипломатические отношения, определять и оценивать возможности развития торгово-экономических отношений с этими государствами и периодически информировать Президента, Парламент и Правительство по этим вопросам;

20) поддерживать связь с дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями других государств в Республике Молдова в соответствии с нормами международного права и международными обычаями;

21) осуществлять функции, связанные с выполнением государственного протокола, и составлять верительные и отзывные документы;

22) вместе с соответствующими органами содействовать созданию оптимальных условий для деятельности зарубежных представительств и официальных делегаций, осуществлять контроль за соблюдением на территории Республики Молдова дипломатических и консульских иммунитетов дипломатических представительств, консульских учреждений и международных организаций, аккредитованных в Республике Молдова, а также их персонала;

23) периодически организовывать пресс-конференции и брифинги для информирования общественности о деятельности государства в области внешней политики, аккредитовывать зарубежных представителей прессы в Республике Молдова;

24) содействовать развитию отношений и контактов с гражданами Республики Молдова, проживающими за рубежом, а также с молдавской диаспорой;

25) осуществлять консульскую деятельность на территории Республики Молдова и в других государствах;

26) оформлять дипломатические служебные паспорта, визы, осуществлять контроль за их учетом и хранением, легализовать документы юридических и физических лиц Республики Молдова и других государств;

27) участвовать в установленном порядке в рассмотрении просьб о натурализации лиц, прибывающих из других государств или имеющих постоянное местожительство в Республике Молдова;

28) обеспечивать осуществление последовательной кадровой дипломатической политики, организовывать и проводить их подготовку и переподготовку.

Организационная структура министерства утверждена Правительством Республики. Руководство министерством осуществляет министр иностранных дел, первый вице-министр и вице-министры, которые назначаются на должности и освобождаются от них Правительством. Консультативным органом министерства является коллегия, в которую входят 11 членов. Поименный состав коллегии утверждается Правительством по предложению министерства.

В рамках министерства были организованы оперативно-территориальные управления (Главное управление Европы и Северной Америки; Главное управление СНГ и Восточной Европы; Управление Азии, Африки и Латинской Америки) и функциональные управления (Главное Управление европейских организаций, Главное управление меж-

дународного права и договоров; Управление анализа, координации и политической информации; Управление международных экономических отношений; Управление печати и культуры; Управление дипломатического протокола)⁷.

Административные и технические службы подразделяются на следующие управления: Управление исполнительного секретариата и канцелярия; Административно-кадровое управление; Управление бухгалтерского учета, финансов и контроля; Управление по обслуживанию дипломатического корпуса.

Целью деятельности Министерства иностранных дел, помимо указанных выше функций, является поддержание отношений с собственными дипломатическими представительствами, поддержание и развитие отношений с зарубежными дипломатическими представительствами и с дипломатическим корпусом⁸.

4. Дипломатические представительства Республики Молдова

Дипломатические представительства Республики Молдова расположены в государствах, с которыми она поддерживает дружественные отношения и осуществляет сотрудничество в экономической, торговой и политической областях⁹.

На 31 декабря 2002 г. Республика Молдова имела 18 дипломатических представительств в разных странах мира (Российская Федерация, Украина, Беларусь, Казахстан, Узбекистан, Соединенные Штаты Америки, Федеративная Республика Германия, Китай, Румыния, Болгария, Венгрия, Польша, Австрия, Франция, Бельгия, Италия, Турция, Государство Израиль,) и четыре постоянных представительства при международных организациях (ООН, Совет Европы, ОБСЕ и ВТО).

Структура дипломатических представительств построена по классическому принципу¹⁰. Руководство представительством осуществля-

⁷ См.: Буриан А. *Введение в дипломатическую практику*, Кишинев: Издательство «ARC», 2001. С. 292-296.

⁸ См.: Alexandru Burian, *Introducere în practica diplomatică și procedura internațională*, Chișinău, Editura «Cartier», 2000. P. 142-143.

⁹ См.: Alexandru Burian, *Drept diplomatic și consular*, Chișinău, Editura „ARC”, 2001, p. 140-141.

¹⁰ См.: Александр Буриан, *Правовой режим дипломатических представительств // «Закон и жизнь»*. 2002. № 1. С. 8-12.

ет глава представительства в ранге посла. Структура каждого представительства имеет свои характерные особенности, обусловленные спецификой и традициями государства пребывания, а также функциональными потребностями миссии. Как правило, во всех представительствах существует канцелярия – основной орган представительства, где разрабатываются документы, относящиеся к компетенции главы представительства. Политические проблемы находятся в ведении советника представительства, а проблемами экономического сотрудничества занимается первый секретарь. В представительствах работают пресс-бюро или отделы печати, а также бюро атташе по культуре.

Консульские отделы посольства¹¹ занимаются вопросами паспортов и виз, юридической помощи, связями с молдавской диаспорой в других государствах.

¹¹ См.: Александр Буриан, *Правовой режим консульских учреждений* // «Закон и жизнь». 2002. № 3. С. 4-10.

МЕЖДУНАРОДНОЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

Новые тенденции в развитии института ответственности в европейском экологическом праве

*Вылегжанина Е.Е.**

В документах Европейского Сообщества система правовых норм о природопользовании и охране окружающей среды, обозначена терминами «экологическое законодательство» (environmental legislation) или «экологическое право» (environmental law)¹. Это уникальная динамично развивающаяся система правовых норм. Отправной точкой ее становления послужили весьма лаконичные формулировки Римского договора, в настоящее же время экологическое направление превратилось в один из важнейших компонентов компетенции Европейского Сообщества (что, в частности, послужило одной из причин отказа от прежнего названия – Европейское Экономическое Сообщество) и Европейского Союза². В строго юридическом смысле в настоящее время

* Вылегжанина Е.Е. – ведущий научный сотрудник ИМЭМО РАН, кандидат юридических наук.

¹ О наиболее приемлемом русском эквиваленте понятия «environmental» см. подробнее: О.С. Колбасов. Международное экологическое право на пороге XXI века. Первая Конференция Всемирной Ассоциации международного права в России. Москва, 17-19 сентября 1997 г. Отв. ред. А.Л. Колодкин. Новороссийск: НГМА, 1999.

² О юридическом содержании терминов «право Европейского сообщества», «Европейское право», «Европейское сообщество», «ЕЭС», «Европейский союз» см.: Т.К. Хартли. Основы права Европейского сообщества. Перевод с англ. В.Г. Бенды. Науч. конс. Л.М. Энтин. Москва, Будапешт, 1998, 648 с. О европейском экологическом праве, также как о европейском праве вообще, можно говорить в широком и в узком смысле. По этому вопросу см. подробнее: Б.Н. Топорнин. Европейское право. М.: «Юрист», 1998 г. В данном контексте имеется в виду узкое значение понятия «европейское экологическое право», т.е. правовое регулирование в сфере природопользования и охраны окружающей среды, основанное на документах ЕЭС.

действует экологическое регулирование, созданное на основе документов ЕЭС/Европейского Сообщества; об экологическом праве учрежденного Маастрихтским договором Европейского Союза говорить пока преждевременно.

Правовая природа европейского экологического права сложна и в какой-то мере отражает ступени интеграции, пройденные западноевропейскими странами; оно создано и применяется структурой, сочетающей, по определению Б.Н. Топорнина, «черты, как международной организации, так и конфедеративного союза и одновременно отличающейся от них»³.

Европейское экологическое право характеризуется поиском новых, наиболее эффективных подходов к решению сложных проблем управления природными ресурсами, сохранения природы. Отражением этого процесса могут служить новые шаги в развитии института ответственности в правовом регулировании Сообщества в сфере природопользования и охраны окружающей среды.

В общетеоретическом плане проблема ответственности, ее различные аспекты фундаментально проработаны в отечественной международно-правовой литературе⁴. Вместе с тем в специальных сферах, в числе которых – природопользование и охрана среды, она, как представляется, исследована недостаточно (исключения составляют вопросы ответственности за загрязнение морской среды)⁵. Между тем ее актуальность возрастает в связи с «экологизацией» международного правосознания, с ростом общемирового значения европейских интеграционных процессов и развитием европейского экологического права.

В последние годы развитию института экологической ответственности⁶ – юридического содержания принципа «загрязнитель платит»,

³ Б.Н. Топорнин, цит. соч. С. 9.

⁴ Курс международного права. Гл. ред. Ф.И. Кожевников, В.М. Корецкий и др. М.: «Наука», 1968; Курс международного права. Отв. ред. А.Н. Ушаков. М.: «Наука», 1990; Колосов Ю.М. Ответственность в международном праве. М.: Юрид. лит., 1975; Левин Д.Б. Ответственность государств в современном международном праве. М.: Междунар. отношения, 1966 и др.

⁵ См., например: Л.В. Сперанская. Международно-правовая ответственность государств за загрязнение мирового океана. М.: «Наука», 1984.

⁶ Использован перевод употребляемого в документах Сообщества понятия «environmental liability»; имеется в виду ответственность в сфере природопользования и сохранения окружающей среды.

являющегося одним из ключевых принципов экологической политики и права ЕС, – уделяется первостепенное внимание. Приверженность этому принципу подтверждена в Едином Европейском Акте 1986 г. и Маастрихтском договоре 1992 г. Его приоритетное значение подчеркивается в большинстве директив и других документов Сообщества, имеющих отношение к экологической сфере.

Во всех шести программах экологических действий Европейского Сообщества⁷ принципу «загрязнитель платит» отводится ведущее место: предотвращение, снижение и по возможности ликвидация загрязнения и ущерба окружающей среде провозглашены в числе приоритетных целей; расходы по предотвращению и ликвидации экологического ущерба, как общее правило, возлагаются на загрязнителя.

Новый импульс в развитии экологической ответственности дали Пятая, а также Шестая программы экологических действий – «Окружающая среда 2010: наше будущее, наш выбор», рассчитанная на 2001-2010 гг.

Пятая программа ознаменовала собой отход от традиционной концепции защиты окружающей среды и начало формирования принципиально нового видения решения экологических проблем. Концептуальной основой пятой программы является идея о том, что т.н. экологические проблемы – истощение природных ресурсов, загрязнение водных объектов, отходы и т.д. – следует рассматривать не как проблемы сами по себе, но как результат неправильного управления. Реальные «проблемы» составляют существующие в человеческом обществе модели потребления и поведения, и деградация окружающей среды и потери природных ресурсов являются их следствием.

Ключевые идеи пятой программы: устойчивое развитие, предотвращение ущерба, осторожный подход и разделяемая ответственность.

В пятой программе отражено признание того факта, что традиционных регулятивных механизмов для эффективного сохранения окружающей среды недостаточно. В перспективе, наряду с законодательством, для реализации экологической политики должны использоваться «горизонтальные» правовые инструменты (в числе которых приоритетное место занимает ответственность), регулирующие экономические взаимоотношения, обеспечивающие синтез интересов производителей

⁷ Программы экологических действий: Первая – 1973-1976 гг.; Вторая – 1977-1981 гг.; Третья – 1982-1986 гг.; Четвертая-1987-1992 гг.; Пятая – 1993-2000 гг.

и потребителей в целях ответственного использования природных ресурсов, уменьшения загрязнения и объема отходов.

В ходе дальнейшей корректировки экологической политики⁸ была вновь подчеркнута необходимость более активно интегрировать принцип «загрязнитель платит» в праве Сообщества⁹. В целом экологической ответственности отводится ключевая роль в обеспечении выполнения экологического регулирования Сообщества.

В общем контексте идей пятой, а также шестой программ о необходимости расширении инструментария регулирования в сфере природопользования были предприняты шаги в целях усиления принципа «загрязнитель платит» и развития его юридического содержания.

До сих пор основным документом, в котором в каком-то смысле раскрывалось содержание принципа «загрязнитель платит», являлись Рекомендации Совета¹⁰, содержащие правила применения этого принципа. В них, в частности, предусматривалось следующее:

– государства-члены должны в своих национальных законах в природоохранной сфере применять принцип «загрязнитель платит», согласно которому физические и юридические лица, ответственные за загрязнение, должны покрывать расходы, связанные с применением необходимых мер по ликвидации или сокращению загрязнения;

– загрязнителем считается лицо, которое прямо или косвенно нанесло ущерб окружающей среде или создало условия для причинения такого ущерба.

Первое значительное движение в направлении разработки специального акта Сообществ, регулирующего ответственность за ущерб окружающей среде, предпринято в ноябре 1986 г. После известной аварии в Базеле Совет принял резолюцию, в которой констатировалось, что в целях усиления защиты от загрязнения Рейна и других важнейших водных путей необходимо разработать правовую систему, обеспечивающую выплату компенсаций и регулиующую ответственность за ущерб, причиненный окружающей среде. Как следствие этого по-

⁸ 24 сентября 1998 г. было принято решение № 2179/98/ЕС Европейского Парламента и Совета по рассмотрению реализации программы политики и действий Европейского Сообщества в отношении окружающей среды и устойчивого развития «К устойчивости». - Official Journal L 275, 10/10/1998 P. 0001-0013.

⁹ В оригинале – environmental legislation.

¹⁰ OJ No L 176 of 3/7/84.

явилась идея Зеленой книги об ответственности за ущерб окружающей среде (Greenbook on environmental liability). Поводом к разработке такого документа послужило также и то обстоятельство, что проблема экологической ответственности глубоко разрабатывалась лишь в немногих странах, в частности в Нидерландах, Германии и Дании. В Пятой Программе экологических действий Зеленая книга рассматривается как единый подход Сообществ к проблеме экологической ответственности¹¹.

Зеленая книга была принята в 1993 г., а в мае 1994 г. Европарламент по результатам публичных слушаний по этому документу предложил Комиссии представить предложение к директиве о гражданской ответственности за ущерб окружающей среде.

Зеленая книга подготовлена с учетом соответствующего международно-правового, а также американского и японского опыта. Она состоит из трех разделов. В первом рассматриваются основные принципы и понятия гражданско-правовой ответственности в сфере природопользования. В их числе: строгая ответственность, предел ответственности, определение ущерба окружающей среде, доказательство причинно-следственной связи и др. Каждая из тем рассматривается весьма кратко, без формулирования каких-либо решений или предложений. Один из общих выводов заключается в том, что, хотя в настоящее время сложно выявить общие подходы в развитии гражданско-правовой ответственности в области природопользования, в законодательстве прослеживается общая тенденция к установлению строгой ответственности применительно к определенным видам деятельности, опасным для окружающей среды. Второй раздел посвящен механизмам компенсации ущерба – фондам, системам компенсационных выплат и т.д. В третьем разделе предполагалось обозначить возможные направления развития в этой сфере. На тот момент какие-либо общие подходы определены не были. Внимание оказалось сосредоточенным на конкретных вопросах, связанных с экологической ответственностью: определение ущерба; виды деятельности, к которым применим режим строгой ответственности; определение стороны, на которую возлагается ответственность; системы компенсации.

¹¹«An integrated Community approach to environmental liability» – 5th environmental action programme of the Community: [1993] O.J. C138/1, para. 7.4.

В 2000 г. Комиссия Европейских Сообществ подготовила специальный документ по экологической ответственности – White Paper on Environmental Liability¹² – Белая книга об экологической ответственности. Ключевые идеи этого документа получили затем развитие в проекте директивы по экологической ответственности в целях предотвращения ущерба окружающей среде и ее восстановления. По спектру затрагиваемых вопросов эти два документа близки, поэтому их целесообразно рассматривать во взаимосвязи. Вместе с тем следует сразу же отметить их содержательное различие: в первом документе акцент сделан на выявлении основных компонентов разрабатываемого регулирования экологической ответственности, во втором – на конкретных путях его применения. При этом большую роль сыграли анализ американского опыта (в частности, применения Закона о суперфонде) и определение путей его адаптации в рамках ЕС.

Причиной, в силу которой потребовалось дальнейшее юридическое развитие экологической ответственности на уровне ЕС, указывалась необходимость:

- более эффективного применения ключевых принципов экологической политики и права ЕС («загрязнитель платит», предотвращения ущерба и осторожного подхода), а также существующих правовых норм ЕС, касающихся окружающей среды;
- проведения мер по очистке и восстановлению окружающей среды;
- повышения интегрирования «экологического измерения» в различные сферы политики ЕС;
- улучшения функционирования внутреннего рынка.

Главная цель Белой книги, как она сформулирована в самом документе, – решить вопрос о том, кто должен оплачивать стоимость мер по очистке от загрязнения и восстановлению природной среды, которой был причинен ущерб. Должны ли эти расходы быть возложены на все общество, а точнее – на налогоплательщиков, или их должен нести загрязнитель, в случае если он определен? В документе, подготовленном Комиссией, излагаются основные положения новой правовой концепции экологической ответственности, цель которой – имплементация принципа «загрязнитель платит». Развитие экологической ответственности расценивается как фактор, укрепляющий принцип предотвращения экологического ущерба и принцип осторожности.

¹² COM (2000) 66 final. Brussel, 9.2.2000.

Особенностью предлагаемого регулирования является то, что им охватываются вопросы ответственности за ущерб, причиненный природе как таковой.

Философия Белой книги заключается в том, что цель экологической ответственности – заставить того, кто причинил экологический ущерб (условно «polluter» – «загрязнитель»), оплатить устранение причиненного им ущерба. Не во всех случаях причинения ущерба окружающей среде применим институт ответственности. Для его эффективного применения необходимо соблюдение ряда условий:

- наличие одного или более *определенных* загрязнителей;
- ущерб должен иметь конкретный характер и поддаваться количественному выражению;
- наличие причинной связи между ущербом и определенным загрязнителем.

Исходя из этого, институт ответственности может иметь применение в случае постепенного загрязнения опасными веществами или отходами, но при том условии, что источник их попадания в окружающую среду может быть установлен. Однако он не является подходящим правовым инструментом для решения вопросов о возмещении ущерба, причиненного рассеянным загрязнением, так как невозможно установить причинную связь между негативным воздействием на природу и деятельностью конкретных лиц – загрязнителей (например, загрязнение выхлопными газами автотранспорта).

Как отмечено в Белой книге, развитие экологической ответственности имеет также цель повысить эффективность существующего экологического законодательства.

Сегодня во многих государствах-членах приняты законы, предусматривающие строгую ответственность за ущерб окружающей среде, причиненный опасной деятельностью. Эти законы очень различны, в частности по сфере охвата видов деятельности, считающейся экологически опасной. Более того, ответственность предусматривается только за ущерб здоровью или собственности или за загрязнение земельных участков. Как общее правило она не предусмотрена за причинение ущерба природным ресурсам. Общепринятого термина на этот счет, судя по национальным законодательным актам, не сложилось. Употребляемым во многих законах понятием «право экологической ответственности» (environmental liability law) или иными сходными понятиями охватывались нормы, в большей мере касающиеся «традицион-

ных» видов ущерба (здоровью, собственности через окружающую среду, например в результате загрязнения атмосферного воздуха или воды), нежели ущерба окружающей среде как такового (примерами здесь могут служить немецкий Закон об экологической ответственности 1990 г. (Environmental Liability Act) и датский Закон о возмещении экологического ущерба 1994 г. (Compensation for Environmental Damage Act). В ряде национальных законов ущерб окружающей среде упоминается, однако это понятие не раскрывается.

Новизна данного документа – Белой книги – заключается и в том, что в нем говорится: во-первых, об ответственности именно за ущерб природным ресурсам; во-вторых, сфера его действия ограничивается лишь двумя видами ущерба: загрязнением земель и ущербом биоразнообразию (конкретно речь идет о районах и видах, находящихся под охраной системы Natura 2000 – Директивы 92/43/ЕЕС от 21 мая 1992 г. о сохранении естественных мест обитания и дикой фауны и флоры и Директивы 79/409/ЕЕС от 2 апреля 1979 г. о сохранении диких птиц)¹³.

За последние десятилетия сокращение биоразнообразия, что является необратимым процессом, приобрело катастрофические масштабы. Это расценивается как одна из наиболее серьезных угроз благополучию европейского общества, что было подчеркнуто в принятой 15 мая 2001 г. по предложению Комиссии Стратегии устойчивого развития Европейского Союза. Сохранение биоразнообразия требует безотлагательных мер, в том числе правовых. В настоящее время сохранению биоразнообразия посвящено два основных документа Сообщества: Директива 92/43/ЕЭС и Директива 79/409/ЕЭС. В этих документах не содержится положений об ответственности, основанных на принципе «загрязнитель платит». Лишь несколько государств-членов пока приняли законодательство, касающееся ответственности за ущерб биоразнообразию. В свете этих причин принятие соответствующих норм Сообществом оправдано двумя причинами: во-первых, – необходимостью обеспечить, в том числе и с финансовой точки зрения, восстановление биоразнообразия; во-вторых, эффективно способствовать предотвращению ущерба биоразнообразию.

¹³ Council Directives 79/409/EEC on the conservation of wild birds, OJ L 103 – P. 1; 92/43/EEC on the conservation of natural habitats and wild fauna and flora, OJ L 206. – P. 7.

Что понимается под ущербом биоразнообразию? Для определения этого понятия использованы уже существующие правовые акты Сообщества. Под ущербом биоразнообразию понимается ущерб, причиненный районам, охваченным системой Natura 2000 на основе упомянутых выше директив 92/43/ЕЭС и 79/409/ЕЭС (отметим, что системой Natura 2000 охвачено около 10% территории Сообщества). Ущерб биоразнообразию может выражаться в ущербе местообитаниям, дикой природе и растениям, определенным в приложениях к указанным директивам. Постановка вопроса об ответственности возможна лишь при значительном, ощутимом (significant) ущербе, что предполагает установление минимального «порога». Предполагалось, что такой критерий может быть выведен из толкования директивы о местообитаниях.

Сложным остается вопрос об экономической оценке ущерба биоразнообразию, особенно когда он является невозполнимым. Для тех случаев, когда восстановление возможно, отправной точкой должна быть стоимость восстановительных работ, включая работы по оценке ущерба. Следовательно, актуальность приобретает разработка на основе уже имеющегося опыта общеприемлемой системы оценки полезности каждого природного компонента (например, среднего пятиного дятла, упомянутого в Белой книге), предоставляемых им благ. Но если восстановление невозможно или возможно лишь частично, оценка должна основываться на стоимости замены утраченного природного компонента на эквивалентный в целях восстановления общего уровня биологического разнообразия.

В качестве цели восстановления определяется возвращение к тому экологическому состоянию, которое было до причинения ущерба.

Загрязненность земель представляет собой другую приоритетную проблему, т.к. поллютанты попадают в поверхностные и подземные воды, поглощаются растениями и угрожают здоровью человека. Около 300 000 участков определено в рамках Сообщества как загрязненные или вероятно загрязненные¹⁴. Хотя выразить в цифрах риск, который представляет это загрязнение, сложно, тем не менее расходы, связанные с очисткой, дают представление о масштабности проблемы. Расчеты, опубликованные Европейским агентством по окружающей среде, отражают часть этих расходов: только для некоторых государств-членов или регионов они составляют от 55 до 106 млрд. евро. Проблема

¹⁴ Management of contaminated sites in western Europe, EEA, June 2000.

ма еще более осложняется тем, что во многих государствах-членах лишь недавно были приняты законы об ответственности за ущерб окружающей среде. Вследствие этого расходы на очистку земель, загрязненных в прошлом, лягут на налогоплательщиков, так как в этих случаях установить реального загрязнителя весьма сложно.

Большинство государств-членов приняли законодательство или программы, касающиеся очистки загрязненных земель, как «новых», так и «старых». На уровне же Сообщества было признано необходимым принять нормы, направленные, во-первых, на имплементацию в отношении т.н. нового загрязнения принципов «загрязнитель платит», предотвращения ущерба и осторожности; а во-вторых, на достижение определенного уровня гармонизации стандартов и целей очистки загрязненных участков.

Согласно Белой книге, загрязненный участок включает почву, поверхностные и подземные воды. Под загрязненными для целей очистки понимаются участки со значительным уровнем загрязнения. Значительность загрязнения определяется на основе концепции риска. В качестве стандартного критерия для определения того, необходима ли очистка участка, предлагается серьезность угрозы, которую представляет загрязнение для человека и окружающей среды.

Целью очистки является ликвидация любой серьезной угрозы для человека и окружающей среды. При этом должно быть определено качество почвы и воды, которое должно быть достигнуто или сохранено в ходе очистки. Экономические и технические параметры очистки должны определяться с учетом наилучшей доступной технологии (*best available techniques*). Другая цель очистки состоит в том, чтобы обеспечить такое качество почвы, чтобы земельный участок мог использоваться в настоящее время и обозримом будущем.

Белая книга исходит из того, что современное правовое регулирование ответственности в сфере экологии, как на национальном, так и на международном уровне, имеет тенденцию ко все более широкому применению строгой ответственности. Под строгой ответственностью понимается то, что вина актора не требует доказательств, установлен должен быть лишь сам факт действия (или бездействия), приведшего к ущербу¹⁵.

¹⁵ Strict liability means that the fault of the actor need not be established, only the fact that the act (or the omission) caused the damage. COM (2000) 66 final. – P. 4.3.

Одна из причин «движения в сторону» строгой ответственности заключается в том, что для истца сложно доказать наличие вины в случае ущерба среде, а также здоровью или собственности в результате негативного воздействия на природу. Другая причина – это возложение возмещения ущерба именно на того, кто осуществляет опасную деятельность, а не на пострадавших и не на общество в целом. В силу этих причин новый создаваемый Сообществом режим экологической ответственности должен в основном базироваться на строгой ответственности.

Первые шаги в направлении использования строгой ответственности за ущерб окружающей среде наметились в 1973 г. в ходе разработки директивы, имевшей опосредованное отношение к ответственности за ущерб окружающей среде – об ответственности за продукцию (product liability).

В 1976 г. в проект Директивы о токсичных и опасных отходах было включено положение о строгой ответственности за ущерб, причиненный такого рода отходами. Однако это предложение не получило поддержки в 1978 г., когда принималась Директива 78/319 о токсичных и опасных отходах. В 1982-1983 гг. общественность и правительства западноевропейских стран были встревожены последствиями аварии в Севесо (Италия), происшедшей в 1976 г. Это активизировало и работу над вопросами ответственности за ущерб, причиненный в результате транспортировки отходов. Однако по мере того как общественность, взбурдаженная событиями вокруг аварии в Севесо, успокаивалась, работа также замирала и завершилась принятием дополнения к Директиве 84/631 о наблюдении и контроле за трансграничной транспортировкой опасных отходов внутри Европейских Сообществ. В дополнении говорилось о том, что Комиссия определит не позднее 30 сентября 1988 г. условия применения гражданской ответственности за ущерб, причиненный в связи с транспортировкой отходов. Подготовительная работа в этом направлении была прервана в 1986 г. в связи с инцидентом на предприятии Сандоз в Базеле (Швейцария), приведшем к значительному загрязнению Рейна. Совет поставил вопрос об усилении защиты окружающей среды путем принятия более жесткого регулирования ответственности за загрязнения. В результате в 1989 г. Совету были представлены предложения по Директиве, в которой предусматривалось: производитель отходов несет ответственность за при-

чиненный этими отходами ущерб и ухудшение окружающей среды независимо от вины.

В ряде случаев (форс-мажор и др.) возможно освобождение от ответственности. Что касается проблемы причинно-следственной связи между деятельностью и ущербом, то этот аспект оставлен на более позднюю стадию разработки.

Ответственность должно нести лицо, под контролем которого находится деятельность, в результате которой был причинен ущерб, – оператор.

В документе отмечается различие между «традиционными» видами ущерба (здоровью и собственности) и ущербом окружающей среде в смысле возможностей обеспечения судебной защиты. В первом случае судебный или административный порядок защиты нарушенных прав четко определен в законодательстве. Сложнее обстоит дело с защитой окружающей среды. Защита окружающей среды является интересом публичного порядка, следовательно, основная ответственность за сохранение окружающей среды и принятие мер в случае причинения ей ущерба лежит на государстве, однако возможности государственных органов в этом плане имеют свои пределы. По мнению Комиссии, в этом вопросе следует учитывать растущее понимание того, что все общество в целом несет ответственность за окружающую среду, и, соответственно, должны быть предусмотрены правовые механизмы, позволяющие при определенных обстоятельствах выступать представителям различных кругов населения в защиту окружающей среды, т.е. в защиту публичного интереса. Необходимость расширения доступа к судебной защите была подчеркнута в обращении Комиссии к Совету и Парламенту «Применение экологического права Сообщества»¹⁶. В документе, в частности, отмечалось, что предоставление неправительственным организациям и физическим лицам более широких возможностей для доступа к судебным органам имело бы ряд положительных последствий для применения экологического права Сообщества. При этом учитывается следующее: во-первых, существует высокая вероятность, что дела, возбужденные физическими лицами и касающиеся применения права Сообщества, будут рассмотрены в соответствии с правом Сообщества. Во-вторых, и это, возможно, наи-

¹⁶ COM (96) 500.

более важно, это даст общий положительный эффект для практики применения и обеспечения выполнения экологического права Сообщества, так как потенциальные ответчики будут стремиться выполнить требования экологического права, с тем чтобы избежать судебного разбирательства, вероятность которого возрастет.

В этом контексте большую роль играет Конвенция о доступе к информации, участию населения в процессе принятия решений и доступе к правосудию в делах, касающихся окружающей среды 1998 г.¹⁷, членом которой является Сообщество. В Конвенции имеются специальные положения о доступе к органам правосудия физических лиц и общественных организаций. Предусматривается, в частности, возможность оспорить в судебном порядке решения органов государственной власти, требовать установления судебного запрета (*injunction*), а также оспаривать нарушающее экологическое право действие или бездействие физических лиц или органов власти.

Новое регулирование, по мнению Комиссии, должно сформировать условия и для более ответственного отношения предпринимательских кругов к окружающей среде. Однако для этого необходим ряд факторов. Так, например, с учетом опыта применения американского закона о Суперфонде очевидно, что необходимо создать преграды для «лазек» в новом регулировании, например для передачи опасных видов деятельности небольшим предприятиям, которые в случае причинения значительного ущерба окружающей среде окажутся неплатежеспособными. Одним из путей предотвращения появления такой лазейки является развитие страхования.

Общий вывод Белой книги заключается в том, что наиболее приемлемым была бы разработка рамочной директивы, предусматривающей строгую ответственность за ущерб, причиненный видами деятельности, определенными правом Европейского Сообщества как опасные, и ответственность на основе вины за ущерб биоразнообразию, причиненный неопасными видами деятельности.

В 2002 г. Комиссия предложила уже упомянутый проект директивы по экологической ответственности в целях предотвращения ущерба окружающей среде и ее восстановления. Внося такое предложение, Комиссия считала выполненным таким образом обязательство, сформулированное в Белой книге, а также Стратегию устойчивого разви-

¹⁷ UN/ECE Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters.

тия, предусматривающую, в частности, создание законодательства Сообщества о строгой экологической ответственности к 2003 г. Этот документ следует рассматривать также в русле осуществления Шестой экологической программы Европейского Сообщества.

Главная озабоченность Комиссии, стимулировавшая подготовку проекта, также связана с загрязненными землями и потерей биоразнообразия, о чем уже подробно говорилось выше.

Основная идея, как и в предыдущих документах, заключается в том, что, в соответствии с принципом «загрязнитель платит» оператор, причинивший своей деятельностью ущерб окружающей среде или создавший непосредственную угрозу причинения такого ущерба, в конечном счете должен нести расходы по исправлению положения. Если эти расходы взяли на себя государственные органы или третья сторона, то они должны быть им возмещены оператором. Если ущерб был причинен определенными видами деятельности, которые могут рассматриваться как представляющие потенциальный или действительный риск для человека или окружающей среды, оператор несет строгую ответственность (такие виды деятельности перечислены в приложении к проекту директивы). На случай причинения вреда биоразнообразию или водным объектам, которые, как правило, не являются предметом права собственности, предусмотрены положения, на основе которых иные лица, кроме непосредственно заинтересованных, могут обращаться к соответствующим органам с требованием предпринять необходимые действия, а также оспаривать их действия или бездействие.

За разработку норм об ответственности на уровне Сообщества говорят следующие факторы.

- Не все государства приняли законодательные акты, направленные на развитие института ответственности в экологической сфере (среди них, в частности, Португалия, Греция). Вследствие этого принцип «загрязнитель платит» не может применяться эффективно на всем пространстве Европейского Сообщества. Пробелы в этом плане ведут к тому, что будет увеличиваться т.н. историческое загрязнение (т.е. загрязнение, причиненное деятельностью, которая осуществлялась в прошлом).

- Законодательство большинства государств-членов не обязывает органы государственной власти обеспечить очистку участков, «загрязнитель» которых не определен или, с финансовой точки зрения, несо-

стоятелен. Установление такой обязанности влекло бы также и обязанность способствовать созданию действенного механизма страхования, а также созданию фондов для финансирования мер по очистке. В настоящее же время ситуация такова, что национальное законодательство не обеспечивает достижение главной экологической цели – очистки загрязненных земель.

- Без режима ответственности, гармонизированного на уровне Сообщества, компании могут использовать различия в законодательных подходах и пробелы для того, чтобы, не внося никаких экологически значимых изменений в производство, избегать ответственности за ущерб окружающей среде. Отсутствие таких попыток в США во многом объясняется тем, что при известной свободе штатов в решении местных проблем существует действенное федеральное законодательство.

- Одной из основных задач регулирования экологической ответственности является предотвращение ущерба. Если регулирование построено таким образом, что мера, направленная на предотвращение ущерба, стоит компании значительно дешевле, чем восстановление среды, то очевидно, что компании будет выгодно вкладывать средства в меры по предотвращению, чем платить огромные суммы на восстановление природы. Таким образом, сама экономика становится экологически ориентированной и поднимается на новый социально значимый уровень. И с этой точки зрения институт ответственности, грамотно «конструированный», служит эффективным правовым инструментом, дополняющим другие механизмы.

Как уже отмечалось, проект директивы подготовлен при значительном учете опыта США, практики применения Закона о Суперфонде. В документе подчеркивается, что именно существование общенационального закона в США обеспечило эффективную роль Закона о Суперфонде в предотвращении ущерба окружающей среде. Аналогичный подход следует использовать и в рамках Сообщества: существенные же различия в законодательстве государств-членов в сфере экологической ответственности будут ослаблять «превентивную» роль института ответственности.

В наибольшей степени опыт применения американского законодательства (Закона о Суперфонде и др.) был учтен при разработке проблем оценки ущерба природным ресурсам, развитию экологического

страхования и ряда других (в частности, определение пределов очистки загрязненных участков, финансовых расходов, связанных с принятием Сообществом нового регулирования экологической ответственности). Возможная близость подходов по указанным направлениям обусловлена следующим:

- экономическая деятельность США и Европейского Сообщества породила сходные экологические проблемы и имеет близкие правовые природоохранные требования;

- в Законе о Суперфонде сформулированы цели и предусмотрены пути их решения, близкие предложению Комиссии. В силу этого Закон о Суперфонде рассматривается как очень удачная модель для будущего режима экологической ответственности в Сообществе;

- Суперфонд аккумулировал богатый опыт сбора данных о загрязненных участках, оценки работ по очистке, оценки ущерба природным ресурсам и т.д., и этот опыт может быть использован при разработке регулирования экологической ответственности Европейского Сообщества.

Проблема оценки ущерба природным ресурсам – одна из наиболее сложных в контексте гармонизации регулирования экологической ответственности на уровне Сообщества. В настоящее время преобладающей является оценка по стоимости восстановления природного объекта, так как эти расходы можно рассчитать и они проверяемы. На практике «восстановление» весьма условно, т.к. принимаемые меры нацелены не столько на восстановление, сколько на замену «эквивалентным вариантом» природного объекта, которому был причинен ущерб. Соответственно, предпочтение отдается наименее дорогостоящему варианту. Комиссия подчеркнула приоритетную роль такого подхода, следуя в этом опыту США, где накоплен существенный опыт использования «выбора наименее затратного и наиболее результативного варианта» (*cost-effective approach*), предусмотренного, например, в Законе о загрязнении нефтью 1990 г.

Важным фактором, обеспечивающим эффективность института ответственности, является страхование. Экологическое страхование, включая страхование ответственности за очистку загрязненных земель, развивается в США уже более 20 лет. При этом широчайший спектр услуг, которые предоставляют страховые компании, специализирующиеся на страховании экологических рисков, показывает, что этот рынок не только быстро меняется сообразно изменениям в экологическом регулировании, но и превосходит эти изменения. Опыт аме-

риканских страховых компаний, по мнению Комиссии, может быть быстро воспринят и в Европе при условии, что государства – члены Европейского Сообщества примут законодательство об ответственности за очистку загрязненных земель.

Сложнее, в силу причин, указанных выше, обстоит дело со страхованием ответственности за ущерб биоразнообразию. Комиссия приняла специальное исследование вопросов, связанных с ответственностью за ущерб природным ресурсам по праву США, и пришла к выводу, что ответственность за ущерб биоразнообразию также может быть предметом страхования в рамках Сообщества.

Комиссия отказалась от идеи установления пределов ответственности (хотя в США такие пределы устанавливаются), оставив это на усмотрение государств-членов.

Основное различие между предложением Комиссии и Законом о Суперфонде заключается в том, что Закон распространяется и на загрязнение, происшедшее *до* его вступления в силу, в то время как предложение Комиссии заключается в том, чтобы новое регулирование ответственности действовало лишь в отношении загрязнения, происшедшего *после* его принятия.

Кроме того, можно назвать еще несколько различий, не имеющих, однако, ключевого значения.

В соответствии с Законом о Суперфонде сторона освобождается от ответственности за загрязнение, если последнее произошло в рамках разрешения или лицензии. Предложение Комиссии идет в этом смысле дальше и предусматривает освобождение от ответственности, если экологический ущерб обусловлен уровнем технологии и научных знаний на момент его причинения.

Предлагаемая оценка ущерба биоразнообразию основана на стоимости восстановления природной среды, а не на оценке стоимости природных ресурсов, как это практикуется на основе Закона о Суперфонде, хотя в некоторых случаях правомерность такой оценки не отрицается (Ст. 5 – «Восстановление»). Следует, однако, отметить, что в настоящее время подход, отраженный в Законе о Суперфонде, пересматривается в сторону, близкую подходу, отраженному в предложении Комиссии.

Еще одно существенное отличие заключается в том, что предложение Комиссии касается ответственности за ущерб, причиненный оп-

ределенными видами деятельности, в то время как Закон о Суперфонде распространяется на ущерб, причиненный опасными веществами. Подход Комиссии представляется более широким, хотя в конечном счете ущерб здоровью и окружающей среде причиняется опасными веществами, которые попадают в воду, воздух, поглощаются растениями.

Согласно Закону о Суперфонде, ответственность может быть возложена на широкий круг лиц – от производителя отходов до оператора хранилища отходов. Комиссия же предлагает возлагать ответственность только на оператора объекта – источник загрязнения.

В Законе о Суперфонде предусмотрена своего рода солидарная ответственность – «joint and several liabilities», что означает, что ответственность налагается на одно или нескольких из всех лиц, которые «внесли вклад» в загрязнение. Предложение Комиссии оставляет эту проблему на усмотрение государств-членов: может быть принят либо такой же подход, либо на каждого из загрязнителей может быть возложена ответственность, соответствующая его «вкладу» в деградацию окружающей среды.

Содержание принципа «загрязнитель платит» очень широко и юридически аморфно. Его можно рассматривать, скорее, как основу для определения направлений деятельности государства в целях предотвращения ущерба окружающей среде и ее восстановления¹⁸. Когда значение института ответственности в сфере природопользования возросло, встала задача разработки его правового содержания. С этой целью был, в частности, активно использован опыт, в том числе американский, применения строгой ответственности, которая на сегодня все шире используется в сфере природопользования.

Институт строгой ответственности, воспринятый Комиссией при разработке правового регулирования ответственности в сфере приро-

¹⁸ В упомянутых выше Рекомендациях Совета, раскрывающих содержание этого принципа, говорится, в частности, следующее:

г) в соответствии с принципом «загрязнитель платит» установление стандартов и платежей является основным инструментом, применяемым органами государственной власти в целях предотвращения загрязнения;

д) цель платежей заключается, во-первых, в том, чтобы поощрить загрязнителя принять меры, направленные на цели сокращения загрязнения, и, во-вторых, заставить его оплачивать свою долю расходов, связанных с принимаемыми государством мерами по ликвидации или сокращению загрязнения. Платежи должны быть установлены с учетом того, что первое направление имеет приоритетное значение.

допользования, не является новым для национальных законодательств государств – членов Сообщества. Однако ему не придавалось приоритетное значение на уровне Сообщества. Возрастание его роли следует рассматривать в контексте тех кардинальных изменений, которые происходят в экологической политике Европейского Сообщества в последние годы и которые, в частности, отражены в Пятой и Шестой программах экологических действий. При том, что подчеркивается необходимость неукоснительного выполнения требований законодательства, акцент переносится на регулирование «горизонтальных» взаимоотношений; ставится задача с помощью правовых и финансовых инструментов выстроить отношения между хозяйствующими субъектами таким образом, чтобы социальные, экологические, экономические интересы были гармонизированы. Роль института ответственности в этих условиях объективно возрастает.

В качестве основных черт нового правового регулирования экологической ответственности определены следующие:

- оно действует только в отношении «будущего» ущерба;
- четко очерчивается сфера применения: под экологическим ущербом понимаются загрязненные земли и ущерб биоразнообразию;
- загрязненные земли и «традиционные» виды ущерба (здоровью и собственности) охватываются предлагаемым регулированием только в том случае, если ущерб причинен определенными в правовых актах Европейского Сообщества опасными или потенциально опасными видами деятельности;
- ущерб биоразнообразию охватывается только в том случае, если ущерб причинен объектам, входящим в систему Natura 2000;
- строгая ответственность устанавливается в случае причинения ущерба опасными видами деятельности, ответственность на основе вины – ущерба, нанесенного биоразнообразию неопасными видами деятельности;
- ответственность возлагается на оператора, осуществляющего реальный контроль над деятельностью, причинившей ущерб;
- платежи по возмещению ущерба направляются на восстановление природной среды;
- расширяются возможности доступа к судебной защите в случаях причинения экологического ущерба;
- повышается роль финансового обеспечения ответственности.

НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКИЙ ПРОГРЕСС И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

«Приватизация» насилия и информационная война в XXI веке

*Шульц О.С.**

«Есть конфликты, в которых вражда настолько яркая, а недоверие настолько глубокое, что никакая умелая дипломатия не сможет обеспечить прорыв».

Кофи А. Аннан

Звучит не очень-то оптимистично. И тем не менее мировое сообщество не хочет и не может быть бесстрастным наблюдателем трагического развития событий, в каком бы уголке Земли они ни развернулись. Сегодня нормы международного гуманитарного права (далее МГП) пропитаны пониманием необходимости мирного существования, уважением человеческой жизни (ст. 5, 7 Всеобщей декларации прав человека, ст. 1 Конвенции о предупреждении преступного геноцида и наказании за него и т.д.). Именно поэтому все возрастающее значение имеет ценностный подход к толерантности, нацеленный на скорейший переход от «культуры насилия и войны» к «культуре мира и ненасилия» в XXI веке. В этом состоит смысл и назначение миротворчества. Международные организации, государства, общественные движения направлены на предупреждение и урегулирование вооруженных конфликтов. По мнению некоторых политиков, есть веские основания полагать, что переход к миру в раздираемых войной обществах может оказаться более сложным, чем ранее. Учитывая глубокие социальные корни и практически лежащий на поверхности общинный характер

* Шульц Ольга Сергеевна – аспирантка кафедры международного права МГИМО (У) МИД России.

конфликтов в таких регионах, как Балканы, Кавказ, Центральная Африка, Чечня, можно считать их окончательное завершение гораздо более трудным делом. К тому же остается открытым вопрос: будут ли готовы могущественные державы, все более склонные заниматься своими собственными делами, инвестировать политические и финансовые ресурсы для поддержания процесса миростроительства в этих и других беспокойных точках планеты? К сожалению, «вооруженные конфликты легче предотвращать, чем прекращать», а «выиграть войну легче, чем выиграть мир». Практикой доказано, что в решении вопросов мира не существует стандартных моделей или заготовок. Глядя на такие раздираемые войной страны, как Афганистан, Босния, Гватемала, Мозамбик, понимаешь, что обстоятельства, приводящие к бесконечным межобщинным конфликтам и гражданским войнам и впоследствии к их окончанию, весьма неодинаковы. «Тот факт, что даже самые лучшие превентивные стратегии могут не оправдать наших ожиданий, означает, что мы никогда не сможем полностью избавиться от бедствий войны»¹.

Страницы человеческой истории красноречиво говорят о том, что «культура войны» была порождена комплексами разделенного мира, когда на протяжении многих веков люди, целые нации, государства вынуждены были приспособляться к жизни в условиях противоборства, беспрестанного соперничества, войн. Тревогу и опасения вызывает тот факт, что миротворчество зачастую становится сферой соперничества не только между отдельными государствами, но и между ООН и региональными организациями. Подобные столкновения ставят под угрозу авторитет ООН и сами цели, преследуемые международным гуманитарным правом – уменьшение бессмысленных страданий, насилия, смягчение жестокости, не вызванной военной необходимостью, защита во время войны прав человека, в особенности прав ребенка. Все чаще встречается точка зрения, что миротворческие усилия не устраняют причины конфликта, а только переводят его в русло, где нет места для взаимопотребительской войны, и как следствие – резко возросшая активность экстремистских и террористических элементов и организаций (взрывы зданий посольств США в Танзании, ракетные удары по объектам, расположенным на территории Афганистана и Судана, печальные события, осквернившие «символы американской

¹ Кофи А. Аннан Предотвращение войн и бедствий: глобальный вызов растущих масштабов: годовой доклад о работе Организации за 1999 г.

свободы»)). Однако с учетом ограниченности ресурсов Всемирной организации в условиях высокого спроса на операции по поддержанию мира приоритетной областью должно быть взаимодействие и разделение труда между ООН и региональными структурами. К тому же ООН должна быть местом, где все ее члены обсуждают и решают международные дела демократическими средствами. Такое сотрудничество должно выстраиваться в строгом соответствии с главой VIII Устава ООН, при полном соблюдении прерогатив Совета Безопасности. А «Параметры миротворчества ОБСЕ в широком смысле – от предотвращения конфликтов до операций по поддержанию мира и постконфликтного восстановления – предстоит определить в Хартии европейской безопасности»².

В настоящее время ведется не менее 35 гражданских войн и еще больше конфликтов меньшей агрессивности. Достаточно вспомнить вооруженное столкновение между представителями пуштунских племен, населяющих область Мусахейль к западу от города Хосте. Ежедневно там нарушаются ст. 4 Всеобщей Декларации прав человека, ст. 7 Положения о законах и обычаях сухопутной войны, ст. 13 Дополнительного протокола № 2 к Женевским конвенциям и многие другие международно-правовые документы, соблюдение которых является незыблемой обязанностью государств-участниц. Подобными нарушениями отличился и XX век. Примером служат силовые акции одностороннего характера, предпринятые США в Афганистане и Судане. Как было отмечено в заявлении МИД России, такие действия не могут не вызывать глубокой озабоченности. Такие действия могут создать опасный прецедент в международной практике решения спорных вопросов, что подорвало бы всю правовую основу современных международных отношений. Вспоминается также Югославский прецедент – накануне силовой операции НАТО ее целями провозглашались устранение «гуманитарной катастрофы» и обеспечение безопасности населения Косово при сохранении территориальной целостности северного региона Югославии. По ходу же нарастания военных действий стали вырисовываться все признаки замаскированной формы экспансии в отношении этого государства. Не вызывает сомнения тот факт, что стимулирование пропагандистскими структурами некоторых государств НАТО на протяжении ряда лет кризиса в Косово, а перед началом войны и симуляция «гуманитарной катастрофы» были призваны

² Иванов И.. Концепция мира в XXI веке // Международная жизнь. № 1. 1999.

оправдать вооруженное вмешательство во внутренние дела государства для решения промежуточной задачи альянса – оккупации Косово. Сторонники «вмешательства по гуманитарным причинам» стремились к широкому толкованию источников международного права и считали целесообразным учитывать не только букву закона, но и дух международно-правовых документов. При этом они ссылались на преамбулу ст. 1(3) и на ст. 55 и 56 Устава ООН, согласно которым государства-члены взяли на себя обязательство «предпринимать совместные и самостоятельные действия» для утверждения «всеобщего уважения прав человека и основных свобод для всех». Отсюда делался вывод, что Устав ООН, по существу, якобы предусматривает такое вмешательство. Однако неоспоримым является то обстоятельство, что ни в одном международно-правовом документе не говорится, что с целью недопущения нарушения прав человека какое-либо государство либо союз государств правомочны применять силу без санкции Совета Безопасности ООН. Более того, существует пресловутый запрет репрессалий.

Безусловно, международные санкции есть форма ответственности государства, силовой способ заставить его следовать определенным нормам. **Но, во-первых, вопрос о санкциях почти всегда становится предметом столкновения различных позиций, а во-вторых, он входит в сферу политики, где далеко не все поддается правовому регулированию.** Военная машина блока использовалась в Косово для целенаправленного разрушения мостов, больниц, храмов, железнодорожного полотна. Были уничтожены здания посольств КНР в Белграде, подвергнут бомбежке радиотелевизионный центр Югославии, в котором погибли 16 работников и 16 получили ранения. Таким образом, были нарушены нормы Гаагской конвенции 1954 г. о защите культурных ценностей. Имел место факт грубого и жестокого обращения с гражданским населением в нарушение Женевской конвенции 1949 г. В июне 2000 г. международная правозащитная организация Международная амнистия составила доклад, в котором квалифицировала бомбовые удары натовской авиации по гражданским объектам как серьезные нарушения МГП – военные преступления. Подобные действия осудили Россия, Китай, Индия, в то время как в столицах Североатлантического блока доказывали их правомерность. Натовское руководство расценило свои действия как правомерные, признав Центр органом военной пропаганды. Однако, по мнению Международной амнистии (МА), никаких доказательств в пользу такого использования Центра

в военных целях приведено не было. Согласно п. 2 ст. 52 Дополнительного Протокола № 1, Центр по своему обычному назначению и реальному использованию являлся гражданским объектом. Протокол запрещает нападение на такие объекты. Проведя расследование отдельных случаев нарушения норм МГП и квалифицируя их как военные преступления, МА заявила, что она избегает каких-либо моральных оценок. НАТО должно самостоятельно провести расследование правонарушений при содействии Комиссии по установлению фактов. К тому же три влиятельных государства – члены НАТО: США, Франция, Турция – до сих пор не ратифицировали Дополнительный Протокол №1 и не считают для себя обязательным соблюдение соответствующих норм МП. Их действия вступают в противоречие с «оговоркой Мартенса»³, означающей, что, если какие-либо нормы или какой-либо случай не предусмотрен действующим договорным правом из-за пробела в праве или потому, что стороны не признают для себя обязательной общую ст. 3 Женевских конвенций или Дополнительные протоколы к ним, это вовсе не означает, что им все дозволено.

К числу крупномасштабных вооруженных конфликтов XX века относятся в полной мере конфликты между Индией и Пакистаном, конфликты в Азербайджане, Лаосе, Таджикистане, Боснии и Герцеговине. Последние два рассматриваются аналитиками как наиболее разрушительные и повлекшие за собой наибольшее число жертв. Долго еще останутся незабытыми известные кладбища-музеи в районах Грин Гуса, Сан Карлоса, Флурой на острове Пиббл-Айленд, бывшие поля сражений между Аргентиной и Великобританией за Фолклендские острова. Можно вспомнить также бесчисленные жертвы среди гражданского населения Ирака, когда действия Саддама Хусейна по отказу допускать на территорию страны в 1998 году инспекторов создали почву для вооруженного конфликта. «Политический футбол» между Америкой и Ираком заставил страдать многонациональный народ. К сожалению, «великие мира сего» зачастую забывают о том, что «все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах, они наделены разумом и совестью и должны поступать в отношении друг друга в духе братства»⁴.

Тактика, включающая откровенные зверства, систематические изнасилования, захваты заложников с целью дальнейшего их использо-

³ Оговорка впервые была внесена в Преамбулы Гаагских конвенций в 1899 и 1907 гг.

⁴ Всеобщая декларация прав человека 1948 г. Ст. 1.

вания в качестве рабочей силы, имеет место до сих пор. Чечня тому является наглядным подтверждением. Соответственно продолжают нарушаться основные права и свободы человека. В наибольшей степени печально сознавать, что сегодня как никогда нарушаются права ребенка. Чечня, Конго, Уганда – далеко не полный перечень стран, где в боях с оружием в руках участвуют дети в возрасте чуть больше десяти лет. По этой причине в Женеве был принят новый международный согласованный Протокол, запрещающий использовать детей в вооруженных конфликтах. Исполнение условий этого договора будет контролироваться и регулироваться согласно Конвенции о правах ребенка 1989 г. По данным Конвенции, в разных странах минимальный возраст солдат должен составлять от 15 до 18 лет.

Для того чтобы предпринять усилия, направленные на искоренение войн, необходимо установить их истинную причину. **(Если таковая имеется. Речь идет о жестокой необходимости решения демографической проблемы. Проект «золотого миллиарда»)**. Недавний опыт показал, что внутригосударственные войны не обязательно заканчиваются с прекращением или ослаблением поддержки из-за рубежа; они необязательно прекращаются и тогда, когда гражданское население оказывается перемещенным или доведено до полной нищеты. Одной из причин такого развития событий является то, что при отсутствии помощи извне вооруженная оппозиция и местные военачальники оказываются способными создавать своего рода извращенную «военную экономику» с целью дальнейшего расширения своей деятельности. В Афганистане, например, за последние десятилетия возделывание опиумного мака более чем удвоилось, а производимые из него наркотики стали важным стратегическим ресурсом для финансирования ведущихся в стране военных действий. В Анголе, Камбодже, Сьерра-Леоне, Либерии военные группировки укрепляли свое положение и даже обогащались благодаря хищнической эксплуатации природных ресурсов, таких как каучуки, драгоценные камни. В подобных случаях изменилось даже назначение «тактики насилия». В то время как стороны конфликта могут по-прежнему выдвигать в качестве причин вооруженной борьбы социальные, политические, идеологические, мотивы, их устремления направлены на незаконное обогащение.

«Военная экономика» не исчезает с подписанием официальных соглашений о мире и принятием крупномасштабных программ помощи и постконфликтного восстановления. Как это ни печально, но вся ис-

тория развития человеческого общества свидетельствует: мирных лет на нашей планете было куда меньше, чем военных. Если провести сравнительный анализ войн периода возникновения государства и современного этапа развития человечества, то можно утверждать, что коренным образом стали иными лишь средства ведения войны – от копья и меча до нейтронного оружия. **Хотя это утверждение довольно-таки спорно.** И еще один аспект хотелось бы выделить. Войны ведутся людьми, как правило, находящимися на государственной службе. Судя по некоторым публикациям, эта сторона проблемы остается без внимания, в результате чего зачастую складывается неверное предположение, что нетрадиционную войну (так называемую «цивилизованную», «бескровную», «информационную») может развязать любой, кто владеет нетрадиционными средствами борьбы. А ведь на деле все обстоит иначе. Одиночка, фанатик, даже в лице первого человека в государстве, не сможет развязать, а тем более вести войну, если в стране создана система противовесов. В данном случае формула Клаузевица остается верной, так как любой войне предшествует проводимая политика. И если политика того или иного государства грозит опасностью другой стороне, более того, противоположная сторона предпринимает какие-то шаги, направленные на подрыв ее безопасности, то в данном случае международное право санкционирует возможность применения адекватных мер⁵ (п. 4 Декларации от 16 декабря 1970 г.).

В конце XX века резко возросло количество мелких вооруженных конфликтов, значительно расширилась их география. Вместе с тем сегодня мы имеем и крупномасштабные войны. В ближайшем будущем одной из причин возникновения наиболее острых социально-политических и экономических противоречий в мире останется борьба за энергоносители. Формирование современной концепции военных конфликтов требует нового взгляда на соотношение вооруженных и невооруженных форм борьбы, прямых и опосредованных действий в достижении военно-политических целей. К тому же сильные изменения претерпевают способы и оружия борьбы. По данным сотрудников Института естественных научных исследований США, в будущем повысится эффективность «несмертельного оружия». Создано акустическое оружие, способное поражать противника с помощью громкого

⁵ Кириллов В.В. Нетрадиционные войны: есть ли у них будущее? // Ориентир. № 4. 2000.

звука. Используемые микроволны способны разрушить системы связи и компьютерные сети противника. Такое оружие может быть применено по назначению в «информационной войне». В США разработана мина, разрыв которой не наносит ранений, но распространяет аэрозоль, способный вызвать зуд или усыпить противника. Остается открытым вопрос о том, насколько безвредно вышеупомянутое оружие для человеческой жизни и как оно в дальнейшем будет воздействовать на окружающую среду (далее ОС). Ведь если аэрозоль приводит к усыплению противника, то целесообразно предположить, что он выделяет удушливые газы, которые Протокол 1925 г. относит к запрещенным средствам ведения войны. При этом следует учитывать и крупномасштабные геополитические изменения. По мнению генерал-майора запаса Г.С. Шевченко, современная классификация войн должна позволять оценивать роль и место военной силы в системе международных отношений⁶. В зависимости от политических целей, состава противоборствующих сторон, масштабов вооруженной борьбы и правового статуса военные конфликты следует классифицировать:

- 1) по масштабу и размаху военных действий (вооруженные конфликты, региональные и мировые войны);
- 2) по средствам ведения (с применением ядерного оружия или обычных средств поражения);
- 3) по видам (оборонительные и наступательные);
- 4) по составу сторон (коалиционные и некоалиционные).

Данную классификацию нельзя считать исчерпывающей. Ведь если вооруженный конфликт стал следствием умышленного причинения вреда одним государством экосистеме другого государства, то среди оснований можно выделить наряду с другими факт причинения вреда ОС. Оценка характера современной войны, анализ ее содержания имеют большое значение для МГП, поскольку определяют мероприятия по переводу страны с мирного на военное время. Одним из таких мероприятий было, есть и будет ядерное разоружение! «Гонка ядерных вооружений должна быть остановлена и повернута вспять совместными усилиями, путем переговоров, имеющих в качестве конечной цели полную ликвидацию ядерного оружия»⁷. Однако

⁶ Чебан В. Современное международное положение и военная безопасность в России // Ориентир. №5. 2002.

⁷ Декларация о предотвращении ядерной катастрофы от 9 декабря 1981 года.

в перспективе возможно появление новых нестабильных ядерных регионов, таких как Индо-Пакистанский, Дальневосточный, Ближне- и Средневосточный. Несмотря на то, что в 1995 году был бессрочно продлен договор о запрещении ядерного оружия в атмосфере, под землей и под водой, уже видно, что установленный им режим недостаточно эффективен, так как ряд стран тайно создали ядерные арсеналы (Израиль, Индия, Пакистан). Некоторые государства находятся на пороге его создания (Южная Корея, КНДР, Иран). Другие по собственному решению прекратили разработки, создав (ЮАР) или приблизившись к созданию ядерного оружия (Германия, Бразилия). «Ракетно-ядерный паритет сам по себе без политических усилий всех стран не может обеспечить отказ от использования военной силы. И всеобщее осознание губительности ядерного оружия было и остается сдерживающим фактором применения военной силы в широких масштабах. Ядерное сдерживание, с одной стороны, обеспечивает способность государства не допустить безнаказанного нападения агрессора путем угрозы нанесения ему неприемлемого ущерба, а с другой стороны – снижает уровень ядерных вооружений и открывает дорогу к «ядерному миру». Да, ядерное оружие не предотвратило многие войны и конфликты, но его наличие не допустило перерастания холодной войны, конфронтации СССР и США, ОВД и НАТО в вооруженное столкновение»⁸.

Печально, что, рассуждая о человеческих жертвах, мы зачастую забываем о том, насколько значительный урон природе планеты наносят вооруженные конфликты. Например, в ходе войны в Персидском заливе в 1991 году общее количество нефти, которое было разлито, составило самую большую утечку за все времена. Предполагается, что реальная цифра колеблется между семью и девятью миллионами баррелей. В результате пострадало 400 километров побережья Саудовской Аравии, а также южное побережье Кувейта. Последствия экологического кризиса чувствовались в прочих государствах региона: в Бахрейне, Катаре, ОАЭ и т.д. Во время активных вооруженных действий в Чечне федеральные силы разбомбили пять химических заводов, находившихся на территории республики. Отравленные вещества посредством реки Терек вылились на Каспий и явились причиной дальнейшего загрязнения водного бассейна. Вышеназванные факторы являются наглядным примером необходимости международного сотрудничества в области охраны окружающей среды во время воору-

⁸ Мусатов М. Фактор стабильности // Ориентир. № 4. 2001.

женных конфликтов. С другой стороны, действия государства, которые отрицательно сказываются на природе соседних стран, могут серьезно осложнить отношения между ними. Неблагополучное состояние окружающей среды само по себе редко становится единственной причиной внутреннего и международного конфликта, тем не менее оно может стать важным звеном в цепочке причин, приводящих к конфликту и играющих роль катализатора. Так складывается, что ухудшение экологической обстановки может быть как следствием, так и причиной того или иного вооруженного конфликта.

Все вышеупомянутое лишь доказывает необходимость консолидации норм и принципов МГП и МПОС.

По этой причине специальный принцип МПОС – запрет военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду, запрещающий нанесение ущерба или причинения вреда – как норма закреплен в Конвенции 1977 г. и Дополнительном протоколе № 1 к Женевским конвенциям 1949 г. – источниках МГП. Обратимся к тексту ст. 15 Конвенции СНГ от 26 мая 1995 г. В ней сказано: «В целях обеспечения эффективного осуществления права на охрану здоровья Договаривающиеся стороны обязуются принимать соответствующие меры, направленные на: устранение в максимально возможной степени причин ухудшения здоровья, обеспечение санитарно-гигиенических условий, предотвращающих возникновение эндемических и других заболеваний». На мой взгляд, нормы данной статьи конкретизируют положения Принципа 3 Декларации 1992 г., принятой в Рио-де-Жанейро, который гласит, что «право на развитие должно осуществляться таким образом, чтобы адекватно удовлетворять потребностям нынешнего и будущего поколений в областях развития и охраны окружающей среды».

Поскольку данные отрасли МП тесно соприкасаются, имеют общие источники и принципы, более того, их «нормы направлены на воспитание «культуры мира», мне представляется целесообразным выработать в рамках данных отраслей права единую систему санкций в отношении государств, чьи действия преднамеренно или косвенно разрушают чистоту и целостность экосистемы.

Подытожив все вышесказанное, было бы справедливым сравнить вооруженный конфликт (даже если он был порожден экологической обстановкой) со вторым концом веревки, первым концом которой является приватизированное мировой ментальностью насилие.

Очевидным представляется тот факт, что МГП в XXI веке претерпит существенные изменения, поскольку меняются способы развязывания войны. Видоизменяется и само определение понятия «война». Значительно повышается роль «экономической», «дипломатической», «бескровной» и «психологической» борьбы. Сегодня на слуху понятия «информационная война» и «несмертельное оружие». Хотя пока не сложилось единое мнение относительно признания явления «информационной войны». Военные теоретики и правоведы много рассуждают над тем, должны ли нормы МГП регулировать отношения, в которых выступают государства – участники «информационной войны». Попытаемся это выяснить на примере разных точек зрения. Первая точка зрения принадлежит полковнику О.Н. Калиновскому⁹. В последние годы не только в публицистике, но и в научных статьях к слову «война» добавляется какой-либо эпитет. Началось все с холодной войны, а сегодня это уже «информационная», «дипломатическая», «экономическая» война. А нужно ли и допустимо ли такое расширенное толкование? По мнению автора, со сторонниками новой трактовки войны можно согласиться лишь в том, что сегодня информационная составляющая в вооруженных столкновениях становится все весомее. Вполне допустимо также вести речь об информационной борьбе как о явлении, которое не вписывается в рамки сугубо военной терминологии, а значит, требует разработки своего понятийного аппарата. Но зачем при этом разрушать устоявшуюся взаимосвязь понятий «война», «военное насилие»? Судя по всему, для того, чтобы сыграть на чувствах, которые неизбежно возникают у любого человека при упоминании войны (кровь, разлука, людские страдания). Утверждается, что «информационная война» сопоставима с «горячей» по своему воздействию на общество, государство и ведется с особой жестокостью. А не лучше ли в таком случае просто говорить об ожесточенной информационной борьбе, не используя столь сильно воздействующее на сознание человека понятие, каковым является война, и все, что с ним связано? Возможно, тогда потеряется смысл того, ради чего затевался весь сыр-бор: пересмотреть взгляды на традиционное понимание войны. Кроме того, правомерно ли подходить с одной меркой к последствиям, которые несет реальная война и «информационная»?

⁹ Хрусталеv Е., Цымбал В. Военная безопасность России: замыслы и реалии // Мировая экономика и международные отношения. № 1. 2001.

Помимо всего прочего, употребление термина «информационная война» вызывает ряд вопросов сугубо правового толка. Общеизвестно, что война, сколько бы она ни длилась, всегда имела четко ограниченные временные рамки: начиналась первым кровопролитием (де-факто) и объявлением состояния войны (де-юре), а заканчивалась прекращением боевых действий и заключением мира. Как быть в таком случае с «информационной войной»? Во-первых, она никем и никогда официально не объявлялась. Во-вторых, если она уже идет, то не следует ли ввести военное положение со всеми его атрибутами? Наконец, будет ли когда-либо заключен информационный мир, или человечество обречено воевать до скончания веков? Можно, конечно, отмахнуться от этих «наивных» вопросов, но всегда важно помнить, что новый термин или новая трактовка уже известного понятия должны органично встраиваться в фундамент той или иной отрасли права. Недооценка опасна достаточно конкретными последствиями, а переоценка способна привести к смещению приоритетов в выборе средств обеспечения национальной безопасности: сделав упор на развитие модного и более дешевого «информационного оружия», мы потеряем один из главных инструментов защиты национальных интересов – Вооруженные Силы (далее – ВС). Что касается «информационной войны», лучше считать этот термин своеобразным журналистским штампом.

Изучив данную проблему, я хотел бы заметить, что в будущем наличие «информационной войны», не будет являться единственным фактором, представляющим угрозу для ВС. Бюджетный комитет Конгресса США прогнозирует дефицит бюджета в 2003 году на сумму свыше 145 млрд. долларов¹⁰. В 2002-2005 гг. бюджетные расходы в США будут превышать доходы. Единственное политическое оправдание этому – необходимость реформирования и переоснащения ВС.

Обратимся ко второму мнению по данному вопросу. С точки зрения китайских военных аналитиков, будущая война будет представлять собой бескомпромиссную борьбу в информационной сфере¹¹. Такая война охватит всю совокупность военных, политических и экономических аспектов человеческой жизнедеятельности. Люди, участвующие в информационной войне, по своему положению отнюдь не солдаты (комбатанты). Однако они могут принимать стратегические ре-

¹⁰ Могилевский В. Общество: динамичный портрет и опасные тенденции развития // Безопасность Евразии. № 2. 2002.

¹¹ Гулаев С. Новые параметры угроз и безопасности // Ориентир. № 1. 2002.

шения в качестве персонала так называемых мозговых центров, основа которых – специалисты высочайшей квалификации в области информационных технологий. Скорейшая мобилизация личного состава вооруженных сил в период развития конфликтов теряет свою актуальность. Вместо этого предусматривается мобилизация информационных центров и вступление их в войну первыми. Воздействие на противника может осуществляться косвенным путем, например через Интернет. В этом случае противоборствующей стороне не всегда удастся определить, что это: несанкционированный доступ в информационную сеть компьютерного характера или происки врага. Такой уровень действий предусматривает наличие у каждого «солдата» независимости и инициативы.

Если все же термин «информационная война» займет свое место в системе МГП, то возникнет необходимость пересмотра положений о применимости международных стандартов к военнослужащим и к оборонной деятельности в целом. Кроме того, предполагается коренное изменение традиционных форм и способов вооруженной борьбы, утверждение приоритета концепции «информационной войны». Информационные технологии – это ключ к овладению всеми другими технологиями стремительно развивающегося мира. Поэтому введение информационного противоборства перестало быть занятием исключительно ВС. В настоящее время новые концепции ведения войны быстро завоевывают себе право на жизнь. Качество, количество и скорость передачи информации представляют ключевые элементы информационного превосходства.

«Информационное оружие» может использоваться для нанесения урона как активным, так и пассивным системам опознавания противника, с наибольшей эффективностью выводить из строя его боевые средства. **Кровавый характер войны сменяется бескровной конфронтацией информационных систем.** Это, возможно, приведет к тому, что такие важные ныне международные документы, как **Договор об обычных вооруженных силах в Европе, Женевская конвенция о защите гражданского населения во время войны, Конвенция о законах и обычаях сухопутной войны и т.д., потеряют свою актуальность и будут пересмотрены?** Военные аналитики КНР, формулируя понятие «информационная война», трактуют его в узком и широком смысле слова. **В узком смысле «информационная война» – это полевая информационная война, т.е. боевые действия в сфере**

управления войсками. Сюда входят активное использование средств разведки, мероприятия по введению противника в заблуждение и оперативной маскировке, психологические операции, последовательное поражение его информационных систем, систем боевого управления и связи. **В широком смысле слова** информационная война – это боевые крупномасштабные действия с преобладанием информационной составляющей, характеризующиеся применением специально предназначенных для ее ведения воинских формирований и высокоточного оружия. Если основным средством достижения успеха на поле боя в XX веке были танки, то в будущем им станет компьютер. Это, в свою очередь, подразумевает применение компьютерных вирусов, способных разрушать программное обеспечение технических средств органов боевого управления и связи, инициировать сбои в системах управления и наведения высокоточного оружия и тем самым значительно снижать боевой потенциал противника. Война с высоким использованием высокоточного оружия потребует существенного увеличения скорости добывания разведанных, сокращения времени для предупреждения об ударах противника, улучшения взаимодействия командиров всех степеней, маневренности войск, а значит, и эффективности всех видов информационного обеспечения. Самолеты, танки, ракеты, изготовленные с применением технологии «стелс» станут боевой основной техникой. Боевые действия с их участием, скорее всего, будут напоминать соревнование в скорости обнаружения и уничтожения и характеризоваться высокой интенсивностью и скоротечностью.

Китайские военные эксперты полагают, что «информационная война» не есть в прямом смысле война на поле боя, подготовкой к которой служат многочисленные маневры войск. Вооруженные конфликты последнего времени побудили их выделить черты, присущие «информационным войнам».

Во-первых, «прозрачность» поля боя. Оператор компьютера может осуществлять непрерывный контроль за ситуацией, наблюдать на дисплее точное расположение своих войск и войск противника.

Во-вторых, общая координация действий войск посредством создания единого канала управления для всех боевых подразделений и подразделений тылового обеспечения.

В-третьих, ведение боевых действий в реальном масштабе времени, т.е. немедленное реагирование на изменение боевой обстановки.

В-четвертых, точность и чистота ударов. Для победы в информаци-

онной войне необходимо оснащение вооруженных сил передовыми информационными технологиями. Такие вооруженные силы представляют собой новую категорию войск с самостоятельной теорией ведения боевых действий, особой организационно-штатной структурой, высоким уровнем подготовки личного состава и вооружения, полностью отвечающим требованиям информационной войны. По их мнению, США – единственная страна, где план создания подобной армии нового типа уже имеется на бумаге и постепенно воплощается в жизнь. **Более того, по-моему, он достаточно успешно применяется сейчас в Афганистане.** Боевые формирования, предназначенные для ведения «информационной войны», будут использовать технологии цифровой связи, целостную систему разведки и боевого управления, высокоточное оружие. Опыт учений, проводимых армией США, свидетельствует, что современные информационные технологии обеспечивают среднее время подлета боевых вертолетов, подготовку их к атаке цели от 26 до 18 минут; увеличивается процент поражаемости целей до 55-90. В целях приспособления к нуждам «информационной войны» организационно-штатная структура ВС претерпит изменения: численность сухопутных войск будет сокращаться, а в ВМС и ВВС расти; возможно, появятся новые виды вооруженных войск, такие как космические силы и информационно-компьютерные войска. Увеличится доля офицеров с инженерным образованием.

Возникает вопрос: а что же будет с тем количеством военнослужащих сухопутных сил, в которых отпадет надобность? Чем они впоследствии будут заниматься? Будут переквалифицированы в ВВС или отправлены на пенсию? Касательно России – из каких средств им будет выплачиваться пенсия, ведь количество освобождаемых мест представляется столь значительным? И это отнюдь не единственная проблема, с которой придется столкнуться российскому военному руководству. Конечно, государства, имеющие в своем боевом арсенале «информационное оружие», будут стремиться применить его по назначению. И это вполне понятно, поскольку данный вид оружия является собой последнее слово техники. Пугает совсем иное: какими нормами МГП регулировать подобные отношения? Ведь МГП не дает толкования понятию «информационной войны», не предусматривает какие-либо санкции за ее применение.

Эволюция мировых процессов диктует целесообразность развития норм международного гуманитарного права, их адаптации к новым

реалиям, устранения существующих пробелов. Однако делать это нужно не явочным порядком, а путем коллективного обсуждения и принятия соответствующих решений, причем не с «чистого листа», а на основе действующих норм международного права. Думаю, что вопрос, касающийся «информационной войны», пока остается открытым. Свою статью мне хотелось бы закончить словами Билла Клинтона: «Самые кровавые войны в истории человечества теперь останутся в уходящем столетии. У нас есть возможность начать все заново. Сможем ли мы воспользоваться этой возможностью ради мира? Готового ответа нет, его нужно создать усилиями наших действий. Если история это то, о чем мы читаем, то для наших детей историей будет то, что мы сейчас делаем. Так пусть же они прочтут когда-нибудь, что мы собирались вместе, чтобы сделать выбор, и сделали его в пользу изменения мира»¹².

¹² Капто А. Концептуальные основы культуры мира в XXI век // Безопасность Евразии. № 2. 2002.

МЕЖДУНАРОДНОЕ УГОЛОВНОЕ ПРАВО

Европейский ордер на арест: трансформация процесса экстрадиции

*Сафаров Н.А.**

Механизм международного сотрудничества в борьбе с преступностью, сложившийся за последние полвека на европейском континенте, является одним из важнейших элементов общеевропейской интеграции, предусматривающий такие юридические меры, как оказание взаимной правовой помощи по уголовным делам, сотрудничество полицейских органов, широкое информационное взаимодействие, экстрадиция (выдача) лиц для уголовного преследования либо исполнения наказания и т.д.¹ При всей важности составных элементов европейского механизма юридической взаимопомощи в уголовно-правовой сфере именно экстрадиция является тем незаменимым инструментом, посредством которого обеспечивается принцип неотвратимости ответственности и наказания беглых правонарушителей.

В целом система экстрадиции, которая применялась государствами Евросоюза, базировалась на положениях такого фундаментального международно-правового акта, как Европейская конвенция об экстрадиции 1957 г., являющаяся одним из наиболее удачных многосторонних договоров подобного типа². Данная конвенция позволила сфор-

* Сафаров Низами Абдуллаевич – к.ю.н., заведующий отделом административного и военного законодательства Аппарата Национального Собрания Азербайджанской Республики.

¹ См. об этом, в частности : *Kronenberger V., Kapteyn P.* The European Union and the International Legal Order. Discord or Harmony? Kluwer Law International, The Hague. 2001; *Aden H.* Convergence of Policing Policies and Transnational Policing in Europe // *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice.* 2001. Vol. 9. № 2; *Anderson M., Apar J.* Police and Justice Cooperation and the New European Borders. Kluwer Law International, The Hague, 2002.

² *Muther T.* The Extradition of International Criminals: A Changing Perspective// *Denver Journal of International Law and Policy.* 1995. Vol. 24. № 1. P. 221.

мировать процедуру экстрадиции, которая, с одной стороны, обязывает государства-участники оказывать друг другу всестороннюю помощь в переводе под компетентную уголовную юрисдикцию скрывающихся от правосудия правонарушителей, а с другой стороны, устанавливает определенные ограничения на выдачу. В частности, это обуславливается обстоятельствами, относящимися к правовому статусу лица, выдача которого затребована, (гражданство)³, в других случаях отказ от выдачи может быть связан с возможностью нарушения прав индивида в запрашиваемом государстве (пытки, бесчеловечное либо жестокое обращение или наказание, лишение процессуальных гарантий в ходе судебного разбирательства, нарушение права на равенство и т.д.)⁴. Кроме того, современная доктрина и практика экстрадиции исходят из недопустимости выдачи лица за преступления политического характера⁵, хотя и надо подчеркнуть, что в последнее время указанный подход подвергается основательной критике, и прежде всего в свете усиления борьбы с международным терроризмом.

Рассматривая проблемы выдачи, некоторые авторы (Д. Вермюлен, Т. Ван дер Бэкен) отмечают наличие двух тенденций, характеризующих современную практику и систему правового регулирования экстрадиции, применяемой странами Европы. Во-первых, экстрадиционные процедуры становятся более гибкими и широкими по своему охвату. Современные договоры более не содержат ограниченного перечня экстрадиционных преступлений, выдача становится возможной за

³ См. подробнее: *Michal P. Non-Extradition of Nationals: a Never Ending Story // Emory International Law Review. 1999. Vol. 1. № 1. P. 77-159; Сафаров Н.А. Отказ от экстрадиции собственных граждан: международное право и национальное законодательство // Азербайджанский юридический журнал. 2002. № 2. С. 129-148.*

⁴ *Lagodny O. Human Rights in the Field of Extradition // Revue Internationale de Droit Penal. 1991. Vol. 62. P. 45-51; Dugard J., Van den Wyngaert C. Reconciling Extradition With Human Rights // American Journal of International Law. 1998. Vol. 92. № 2. P. 212; Nanda V. Bases for Refusing International Extradition Requests – Capital Punishment and Torture // Fordham International Law Journal. 2000. Vol. 23. № 5. P. 1369-1396; Сафаров Н.А. Обеспечение прав человека и экстрадиционный процесс // Вестник Межпарламентской Ассамблеи. Санкт-Петербург. 2000. № 3. С. 229-240.*

⁵ См. об этом подробнее: *Hanney W.M. International Terrorism and the Political Offense Exception to Extradition // Columbia Journal of Transnational Law. 1979. Vol. 18; Epps V. The Validity of the Political Offender Exception in Extradition Treaties in Anglo-American Jurisprudence // Harvard International Law Journal. 1979. Vol. 20; The Political Offence Exception to Extradition: the Delicate Problem of Balancing the Rights of the Individual and the International Public Order / Van den Wyngaert C. Kluwer International, Dordrecht, 1980.*

любое серьезное преступление. Традиционные ограничения экстрадиции, основанные на суверенитете государства, такие как отказ от выдачи за деяния политического либо фискального характера, постепенно теряют значение. Во-вторых, необходимость более интенсивного и эффективного международного сотрудничества требует использования упрощенных процедур выдачи⁶. Влияние указанных тенденций наглядно прослеживается в сфере правового сотрудничества европейских государств, и прежде всего в рамках такого интеграционного объединения, как Европейский Союз.

Поскольку межгосударственное взаимодействие в борьбе с преступностью в целом, и такой ее сегмент, как экстрадиция, в частности, представляли собой значительный интерес, целый ряд важнейших правовых актов Евросоюза, включая и учредительные документы, уделили им серьезное внимание. Причем на этот процесс необходимо взглянуть через призму основополагающих целей Европейского Союза, зафиксированных в ст. 2 и 29 Договора о Евросоюзе 1992 г. (Маастрихтский договор), и закрепленных в Амстердамском договоре 1997 г., связанных с формированием пространства свободы, безопасности и правосудия. Эта фундаментальная задача предусматривала реализацию целого комплекса мер в сфере борьбы с преступностью, включая выдачу правонарушителей. В частности, Договор о Европейском Союзе в ст. 31 раздела VI («Положения о сотрудничестве полиции и судебных органов в уголовно-правовой сфере») предусмотрел, что общие усилия с целью развития сотрудничества в сфере уголовного судопроизводства, наряду с иными мерами, включают также содействие *усилиям государств-членов в осуществлении экстрадиции*. Кроме того, вопросы выдачи были включены и в Шенгенскую конвенцию 1990 г. (раздел III, глава 4 «Экстрадиция»). Вместе с тем самые серьезные попытки создания собственной, в рамках Евросоюза, системы экстрадиции были связаны с принятием двух правовых актов – Конвенции об упрощенной процедуре экстрадиции от 10 марта 1995 г. и Конвенции об экстрадиции от 27 сентября 1996 г. Однако указанные конвенции были ратифицированы соответственно девятью и восемью государствами-участниками и не вступили в силу⁷. Неудача данных конвенций, и в особенности Конвенции 1996 г., не в последнюю очередь

⁶ Vermeulen G., Van Der Beken T. New Conventions on Extradition in the European Union: Analysis and Evaluation // Dickinson Journal of International Law. 1997. Vol. 15. № 2. P. 265.

⁷ См. об этом: <http://www.ue.eu.int>

была обусловлена тем, что она, так же как и другие известные юридические инструменты в сфере экстрадиции (Европейская конвенция об экстрадиции, Конвенция стран Бенилюкса об экстрадиции и взаимной помощи по уголовным делам 1962 г., Межамериканская конвенция об экстрадиции 1981 г. и т.д.), базировалась на некоторых общих экстрадиционных ограничениях (отказ от выдачи за преступления политического характера либо совершенных по политическим мотивам, невыдача граждан и т.д.). Например, в соответствии со ст. 7 (2) Конвенции 1996 г. любое государство-участник могло сделать заявление относительно невыдачи собственных граждан. Что касается отказа от экстрадиции за деяния политического характера, хотя ст. 1 (1) и предусматривала, что запрашиваемое государство не может рассматривать соответствующее экстрадиционное деяние как политическое, ст. 1 (2) позволяла государству-участнику устанавливать исключения из данного правила путем специального заявления, касающегося, в частности, преступлений, предусмотренных Европейской конвенцией о борьбе с терроризмом 1977 г. Однако режим исключений и оговорок к указанным Конвенциям, который предоставлял государствам-участникам возможность применения дискреционного подхода, согласно которому они могли по своему усмотрению решать вопрос об удовлетворении либо отклонении запроса об экстрадиции, не увязывался ни с целями и задачами Евросоюза, ни с его политикой в такой сфере, как борьба с преступностью. Не случайно в Венском плане действий, принятом 3 декабря 1998 г. Советом по юстиции и внутренним делам, в разделе II («Правовое сотрудничество по уголовным делам») ст. 45 («с») в числе мер, которые подлежали реализации в течение двух лет со дня вступления в силу Амстердамского договора, предусматривалось упрощение процедуры экстрадиции. Однако кардинальное значение для реформирования существующего механизма экстрадиции имело принятие Европейским советом в Тампере (15-16 октября 1999 г.) концепции взаимного признания судебных решений, которое должно было стать «...краеугольным камнем судебного сотрудничества по гражданским и уголовным делам в рамках Союза»⁸.

При этом Заключительный документ предусмотрел, что формальная процедура экстрадиции должна быть отменена между государствами-участниками. Это означало трансформацию существующего механизма выдачи в систему правил и процедур, упрощающих передачу

⁸ [http:// www. europarl.eu.int/summits/tam_en](http://www.europarl.eu.int/summits/tam_en)

беглых правонарушителей под компетентную уголовную юрисдикцию в рамках Европейского Союза. В принципиальном плане взаимное признание означало, что судебное решение, вынесенное судебными органами одного государства-участника, *ipso facto* должно признаваться и автоматически исполняться в рамках Союза. Однако для практического воплощения данной концепции необходимо было последовательное осуществление правовых мер, охватывающих различные стадии производства по уголовному делу. В этой связи Европейским Союзом 12 февраля 2001 г. была принята Программа мер, направленных на имплементацию принципа взаимного признания судебных решений по уголовным делам⁹. Указанная Программа определила приоритетные направления и конкретные меры по имплементации, среди которых отдельно упоминался Европейский ордер на арест (*European arrest warrant*). Кроме того, предусматривалось принятие соответствующего юридического инструмента, отменяющего формальную процедуру экстрадиции между участниками Союза. Именно таким инструментом и явилось Рамочное решение Европейского совета от 13 июня 2001 г. «О европейском ордере на арест и процедурах передачи лиц между государствами-членами».

Надо отметить, что процесс принятия решения столкнулся с некоторыми проблемами. В частности, Италия предлагала ограничить сферу действия ордера лишь десятью (вместо тридцати двух) видами транснациональных преступлений и исключить передачу лиц за такие деяния, как коррупция и мошенничество. Италией предлагалось также зарезервировать за каждым государством-участником возможность не применять ордер на арест до 2007 г., в то время как остальные 14 государств Евросоюза ограничивали этот срок началом 2004 г. Однако указанные разногласия были преодолены, что позволило перевести вопрос о европейском ордере на арест в плоскость практической реализации. Таким образом, страны Союза договорились ввести в отношениях между собой новые правила относительно передачи лиц под уголовную юрисдикцию запрашивающего государства-участника, что влекло за собой отмену процедуры экстрадиции и замену ее системой передачи лиц между судебными органами.

Как указывается в Преамбуле Рамочного решения, «введение новой упрощенной системы передачи правонарушителей для целей испол-

⁹ Official Journal. C 012, 15/01/2001. P. 0010-0022.

нения приговора или для уголовного преследования позволяет устранить присущие действующим процедурам экстрадиции черты, такие как сложность и опасность задержек. Традиционные отношения сотрудничества, которые превалировали до настоящего времени между государствами-членами, следует заменить системой свободного движения судебных решений по уголовным делам, включая как окончательные решения, так и решения, принятые до вынесения приговора». В тексте Рамочного решения нашел свое отражение целый комплекс вопросов, относящихся к процессу введения нового ордера на арест. Прежде всего, ст. 1 (1) предусматривает, что европейский ордер на арест представляет собой выданное государством-участником судебное решение для ареста и передачи другим государством-членом запрашиваемого лица для осуществления уголовного преследования или исполнения наказания в виде лишения свободы или мер безопасности, связанных с ограничением свободы (далее – мера безопасности)¹⁰.

Одним из самых существенных аспектов нововведения, в принципиальном плане отличающим процедуру исполнения ордера от процедуры экстрадиции, явилось отсутствие требования о соблюдении правила (принципа) «двойного вменения» (иногда он именуется правилом «двойной ответственности», «двойной преступности» либо «тождественности»). Правило (принцип) двойного вменения является одним из фундаментальных постулатов экстрадиции, согласно которому лицо выдается в тех случаях, когда совершенное им правонарушение признается преступным по законодательству как запрашивающего, так и запрашиваемого государства. Практически все договоры об экстрадиции основываются на признании данного правила (ст. 2 Европейской конвенции об экстрадиции, ст. 3 Межамериканской конвенции об экстрадиции, ст. 2 Конвенции стран Бенилюкса). Запрос об экстрадиции лица не подлежит выполнению, если деяние, являющееся основанием для выдачи, признается преступлением лишь по законодательству одного государства, в то время как другой стороной оно рассматривается в качестве административного проступка либо вообще не конституируется в качестве правонарушения. Выдача как меж-

¹⁰ Меры безопасности получили широкое распространение в законодательстве и правовой практике западных стран. В целом они подразделяются на личные, связанные либо не связанные с лишением свободы и носящие имущественный характер. Для целей Рамочного решения речь идет о мерах безопасности, сопряженных с ограничением свободы (прим. автора – Н.С.).

государственный акт правового сотрудничества требует наличия взаимосогласованных правил и процедур¹¹.

Кроме того, важным условием для выдачи является требование о соответствующих сроках лишения свободы за экстрадиционное преступление по законодательству *запрашиваемой и запрашивающей стороны*. Однако, в отличие от экстрадиции, ордер на арест может быть выдан в отношении деяний, за совершение которых закон *выдавшего ордер государства-члена* предусматривает наказание в виде лишения свободы или меры безопасности сроком не менее двенадцати месяцев либо в случае осуждения или применения меры безопасности сроком не менее четырех месяцев лишения свободы. Таким образом, для применения ордера на арест не предусматривается условия, в соответствии с которым деяние должно рассматриваться как преступление по законодательству обоих государств – как запрашивающего, так и запрашиваемого, и это является одним из наиболее принципиальных отличий передачи лиц согласно ордеру на арест от экстрадиции. Кроме того, надлежит учесть, что ст. 2 (2) Рамочного решения прямо предусматривает, что передача лица в соответствии с европейским ордером на арест осуществляется *без установления того, удовлетворяет ли соответствующее деяние двойному вменению* в отношении наказуемых лишением свободы либо мерой безопасности сроком не менее трех лет таких деяний, как участие в преступной организации, терроризм, торговля людьми, незаконная торговля наркотическими средствами и психотропными веществами, незаконная торговля оружием, боеприпасами и взрывчатыми веществами, коррупция, фальшивомонетничество, умышленное убийство, нанесение тяжких телесных повреждений, незаконное лишение свободы и захват заложника, организованный или вооруженный грабеж, угон самолета или водного судна, мошенничество, рэкет и вымогательство денег, незаконная торговля ядерными и радиоактивными материалами, изнасилование, поджог и т.д.

В числе вышеуказанных деяний отдельно упоминаются преступления, подпадающие под юрисдикцию Международного уголовного суда (далее – МУС или Суд).

¹¹ О правиле «двойного вменения» см.: International Extradition: United States Law and Practice / by M. Cherif Bassiouni. Oceana Publications. 1996. P. 388-442; Stanbrook I, Stanbrook C. Extradition: Law and Practice. Sec. ed. Oxford University Press. 2000. P. 19-46; Минкова Ю.В. Принципы института выдачи (экстрадиции) в международном праве. М., 2002. С. 9-21.

Как известно, все государства Евросоюза являются участниками МУС, Статут которого вступил в силу с 1 июля 2002 г.¹²

Согласно ст. 5 (1) Статута, Суд обладает юрисдикцией в отношении следующих деяний: а) преступление геноцида; б) преступления против человечности; в) военные преступления; г) преступление агрессии¹³. Применение европейского ордера на арест в отношении указанных деяний чрезвычайно важно с учетом принципа дополнительности (комплиментарности), на основе которого будет функционировать Суд.

МУС не предназначен для замены национальных судов в осуществлении преследования за тяжкие международные преступления¹⁴. Уже в Преамбуле Римского статута указывается, что Международный уголовный суд, учрежденный на основании настоящего Статута, дополняет национальные органы уголовной юстиции. Именно внутригосударственные органы призваны осуществлять преследование и наказание лиц, виновных в совершении преступлений, подпадающих под юрисдикцию Международного уголовного суда. МУС лишь тогда может осуществлять преследование виновных, когда государство не желает (*unwilling*) либо не в состоянии (*unable*) этого сделать самостоятельно¹⁵. Применение упрощенных процедур передачи лиц, совершивших преступления, подпадающие под юрисдикцию МУС, дает возможность государствам-участникам Евросоюза самостоятельно осуществить преследование геноцида, военных преступлений и т.д., сводя к минимуму ситуации, когда дело может быть согласно принципу дополнительности принято к производству МУС. Причем рамки применения процедуры передачи лиц значительно расширяются, поскольку она не сталкивается с теми юридическими препятствиями, которые характерны для экстрадиции (об этом уже говорилось выше).

¹² Информация о государствах-участниках Римского статута МУС: <http://www.untreaty.un.org>

¹³ О преступлениях, подпадающих под юрисдикцию МУС, см. подробнее: *Askin K. The Crimes Within the Jurisdiction of the International Criminal Court // Criminal Law Forum. 1999. Vol. 10. № 1. P. 33-59; Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court: Observers' Notes, Article by Article / Otto Triffterer. 1. Aufl. Baden-Baden. Nomos, 1999. P. 97-106; The Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary / ed. by A. Cassese, P. Gaeta, John R.W.D. Jones. Oxford University Press, 2002. Vol. 1. P. 335-427.*

¹⁴ См.: *The Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary. P. 1906.*

¹⁵ См.: *Philips R.. The International Criminal Court Statute: Jurisdiction and Admissibility // Criminal Law Forum. 1999. Vol. 10. № 1. P. 61-85.*

Что же касается перечня преступлений, в отношении которых применяется упрощенная процедура передачи без применения правила «двойного вменения», то он не является исчерпывающим и может быть согласно ст. 2 (4) дополнен иными деяниями.

Серьезной модификации по сравнению с экстрадицией подверглись и основания отказа от исполнения европейского ордера на арест.

Рамочное решение, в отличие от многосторонних и двусторонних экстрадиционных договоров, предусматривает ограниченный перечень оснований, позволяющих запрашиваемому государству-участнику отказывать в исполнении ордера. Прежде всего, указанные основания подразделяются на императивные и факультативные¹⁶.

Согласно ст. 3 Рамочного решения судебный орган государства-участника не исполняет ордер на арест в случае, если:

- преступление, являющееся основанием для ордера, подпадает под действие амнистии в исполняющем государстве-участнике, которое обладало уголовной юрисдикцией в соответствии с собственным законодательством;

- исполняющий судебный орган располагает информацией об осуждении требуемого лица государством-участником за те же деяния, с условием того, что назначенное наказание было исполнено либо исполняется в данное время либо не может быть исполнено согласно законодательству осудившего лица государства-участника;

- лицо, в отношении которого выдан ордер на арест, согласно законодательству исполняющего государства не может быть привлечено к уголовной ответственности за преступление, являющееся основанием для ордера, в силу своего возраста.

Вышеперечисленные основания относятся к категории императивных, т.е. их наличие является достаточным для отказа от исполнения европейского ордера на арест. В этих случаях решение вопроса не опирается на свободу усмотрения исполняющего государства. К примеру, самого факта амнистии за преступление, являющееся основанием для ордера, достаточно, чтобы отказать в передаче лица. Кстати, подобные основания для отказа от исполнения запроса характерны и для экстра-

¹⁶ Подобную классификацию оснований отказа от исполнения соответствующего запроса предусматривает и Типовой договор ООН об экстрадиции 1990 г., ст. 3 и 4 которого устанавливают 7 императивных (обязательных) и 8 факультативных оснований, при наличии которых экстрадиция отклоняется. UN Doc.A/CONF. 144/28/Rev. 1. См. об этом подробнее: *Swart B. Refusal of Extradition and the United Nations Model Treaty on Extradition // Netherlands Yearbook of International Law. 1992. Vol. 23. P. 175-219.*

диции. В частности, Европейская конвенция об экстрадиции резервирует за государствами-участниками возможность отказать в выдаче лица для гарантирования принципа *non bis in idem* (ст. 9) вследствие амнистии в отношении преступления, являющегося основанием для запроса об экстрадиции, если запрашиваемое государство обладало компетенцией возбуждать уголовное преследование согласно собственному уголовному законодательству (ст. 4 Второго дополнительного протокола к Европейской конвенции об экстрадиции от 17 марта 1978 г.).

Что касается факультативных оснований, их применение предполагает исследование и оценку соответствующих обстоятельств с последующей альтернативой – исполнить ордер на арест либо отказать в его исполнении. Факультативные основания предусматриваются в ст. 4 Рамочного решения, согласно которой в исполнении ордера на арест может быть отказано в случае, когда лицо, передача которого запрашивается в соответствии с указанным ордером, преследуется в исполняющем государстве-участнике за то же самое деяние, которое послужило основанием для европейского ордера на арест, либо когда по законодательству исполняющего государства-члена истек срок давности уголовного преследования с учетом того, что данные деяния подпадают под его юрисдикцию. Кроме того, возможность отказа в исполнении ордера относится к ситуациям, когда ордер выдан с целью исполнения приговора об осуждении к лишению свободы либо назначению меры безопасности в отношении лица, находящегося или проживающего в исполняющем государстве-участнике либо являющегося его гражданином, если данное государство обязуется исполнить наказание либо меру безопасности в соответствии со своим внутренним законодательством. Всего ст. 4 предусматривает семь различных оснований, наличие которых позволяет отклонить исполнение ордера.

Общая оценка ст. 3 и 4 позволяет сделать вывод о значительном сужении круга оснований для отказа от исполнения европейского ордера на арест. Предоставление государствам-участникам значительных дискреционных возможностей для того, чтобы они по собственному усмотрению решали вопрос об удовлетворении соответствующего запроса, могло бы значительно сузить сферу применения рамочного решения и повлиять на эффективность новых юридических механизмов передачи лиц в рамках Евросоюза. Между тем, как уже отмечалось, заявленная цель в связи с введением ордера на арест состояла в том,

чтобы исходя из взаимного признания судебных решений, вынесенных государством-участником, добиться замены сложных юридических процедур экстрадиции упрощенной процедурой передачи лиц. Именно на это и нацелено исключение традиционных для экстрадиции оснований отказа от выдачи лица из сферы применения европейского ордера на арест. В частности, это относится к невыдаче собственных граждан и отказу от экстрадиции за преступления политического характера. Как известно, признание деяния, послужившего основанием для запроса об экстрадиции, в качестве преступления политического характера во всех случаях влечет за собой невыдачу лица. Практика экстрадиции показывает, что указанным ограничением весьма умело пользуются лица, совершившие тяжкие международные преступления, и в частности террористические акты, которые, настаивая на политическом характере преследования, пытаются уклониться от выдачи и получить политическое убежище. Этому способствуют также различия в подходах государств к определению «политического преступления», разницей в законодательстве относительно криминализации тех деяний, которые могут рассматриваться в качестве политических.

Подобные случаи неоднократно наблюдались в западноевропейской юридической практике. В частности, в 1993 г. Испания обратилась к Бельгии с запросом об экстрадиции двух подозреваемых, являющихся членами Баскской сепаратистской организации ЭТА. Однако бельгийские власти отказали в удовлетворении запроса на том основании, что национальное уголовное законодательство не предусматривало состава такого преступления, как «участие в вооруженной группе», а само уголовное преследование осуществлялось за деяния, рассматриваемые Бельгией как «политические преступления». В результате Испания приостановила правовое сотрудничество с Бельгией и заявила, что будет блокировать реформы Европейского Союза до тех пор, пока государства-участники не пересмотрят свое законодательство об экстрадиции и праве убежища с целью не дать возможности членам террористических организаций находить защиту в странах Союза. Кроме того, Испания призвала отменить правило об «исключении политических преступлений», предусматриваемых большинством двусторонних и многосторонних договоров, участниками которых являлись государства Евросоюза, а также пересмотреть правило «двойного вменения» в отношении экстрадиционных деяний и способствовать выдаче собственных граждан, совершивших преступления за границей¹⁷.

Озабоченность стран Союза состоянием борьбы с международной преступностью, и прежде всего терроризмом, проявилась в процессе принятия Конвенции об экстрадиции 1996 г., которая, в отличие от других международных договоров, несколько сузила сферу применения концепции «исключения политических преступлений» и не позволяла более государствам-членам отказывать в выдаче лишь на том основании, что экстрадиционное деяние является преступлением политического характера, либо связано с политическим преступлением, либо совершено по политическим мотивам (ст. 5)¹⁸. В отличие от экстрадиции, исполнение европейского ордера на арест не сопряжено более со сложностями, с которыми неизбежно сталкивается процесс выдачи правонарушителей. Проблема «политического преступления» не является препятствием для применения европейского ордера.

Существенные изменения произошли и в плане ответственности собственных граждан. Сама принадлежность к гражданству запрашиваемого государства не рассматривается согласно Рамочному решению в качестве императивного основания для отказа от исполнения ордера, как это имеет место в отношении экстрадиции граждан. Вместе с тем отход от принципа невыдачи граждан, характерный для экстрадиционного права и практики, сопровождается и определенными гарантиями для данной категории лиц. В частности, согласно ст. 5 (3) Рамочного решения, если ордер на арест в целях уголовного преследования выдан в отношении лица, являющегося гражданином или постоянным жителем исполняющего ордер государства-члена, то передача лица может быть осуществлена с условием того, что после рассмотрения дела данное лицо будет отправлено назад в исполняющее ордер государство-участник для отбывания наказания в виде лишения свободы или меры безопасности, к которым оно может быть приговорено в выдавшем ордер государстве-члене. При оценке данного нововведения следует учитывать специфический характер такого объединения, как Евросоюз, предполагающего наличие его гражданства. Как указывалось в Пояснительном меморандуме к Проекту Рамочного решения, представленном Европейской Комиссией (*Commission of the*

¹⁷ См. подробнее: *O'Leary T. Protecting Fugitives Rights While Ensuring the Prosecution and Punishment of Criminals: An Examination of the New EU Extradition Treaty // Boston College International and Comparative Law Review. 1998. Vol. XXI. № 1. P. 229-231.*

¹⁸ См.: *Van der Wilt H. The Political Offence Exception in Extradition Law: An Antidote to Prefixed Ideas About Political Integration in Europe // Maastricht Journal of European and Comparative Law. 1997. Vol. 4 № 1. P. 25-58.*

European Communities), «европейский ордер на арест будет принимать во внимание принцип гражданства Союза. Исключение, которое делается для граждан, (имеется в виду отказ от экстрадиции в силу гражданства) более не будет применяться. Главным критерием является не гражданство, а основное место нахождения лица, и в частности применительно к исполнению приговора»¹⁹.

Следует отметить, что учредительные документы Евросоюза уделяют немало внимания вопросам гражданства. Этому посвящена часть II Договора о Европейском Сообществе «Гражданство Союза» (ст. 17-22), а также Декларация о гражданстве страны-члена в качестве приложения к Договору. Амстердамский договор 1997 г. внес изменения в ст. 17, которая гласит: «Настоящим устанавливается гражданство Союза. Каждый, имеющий гражданство государства-члена, является гражданином Союза. Гражданство Союза дополняет, но не заменяет гражданство государств-членов». Необходимо иметь в виду, что гражданство Союза субсидиарно национальному. Гражданин государства-члена автоматически становится гражданином Союза²⁰.

Вопросам прав граждан посвящена также глава V Хартии Европейского Союза об основных правах от 7 декабря 2000 г., содержащая восемь статей, преимущественно связанных с политическими и информационными правами, вытекающими из наличия у лица гражданства Европейского Союза²¹. При этом обращает на себя внимание ст. 46 Хартии, согласно которой каждый гражданин Союза на территории третьих стран, где отсутствует представительство того государства, гражданином которого он является, получает защиту со стороны дипломатических и консульских учреждений любого государства-члена на тех же условиях, что и граждане этого государства. Предоставление подобного права – еще одно качество, характеризующее Европейский Союз как государственно-подобное образование²².

¹⁹ COM (2001) 522 Final/2. P. 2.

²⁰ См. об этом: *Калиниченко П.А.* О гражданстве Европейского Союза // Московский журнал международного права. 2000. № 3. С. 47-50. См. подробнее: *Dave E.* 'Citizenship in the European Union: post Maastricht Scenario', in *Symes V.* The Future of Europe. Basingstoke, 1996. P. 63-80; *Massimo La Torre.* European Citizenship: An Institutional Challenge. Kluwer Law International, The Hague, 1998; *European Citizenship, Multiculturalism and the State.* Baden-Baden, 1998. P. 29-49; *Towards a European Nationality: Citizenship, Immigration and Nationality Law in the European Union / ed. by Randall Hansen.* Palgrave, 2001.

²¹ Хартия Европейского Союза об основных правах: Комментарий / Под ред. С.Ю. Кашкина. М., 2001. С. 120.

²² Там же. С. 129.

Таким образом, передача лиц в рамках Евросоюза – это процедура, применяемая в борьбе с преступностью, в пределах единого государственно-правового объединения, которая вместе с тем не колеблет общего подхода о неэкстрадиции граждан, характерного для взаимоотношений государств-участников с другими странами. Правило о передаче собственных граждан в соответствии с ордером на арест имеет место только в отношениях государств-участников Союза.

Введение Европейского ордера на арест как упрощенной процедуры передачи правонарушителей не могло не затронуть и такой важнейшей проблемы, как обеспечение прав человека. Не случайно в заключении чрезвычайного совещания Европейского совета от 21 сентября 2001 г. отмечалось, что замена существующей системы экстрадиции ордером на арест должна осуществляться параллельно с обеспечением гарантий основных прав и свобод. Кстати, именно возможность нарушения прав человека в связи с применением европейского ордера вызвала наибольшую критику нововведения²³. В частности, во время утверждения решения о введении европейского ордера ряд депутатов (всего 34) проголосовали против, и главным образом из-за серьезных опасений, что применение ордера не отвечает минимальным стандартам уголовного процесса в государствах-участниках и создает тем самым опасность фундаментальным правам человека.

Как известно, общие стандарты процессуальных гарантий в связи с деятельностью системы уголовной юстиции конституированы в таких фундаментальных юридических документах, как Европейская конвенция о защите прав человека и Хартия Европейского Союза об основных правах²⁴, а также развиты в решениях Европейского суда по правам человека и Суда Европейских Сообществ. При этом правовая защита, которая гарантируется указанными международно-правовыми актами, распространяется среди прочих и на лиц, в отношении которых предпринимаются меры по экстрадиции. Так, Европейская конвенция в ст. 5 (1) («f»)) предусматривая, что никто не может быть лишен свободы иначе как в случаях и порядке, установленном законом, среди шести допускаемых случаев указывает законный арест или задержание лица с целью предотвращения его въезда в страну или лица,

²³ См.: *Alegre S.* EU Cooperation in Criminal Matters: A Critical Assessment of the European Arrest Warrant // Lectures Online on www.cicerofoundation.org.

²⁴ О соотношении указанных актов см.: *Paul L.* The Relating Between the Charter of Fundamental Rights of the European Union and the European Convention on Human Rights // *Maastricht Journal of European and Comparative Law.* 2001. Vol. 8. № 1. P. 49-67.

против которого принимаются меры по его высылке или *экстрадиции*²⁵. Однако, несмотря на столь «незначительное» внимание к экстрадиции, упоминаемой в тексте Конвенции лишь единственный раз, в практике Европейского суда целый ряд экстрадиционных дел, (в частности дела *Soering v. United Kingdom*, *Bozano v. France*, *Quinn v. France*, *Kolompar v. Belgium*, *Scott v. Spain* и др.), был связан с толкованием ст. 3 (защита от пыток или бесчеловечного либо унижающего достоинство обращения или наказания), ст. 5 (защита свободы и личной неприкосновенности)²⁶.

Что же касается Хартии Евросоюза, на проблему защиты прав человека в связи с введением европейского ордера на арест необходимо взглянуть в плане осуществляемой замены экстрадиции упрощенной процедурой передачи лиц. Поскольку применительно к экстрадиции сформировались соответствующие стандарты защиты прав индивидов, существуют определенные опасения, что отход от принципов экстрадиции может привести к сужению системы процессуальных гарантий в процессе передачи правонарушителей. Видимо, этим не в последнюю очередь объясняется введение в текст Рамочного решения норм, направленных на обеспечение прав индивидов в связи с применением европейского ордера на арест. Уже в Преамбуле Рамочного решения (п. 12) закрепляется один из важнейших постулатов данного акта, согласно которому настоящее решение уважает основные права и соблюдает принципы, признанные ст. 6 Договора о Европейском Союзе и отраженные в Хартии Европейского Союза об основных правах, и в частности в главе VI. Напомню, что данная глава Хартии («Правосудие») состоит из четырех статей, предусматривающих основные процессуальные гарантии прав и свобод, содержащихся в Хартии, а также основополагающие принципы судебного процесса в Европейском Союзе. В этой главе закреплены право на эффективное обжалование и справедливое судебное разбирательство (ст. 47), презумпция невинов-

²⁵ См. подробнее: *Энтин М.Л.* Международные гарантии прав человека: опыт Совета Европы. М., 1997; Комментарий к Конвенции о защите прав человека и основных свобод и практике ее применения / *Под ред. В.А. Туманова и Л.М. Энтина.* М.: Изд. НОРМА, 2002.

²⁶ См. об этом подробнее: *Gomien D., Harris D., Zvaak L.* Law and Practice of the European Convention on Human Rights and European Social Charter. Council of Europe, 1996; *Van Dijk P., Van Hoof G.* Theory and Practice of the European Convention on Human Rights. Kluwer Law International. 1998; *Сафаров Н.* Проблемы экстрадиции в юриспруденции международных судебных (квазисудебных) органов // *Азербайджанский юридический журнал.* 2002. № 3-4.

ности и право на защиту (ст. 48), принцип законности и пропорциональности при определении преступлений и наказаний (ст. 49), право не подвергаться дважды судебному преследованию или наказанию за одно и то же преступление (ст. 50)²⁷. В рамках прав, гарантируемых главой VI Хартии, лицо, в отношении которого применяется европейский ордер на арест, может обратиться к различным юридическим средствам для оспаривания своей передачи государству-участнику.

Например, в соответствии с параграфом 3 ст. 52 Хартии положения параграфа 2 ст. 47²⁸ должны толковаться и применяться исходя из толкования и применения п. 1 ст. 6 Конвенции Совета Европы о защите прав человека и основных свобод. Однако при таком применении и толковании необходимо учитывать, что, основываясь на принципе законности, закрепленном Судом Европейских Сообществ в решении по делу *Les Verts*²⁹, Хартия не ограничивает применение права на доступ к беспристрастному суду лишь делами по определению гражданских прав и обязанностей или рассмотрением любого уголовного обвинения, как это делает Конвенция Совета Европы, а распространяет право на доступ к беспристрастному суду на любые дела³⁰.

С другой стороны, Рамочное решение не допускает передачи лица в случае, если ему угрожает серьезное нарушение основных прав. В-первых, согласно п. 11 Преамбулы, ничто в настоящем Рамочном решении не может быть истолковано как запрещающее отказывать в передаче лица, согласно европейскому ордеру на арест, если по объективным данным существуют основания полагать, что данный ордер был выдан в целях уголовного преследования или наказания лица по мотивам его пола, расы, религии, этнического происхождения, гражданства, языка, политических взглядов или сексуальной ориентации, либо что положению указанного лица в связи с каким-либо из этих

²⁷ Хартия Европейского Союза об основных правах. Комментарий. С. 130-138. См. также: *Bond M. An Charter of Fundamental Rights*. Kogan Page. 2001; *Accountability and Legitimacy in the European Union/ed. by A. Arnall and D. Wincott*. Oxford University Press, 2002.

²⁸ Параграф 2 ст. 47 Хартии гласит, что каждое лицо имеет право на справедливое, публичное рассмотрение его дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, который предварительно учрежден законом. Каждое лицо может пользоваться услугами адвоката, защитника и иметь представителя.

²⁹ Case 294/83 «*Les Verts*» v. *European Parliament* (1988) ECR 1339. Об этом деле см.: Суд Европейских Сообществ. Избранные решения / *Отв. ред. Л.М. Энтин*. М.: Изд. НОРМА, 2001. С. 194-215.

³⁰ Хартия Европейского Союза об основных правах. Комментарий. С. 130-138.

мотивов может быть нанесен ущерб. Во-вторых, п. 13 Преамбулы предусматривает, что ни одно лицо не должно выдворяться, высылаться или экстрадироваться в государство, в котором существует серьезная угроза применения к нему или к ней смертной казни, пыток либо другого бесчеловечного или унижающего человеческое достоинство обращения или наказания. Указанный пункт по существу представляет собой текстуальное воспроизведение ст. 19 (2) Хартии³¹, в свою очередь принимающей во внимание положения ранее принятых фундаментальных документов в сфере защиты прав человека, и в частности Конвенции ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания от 10 декабря 1984 г. Напомню, что согласно ст. 3 (1) Конвенции ни одно государство не должно высылать, возвращать (*refouler*) или выдавать какое-либо лицо другому государству, если существуют серьезные основания полагать, что ему может угрожать применение пыток.

Для защиты прав лиц, подвергающихся принудительной передаче в связи с применением ордера на арест, предусмотрен и ряд других гарантий. В частности, Преамбула Рамочного решения предусматривает, что оно не препятствует государствам-членам применять свои конституционные нормы, относящиеся к соблюдению прав на справедливое разбирательство дела, на свободу объединения, свободу печати и свободу выражения мнений в средствах массовой информации. Следует также принять во внимание, что решения по исполнению Европейского ордера на арест должны быть подвергнуты достаточному контролю (*«sufficient control»*), который означает, что решение о передаче будет вынесено судебными органами государства-участника, где арестовано требуемое лицо. Важное значение в системе правовой защиты лиц имеет и ст. 5 Рамочного решения, предусматривающая в отдельных случаях предоставление определенных гарантий со стороны государства-участника, выдавшего ордер на арест. В частности, это относится к судебным решениям, выносимым *in absentia* (заочно), либо к возможности назначения пожизненного лишения свободы. Согласно ст. 5 (1), в случае, когда ордер на арест выдан для исполнения наказания по приговору, вынесенному заочно и если заинтересованное лицо не было надлежащим образом проинформировано о соответствующем судебном заседании, его передача государству-участнику может быть обусловлена предоставлением гарантий возможности нового рассмот-

³¹ Ст. 19 Хартии – «Защита в случае выдворения, высылки или экстрадиции».

рения с участием лица, ставшего объектом европейского ордера на арест. Что же касается пожизненного лишения свободы, единственной страной среди членов Евросоюза, законодательно запретившей подобную меру наказания, является Португалия³². Большинство государств объединения предусматривают в уголовном законодательстве возможность назначения пожизненного заключения за тяжкие преступления³³. В этой связи исполнение европейского ордера на арест обуславливается, в частности, наличием в правовой системе выдавшего ордер государства-участника юридической возможности по пересмотру назначенного наказания по ходатайству либо самое позднее по истечении 20 лет. Например, согласно ст. 57a (1) УК Германии суд может условно-досрочно освободить лицо от пожизненного лишения свободы, если оно отбыло пятнадцать лет наказания³⁴. Уголовный кодекс Италии (ст. 176) допускает условно-досрочное освобождение от пожизненного лишения свободы после отбытия 20 лет назначенного наказания³⁵. Если государство, исполняющее ордер на арест, потребует дополнительных гарантий в связи со ст. 5 (2) Рамочного решения, то наличие в национальном законодательстве указанных выше норм об условно-досрочном освобождении позволит осуществить передачу требуемого лица.

При рассмотрении вопроса о юридических гарантиях для индивидов в связи с применением ордера на арест нельзя не упомянуть и ст. 11 Рамочного решения («Права запрашиваемого лица»), предусматривающую, что соответствующий судебный орган должен согласно национальному законодательству проинформировать задержанного о наличии европейского ордера на арест и его содержании, а также о возможности дать согласие на передачу судебным органам, выдавшим ордер. При этом задержанное лицо вправе пользоваться услугами адвоката и переводчика в соответствии с законодательством исполняющего государства-участника. Участие адвоката представляется чрезвычайно важным, если принять во внимание, что требуемое лицо может дать согласие на передачу (*«consent to surrender»*) и добровольно отказаться от применения правила специализации (*«speciality rule»*), ясно представ-

³² Согласно статье 30 (1) Конституции Португалии, запрещены наказания и меры пресечения, лишаящие свободы или ограничивающие ее, если они носят постоянный характер либо установлены на неограниченный или неопределенный срок.

³³ См., например: Уголовные кодексы – Германии (ст. 38 (1)), Австрии (ст. 18 (1)) и т.д.

³⁴ Уголовный кодекс Германии. М.: Изд. «Зерцало», 2000. С. 33.

³⁵ См. подробнее: Уголовное законодательство зарубежных стран. Общая часть / Под ред. И.Д. Козочкина. М., 2001.

ляя себе последствия подобного отказа. Указанное правило, известное также экстрадиционному праву, не допускает осуществления уголовного преследования за деяние, которое не было предусмотрено в требовании о выдаче и защите индивида от несогласованного (т.е. без согласия выдавшего правонарушителя государства) расширения объема уголовной репрессии³⁶. Текст Рамочного решения, как и экстрадиционные договоры, оперирует термином «правило специализации», хотя и используется он для целей упрощенной передачи лиц согласно европейскому ордеру на арест. Прежде всего, ст. 27 (2) («Возможное преследование за иные преступления») предусматривает, что переданное лицо не может преследоваться, осуждаться или лишаться свободы за иное преступление, совершенное до его передачи, чем то, за которое это лицо было передано. Возможные исключения из указанного правила относятся к ситуациям, когда, во-первых, государство-член уведомляет Генеральный секретариат Совета о том, что в его отношениях с другими государствами-членами, направившими аналогичное уведомление, оно считает себя давшим согласие на преследование, осуждение или содержание лица под стражей в целях исполнения наказания в виде лишения свободы или меры безопасности, за любое иное преступление, совершенное до его передачи, помимо преступления, послужившего основанием для последней, если только в конкретном деле исполняющий ордер судебный орган своим решением о передаче лица не установит иное; во-вторых, согласно ст. 27 (3), когда: а) лицо, имея возможность покинуть территорию государства-участника, которому оно было передано, не сделало этого в течение 45 суток после его окончательного освобождения, или когда лицо, покинув территорию данного государства-члена, затем вернулось обратно; б) преступление не влечет наказания в виде лишения свободы или меры безопасности; в) уголовный процесс не дает оснований для применения меры, ограничивающей личную свободу лица; г) лицо подлежит наказанию или мере безопасности, не связанным с лишением свободы, включая денежный штраф или заменяющую его меру, даже если данные наказание или мера способны повлечь за собой ограничение индивидуальной свободы лица; е) лицо согласилось на свою передачу и, когда уместно, заявило одновременно о том, что в соответствии со ст. 13 отказывается от использования правила специализации; ф) лицо

³⁶ См. об этом: *Zairi A. Le principe de la spécialité de l'extradition au regard des droits de l'homme // Libr. Generale de Droit et de Jurisprudence. 1992. Paris. P. 181.*

после его передачи прямо отказалось от использования правила специализации в отношении отдельных преступных деяний, предшествующих его передаче; г) когда исполняющий ордер судебный орган, передавший лицо, дает свое согласие в соответствии с параграфом 4 ст. 27 Рамочного решения.

Система юридических гарантий для лиц, передаваемых согласно европейскому ордеру на арест, предусматривает и особые правила последующей передачи лиц либо экстрадиции. Прежде всего, в соответствии со ст. 28 (4) Рамочного решения без согласия компетентного органа государства-участника, передавшего лицо на основании европейского ордера на арест, не допускается его выдача третьему государству. Причем дача подобного согласия должна соотносываться с обязательствами государства-участника, а также находиться в соответствии с его внутренним законодательством. Например, если лицо передается Швецией согласно ордеру на арест, а затем государство-участник, которому передано лицо, получает от третьей страны запрос об экстрадиции, то шведские компетентные органы должны рассмотреть вопрос о даче согласия выдачу в соответствии со ст. 14 («Правило специализации») и ст. 15 («Повторная выдача третьему государству») Рамочного решения, а также ст. 12 Закона Швеции 1957 г. «Об экстрадиции за преступления». Однако надо иметь в виду, что правило о даче согласия на экстрадицию действует только в отношении третьих, т.е. не являющихся участниками Евросоюза, государств. Что же касается членов европейского объединения, то каждое из них может уведомить Генеральный секретариат Совета о том, что в его отношениях с другими государствами-участниками, направившими подобное уведомление, оно считает себя давшим согласие на передачу лица иному государству-члену, чем государство-член, исполняющее ордер, если передача производится на основании европейского ордера на арест, выданного по преступлению, совершенному до передачи лица. Рамочное решение не могло обойти вниманием и проблему исполнения ордера на арест при наличии конкурирующих запросов, которая регламентируется в ст. 16. С учетом того, что несколько государств-членов могут выдать ордер на арест в отношении одного и того же лица, предусматривается, что вопрос об исполнении ордера решается соответствующим компетентным судебным органом с учетом всех обстоятельств дела, и в частности относительной тяжести преступлений и места их совершения, соответствующих дат ордеров на арест, целей

их выдачи. Указанные данные подлежат учету и в случае конкуренции ордера на арест с запросом об экстрадиции, поступившим от третьего государства. Кроме того, в последнем случае запрашиваемый судебный орган должен иметь в виду и применимые положения соответствующих двусторонних и многосторонних конвенций.

Рамочное решение предусматривает также специальные процессуальные правила, регламентирующие порядок направления ордера на арест (ст. 9), содержания под стражей арестованного лица (ст. 12), судебного рассмотрения дела (ст. 14), принятия решения о передаче лица (ст. 15), уведомления о принятом решении (ст. 22) и т.д. Что же касается сроков и процедуры принятия решения по запросу государства-участника, то согласно ст. 17 (1) европейский ордер на арест должен быть рассмотрен и исполнен в порядке особой срочности. В случае если разыскиваемое лицо соглашается на передачу, то окончательное решение об исполнении европейского ордера на арест должно быть принято в течение 10 дней после дачи указанного согласия. В остальных случаях окончательное решение об исполнении европейского ордера на арест должно быть принято в течение 60 дней с момента задержания лица.

К числу важнейших проблем, которые подлежали урегулированию в связи с введением ордера на арест, относятся соотношение Рамочного решения с другими международно-правовыми документами, регулирующими экстрадицию. Как уже отмечалось, страны Евросоюза являются участниками важнейших международных договоров, принятых в рамках Совета Европы – Европейской конвенции об экстрадиции и двух дополнительных протоколов к ней, а также Европейской конвенции о борьбе с терроризмом 1977 г. В этой связи с 1 января 2004 г. Рамочное решение во взаимоотношениях государств-участников заменяет соответствующие положения вышеуказанных международно-правовых актов в сфере экстрадиции без ущерба для их применения третьими странами. Надо учесть, что введение европейского ордера на арест не сопряжено с полным демонтажем европейского механизма экстрадиции. Конвенция Совета Европы 1957 г., как и прежде, будет регулировать отношения по выдаче государств Евросоюза с другими странами. Упрощенные же процедуры передачи лиц подлежат применению только между государствами, входящими в указанное интеграционное объединение, которые согласно ст. 31 (2) Рамочного решения могут, во-первых, применять двусторонние или многосторонние со-

глашения и договоренности, действующие к моменту принятия Рамочного решения, в той мере, в какой эти соглашения или договоренности позволяют углубить или расширить цели данного решения и содействуют еще большему упрощению или облегчению процедур передачи лиц; во-вторых, после вступления в силу Рамочного решения государства-члены могут заключать двусторонние или многосторонние соглашения и договоренности в той мере, в какой эти соглашения или договоренности позволяют углубить или расширить содержание настоящего Рамочного решения и содействуют еще большему упрощению или облегчению процедур передачи лиц в связи с применением к ним европейского ордера на арест. Принятый документ учитывает также наличие запросов об экстрадиции, которые могут поступить до 1 января 2004 г. В этом случае правовое регулирование будет основываться на существующих договорах о выдаче. Что же касается запросов, полученных после указанной даты, они будут рассматриваться в порядке, предусматриваемом национальными правовыми актами, которые государства-участники Евросоюза должны принять во исполнение Рамочного решения до 31 декабря 2003 г.

Таким образом, общая оценка Рамочного решения свидетельствует о том, что процедуры экстрадиции в том виде, как они осуществлялись в отношениях государств-участников Европейского Союза, заменяются новым механизмом передачи лиц, позволяющим более либерально подходить к вопросам перевода правонарушителей под компетентную уголовную юрисдикцию.

ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

Имплементация международно-правовых норм о защите прав детей в национальное законодательство Монголии

*Жавзандолгор Б.**

В конце двадцатого века человечество признало необходимость изменения отношения к детству как к чрезвычайно значимому этапу в жизни человека, и сегодня вопрос о правах детей становится все более актуальным. Хотя ребёнок обладает теми же правами, что и взрослые, вследствие своего неполного физического и умственного развития и соответственно особых потребностей он должен быть обеспечен особыми правами¹.

Права ребёнка – ключевая категория, определяющая качественные показатели положения детей во всем мире. Основным международно-правовым документом в данной сфере является Конвенция о правах ребёнка, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 г.²

Более половины населения Монголии составляет молодёжь. Поскольку нормальное демократическое развитие страны невозможно без приоритетного решения проблемы обеспечения прав и свобод детей, правительство Монголии должно проделать огромную работу в данной сфере общественных отношений.

Защита прав детей является задачей, объединяющей основные направления социальной и экономической политики государства. Конвенция по правам ребёнка представляет собой международный доку-

* Жавзандолгор Баттогтох – аспирантка кафедры международного права МГИМО (У) МИД России.

¹ А.Д. Гусева, Я.С. Яскевич. Права человека: Учебное пособие. Минск, 2002.

² Положение детей в мире. 2002 г. UNICEF – Детский фонд ООН.

мент, в котором содержатся требования по защите прав и интересов детей. Она была ратифицирована Монголией в 1990 году, после чего в 1996 году был принят первый **Закон о защите прав ребёнка**. Наша страна стала 7-й страной, ратифицировавшей эту конвенцию. Конвенция о правах ребёнка является основополагающим договором по ряду причин, в том числе благодаря её признанию большинством государств в мире и её всеобъемлющему подходу к правам детей.

После того как она стала членом ООН, Монголия присоединилась более чем к 20 Конвенциям в области прав человека.

Монголия принимает ряд мер по имплементации международно-правовых актов в национальное законодательство в области защиты основных прав ребенка³.

Так, в 1999 году она присоединилась к Гаагской конвенции о защите детей и сотрудничестве в области межгосударственного усыновления 1998 года. В соответствии с этим был разработан новый законопроект «О семье», в котором впервые был урегулирован вопрос об усыновлении детей иностранными гражданами. И в том же году Министрствами юстиции и здравоохранения был совместно подготовлен и издан Указ № 237/A/ 287 «О порядке усыновления детей Монголии иностранными гражданами». В нём говорится, что заявления об усыновлении детей иностранными гражданами должны рассматриваться в первую очередь комиссией по иностранным гражданам.

В 2000 году Монголия присоединилась к Конвенции Международной организации труда №182 о запрещении и немедленных мерах по искоренению наихудших форм детского труда. В соответствии с конвенцией между Международной организацией труда и Правительством Монголии был подписан Меморандум «О 2-м этапе международной программы по устранению детского труда».

В 2002 году государственным парламентом был ратифицирован ряд международно-правовых документов:

1. Факультативный протокол к Конвенции о правах ребёнка, касающийся участия детей в вооружённых конфликтах 2000 года.
2. Факультативный протокол к Конвенции о правах ребёнка, касающийся торговли детьми, детской проституции и детской порнографии.
3. Конвенция Международной организации труда № 138 о минимальном возрасте для приёма на работу.

³ National programme of action for the development and protection of children 2002-2010. Ulan-bator. 2002.

Также правительством была одобрена Йокогамская декларация против сексуальной эксплуатации детей.

Между правительством Монголии и ЮНЕСКО подписан совместный меморандум по всеобщей программе деятельности в области образования, План деятельности Дакара до 2015 года. В сентябре 2000 года в Нью-Йорке на Всемирной встрече на высшем уровне в интересах детей была принята Всемирная декларация об обеспечении выживания, защиты и развития детей и План действий по ее осуществлению на 2000-е годы. В соответствии с этим Правительством Монголии была разработана национальная программа «План действий по развитию ребенка». Его целью является создание благоприятных условий для жизни детей, обеспечение их социальной защиты, формирование комплексного решения проблем детей с ограниченными возможностями и семей, в которых они воспитываются, создание условий для их полноценной жизни. Финансировали этот план Детский Фонд ООН и ряд правительственных и неправительственных организаций.

Монголия также заявила о своей поддержке Декларации «Мир, пригодный для жизни детей» и «Целей развития на пороге тысячелетия», принятых на специальной сессии Генеральной Ассамблеи по положению детей, состоявшейся в мае 2002 года. И дальнейшие шаги, предпринимаемые присоединившимися к Конвенции странами, должны в соответствии со ст. 4, относиться к области совершенствования национального законодательства в целях создания механизма защиты прав детей. В соответствии с этой нормой по Конституции Монголии детство охраняется государством. После принятия Монголией в 1996 году национального закона «О защите прав ребенка» органами государственной власти были предприняты целенаправленные меры по защите прав и интересов детей. Сейчас более чем в 60 законов в этой области входят также и обязательства по осуществлению прав детей. Согласно ст. 4 Конвенции в Монголии действуют следующие законы по защите прав детей:

- 1) Закон о защите прав ребёнка 1996 года;
- 2) Уголовный кодекс Монголии;
- 3) Гражданский кодекс Монголии;
- 4) Семейный кодекс Монголии;
- 5) Уголовно-исполнительный кодекс Монголии;
- 6) Закон об иммиграции и выезде за границу по личным делам граждан Монголии;

- 7) Закон об образовании Монголии;
- 8) Закон о медицинском страховании граждан;
- 9) Конституция Монголии 1992 года;
- 10) Гражданский процессуальный кодекс;
- 11) Закон о порядке проведения демонстраций и митингов;
- 12) Закон о гражданстве Монголии и т.д.

Понятие «ребёнок» многозначно и широко используется как по отношению к периоду жизни человека, то есть к детству, так и к периоду физической и умственной незрелости человека. Согласно ст. 1 Конвенции, «ребёнком является каждое человеческое существо до достижения 18-летнего возраста, если по закону, применимому к данному ребёнку, он не достигает совершеннолетия ранее».

В соответствии с **Конституцией Монголии** и ст. 3 Закона о защите прав ребёнка ребёнком считается несовершеннолетнее лицо, не достигшее 18 лет. А в Гражданском кодексе Монголии степень правоспособности ребёнка в зависимости от возраста делится на 3 периода:

- 1) с момента рождения и до достижения возраста 14 лет (**10 ст. 1 п. ГК**);
- 2) несовершеннолетний ребёнок, от 14 до 16 лет (**11 ст. 1 п. ГК**);
- 3) несовершеннолетний от 16 до 18 лет (**12 ст. ГК**).

Таким образом, по монгольскому законодательству ребёнком является человек до достижения им возраста 18 лет.

Закон о защите прав ребёнка состоит из преамбулы и 6 разделов из 26 статей.

В первом разделе изложены цель и задачи закона, определен возраст ребенка как субъекта права, закреплены основные существенные и процедурные права.

Во втором разделе «Права ребенка и ответственность» (4 статьи) подчеркивается важнейшее право ребенка на естественную и необходимую для его нормального развития среду; очерчены границы ответственности родителей и возможность владения имуществом; закреплены экономические, социальные и культурные права: на приобретение культурных ценностей, на образование, труд и отдых, защиту чести и достоинства, некоторые гражданские и политические права, право на свободу, а также включена статья об обязанностях ребенка. В соответствии с ней ребенок имеет следующие обязанности:

- 1) с любовью относиться к родителям и другим людям, помогать старшим и младшим;

- 2) любить родину, окружающую среду и природу;
- 3) обязательно приобрести основное первоначальное образование;
- 4) соблюдать законы, обычаи и принципы государства, уважать обычаи народа;
- 5) охранять здоровье;
- 6) развивать талант⁴.

Третий раздел закрепляет ответственность государства и общества.

Четвертый раздел закрепляет права детей-сирот, инвалидов, несовершеннолетних преступников, детей, пострадавших от различного вида катастроф и оказавшихся в зоне военных действий, и детей-беженцев.

В пятом разделе закрепляются ответственность, план действий по защите прав и интересов детей со стороны правительственных и неправительственных организаций.

Шестой раздел включает заключительные положения, определяющие рамки сотрудничества в интересах детей, контроль за реализацией Закона и ответственность за его нарушение.

Если анализировать закон Монголии «О защите прав ребенка» с точки зрения его соотношения с Конвенцией, то можно отметить следующее. В полном соответствии с основными принципами Конвенции о правах ребенка почти во всех статьях нашего национального закона было юридически закреплено равенство детей во всех сферах жизни, зафиксирован приоритет интересов ребенка, право детей на достойный уровень жизни и условия, необходимые для полноценного физического, умственного и духовного развития. Гражданские и политические права ребёнка достаточно полно закреплены в национальных законах Монголии, чего, к сожалению, мы не можем сказать о социально-экономических и культурных правах.

Одной из форм защиты прав и интересов ребенка в Монголии является оказание детям помощи со стороны международных неправительственных организаций. Они не зависят от правительства, т.к. существуют за счет пожертвований частных лиц и фондов. Общественные организации снабжают молодежь информацией по правовым вопросам, а также оказывают несовершеннолетним иную необходимую помощь, особенно тем, кто остался без попечения родителей.

⁴ Закон о защите прав ребенка. Сборник монгольских законодательных актов по правам ребенка. Улан-Батор. 2002.

Целью государственной социальной политики по улучшению положения детей в Монголии в области воспитания, образования и развития является создание условий для выявления потенциальных возможностей и развития личности ребенка. Принятие в 1996 году ряда важных нормативных актов позволило в известной степени стабилизировать ситуацию и наметить перспективы дальнейшего развития образования.

Сегодня правительство Монголии, суммируя выполнение задач, поставленных в области развития и защиты детей, предпринятых за последние 10 лет, задач по координации деятельности, связанной с реализацией Конвенции ООН о правах ребенка и Всемирной Декларации «Мир, пригодный для жизни детей», принятой в 2002 году Генеральной Ассамблеей ООН, разработало национальную программу «Улучшение развития и защита детей на 2002-2010 годы»⁵.

Эту программу можно рассматривать в качестве важного документа, где определен ряд вопросов, связанных с улучшением положения в области развития и защиты детей: здоровье, правильное питание, образование, развитие, социальное участие, окружающая среда и ряд других многосторонних вопросов. Здесь нужно добавить, что премьер-министр Монголии Намбарын Энхбаяр является председателем Национальной Комиссии по детям.

Согласно **ст. 2 Конвенции**, «государства-участники уважают и обеспечивают все права, предусмотренные настоящей Конвенцией за каждым ребёнком, находящимся в пределах их юрисдикции, без какой-либо дискриминации, независимо от расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального, этнического или социального происхождения, имущественного положения, состояния здоровья и рождения ребёнка, его родителей или законных опекунов или каких-либо иных обстоятельств»⁶.

В соответствии со **ст. 14 Конституции Монголии** в отношении ни одного человека не должна проводиться дискриминация или применяться наказание по признакам национальности, цвета кожи, языка, расы, пола, возраста, религии, образования, здоровья, этнического и

⁵ National programme of action for the development and protection of children 2002-2010. Ulan-Bator.2002.

⁶ Основные направления государственной социальной политики по улучшению положения детей в РФ до 2000 года (план действий в интересах детей). Сборник нормативных актов. М., 1998.

социального происхождения, имущественного и сословного положения, на основе статуса, деятельности, выражаемых взглядов или убеждений.

В **ст. 4 Закона о защите прав ребёнка Монголии** эта норма имплементирована следующим образом: «необходимо придерживаться принципа равенства и не должны подвергаться дискриминации и наказанию ребёнок, его родители, его законные опекуны и попечители из-за национальности, цвета кожи, расы, пола, возраста, религии, образования, социального и этнического происхождения, имущественного и сословного положения, на основе статуса, деятельности и выражения взглядов».

Ст. 70 Уголовного кодекса Монголии запрещает пропаганду с целью дискриминации людей из-за национальности, цвета кожи, расы, языка и пола, и за дискриминацию лиц санкция в виде лишения свободы составляет от 5 до 10 лет. Также в **ст. 151 п. 1, 152 п. 2** говорится, что лица, дискриминирующие людей из-за отношения к религии, права исповедовать или не исповедовать религию, будут привлекаться к уголовной ответственности.

Согласно **ст. 3 п. 1 Конвенции**, «во всех действиях в отношении детей, независимо от того, предпринимаются они государственными или частными учреждениями, занимающимися вопросами социального обеспечения, судами, административными или законодательными органами, первоочередное внимание уделяется наилучшему обеспечению интересов ребёнка».

В **ст. 16 п. 11 Конституции Монголии** прямо указано, что интересы семьи, младенчества и ребёнка берет под свою защиту государство. Это означает, что ребёнок находится под защитой государства. В **ст. 4 п. 2 Закона о защите прав ребёнка** говорится, что «правительство, гражданин, хозяйственная единица, организация при своей деятельности в первую очередь должны придерживаться принципа обеспечения интересов детей».

В **ст. 3 п. 2 Конвенции** говорится: «государства-участники принимают на себя обязательство обеспечить ребёнку такую защиту и заботу, которые необходимы для его благополучия, принимая во внимание права и обязанности его родителей, опекунов или других лиц, несущих за него ответственность по закону, и с этой целью принимают все соответствующие законодательные и административные меры».

В соответствии с этим в **ст. 22 п. 2 ГК** указано что, ребёнок в возрасте от 14 до 18 лет имеет право на защиту и защиту своих законных

интересов. Также в **ст. 22 п. 4** говорится, что законные интересы, права и свободы несовершеннолетних, не достигших 14 лет, перед судом будут защищать их родители, законные опекуны и попечители.

В **ст. 42 Семейного кодекса** Монголии говорится, что перед государством и судом интересы несовершеннолетних должны защищать и нести ответственность их родители, так как они являются законными представителями.

Также в **ст. 3 п. 3 Конвенции** закреплено обязательство «государств-участников обеспечивать, чтобы учреждения, службы и органы, ответственные за заботу о детях или их защиту, отвечали нормам, установленным компетентными органами, в частности в области безопасности и здравоохранения с точки зрения численности и пригодности их персонала, а также компетентного надзора».

В **ст. 47 п. 2 Уголовно-исполнительного кодекса** Монголии отмечено, что в судебном процессе по делам несовершеннолетних обязательно должен участвовать адвокат. Несовершеннолетнему, совершившему преступление, может быть назначено наказание либо передача под надзор, состоящий в возложении обязательств на родителей или на законных опекунов. При допросе несовершеннолетнего, не достигшего 16 лет, обязательно должен присутствовать педагог. Также несовершеннолетний, впервые совершивший преступление, может быть освобожден от лишения свободы или исполнение приговора может быть отложено на срок от 6 месяцев до 2 лет. Также существует норма, разрешающая отложить несовершеннолетнему исполнение приговора о лишении свободы на срок до 3 лет. К несовершеннолетнему, не достигшему 18 лет, совершившему преступление средней степени тяжести, не представляющее большой общественной опасности, могут быть применены принудительные меры воспитательного воздействия.

В **ст. 15 Закона о защите прав ребёнка** закреплена норма о том, что помещения для временного задержания, исправительные и оздоровительные учреждения для несовершеннолетних должны содержаться в чистоте. Далее в **ст. 11 п. 2** говорится о том, что председатели аймака, района в пределах своей компетенции имеют право строить детские дома, школы-интернаты, дома-отдыха, санатории.

В **Уголовном кодексе Монголии в ст. 121** говорится, что если из-за невнимательного отношения преподавателя к работе пострадал ребёнок дошкольного возраста, то педагог будет нести уголовную ответственность.

В ст. 5 и 18 Конвенции закреплены права и обязанности родителей и в соответствующих случаях – членов расширенной семьи и общины, как это предусмотрено местным обычаем, опекунов или других лиц, несущих по закону ответственность за ребёнка, должным образом управлять и руководить ребёнком для реализации закреплённых в настоящей Конвенции прав. Делать это необходимо в соответствии с развивающимися способностями ребёнка.

В Законе о защите прав ребёнка ст. 4 п. 3 закреплена норма о том, что родители ребёнка, законные опекуны и попечители несут одинаковую ответственность за воспитание и развитие детей. Они обязаны заботиться о физическом и психическом здоровье, духовном и нравственном развитии ребенка.

В ст. 41, ст. 42 Семейного кодекса Монголии говорится, что родители несут ответственность за воспитание и развитие своих детей. Опека и защита прав и интересов детей возлагаются на их родителей. **В Законе об образовании Монголии в ст. 39** говорится, что родители, законные опекуны и попечители обязаны обеспечить детей необходимыми условиями при получении ими основного общего образования, а также должны поддерживать и развивать с малых лет проявление талантов и способностей ребёнка, сотрудничать с преподавателем и помогать при выборе профессии.

В ст. 6 п. 1 и п. 2 Конвенции отмечается, что государства-участники признают, что каждый ребенок имеет неотъемлемое право на жизнь, и в максимально возможной степени обеспечивают выживание и здоровое развитие ребенка. **В ст. 16 п. 1** нашей Конституции, это право имплементировано следующим образом: «Гражданин Монголии имеет право на жизнь и право жить в здоровом, безопасном месте».

А в ст. 4 Закона о защите прав ребёнка говорится, что обеспечение прав ребенка на здоровую жизнь, права на развитие и защиту ребенка являются основной обязанностью семьи и государства. **По ст. 5** того же закона ребенок должен жить в здоровом и безопасном месте. **В ст. 61** Закона о здравоохранении Монголии закреплена норма о том, что школы, детские сады и ясли создают условия по обеспечению прав детей на оздоровление и должны проводить воспитательную работу с целью привития детям навыков здорового образа жизни.

Согласно ст. 7 Закона о медицинском страховании граждан, обязательное бесплатное медицинское страхование должны получать несовершеннолетние, не достигшие 16 лет; несовершеннолетние, не до-

стигшие 18 лет, если они учатся в общеобразовательных учреждениях; учащиеся образовательных учреждений и матери, находящиеся в декретном отпуске по уходу за ребёнком до 2 лет.

В 1993 году, согласно постановлению правительства №87, была разработана **Национальная программа развития детей до 2000 года** и в 1996 году – **Национальная программа по устранению нехватки йода**.

Согласно **ст. 7 Конвенции** «ребёнок регистрируется сразу же после рождения и с этого момента имеет право на имя и на приобретение гражданства, а также, насколько это возможно, право знать своих родителей и право на их заботу», также, помимо этого, государства-участники обеспечивают осуществление этих прав в соответствии с их национальным законодательством и выполнение их обязательств согласно соответствующим международным документам в этой области, и в частности в случае, если бы ребёнок не имел гражданства.

В **п. 1 ст. 5 Закона о защите прав ребёнка** закреплена норма о том, что «ребёнок с рождения имеет право на имя и также имеет право быть гражданином Монголии. При рассмотрении вопросов о приобретении монгольского гражданства путем натурализации ребёнка, вопросов о детях иностранных граждан, о детях апатридов они будут регулироваться соответствующими законами Монголии и международными документами». Также в **п. 3** говорится о том, что ребёнок имеет право жить с родителями и право на надлежащую заботу.

Ст. 98 Семейного кодекса Монголии говорит о том, что ребёнок регистрируется в течение 30 дней после рождения; в **ст. 39** говорится, что ребёнок имеет право на имя и на фамилию. **Законом о гражданстве Монголии** определено, что гражданство Монголии приобретается:

- 1) по рождению;
- 2) путём натурализации;
- 3) в случаях, предусмотренных международными договорами, в которых участвует Монголия.

В **ст. 7** этого же закона закреплена норма, что гражданином Монголии считается ребёнок, у которого оба родителя являются гражданами Монголии, или ребёнок, родившийся на территории Монголии, и один из родителей которого является гражданином Монголии, или ребёнок, у которого один из его родителей является гражданином Монголии, а другой – апатридом, он считается гражданином Монголии, не-

смотря на место рождения. Также ребёнок, который родился на территории Монголии и гражданство его родителей неизвестно, считается по закону гражданином Монголии, т.е. в монгольском законодательстве применяется как принцип права почвы, так и принцип права крови.

Статья 8 Конвенции говорит об уважении прав ребёнка на сохранение своей индивидуальности, включая гражданство, имя и семейные связи, не допуская противозаконного вмешательства, и если ребёнок незаконно лишается всех или части какого-либо из элементов своей индивидуальности, государства-участники обеспечивают ему необходимую помощь и защиту для скорейшего восстановления его индивидуальности.

В соответствии со **ст. 7 п. 1 Закона о защите прав ребёнка** предусматривается, что ребёнка нельзя незаконно разлучать с родителями и семьёй, а в п. 3 говорится о том, что ребёнок имеет право на сохранение своей индивидуальности.

Закон о гражданстве Монголии говорит, что если оба родителя или один из них станет гражданином Монголии, то ребёнок, не достигший 16 лет, получит гражданство Монголии. Законом разрешается выйти из гражданства Монголии ребёнку до 16 лет по просьбе его родителей, если оба или один из них вышел из гражданства Монголии. При изменении гражданства ребёнка от 16 до 18 лет требуется его письменное согласие. При необоснованном отказе или продлении без уважительной причины срока рассмотрения заявлений, ходатайств, касающихся вопросов гражданства, возможно обращение с жалобой в соответствующие вышестоящие государственные органы или в суд.

В п. 43 Семейного кодекса закреплена норма о том, что родители вправе требовать возвращения ребёнка любым лицом, удерживающим его не на основании закона.

В ст. 105 Уголовного кодекса говорится о том, что за незаконное усыновление ребёнка лицо наказывается на срок до 6 лет лишения свободы или приговаривается к полутора годам исправительных работ.

Согласно **ст. 9 Конвенции** «ребёнок не должен разлучаться со своими родителями вопреки их желанию, за исключением случаев, когда компетентные органы, согласно судебному решению, определяют в соответствии с применимым законом и процедурами, что такое разлучение необходимо в интересах ребёнка. Такое определение может оказаться необходимым также в том или ином конкретном случае, например, когда родители жестоко обращаются с ребёнком или не заботятся

о нём, или когда родители проживают раздельно и необходимо принять решение относительно места проживания ребёнка». В соответствии с этой нормой в 7-й части **Закона о защите прав ребёнка** установлено, что нельзя незаконно разлучать ребёнка с родителями и с семьёй. Это возможно только по решению суда, в соответствии с применимым законом и процедурами, с целью защиты прав и интересов ребёнка.

Далее, в **ст. 44 Семейного кодекса** говорится, что суд может лишить родителей родительских прав, если они уклоняются от выполнения своих обязанностей или злоупотребляют своими родительскими правами, систематически жестоко обращаются с детьми и если оказывают негативное влияние на воспитание и здоровье ребёнка.

В **ст. 9 п. 2 Конвенции** говорится, что в ходе любого разбирательства в соответствии с п. 1 настоящей статьи всем заинтересованным сторонам предоставляется возможность участвовать в разбирательстве и излагать свою точку зрения.

В **ст. 22 ГПК Монголии** закреплена норма, согласно которой несовершеннолетние в возрасте от 14 до 18 лет вправе лично защищать свои права и интересы, охраняемые законом. Суд обязан привлечь к делу, касающемуся ребёнка, его и законных опекунов. Участники процесса должны:

- 1) быть ознакомлены с требованием, относящимся к гражданскому иску, с момента окончания предварительного следствия;
- 2) знакомиться с материалами дела;
- 3) участвовать в процессе;
- 4) задавать вопросы другим участникам.

В **п. 3 ст. 5 Закона о защите прав ребёнка** установлено, что в случае раздельного проживания ребёнка с родителями ребёнок имеет право на постоянное общение с каждым из них. Ребёнок вправе выражать свое мнение при выборе, с кем жить, в случае расторжения брака родителей. Здесь же в п. 7 сказано, что ребёнок имеет право отказаться от законной связи с родителями, с опекунами и с попечителями при нарушении его прав, и восстановить связь при изменении этих обстоятельств. В **ст. 9 п. 4 Конвенции** говорится, что при аресте, тюремном заключении, высылке, депортации, или смерти одного или обоих родителей или ребёнка государство-участник предоставляет родителям, ребёнку или, если это необходимо, другому члену семьи по их просьбе необходимую информацию в отношении местонахождения отсутствующей

щего члена (членов) семьи. В соответствии со **ст. 16 п. 13 Конституции** причину и основание ареста задержанного обязаны сообщить в установленное законом время его семье, адвокату. В **ст. 16 п. 12** рассматриваемого закона говорится, что гражданин Монголии имеет право подать заявление, жалобу на рассмотрение и на решение государственного чиновника в установленное законом время. В обязанности должностного лица входит рассмотрение заявлений и жалоб граждан в установленном законом порядке.

В **ст. 4, ст. 5 Закона о защите прав ребёнка** следующим образом закреплён один из принципов прав человека: «ребёнок вправе искать и получать необходимую информацию».

Ст. 10 п. 2 Конвенции гласит: «ребёнок, родители которого проживают в различных государствах, имеет право поддерживать на регулярной основе, за исключением особых обстоятельств, личные отношения и прямые контакты с обоими родителями, и участники уважают право ребёнка и его родителей покинуть любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну».

В **ст. 16, ст. 18 Конституции** установлено, что гражданин Монголии имеет право свободно передвигаться по территории своей страны, выбирать постоянное или непостоянное место жительства, выезжать за её пределы, возвращаться в свою страну. В отношении права выезжать за границу, приобретать постоянное место жительства действуют только такие ограничения, какие установлены законом для охраны безопасности населения и общественного порядка.

Статья 5 Закона о защите прав ребёнка предусматривает, что ребёнок, в случае отдельного проживания с обоими родителями или с одним из родителей, имеет право поддерживать с ними постоянную связь и вправе покидать страну, постоянно жить за границей, искать убежища в других странах и возвращаться в свою страну вместе с родителями, с опекуном и с попечителем.

В **ст. 7 Закона об иммиграции и выезде за границу по личным делам граждан Монголии** несовершеннолетние и люди с ограниченной дееспособностью при выезде за границу по личным делам должны выезжать только с родителями, с опекуном и с попечителем. А при иммиграции гражданина 16-18 лет вместе с родителями, с опекуном и с попечителем его согласие должно быть подано в письменной форме. **Законом о защите прав ребёнка (ст. 7 п. 4)** запрещается незаконно вывозить детей за границу и ввозить детей из-за границы согласно **ст. 11 Конвенции**.

Статья 12 Конвенции утверждает право ребёнка, способного сформулировать свои собственные взгляды, свободно выражать их по всем вопросам, затрагивающим его, причём взглядам ребёнка уделяется должное внимание в соответствии с его возрастом и зрелостью, и с этой целью ребёнку, в частности, предоставляется возможность быть заслушанным в ходе любого судебного или административного разбирательства, затрагивающего его интересы. По **ст. 13 Конвенции** ребёнок имеет право свободно выражать свое мнение. Это право включает свободу искать, получать и передавать информацию и идеи любого рода независимо от границ, в устной, письменной или печатной форме с помощью произведений искусства или с помощью других средств по выбору ребёнка, но при осуществлении этого права могут быть некоторые ограничения, предусмотренные законом.

В соответствии со **ст. 16 п. 16 Конституции** гражданин Монголии имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение своих взглядов.

В **ст. 6.5 Закона о защите прав ребёнка** говорится, что ребёнок имеет право на свободу мысли, право искать и получать информацию. В **ст. 8.3 Закона** предусматривается, что ребёнок имеет право свободно выражать свое мнение по поводу касающихся его вопросов: обучения, процедуры лечения, ухода, опеки и других видов обслуживания.

В **ст. 22 Гражданского процессуального кодекса** указывается, что родители, опекуны и попечители несовершеннолетнего лица, не достигшего 14 лет, должны защищать перед судом его право на свободу, права и интересы, охраняемые законом. Несовершеннолетние от 14 до 18 лет имеют право лично защищать свои права и интересы перед судом.

В **ст. 47 УПК** установлено, что в процессе судебного разбирательства в отношении несовершеннолетнего обязательно должен присутствовать адвокат.

Статья 14 Конвенции устанавливает, что государства-участники должны уважать право ребёнка на свободу мысли, совести и религии, а также права и обязанности родителей, законных опекунов руководить методами, согласующимися с развивающимися способностями ребёнка, свободой исповедовать свою религию или веру. Ограничения могут быть только в том случае, если это противоречит государственной безопасности, общественному порядку, нравственности и здоровью населения или защите основных прав и свобод других лиц.

Конституцией установлено, что граждане Монголии имеют право на свободу исповедовать любую религию, а также имеют право на свободу мысли, убеждений и взглядов.

Законом о защите прав ребёнка установлено, что каждый ребёнок имеет право свободно выражать своё мнение и исповедовать религию. Ребёнок может иметь религиозное образование по просьбе родителей, законных опекунов и попечителей, при этом запрещается привлекать его обманным путём к религиозной деятельности или заставлять принимать и исповедовать религиозное учение.

В ст. 3 Закона об отношении государства к религии закреплены и положения о том, что любая вера является сугубо личным делом каждого человека. Строго запрещается: отражать в официальном документе религиозное положение человека без его на то согласия, принуждать гражданина иметь или принимать религию, ограничивать свободу человека, дискриминировать его из-за отношения к религии или по способу её исповедования, издеваться над человеком, вести деятельность, ведущую к расколу религиозной группы.

В ст. 151 п. 1 Уголовного кодекса говорится, что наказание применяется к лицу, признанному виновным за применение насилия или за угрозу применить насилие, посягающему на право человека исповедовать религию, и заключается в лишении свободы на срок до 1 года или наложении штрафа в сумме от 10.000 до 25.000 тугриков. Лицо, принудившее ребёнка посещать церковь, церковную школу или обманным путём привлекшее его к религиозной деятельности и заставившее исповедовать религиозное учение, может быть наказано на срок до 3 лет лишения свободы. Также **ст. 152 п. 1 Уголовного кодекса** говорит, что за дискриминацию человека из-за его отношения к религии виновный подлежит наказанию на срок до 3 лет лишения свободы или штрафу на сумму от 25.000 до 50.000 тугриков.

Статья 15 Конвенции говорит, что ребёнок имеет право на свободу ассоциаций и свободу мирных собраний, и в отношении данного права не могут применяться какие-либо ограничения, кроме тех, которые применяются в соответствии с законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья или нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц.

В соответствии со **ст. 16 п. 10 Конституции** граждане Монголии имеют право на свободу ассоциаций и на право организаций, на право

образования партий для защиты своих и общественных интересов, и убеждений. Запрещается дискриминация человека за вступление в члены любой партии и общественной организации, или репрессии по отношению к лицу за то, что он является членом какой-либо ассоциации. Здесь же в п.16 отмечается, что гражданин Монголии имеет право на участие в мирных демонстрациях и митингах.

В ст. 8 п. 2 Закона о защите прав ребёнка отмечается, что дети имеют право на свободу ассоциаций, общественных организаций и мирных собраний. Также дети имеют право на свободу изложения своих взглядов.

Статья 8 п. 1 Закона о порядке проведения демонстраций и митингов запрещает проведение демонстраций и митингов с целью пропаганды войны, дискриминации по отношению к расе, национальности, цвету кожи, языку, полу, возрасту, религии, социальному происхождению, для призыва к незаконному свержению правительства, для совершения террористических актов, для призыва к актам беспорядков против национальной безопасности и общественного порядка.

В ст. 142 п. 1 Уголовного кодекса говорится, что за дискриминацию человека по отношению к праву быть членом любой партии, общественной организации и ассоциации или при ограничении прав человека виновный подвергается наказанию на срок до 3 лет лишения свободы или штрафа на сумму от 5.000 до 100.000 тугриков.

Норма ст. 16 Конвенции, где говорится, что ни один ребенок не может быть объектом произвольного или незаконного вмешательства в осуществление его права на личную жизнь, семейную жизнь, неприкосновенность жилища или тайну корреспонденции или незаконного посягательства на его честь и репутацию, изложена в следующих законах Монголии:

1) в ст. 16 п. 13 Конституции запрещается посягательство на честь и репутацию гражданина Монголии и законом охраняется его личная жизнь, семейная жизнь, неприкосновенность жилища или тайна корреспонденции;

2) ст. 7 п. 3 Закона о защите прав ребёнка предусматривает, что законом охраняется неприкосновенность жилища, тайна корреспонденции и личной жизни ребёнка.

После принятия закона «О защите прав ребёнка» более чем в 61 закон в области защиты прав ребёнка входят различные нормы по реализации прав детей. Но, несмотря на это, нам предстоит ещё ре-

шить множество вопросов по их осуществлению на практике, по предотвращению нарушения прав ребенка, широкого внедрения образовательных программ по основополагающим документам в области прав ребенка по следующим вопросам:

- фактическое положение детей, необходимость в поэтапном и экономически обоснованном принятии нормативных актов;
- защита прав монгольских детей, находящихся за рубежом, в том числе меры, подлежащие отражению в международных договорах;
- защита детей от незаконного перемещения, в том числе за границу;
- установление более жестких санкций и ответственности лиц, виновных в детском травматизме и причинении другого ущерба здоровью детей и подростков;
- создание правовой базы по профилактике безнадзорности и правонарушений подростков;
- создание необходимых условий для исправления и перевоспитания несовершеннолетних правонарушителей; разработка правил трудоустройства подростков, возвращающихся из мест лишения свободы;
- защита прав детей в случае развода, процедуры передачи детей, оставшихся без попечения родителей, на воспитание в семью;
- установление механизма взыскания и порядка уплаты алиментов и исполнения судебных решений о взыскании алиментов.

МЕЖДУНАРОДНОЕ ЧАСТНОЕ ПРАВО

ПОСЛЕДСТВИЯ ВСТУПЛЕНИЯ В СИЛУ АПК РФ 2002 г. ДЛЯ МЕЖДУНАРОДНОГО КОММЕРЧЕСКОГО АРБИТРАЖА В РОССИИ*

*Муранов А.И.***

Нормы Закона РФ «О международном коммерческом арбитраже»

Далее будут рассмотрены нормы данного Закона, упоминающие о государственных судах и о взаимодействии международного коммерческого арбитража с такими судами.

1. Статья 5: *«По вопросам, регулируемым настоящим Законом, никакое судебное вмешательство не должно иметь места, кроме как в случаях, когда оно предусмотрено в настоящем Законе».*

Данный принцип должен считаться основополагающим при взаимодействии государственных арбитражных судов и международного коммерческого арбитража. Вызывает сожаление то, что он не нашел какого-либо отражения в АПК РФ. Впрочем, объяснение этому очевидно и состоит в нежелании государственных арбитражных судов ограничивать свою компетенцию. Не нашел он отражения и в Федеральном законе от 24 июля 2002 г. № 102-ФЗ «О третейских судах в Российской Федерации»¹, что также не удивительно, учитывая общность разработки этого Закона и АПК РФ 2002 г.

* Публикуем вторую часть статьи. Первая часть была опубликована в № 3/2003.

** Муранов Александр Игоревич – к.ю.н., доцент кафедры международного частного и гражданского права МГИМО (У) МИД России, коллегия адвокатов «Муранов, Черняков и Партнеры» (www.rospravo.ru).

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 30. – Ст. 3019.

2. Пункт 2 статьи 6: «*Функции, указанные в пункте 3 статьи 16 и в пункте 2 статьи 34, выполняются Верховным Судом республики в составе Российской Федерации, краевым, областным, городским судом, судом автономной области и судом автономного округа по месту арбитража*». При этом пункт 3 статьи 16 данного Закона устанавливает: «*Третейский суд может вынести постановление по заявлению, указанному в пункте 2 настоящей статьи, либо как по вопросу предварительного характера, либо в решении по существу спора. Если третейский суд постановит как по вопросу предварительного характера, что он обладает компетенцией, любая сторона может в течение 30 дней после получения уведомления об этом постановлении просить суд, указанный в пункте 2 статьи 6, принять решение по данному вопросу; такое решение не подлежит обжалованию. Пока просьба стороны ожидает своего разрешения, третейский суд может продолжать разбирательство и вынести арбитражное решение*». А пункт 2 статьи 34 этого Закона гласит: «*Арбитражное решение может быть отменено судом, указанным в пункте 2 статьи 6, лишь в случае, если...*».

На сегодня пункт 2 статьи 6 Закона РФ «О международном коммерческом арбитраже» свое значение почти что утратил (ниже будет объяснено, почему «почти что»). Что касается пункта 2 статьи 34 этого Закона, то теперь статья 230 АПК РФ предусматривает: «*1. Правила, установленные в настоящем параграфе, применяются при рассмотрении арбитражным судом заявлений об оспаривании решений третейских судов и международных коммерческих арбитражей, принятых на территории Российской Федерации (третейские суды). ...*

3. *Заявление об отмене решения третейского суда подается в арбитражный суд субъекта Российской Федерации, на территории которого принято решение третейского суда, в срок, не превышающий трех месяцев со дня получения оспариваемого решения стороной, обратившейся с заявлением, если иное не установлено международным договором Российской Федерации или федеральным законом*» (выделено мною. – М.А.).

Вопрос о пункте 3 статьи 16 Закона РФ «О международном коммерческом арбитраже» более сложен. Дело в том, что статья 235 АПК РФ предусматривает: «*1. В случаях, предусмотренных международным договором Российской Федерации и федеральным законом, любая сто-*

рона третейского разбирательства может обратиться в арбитражный суд с заявлением об отмене постановления третейского суда предварительного характера о наличии у него компетенции.

2. Заявление по вопросу компетенции третейского суда может быть подано в течение месяца после получения стороной уведомления о постановлении третейского суда, указанном в части 1 настоящей статьи.

3. Арбитражный суд рассматривает заявление по вопросу компетенции третейского суда по правилам, предусмотренным настоящим параграфом.

4. По результатам рассмотрения заявления арбитражный суд выносит определение об отмене постановления третейского суда о наличии у него компетенции или об отказе в удовлетворении требования заявителя».

Попытка заменить данными нормами пункт 3 статьи 16 Закона РФ «О международном коммерческом арбитраже» очевидна: обращает на себя внимание совпадение и в продолжительности срока, в течение которого подается заявление, и во введении невозможности обжалования принятого определения (только в Законе РФ «О международном коммерческом арбитраже» о такой невозможности говорится прямо, тогда как отсутствие упоминания о возможности обжалования означает в данном случае согласно нормам АПК РФ отсутствие таковой возможности). Однако это действительно не более чем попытка заменить пункт 3 статьи 16 упомянутого Закона, а не полноценная его замена.

Нормы статьи 235 АПК РФ входят в состав параграфа 1 «Производство по делам об оспаривании решений третейских судов» главы 30 АПК РФ, который начинается с приведенной выше статьи 230. Однако часть 1 такой статьи 230 АПК РФ распространяет правила указанного параграфа только на рассмотрение арбитражными судами заявлений об оспаривании решений третейских судов и международных коммерческих арбитражей, принятых на территории Российской Федерации. Между тем заявление об отмене постановления третейского суда предварительного характера о наличии у него компетенции не идентично заявлению об оспаривании решения третейского суда. Ввиду этого можно пытаться утверждать, что часть 3 статьи 230 АПК РФ («*Заявление об отмене решения третейского суда подается в арбитражный суд субъекта Российской Федерации, на территории которого принято решение третейского суда, в срок, не превышающий трех месяцев со дня получения оспариваемого решения стороной, обратившейся*

ся с заявлением, если иное не установлено международным договором Российской Федерации или федеральным законом») к рассмотрению заявления об отмене постановления третейского суда предварительного характера о наличии у него компетенции не применима, равно как и не применимы к такому рассмотрению и иные нормы АПК РФ по поводу подведомственности государственным арбитражным судам споров по поводу решений третейских судов, тем более что в этих нормах специально о рассмотрении в таких судах заявлений об отмене постановлений третейских судов предварительного характера о наличии у них компетенции не упоминается.

Кроме того, вызывает вопросы и формулировка части 1 статьи 235 АПК РФ, приведенной выше: идет ли в ней речь о том, что международный договор Российской Федерации или федеральный закон должны прямо предусматривать наличие у государственного арбитражного суда права рассматривать заявление об отмене постановления третейского суда предварительного характера о наличии у него компетенции для того, чтобы государственный арбитражный суд мог такое заявление рассматривать, или же международный договор Российской Федерации или федеральный закон должны просто предусматривать право любой стороны третейского разбирательства обращаться в какой-либо государственный суд с заявлением об отмене постановления третейского суда предварительного характера о наличии у него компетенции для того, чтобы государственный арбитражный суд мог такое заявление рассматривать?

В итоге желающие могут пытаться утверждать, что правилен именно первый из двух приведенных выше вариантов, а поскольку не имеется федерального закона, который предусматривал бы наличие у государственного арбитражного суда права рассматривать заявление об отмене постановления третейского суда предварительного характера о наличии у него компетенции, то тогда получается, что такое заявление подлежит рассмотрению Верховным Судом республики в составе Российской Федерации, краевым, областным, городским судом, судом автономной области и судом автономного округа по месту международного коммерческого арбитража, как это устанавливают неотмененные пункт 3 статьи 16 и пункт 2 статьи 6 Закона РФ «О международном коммерческом арбитраже».

Конечно же, можно использовать и иное толкование, однако неясность в любом случае остается.

Таким образом, совсем непонятно, почему в АПК РФ не была внесена норма о том, что любая сторона третейского разбирательства во всех случаях вообще может обратиться в арбитражный суд с заявлением об отмене постановления третейского суда предварительного характера о наличии у него компетенции, а не только в случаях, предусмотренных международным договором Российской Федерации и федеральным законом, и почему в АПК РФ не было указано прямо, что такое заявление подлежит рассмотрению в арбитражном суде субъекта Российской Федерации по месту третейского суда? Очевидно, что в данном случае имеет место либо юридико-техническое упущение, либо неполное понимание специфики отношений, попытка урегулировать которые была сделана рассматриваемыми нормами, либо осознанное допущение такой неясности.

Далее, не может вызывать вопросов и часть 3 статьи 235 АПК РФ (*«Арбитражный суд рассматривает заявление по вопросу компетенции третейского суда по правилам, предусмотренным настоящим параграфом»*). Ссылка на то, что арбитражный суд рассматривает заявление по вопросу компетенции третейского суда по правилам, предусмотренным параграфом 1 «Производство по делам об оспаривании решений третейских судов» главы 30 АПК РФ, является слишком абстрактной. Нужно ли понимать ее так, что к такому заявлению прилагаются все те же документы, что и к заявлению об оспаривании решения третейского суда? Далее, будет ли государственный арбитражный суд руководствоваться при рассмотрении заявления по вопросу компетенции третейского суда правилами статьи 233 АПК РФ об основаниях для отмены решения третейского суда?

Наконец, обращает на себя внимание и отказ от повторения в статье 235 АПК РФ правила пункта 3 статьи 16 Закона РФ «О международном коммерческом арбитраже» о том, что пока просьба стороны по вопросу компетенции третейского суда ожидает своего разрешения, третейский суд может продолжать разбирательство и вынести арбитражное решение. Думается, что это отсутствие такого правила опять-таки продиктовано нежеланием государственных арбитражных судов делиться с третейскими судами какой-либо компетенцией, ввиду чего представляется, что государственные арбитражные суды будут исходить из того, что в соответствующих условиях международный коммерческий арбитраж не может продолжать разбирательство и не может вынести арбитражное решение, пусть даже в пункте 3 ста-

тьи 16 Закона РФ «О международном коммерческом арбитраже» и говорится об ином.

В итоге можно придти к выводу либо о неудачности формулировок статьи 235 АПК РФ либо о намеренной их неясности.

3. Пункт 1 статьи 8: *«Суд, в который подан иск по вопросу, являющемуся предметом арбитражного соглашения, должен, если любая из сторон попросит об этом не позднее представления своего первого заявления по существу спора, прекратить производство и направить стороны в арбитраж, если не найдет, что это соглашение недействительно, утратило силу или не может быть исполнено».*

Об этой норме уже было сказано выше в пункте 8 раздела «Нормы АПК РФ» настоящей статьи.

4. Статья 9: *«Обращение стороны в суд до или во время арбитражного разбирательства с просьбой о принятии мер по обеспечению иска и вынесение судом определения о принятии таких мер не являются несовместимыми с арбитражным соглашением».*

Эта норма уже была рассмотрена выше в пункте 6 раздела «Нормы АПК РФ» настоящей статьи.

5. Пункт 3 статьи 16 «Право третейского суда на вынесение постановления о своей компетенции».

Он был проанализирован в пункте 2 настоящего раздела.

6. Статья 17: *«Если стороны не договорились об ином, третейский суд может по просьбе любой стороны распорядиться о принятии какой-либо стороной таких обеспечительных мер в отношении предмета спора, которые он считает необходимыми. Третейский суд может потребовать от любой стороны предоставить надлежащее обеспечение в связи с такими мерами».*

К сожалению, в АПК РФ даже не упомянуто о том, каким образом должны реализовываться меры, о которых в соответствии со статьей 17 Закона РФ «О международном коммерческом арбитраже» может распорядиться международный коммерческий арбитраж, хотя нормы об этом именно в АПК РФ были бы очень уместны.

Соответственно, встают вопросы и в отношении пункта 6 приложения 1 «Положение о Международном коммерческом арбитражном суде при Торгово-промышленной палате Российской Федерации» к данному Закону (*«По делам, подлежащим рассмотрению в Международном коммерческом арбитражном суде, председатель Суда может по просьбе стороны установить размер и форму обеспечения требова-*

ния)), равно как и в отношении пунктов 4 и 6 приложения 2 «Положение о Морской арбитражной комиссии при Торгово-промышленной палате Российской Федерации» к этому же Закону («4. По делам, подлежащим рассмотрению Морской арбитражной комиссией, председатель Комиссии может по просьбе стороны установить размер и форму обеспечения требования и, в частности, вынести постановление о наложении ареста на находящиеся в российском порту судно или груз другой стороны»; «6. Порядок реализации обеспечения, предоставленного на основании статьи 4 настоящего Положения, устанавливается председателем Морской арбитражной комиссии по вступлении ее решения в законную силу»).

Нет никаких сомнений, что молчание АПК РФ по этому поводу совсем не случайно: государственные арбитражные суды не хотят признавать, что международный коммерческий арбитраж может распоряжаться о принятии обеспечительных мер. По их мнению, это только их собственная прерогатива. В этой связи уместно привести почти полностью письмо ВАС РФ от 27 февраля 2001 г. № С1-4/СМП-158 «О проекте федерального закона «О внесении изменений и дополнений в приложение II к Закону Российской Федерации «О международном коммерческом арбитраже», направленного в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (к пункту 137 протокола № 61 заседания Совета Государственной Думы от 23 января 2001 г.)²: «В названном проекте предлагается предоставить третейскому суду право ареста морских судов.

Данное предложение базируется на некоторых нормах российского законодательства.

В настоящее время пункт 4 приложения II (Положение о Морской арбитражной комиссии) к Закону Российской Федерации от 7 июля 1993 года № 5338-1 «О международном коммерческом арбитраже» предусматривает, что председатель Морской арбитражной комиссии вправе выносить постановление о наложении ареста на находящееся в российском порту судно. Затем такое же положение повторено в Кодексе торгового мореплавания Российской Федерации от 30 апреля 1999 года № 81-ФЗ, который также предусматривает, что постановление о наложении ареста может выносить третейский суд по морским делам.

² Не опубликовано. Содержится в справочной правовой системе «Гарант».

Однако данные положения противоречат как нормам международного договора Российской Федерации, так и правоприменительной практике иностранных государств. Право налагать аресты – прерогатива государственных судебных органов. Указанная функция судебной системы базируется на невозможности передачи публичных функций органов государственной власти частным структурам, которыми и являются третейские суды.

6 января 1999 года Федеральным законом № 13-ФЗ Российская Федерация присоединилась к Международной конвенции об унификации некоторых правил, касающихся ареста морских судов (Брюссельская конвенция 1952 года).

В статье 4 этой Конвенции предусмотрено, что судно может быть арестовано только на основании решения суда или другой компетентной судебной власти договаривающегося государства, в котором налагается арест. Причем анализ пункта 3 статьи 7 Конвенции показывает, что арбитраж (третейский суд) не подпадает под понятие «другой компетентной судебной власти», поскольку они упоминаются раздельно. Предусматривается, что лишь суд или иная компетентная судебная власть вправе выносить постановления о наложении ареста, разрешать лицу, в чьем владении находится судно, эксплуатировать его при предоставлении этим лицом достаточной гарантии или иного обеспечения, а также решать все иные вопросы эксплуатации судна во время ареста.

Такова международная практика. Ни в одной стране мира третейскому суду не предоставлено право выносить постановления о наложении ареста на морские суда. Это обусловлено многочисленными причинами.

Прежде всего, арест представляет собой обеспечительную меру, имеющую публичный характер, поскольку она связана с установлением ограничений субъективных прав лиц, в частности права свободно распоряжения имуществом. Передача публичных функций частным лицам не совместима с концепцией правового государства. Третейский суд представляет собой негосударственную форму разрешения экономических споров, основанную на соглашении сторон и осуществляемую на платной основе.

Решение о наложении ареста в государственных судах принимается в рамках строгих процессуальных правил, гарантирующих права участвующих в споре лиц, тогда как процедура третейского разбира-

тельства зачастую подробно не урегулирована, что может повлечь за собой серьезные нарушения прав сторон.

Морские суда представляют собой имущество, имеющее значительную не только материальную, но и культурную ценность. В связи с этим государство должно особенно тщательно следить за правильностью и обоснованностью принимаемых решений, тогда как полномочия государства по контролю за принятием решений третейскими судами ограничиваются лишь возможностью проверки этих решений в процедуре обжалования и при запрете исполнения такого решения государственным судом по ходатайству одной из сторон по основаниям, указанным в пункте 2 статьи 34 Закона Российской Федерации «О международном коммерческом арбитраже».

Кроме того, необходимо отметить, что передача полномочий на принятие постановлений о наложении ареста на морские суда Московской арбитражной комиссии влечет за собой значительные финансовые потери для государства. Это связано с тем, что суд на основании статьи 5 Брюссельской конвенции вправе принять решение об освобождении судна при предоставлении достаточной гарантии или иного обеспечения. Следовательно, до рассмотрения дела по существу государство имело бы возможность использовать денежные средства, перечисленные на депозитные счета уполномоченных банков или казначейства. В противном случае эти средства будут поступать на депозитные счета коммерческих структур.

Необходимо также отметить, что согласно Федеральному закону Российской Федерации «Об исполнительном производстве» арест осуществляется службой судебных приставов. В соответствии со статьями 7 и 8 данного Закона исполнительное производство по решениям Международного коммерческого суда возбуждается лишь после подтверждения этих решений государственным судом. Таким образом, для наложения ареста Морской арбитражной комиссии необходимо получить экзекватуру государственного суда, что означает прохождение двойной процедуры, влечет значительные задержки во времени и потерю основного свойства ареста как обеспечительной меры: его срочность.

Пункт 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации предусматривает, что если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. В связи с этим не-

обходимо подчеркнуть, что поскольку существующие положения пункта 4 Положения о Морской арбитражной комиссии и изменения, предлагаемые для внесения в него, противоречат международному договору Российской Федерации и установившейся международной практике, то они могут оказаться неэффективными и нерациональными в свете развития международных морских связей Российской Федерации.

С учетом изложенного внесение изменений в пункт 4 приложения II (Положение о Морской арбитражной комиссии) к Закону Российской Федерации от 7 июля 1993 года № 5338-1 «О международном коммерческом арбитраже» представляется нецелесообразным».

В данном письме много неточностей и умолчаний, но это уже предмет для отдельного исследования.

В любом случае «закат» статье 17 Закона РФ «О международном коммерческом арбитраже» обеспечен.

7. Еще одним недостатком АПК РФ является то, что в нем никак не отражена проблематика, указанная в статье 27 Закона РФ «О международном коммерческом арбитраже»: *«Третейский суд или сторона с согласия третейского суда могут обратиться к компетентному суду Российской Федерации с просьбой о содействии в получении доказательств. Суд может выполнить эту просьбу, руководствуясь правилами, касающимися обеспечения доказательств, в том числе судебных поручений».* Причина этого все та же: государственные арбитражные суды не хотят признавать, что международный коммерческий арбитраж может просить их о содействии в получении доказательств. Такое признание означало бы признание за международным коммерческим арбитражем определенного важного статуса, на что система государственных арбитражных судов никогда не пойдет. Соответственно, в том, что статья 27 Закона РФ «О международном коммерческом арбитраже» будет применяться государственными арбитражными судами, имеются большие сомнения, если не сказать большего.

8. Пункт 4 статьи 1: *«Настоящий Закон не затрагивает действия какого-либо другого закона Российской Федерации, в силу которого определенные споры не могут передаваться в арбитраж или могут быть переданы в арбитраж только в соответствии с положениями иными, нежели те, которые содержатся в настоящем Законе».* Подпункт 2 пункта 2 статьи 34: *«Арбитражное решение может быть отменено судом, указанным в пункте 2 статьи 6, лишь в случае, если:*

...

2) суд определит, что:

объект спора не может быть предметом арбитражного разбирательства по закону Российской Федерации;». Подпункт 2 пункта 1 статьи 36: *«1. В признании или приведении в исполнение арбитражного решения, независимо от того, в какой стране оно было вынесено, может быть отказано лишь: ...*

2) если суд найдет, что:

объект спора не может быть предметом арбитражного разбирательства по закону Российской Федерации;».

Одной из особенностей АПК РФ 2002 г. является то, что в нем серьезно расширен перечень вопросов, относящихся к исключительной подсудности российских государственных арбитражных судов, а также к их исключительной компетенции в контексте международного гражданского процесса.

Так, статья 38 АПК предусматривает: *«1. Иски о правах на недвижимое имущество предъявляются в арбитражный суд по месту нахождения этого имущества.*

2. Иски о правах на морские и воздушные суда, суда внутреннего плавания, космические объекты предъявляются в арбитражный суд по месту их государственной регистрации.

3. Иск к перевозчику, вытекающий из договора перевозки грузов, пассажиров и их багажа, в том числе в случае, если перевозчик является одним из ответчиков, предъявляется в арбитражный суд по месту нахождения перевозчика.

4. Заявление о признании должника банкротом подается в арбитражный суд по месту нахождения должника.

5. Заявление об установлении фактов, имеющих юридическое значение, подается в арбитражный суд по месту нахождения или месту жительства заявителя, за исключением заявления об установлении фактов, имеющих юридическое значение для возникновения, изменения или прекращения прав на недвижимое имущество, которое подается в суд по месту нахождения недвижимого имущества.

6. Заявление об оспаривании решений и действий (бездействия) судебного пристава-исполнителя подается в арбитражный суд по месту нахождения судебного пристава-исполнителя.

7. Заявления по спорам между российскими организациями, осуществляющими деятельность или имеющими имущество на территории иностранного государства, подаются в арбитражный суд по

месту государственной регистрации на территории Российской Федерации организации-ответчика.

Заявления по спорам между российскими организациями, осуществляющими деятельность или имеющими имущество на территории иностранного государства и не имеющими государственной регистрации на территории Российской Федерации, подаются в Арбитражный суд Московской области.

8. Заявления об оспаривании решения третейского суда и о выдаче исполнительного листа на принудительное исполнение решения третейского суда подаются в арбитражный суд субъекта Российской Федерации, на территории которого принято решение третейского суда.

9. Заявление о признании и приведении в исполнение решений иностранных судов и иностранных арбитражных решений подается стороной, в пользу которой состоялось решение иностранного суда, в арбитражный суд субъекта Российской Федерации по месту нахождения или месту жительства должника либо, если место нахождения или место жительства должника неизвестно, по месту нахождения имущества должника.

10. Встречный иск независимо от его подсудности предъявляется в арбитражный суд по месту рассмотрения первоначального иска».

Далее, статья 248 АПК РФ устанавливает: «1. К исключительной компетенции арбитражных судов в Российской Федерации по делам с участием иностранных лиц относятся дела:

1) по спорам в отношении находящегося в государственной собственности Российской Федерации имущества, в том числе по спорам, связанным с приватизацией государственного имущества и принудительным отчуждением имущества для государственных нужд;

2) по спорам, предметом которых являются недвижимое имущество, если такое имущество находится на территории Российской Федерации, или права на него;

3) по спорам, связанным с регистрацией или выдачей патентов, регистрацией и выдачей свидетельств на товарные знаки, промышленные образцы, полезные модели или регистрацией других прав на результаты интеллектуальной деятельности, которые требуют регистрации или выдачи патента либо свидетельства в Российской Федерации;

4) по спорам о признании недействительными записей в государственных реестрах (регистры, кадастры), произведенных компетентным органом Российской Федерации, ведущим такой реестр (регистр, кадастр);

5) по спорам, связанным с учреждением, ликвидацией или регистрацией на территории Российской Федерации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, а также с оспариванием решений органов этих юридических лиц.

2. В исключительной компетенции арбитражных судов в Российской Федерации находятся также предусмотренные в разделе III настоящего Кодекса дела с участием иностранных лиц, возникающие из административных и иных публичных правоотношений».

Наконец, часть 1 статьи 249 АПК РФ гласит: «В случае, если стороны, хотя бы одна из которых является иностранным лицом, заключили соглашение, в котором определили, что арбитражный суд в Российской Федерации обладает компетенцией по рассмотрению возникшего или могущего возникнуть спора, связанного с осуществлением ими предпринимательской и иной экономической деятельности, арбитражный суд в Российской Федерации будет обладать исключительной компетенцией по рассмотрению данного спора при условии, что такое соглашение не изменяет исключительную компетенцию иностранного суда».

Является аксиомой то, что институт внутренней исключительной подсудности устанавливается в расчете именно на систему государственных судов для распределения компетенции между ее отдельными звеньями (причем компетенции именно территориальной), а институт исключительной подсудности в контексте международного гражданского процесса предназначен для определения компетенции отечественных государственных судов в их противопоставлении иностранным государственным судам. Соответственно, использовать институт исключительной подсудности для распределения полномочий на рассмотрение споров между государственными судами и третейскими судами (включая международный коммерческий арбитраж) не следует: соотношение полномочий рассматривать споры этих правоприменительных органов нужно искать совсем в иной плоскости. Ввиду этого понятие «исключительная подсудность споров государственным судам» применительно к распределению полномочий на рассмотрение споров между государственными судами и третейскими судами допустимо использовать только в тех случаях, когда полномочия государственных судов противопоставляются полномочиям именно третейских судов, как это имеет место, например, в пункте 2 статьи VI Конвенции о разрешении арбитражным путем гражданско-правовых

споров, вытекающих из отношений экономического и научно-технического сотрудничества (Москва, 26 мая 1972 г.): *«Настоящая Конвенция не применяется также к гражданско-правовым спорам, которые в соответствии с национальным законом, действующим на момент подписания Конвенции, входят в исключительную компетенцию судебных органов или других государственных органов».*

Однако, учитывая стремление российских государственных арбитражных судов к получению максимума юрисдикционной компетенции, можно предположить, что ими будут активно использоваться ссылки на приведенные выше статьи 38, 248 и 249 АПК РФ для обоснования лишения международного коммерческого арбитража права на рассмотрение гражданско-правовых споров, указанных в этих статьях.

Обращает на себя внимание и то, что в статьях 38 и 248 АПК РФ «перемешаны» указания как на гражданско-правовые дела, так и на публично-правовые, в том числе на те из них, в отношении которых в действующем законодательстве РФ прямо упомянута недопустимость их передачи на третейское разбирательство (например, дела о банкротстве). При этом указаний на публично-правовые дела больше, чем указаний на гражданско-правовые, в свете чего наличие вторых среди первых может истолковываться как преисполненное «особого» значения для решения вопроса о том, могут ли такие гражданско-правовые дела быть предметом третейского разбирательства по закону Российской Федерации. Нельзя не упомянуть и о том, что в число таких дел входят и споры в отношении находящегося в государственной собственности Российской Федерации имущества, в том числе по спорам, связанным с приватизацией государственного имущества, которые, как следует из уже упоминавшегося выше Постановления Президиума ВАС РФ от 10 апреля 2001 г. № 3515/00, также не могут рассматриваться в третейском порядке.

Все это создает очень большой риск ограничительного толкования положений пункта 4 статьи 1 Закона РФ «О международном коммерческом арбитраже», подпункта 2 пункта 2 его статьи 34 и подпункта 2 пункта 1 его статьи 36 о допустимости передачи определенных споров на рассмотрение международного коммерческого арбитража. Представляется, что в этих нормах имеется в виду необходимость наличия в законах прямого запрета на передачу споров на такое рассмотрение, подобно тому, как это сделано в пункте 3 статьи 33 Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банк-

ротстве)»³: «Дело о банкротстве не может быть передано на рассмотрение в третейский суд». Однако в современных условиях такой смысл этих норм на практике учитываться, скорее всего, не будет, а критерием для решения вопроса о том, может ли какое-либо гражданско-правовое дело быть предметом разбирательства в международном коммерческом арбитраже, будет являться желательность получения государственными арбитражными судами компетенции над всей совокупностью таких дел или отсутствие таковой.

Противопоставлять подобному неправильному подходу необходимо аргумент о том, что использование института исключительной подсудности для распределения полномочий на рассмотрение споров между государственными арбитражными судами и третейскими судами (включая международный коммерческий арбитраж) является методологической ошибкой, равно как необходимо использовать и ссылки на действующие российские законы, в которых указывается на возможность рассмотрения в третейском порядке споров, относимых АПК РФ к исключительной компетенции государственных арбитражных судов. В частности, речь идет о пункте 2 приложения 2 «Положение о Морской арбитражной комиссии при Торгово-промышленной палате Российской Федерации» к Закону РФ «О международном коммерческом арбитраже»: *«Морская арбитражная комиссия разрешает споры, которые вытекают из договорных и других гражданско-правовых отношений, возникающих из торгового мореплавания, независимо от того, являются сторонами таких отношений субъекты российского и иностранного либо только российского или только иностранного права. В частности, Морская арбитражная комиссия разрешает споры, вытекающие из отношений:*

1) по фрахтованию судов, морской перевозке грузов, а также перевозке грузов в смешанном плавании (река – море); ...

4) связанных с куплей-продажей, залогом и ремонтом морских судов и иных плавучих объектов; ...». Можно также упомянуть о статье 28 «Государственная регистрация прав на недвижимое имущество, установленных решением суда, арбитражного суда или третейского суда» Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»⁴ и о пункте 4 его статьи 29: *«Регистрационная запись об ипотеке пога-*

³Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 43. – Ст. 4190.

⁴Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 30. – Ст. 3594.

шается на основании заявления залогодержателя, заявления залогодателя с приложением документов об исполнении основного договора либо на основании вступившего в силу решения суда, арбитражного суда или третейского суда».

Отметим также, что неправильность мнения, согласно которому является допустимым использовать институт исключительной подсудности для распределения полномочий на рассмотрение споров между государственными арбитражными судами и третейскими судами, подтверждается дополнительным анализом части 1 статьи 249 АПК РФ. Неужели можно предположить, что стороны сугубо цивилистического спора, заключившие соглашение, в котором они определили, что арбитражный суд в Российской Федерации обладает компетенцией по рассмотрению возникшего или могущего возникнуть спора, связанного с осуществлением ими предпринимательской и иной экономической деятельности, более не вправе передать этот их спор на рассмотрение международного коммерческого арбитража только потому, что арбитражный суд в Российской Федерации будет обладать исключительной компетенцией по рассмотрению данного спора? Очевидно, что это абсолютно не так.

Отметим еще один интересный момент, на сегодня мало кому известный. Даже в праве СССР, которое хотя и относилось положительно к использованию третейских судов в сфере внешнеэкономических отношений (т.е. к международному коммерческому арбитражу), но одновременно вряд ли являлось более либеральным по отношению к такому арбитражу, чем современное российское право, не содержалось тех ограничений на рассмотрение в нем споров, на которых могут сегодня настаивать со ссылками на приведенные выше статьи 38, 248 и 249 АПК РФ некоторые представители системы государственных арбитражных судов. Так, согласно сообщенной СССР Совету Экономической Взаимопомощи информации для целей пункта 2 статьи VI Конвенции о разрешении арбитражным путем гражданско-правовых споров, вытекающих из отношений экономического и научно-технического сотрудничества (Москва, 26 мая 1972 г.) (*«Настоящая Конвенция не применяется также к гражданско-правовым спорам, которые в соответствии с национальным законом, действующим на момент подписания Конвенции, входят в исключительную компетенцию судебных органов или других государственных органов»*), в исключительную компетенцию государственных судебных или других органов

СССР входили только следующие споры: «1. Споры об установлении и прекращении правовой охраны изобретений, рационализаторских предложений и промышленных образцов, об авторстве на изобретения и промышленные образцы, о выплате вознаграждения за изобретение и рационализаторские предложения, о праве использования изобретения, на которое выдан патент (так называемое «право преждепользования»), о первенстве на рационализаторское предложение.

2. Споры, вытекающие из договоров перевозки грузов в прямом международном железнодорожном и воздушном сообщении.

3. Споры, связанные с расчетами по общей аварии на морском транспорте (диспаша).

4. Споры, касающиеся землепользования и водопользования»⁵.

В связи с этим нельзя не привести статью 64 Водного кодекса РФ от 16 ноября 1995 г. № 167-ФЗ⁶: «Защиту нарушенных или оспоренных прав пользования водными объектами осуществляют суд, арбитражный суд или третейский суд в соответствии с подведомственностью дел, установленной процессуальным законодательством Российской Федерации» (выделено мною. – М.А.).

Соответственно, учитывая устремления российского государства к либерализации экономического оборота (по меньшей мере, на словах), придаваемое опять-таки на словах многими работниками системы государственных арбитражных судов значение третейскому разбирательству, а также постоянные жалобы на перегруженность таких судов делами, было бы неправильным и крайне странным полагать, что приведенные выше статьи 38, 248 и 249 АПК РФ вводят ограничения на рассмотрение в третейском порядке тех споров, которые могли рассматриваться в этом порядке даже в СССР. Устанавливать такие ограничения допустимо только недвусмысленными нормами федеральных законов. В отсутствие же таковых субъектам гражданского и торгового оборота необходимо предоставлять возможность выбора между обращениями в государственные или третейские суды.

9. Иные положения статьи 34 «Ходатайство об отмене как исключительное средство оспаривания арбитражного решения», статьи 35 «Признание и приведение в исполнение арбитражного решения»

⁵ Лебедев С.Н. Международное сотрудничество в области коммерческого арбитража. Международные конвенции, соглашения и другие документы по вопросам арбитража. – М.: ТПП СССР, 1979. С. 92-93.

⁶ Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 47. – Ст. 4471.

и статьи 36 «Основания для отказа в признании или приведении в исполнение арбитражного решения».

Все они уже были рассмотрены выше, в том числе в пункте 10 раздела «Нормы АПК РФ» настоящей статьи.

Выводы

АПК РФ 2002 г. содержит, безусловно, некоторые правила, способствующие развитию регулирования международного коммерческого арбитража в России. В то же время, в нем имеется немало положений, по своей сути направленных на расширение полномочий государственных арбитражных судов в ущерб интересам международного коммерческого арбитража. Многие вопросы по поводу взаимоотношений этих правоприменительных органов, которые следовало бы осветить в АПК РФ, в нем обойдены молчанием, причем не случайно. Да и сам выраженный в АПК РФ подход к соотношению его норм с нормами Закона РФ «О международном коммерческом арбитраже» нельзя признать удовлетворительным. Наконец, в АПК РФ содержится применительно к международному коммерческому арбитражу не такое уж и малое количество неточностей и ошибок.

Тенденции правоприменительной практики и устремления ВАС РФ, проявившиеся в последние годы, свидетельствуют о том, что государственные арбитражные суды нередко неоправданно рассматривают международный коммерческий арбитраж как нежелательного конкурента. Для этого достаточно ознакомиться с текстами некоторых судебных актов ВАС РФ⁷ (впрочем, это опять-таки тема для отдельного исследования). Думается, что такие тенденции в ближайшее время не изменятся, а ВАС РФ вряд ли сочтет возможным использовать тот положительный опыт взаимодействия российских судов общей юрисдикции и международного коммерческого арбитража, который был накоплен за все последние годы. В итоге АПК РФ 2002 г. будет, вероятно, служить инструментом для дальнейшего умелого «сдерживания» государственными арбитражными судами активного и самостоятельного развития международного коммерческого арбитража в России, а последний, скорее всего, ждут не самые простые времена.

⁷ Немалый интерес представляет Постановление Президиума ВАС РФ от 14 января 2003 г. № 2853/00 (Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. – 2003. – № 4).

**ИЗБРАННЫЕ ДЕЛА МЕЖДУНАРОДНОЙ
ЧАСТНО-ПРАВОВОЙ ПРАКТИКИ
КОЛЛЕГИИ АДВОКАТОВ
«МОНАСТЫРСКИЙ, ЗЮБА, СТЕПАНОВ
& ПАРТНЕРЫ»**

Еще один год британского МЧП

*Ходыкин Р.М.**

13 июня 2003 г. в Лондоне состоялось ежегодное заседание Британского института международного и сравнительного права, на нем автору настоящих строк довелось присутствовать во время профессиональной стажировки в Великобритании. Сегодня Британский институт международного и сравнительного права является одним из признанных центров британской науки и занимается осуществлением и поддержкой исследований в указанной сфере. Настоящая статья посвящена анализу докладов, сделанных во время работы секции международного частного права (далее по тексту – «МЧП»).

Ежегодное заседание института открыли его президент – почтенный лорд Гофф (The Rt Hon Lord Goff of Chieveley) и председатель совета – почтенный лорд Бигам (The Rt Hon Lord Bingham of Cornhill), получившие широкую известность как судьи апелляционного суда.

В подтверждение основных направлений доктрины британского МЧП, большинство докладов в этой секции было посвящено анализу конкретных дел, рассмотренных в Великобритании за год, прошедший с даты прошлого заседания. В связи с этим, последний докладчик – профессор Тревор Хартли (Treavor Hartley) – даже посетовал на то, что ему не досталось интересного дела для обсуждения. Лишь один доклад был посвящен анализу «статутного» права.

* Роман Михайлович Ходыкин – аспирант кафедры международного частного и гражданского права МГИМО (Университета) МИД России, адвокат коллегии адвокатов «Монастырский, Зюба, Степанов и Партнеры».

Председательствовал на секции почетный судья Высокого суда правосудия Лоренс Коллинз (The Hon Mr Justice Lawrence Callins).

Следует отметить отличительную особенность британского МЧП – изначально большую ориентированность на определение юрисдикции английских судов, нежели на рассмотрение вопросов применимого права. В английских работах по МЧП мы находим: «Первый вопрос, который должен быть разрешен при рассмотрении спора с иностранным элементом – имеют ли английские суды право рассматривать дело»¹.

Работа секции МЧП началась с доклада доктора Питера МакЕливи (Dr. Peter McEleavy) из Абердинского университета, который касался директивы Европейского Совета № 44/2001 от 22 декабря 2000 г. о юрисдикции, признании и принудительном исполнении судебных решений по гражданским и коммерческим делам². Строго говоря, только его доклад посвящался анализу «писаного» права, а не конкретным прецедентам.

Директива № 44/2001 заменила собой Брюссельскую конвенцию 1968 года о юрисдикции и принудительном исполнении судебных решений по гражданским и коммерческим делам (в российской литературе встречаются и иные переводы названия указанной конвенции: «О подсудности и исполнении судебных решений по гражданским и торговым делам»³, «О юрисдикции и исполнении (иностранных) судебных решений по гражданским и торговым делам»⁴; далее по тексту также – «Брюссельская конвенция 1968 года»). Прежде всего, следует обратить внимание на то, что Директива не была имплементирована Данией и не имеет применения в отношении этой страны. Следовательно, в отношениях между Данией и странами ЕС по-прежнему действует Брюссельская конвенция 1968 года. В соответствии с Европейским правом (ст. 249 Римского договора), «директивы не обязательно применяются в отношении всех государств ЕС и не будут непосредственно применимыми в этих государствах, позволяют им выбрать форму и метод имплементации директивы в национальное

¹ *Mayss, A. Principles of Conflict of Laws. 3-rd ed., London-Sydney, 1999, p. 1.*

² Цит. по: *Official Journal of European Communities, 16.01.2001.*

³ См.: *Елисеев Н.Г. Гражданское процессуальное право зарубежных стран: источники, судоустройство, подсудность: Учебное пособие. – М.: «Статут», 2000. С. 243.*

⁴ См.: *Koh X., Magnus U., Винклер фон Моренфельс П. Международное частное право и сравнительное правоведение / Пер. с нем. д.ю.н. Ю.М. Юмашева. – М.: Международные отношения, 2001. С. 50.*

законодательство»⁵. В п. 23 Преамбулы к Директиве также указывается, что Брюссельская конвенция будет продолжать применяться на территориях стран-членов ЕС, подпадающих под ее территориальную сферу применения и исключенные из Директивы.

П. МакЕливи в своем докладе затронул историю возникновения Брюссельской конвенции 1968 года⁶ и выделил некоторые факторы, которые повлияли на создание директивы № 44/2001.

Основное внимание было обращено на новеллы директивы. Подчеркивая важность этого документа для Великобритании, которая приняла директиву и признала обязательность ее предписаний на своей территории, докладчик постарался проанализировать ряд ее положений. В соответствии с п. 1 ст. 1, она применяется к гражданским и коммерческим спорам, какова бы ни была природа суда или судебного учреждения. При этом, в силу прямого указания в ст. 2 (d), директива не имеет применения к арбитражу как способу третейского разбирательства. Следуя положениям Брюссельской конвенции 1968 года, директива также использует как основной для подсудности спора критерий домицилия – ст. 2 (1) предусматривает: в соответствии с этой директивой, иск против лица, домицилированного в государстве – члене ЕС, независимо от национальности этого лица, должен подаваться в суды этого государства.

Докладчиком отмечалось, что специальная юрисдикция зависит от природы долга. Так, ст. 5 директивы 44/2001 содержит систему предписаний о подсудности по конкретным категориям споров – например, по делам, вытекающим из договорных отношений, компетентны суды государства, где осуществлялось исполнение по договору; по делам связанным с деликтами и квази-деликтами, компетентны суды места, где деликт совершен или квази-деликт мог быть совершен; по делам, связанным с деятельностью филиала, органа или учреждения юридического лица, компетентны суды местонахождения филиала, органа или учреждения и т.д. Особое внимание автор обратил на новеллу в п. 2 ст. 5, который, в отношении дел, касающихся взыскания алиментов и средств на содержание, наделяет компетенцией суды ме-

⁵ *Weatherill, S., Beamont. P. EU Law. – Middlesex: Pinguin Books, 1996, p. 151.*

⁶ Об истории создания Брюссельской конвенции см.: *Елисеев Н.Г. История возникновения и общая характеристика Брюссельской и Луганской конвенций о подсудности и исполнении судебных постановлений по гражданским и торговым делам // Московский журнал международного права, 2002, №4. С. 81-95.*

ста, где кредитор (истец) домицилирован. Докладчик высказал предположение, что этим местом может быть место домицилия законного представителя.

Кроме того, директивой установлены специальные правила подсудности страховых споров (часть 3), споров с участием потребителя (часть 4) и споров, связанных с трудовыми договорами (часть 5).

Для российских юристов несомненный интерес представляет часть 6 директивы, посвященная исключительной подсудности. Мы уже обращали внимание на необходимость учитывать исключительную подсудность иностранных судов при решении вопроса о подсудности дела российскому суду, ибо рассмотрение в России дел, исключительно подсудных иностранным судам, приведет к отказу в приведении в исполнение решения в иностранном государстве⁷. Учитывая сказанное, и не претендуя на полноту, приводим краткий обзор споров, исключительно подсудных судам стран ЕС:

а) если предметом иска являются вещные права на недвижимость, то спор подсуден суду государства по месту нахождения вещи (ст. 22 (1));

б) если предметом иска является действительность учреждения или закрытие компании или иного юридического лица или объединения физических или юридических лиц или действительности решений их органов, исключительную компетенцию имеют суды государства, где такое лицо имеет свою «оседлость». При этом, для определения «оседлости» суд должен применять свои коллизионные нормы (ст. 22 (2));

в) если предметом иска является действительность записи в государственном реестре, дело подсудно судам по месту хранения реестра (ст. 22 (3));

г) по делам, связанным с регистрацией или действительностью патентов, товарных знаков, знаков обслуживания или других схожих прав, которые требуют депонирования или регистрации, компетентны суды государства, на территории которого подана заявка на такую регистрацию или депонирование, либо где она была осуществлена или где должна была осуществляться, в соответствии с международным договором (ст. 22 (4));

⁷ См.: Ходыкин Р.М. Пророгационные условия внешнеэкономических сделок // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ, 2002, № 6. С. 135; Его же, Юрисдикционные условия внешнеэкономических сделок // Журнал «Международное публичное и частное право», 2002, №4. С. 52.

д) по делам, касающимся принудительного исполнения судебных решений, компетентны суды государства, в котором решение было исполнено или должно было исполняться (ст. 22 (5)).

Возвращаясь к докладу П. МакЕвили, хочется обратить внимание на принцип взаимного признания судебных решений, который устанавливает автоматическое признание в ст. 33 Директивы. Исключения из этого правила предусмотрены ст. 34: когда такое решение противоречит публичному порядку; когда были нарушены права стороны быть представленной в судебном заседании (если ответчику не была вручена надлежащим образом повестка или иной документ о судебном процессе, таким образом, чтобы он мог воспользоваться правом на судебную защиту); если решение противоречит решению суда государства, где испрашивается признание, между теми же сторонами; и если решение противоречит иностранному решению по тому же предмету, тем же основаниям и между теми же сторонами, которое формально соответствует требованиям для признания.

Что же касается принудительного исполнения судебных актов, директива также устанавливает принцип автоматического признания по заявлению стороны и если решение было объявлено подлежащим исполнению в государстве его вынесения (ст. 38 (1), 53). При этом Великобритания сделала оговорку, что судебные акты будут исполняться в Англии, Шотландии и Северной Ирландии (формально они имеют отдельные системы законодательства) в случаях, если по заявлению заинтересованной стороны, такое решение было зарегистрировано в данной части Соединенного Королевства (ст. 38 (2)).

Следующий доклад был представлен профессором Кембриджского университета Ричардом Фентиманом (Richard Fentiman) и посвящался анализу дела *Shaker v Mohammed Al-Bedrawi* [2002] CA⁸.

Речь шла о праве на беспристрастный суд, в соответствии со ст. 6 Европейской конвенции о правах человека. Стороны по делу доказали, что истец – мистер Шейкер – имел разумные основания полагать, что дело рассматривается небеспристрастно. Это подтверждалось тем, что судья дал неправильную оценку некоторым показаниям свидетелей, назвав их «неуловимые». При этом стороны апеллировали, что судья был не очень хорошо знаком с правовым регулированием отношений, являющихся предметом спора, и не мог дать им адекватной

⁸ Прецеденты, которые цитируются автором в настоящей статье, могут быть получены через СПС “UK Westlaw”.

юридической оценки. В конечном счете, апелляционный суд, не критикуя судью ни за отказ в иске по существу, ни за порядок ведения судебного процесса, пришел к выводу, что дело должно было рассматриваться другим судьей.

Докладчик отметил ряд моментов, относящихся к МЧП, которые не нашли отражения при опубликовании дела (были опубликованы только выдержки). Так, докладчик полагал, что в связи с невозможностью определения иностранного права, подлежало применению английское право. Такой подход отражает устоявшуюся судебную практику стран «общего права», в соответствии с которой иностранное право рассматривается не как правовая норма, а как факт, подлежащий доказыванию сторонами. Полагая, что релевантные предписания закона о компаниях 1985 года не могли быть применены в полном объеме, так как предназначены для регулирования внутрисударственных отношений без иностранного элемента докладчик предложил полагаться на принципы английского права, в этой сфере.

После выступления профессора Фентимана слово было предоставлено барристеру Александру Лайтону (Alexander Layton, QC⁹), который рассматривал несколько весьма значимых прецедентов.

Первое дело *Turner v Grovit* [2002] 1 WLR 107, рассмотренное Палатой Лордов, касалось судебных запретов, в соответствии с Брюссельской конвенцией 1968 года. В указанном деле Палата Лордов, в соответствии с *ratio decidendi* лорда Хобхауза (Lord Hobhouse), приняла решение о направлении запроса в Европейский суд для интерпретации Брюссельской конвенции. Вопрос, поставленный перед Европейским судом, звучит так: «является ли несовместимым с Брюссельской конвенцией для британского суда давать судебный запрет против ответчика, который угрожает начать или продолжить судебное разбирательство в другой стране-участнице конвенции, когда такой ответчик действует недобросовестно с намерением воспрепятствования судебному разбирательству в британском суде?» Право на судебное запрещение было установлено в деле *Portarlington v Soulby* [1834] и основывается на намерении осуществлять право на судебную защиту за границей, при условии, что сторона, которая ограничена в выборе

⁹ Сокр. от «Queen's Counsel» – почетный ранг, предоставляемый британским юристам за особые заслуги. Обычно присваивается Лордом-Канцлером от имени и по поручению королевы. В Великобритании всего несколько сот юристов-носителей этого ранга. О современных тенденциях развития этого ранга см.: *Shallow, M. QC: The Letters of the Law?* // *Lawyer 2B*, May 2003, vol. 2, issue 5, p. 13.

средств защиты, подчиняется юрисдикции английских судов. Сейчас это правило нашло закрепление в ч. 37 (1) Закона о Верховном суде 1981 года (*The Supreme Court Act 1981*): «Высокий Суд Правосудия может путем выдачи судебного приказа (предварительного или окончательного) осуществить судебный запрет во всех возникающих случаях, когда справедливо и удобно сделать это». Такие меры также именуются «анти-исковыми» (*anti-suit*), т.к. запрещают подавать иск в суды другого государства. При этом суд, сославшись на прецедент 1987 года *Société Nationale Industrielle Aerospatiale (SNIA) v Lee*¹⁰, указал, что такой приказ не направлен против иностранного суда, он адресован исключительно стороне в споре. Признавая, что вынесение приказа о запрещении судебного процесса за границей может рассматриваться как вторжение (хотя и не прямое) в деятельность иностранного суда, английское право требует, чтобы заявитель четко показал необходимость защиты идущего в Англии процесса.

В конечном итоге, Палата Лордов, принимая во внимание, что все требования к судебному запрету соблюдены, приняла решение, в соответствии со ст. 3 (1) Протокола о толковании конвенции 1968 года (подписан в Люксембурге 3.06.71), направить запрос о толковании конвенции в Европейский суд. Пока дело Европейским судом не рассмотрено.

Александр Лайтон затем обратился к делу *Owusu v Jackson* [2002] CA Civ 877¹¹, которое касалось возможности английского суда отказаться от рассмотрения спора в пользу ямайского суда. Как и в предыдущем случае, Апелляционный суд принял решение о направлении запроса в Европейский суд, предварительно приостановив производство по делу. Перед Европейским судом были поставлены следующие вопросы: является ли несовместимым с Брюссельской конвенцией 1968 года, если истец, ссылаясь на ст. 2 конвенции, оспаривает предоставленную национальным законодательством дискреционную власть суда – отказать в рассмотрении спора против лица, domiciliрованного в этом государстве в пользу суда государства, не являющегося участником конвенции:

(а) если юрисдикция ни одного другого государства не вытекает из положений конвенции;

(б) если судебное разбирательство не привязано ни к одному другому государству с коллизионной точки зрения.

¹⁰ [1987] AC 871

¹¹ Пока официально не опубликовано.

В случае положительного ответа на вышеприведенный вопрос, Апелляционный суд попросил разъяснить является ли несовместимым с конвенцией отказ рассматривать дело только при всех обстоятельствах или при некоторых и, в этом случае, при каких? Указанное дело тоже ждет рассмотрения Европейским судом.

Следующее дело, нашедшее свое отражение в докладе, – дело *American Motorist Insurance Co. v Cellstar Corp.* [2003] CA Civ 206. Касалось оно двух аспектов. Во-первых, права приостановить производство по делу в соответствии с Брюссельской конвенцией 1968 года и, в этом отношении, как и в ранее цитированном деле *Owusu v Jackson*, суд пришел к выводу противоречащему более раннему прецеденту *Re Harrods (Buenos Aires) Ltd.* [1992] I.L.Pr. 453. В деле *American Motorist* как раз указывается, что запрос в Европейский суд по делу *Owusu* пока не разрешен. В запросе в Европейский суд был поставлен вопрос: может ли быть приостановлено производство по делу в пользу «удобного суда» в государстве – неучастнике конвенций? Во-вторых, дело примечательно детальной проработкой вопроса о применимом праве. Суть вопроса в следующем: был заключен договор страхования между страховщиком – *American Motorists Insurance Company (Amico)*, который зарегистрирован в Илинойсе, но договор заключался через страховой офис в Хьюстоне. Спор возник о договорной ответственности истца в отношении убытков по двум партиям товаров¹², которые поставлялись морем со склада в Манчестере в различные европейские пункты назначения.

При решении вопроса о применимом праве, необходимо было учесть, что к обстоятельствам дела должны применяться и Римская конвенция о праве, применимом к договорным обязательствам 1980 года, и вторая всеобщая Директива ЕС 88/357/ЕЕС от 22.06.88 о страховании¹³, и Закон о страховых компаниях 1982 года (*The Insurance Companies Act 1982*). Если суммировать отличия в правовых режимах директивы и закона о страховых компаниях, с одной стороны, и Римской конвенции 1980 года с другой, то мы получим следующее:

¹² Автор сохранил терминологию прецедента, в то время как в российском гражданском праве выплату страхового возмещения следует рассматривать как исполнение договорного обязательства, а не меру ответственности.

¹³ Официальное название: вторая всеобщая директива от 22 июня 1988 г. о согласовании законов, постановлений и административных норм относящихся к прямому страхованию, за исключением страхования жизни, и устанавливающая условия для содействия эффективности осуществления свободы предоставления услуг и изменяющая Директиву 1988.

1) По общему правилу страхование регулируется правом страны, где держатель полиса имеет постоянное местожительство или центральный орган, при условии, что в этом государстве сконцентрированы страхуемые риски. Это рассматривается как право, наиболее тесно связанное с договором, в то время как ст. 4 Римской конвенции указывает, что правом, наиболее тесно связанным с договором, является право страны, где имеет свое местожительство (местонахождение) сторона, осуществляющая решающее исполнение¹⁴.

2) Если держатель полиса не имеет обычного местожительства или центрального органа в государстве, где риски сконцентрированы, то стороны могут выбрать в качестве применимого права:

- Право страны, где риски сконцентрированы, или
- Право страны, где держатель полиса имеет обычное местожительство или центральный орган.
- В случае, когда держатель полиса осуществляет предпринимательскую деятельность, и контракт охватывает два или более рисков относящихся к этой деятельности в разных государствах ЕС, то свобода автономии воли может быть расширена и в отношении законов этих государств.

Основное отличие от Римской конвенции в ограничении автономии воли сторон – они могут выбрать только перечисленные правопорядки, в то время как ст. 3 Римской конвенции предусматривает неограниченную автономию воли сторон.

Кроме того, в указанном прецеденте было обращено внимание на то, что применить указанную Директиву сложно, потому что последняя предусматривает, что риски должны быть сконцентрированы в государствах ЕС, в то время как суд полагал, что страхуемые риски – в штате Техас.

Пытливый читатель может задаться вопросом: а действует ли вообще Римская конвенция, если в силу ст. 1 она не применяется к договорам страхования рисков, возникающих на территориях государств – членов ЕС? Суд, учитывая, что риски сконцентрированы в штате Техас, пришел к выводу, что Римская конвенция применима.

Проанализируем кратко выводы суда о применимом праве, хотя А. Лайтон в своем докладе не останавливался на этих вопросах. Суд указал, что стороны выбрали применимое право: «Стороны должны

¹⁴ Подробнее см.: *Ходыкин Р.М.* Критерий наиболее тесной связи в международном частном праве // *Московский журнал международного права*, 2002, № 4. С. 215-218.

показать, что они сделали «действительный выбор» права, применимого к договору. Аналогия может быть проведена с предписаниями общего права для подразумеваемых условий контрактов на основании подразумеваемого намерения сторон или если это было очевидно без слов и мог быть только один выбор, которому стороны могли сказать «конечно». Таким образом, суд пришел к выводу, что из обстоятельств дела вытекает подразумеваемый выбор сторонами права штата Техас для регулирования их правоотношений. При этом также указывалось, что, даже если этот вывод ошибочный, то все равно применимым является право штата Техас, как наиболее тесно связанное с договором (через презумпцию места, где сконцентрированы страховые риски). В п. 44-45 решения, судьи указали, что в соответствии со ст. 3 Римской конвенции для определения выбора сторонами применимого права, судья рассматривает не только условия договора, но и обстоятельства дела. Мы так детально обращаемся к этому вопросу, потому что ст. 1210 ГК РФ практически дословно повторяет ст. 3 Римской конвенции – в частности, указывается, что соглашение сторон о выборе применимого права должно быть прямо выражено или должно определенно вытекать из условий договора *или* совокупности обстоятельств дела. Такой подход уже критиковался за предоставление судье неограниченной свободы судейского усмотрения, ибо следование ему размывает границы между совпадением воли, как каузальным признаком соглашения, и предположениями судьи¹⁵. Особый интерес представляют обстоятельства дела, которые суд квалифицировал как свидетельствующие о заключении соглашения о выборе права штата Техас: (а) ни держатель полиса, ни его дочерние компании не могли разумно предполагать, что договор будет регулироваться несколькими правопорядками («*dépeçage*» – расщепление, франц.); (б) стороны в договоре указали, что будет применяться срок исковой давности 12 месяцев, как в законодательстве штата Техас. При этом суд не принял во внимание ссылки сторон на опровергающие такой выбор обстоятельства: (а) условия полиса о суброгации; (б) оговорку «инчмари»¹⁶; условия об «об-

¹⁵ *Lebedev S., Muranov A., Khodykin R., Kabatova E.* New Russian Legislation on Private International Law // *Yearbook of Private International Law*, Vol. 4 (2002), the Netherlands, pp. 131-132; *Лебедев С.Н.* К пересмотру Гаагской конвенции 1955 года // Правовые аспекты осуществления внешнеэкономических связей. Сборник научных трудов / Под ред. *С.Н. Лебедева, В.А. Кабатова, Р.Л. Нарышкиной.* – М.: МГИМО, 1985. С. 62-63.

¹⁶ «*Inchmaree Clause*» – условия о возмещении страховщиком убытков произошедших от скрытых дефектов в корпусе или механизмах судна.

щей аварии». В конечном счете, суд указал, что адвокаты подателя апелляции жалобы не смогли доказать, что стороны не могли подразумевать выбор права штата Техас, т.е. применил аргумент *a contrario* – от противного!

Мы позволим себе не останавливаться на последнем деле в докладе А. Лайтона – *Kuwait Oil Tanker SAK v Qabazard* [2003] UKHL 31, так как это дело не имеет теоретического интереса и касается юрисдикции суда вынести приказ о взыскании с третьей стороны долга, который не подпадает под юрисдикцию английских судов¹⁷.

Дело *Bonnier Media Ltd. v Greg Lloyd Smith and Kestrel Trading Corp.* [2002] E.T.M.R. 86 предлагалось вниманию участников собрания в интерпретации профессора Джеймса Фосетта (James Fawcett) из университета Ноттингема. При рассмотрении в первой инстанции в Сессионном суде Шотландии его суть сводилась к следующему: истец, издатель газеты «Business a.m.» зарегистрировал идентичный товарный знак (trade mark) и одноименное доменное имя в Интернете. Он получил предложение из Греции от группы физических лиц продать доменное имя. Несмотря на неакцепт этого предложения истцом, второй ответчик – компания, учрежденная на о. Маврикий, опубликовала заявление на своем сайте, в котором объявила, что приобрела “businessam.com” за \$11000. Истец обратился в шотландский суд с требованием о выдаче судебного запрета против второго ответчика – этой компании и первого ответчика – ее управляющего. Основной вопрос был сконцентрирован на юрисдикции шотландских судов. В соответствии со ст. 5 (3) закона о гражданской юрисдикции и судебных решениях 1982 года (Civil Jurisdiction and Judgements Act 1982), иск в отношении деликтов и квази-деликтов может быть подан в суды государства, где вредоносное событие произошло. И профессор Дж. Фосетт задал риторический вопрос: где произошло вредоносное событие? Ибо, кроме того, что газета выпускается и имеет подписчиков в Шотландии, сервер находится в Шотландии, ответчик зарегистрирован на о. Маврикий, имеет головной офис в Афинах, а место осуществления деловых операций, по мнению истца, в Лондоне через солиситорскую фирму. Этот момент может иметь практическое значение и для применения нового российского законодательства, например, при определении места совершения деликта для решения вопроса о применимом праве в соответствии со ст. 1219 ГК РФ. Такие споры могут, например,

¹⁷ Дело опубликовано в: “The Times”, 13 June 2003.

возникнуть в случае распространения порочащих сведений через Интернет. В приводимом прецеденте встал вопрос о том, что ответчики фактически использовали зарегистрированный товарный знак истца. Суд пришел к выводу, что вред, вероятнее всего, причинен в Шотландии и, следовательно, признал себя компетентным рассматривать спор. В мотивировочной части указывается, что место причинения вреда с использованием Интернет ресурсов трудно определить, т.к. Интернет должен рассматриваться как процесс соединения, который позволяет получать на компьютер письменные или графические сообщения, которые расположены где-либо в мире, а также передавать такие сообщения другим пользователям, из этого, однако, не следует, что ответчики совершили деликт в каждой стране мира. Учитывая, что Интернет газета в основном циркулирует в Шотландии, где имеет своих читателей, суд пришел к выводу, что деликт совершен в Шотландии. При этом он также принял во внимание то, что ответчики намеревались использовать доменное имя близкое к товарному знаку истца и имели целью связь с бизнесом истца, который также осуществлялся в Шотландии. Соответственно, ответчики могут рассматриваться как лица, угрожающие совершить деликт в Шотландии, и, следовательно, шотландский суд имеет юрисдикцию рассматривать этот спор.

После выступления Дж. Фосетта председательствующий в секции судья Лоренс Колинз заметил, что неизвестно, каково бы было решение суда, если бы не было подписчиков газеты в Шотландии. Действительно, в случае с интернетом, место причинения вреда определить достаточно сложно, и все же, нам представляется, что некоторые выводы суда применимы и к российскому законодательству. Можно предложить следующий порядок применения ст. 1219 ГК РФ о праве, применимом к деликтам: как общее правило следует применять право страны, где имело место действие, послужившие основанием требования о возмещении вреда, т.е. место нахождения сервера, на котором размещены порочащие сведения. Однако, в случае, если вредоносные последствия наступили в другой стране, а в случае с интернетом это может презюмироваться, истец может просить суд применить законодательство этой страны, ибо ответчик должен был предвидеть наступление вреда во всех странах. В последнем случае истцу предоставляется право выбора правопорядка, наиболее благоприятного для него, т.е. устанавливается альтернативная коллизийная норма. Между тем нельзя не согласиться с мнением В.П. Звекова: «отсутствие в п. 1

ст. 1219 прямого указания на возможность выбора потерпевшим благоприятного для него права (права «места совершения вредоносного действия» или «места наступления вреда») не дает оснований для вывода о том, что суд может решить соответствующую коллизионную проблему, не учитывая интересы потерпевшего. Такой вывод не отвечал бы «духу и букве» как п. 1 ст. 1219, так и ст. 1219 в целом, существенно расширившим возможности для защиты интересов «слабой стороны» деликтного обязательства»¹⁸.

Последний доклад был сделан ранее уже упоминавшимся Тревором Хартли из Лондонской высшей школы экономики и посвящался делу *Erich Gesser GmbH v Misat Srl* [2003] I.L.Pr. 11, 232. Строго говоря, дело касалось принципа *lis alibi pendens* (рассмотрение иска другим судом) и слушалось апелляционным судом австрийского города Инсбрук (Oberlandesgericht). Результатом рассмотрения стал запрос в Европейский суд по широкому кругу вопросов применения Брюссельской конвенции 1968 года, но самым интересным, по мнению докладчика, стал следующий вопрос: если судебное разбирательство в стране – участнице Брюссельской конвенции 1968 года неоправданно затягивается (по причинам, в основном не связанным с поведением сторон) таким образом, что может быть причинен вред одной стороне, может ли суд иной, чем первый начавший рассмотрение (по смыслу первого параграфа ст. 21), начать разбирательство дела? Вопрос еще не получил разрешения Европейским судом, но Т. Хартли совершенно правильно обратил внимание на то обстоятельство, что этот вопрос требует и дополнительной интерпретации: кто и по каким критериям должен определять, что рассмотрение дела неоправданно затягивается? Какой срок является достаточным, чтобы второй суд признал себя компетентным рассматривать спор? Все эти вопросы, безусловно, будут иметь огромное практическое значение.

Подводя итог настоящей статье, можно сделать некоторые выводы о событиях, имевших место в британском МЧП за прошедший год.

Во-первых, большинство докладов, сделанных на секции МЧП ежегодного заседания Британского института международного и сравнительного права, посвящались положениям Брюссельской конвенции 1968 года, которая уже не действует для большинства стран ЕС. Однако практическое значение этих дел и практики применения этой кон-

¹⁸ Комментарий к части третьей Гражданского кодекса РФ / Под ред. А.Л. Маковского, Е.А. Суханова. – М.: Юристъ, 2002. С. 464.

венции нельзя недооценивать, ибо Директива 44/2001, заменившая конвенцию, построена на ее основе и, скорее всего, суды будут следовать практике применения Брюссельской конвенции 1968 года и в будущем. Отрадно, что начали появляться первые доклады, потому что до сих пор нет официального комментария к этому документу.

Во-вторых, в международном гражданском процессе начинает проявляться все большая гибкость в интересах защиты прав добросовестной стороны. Это видно в деле *Turner v Grovit*, касающемся права начать рассмотрение дела несмотря на *lis alibi pendens*, если ответчик действует с намерением воспрепятствовать судебному разбирательству. Напомним, что п. 1 ст. 148 АПК РФ предусматривает обязанность суда оставить иск без рассмотрения, если в производстве другого суда имеется дело по спору между теми же лицами о том же предмете и по тем же основаниям, а руководствуясь п. 5 ст. 135 ГПК РФ суд обязан при таких обстоятельствах возвратить исковое заявление. Эти положения часто используются недобросовестными сторонами для затягивания рассмотрения спора.

В-третьих, в деле *American Motorists* суд выразил отношение к некоторым случаям расщепления обязательственного статута (часто обозначается французским словом «*dépeçage*»), т.е. подчинения различных элементов сделки различным правовым порядкам. Учитывая, что применение права места назначения перевозки может породить большое количество проблем (из-за несогласованности законодательств¹⁹), суд пришел к выводу, что стороны не могли разумно предполагать применение к договору нескольких правовых порядков. Этот вывод выглядит более чем странно, при условии, что расщепление обязательного статута находит закрепление во многих коллизионных конвенциях, в частности в п. 1 ст. 3 Римской конвенции 1980 года, ст. 8 Межамериканской конвенции о праве, применимом к международным контрактам (заключена в Мехико, 17.03.94), а теперь и в третьей части ГК РФ (п. 4 ст. 1210).

Ну, и в-четвертых, британский суд по-новому взглянул на место совершения деликта в деле *Bonnier Media Ltd*. Всеобщая глобализация и информатизация делает возможным совершение деликта через интернет и, в этом случае, трудно определить как место совершения противоправного действия, так и наступления вредоносных последствий. В рассматриваемом прецеденте суд определил место соверше-

¹⁹ Терминология прецедента сохранена.

ния действия как место нахождения сервера, а вредоносные последствия, как указано, могут наступать в любой стране. Выводы суда, хотя и небесспорны, являются безусловным шагом вперед и дают почву для дальнейших рассуждений.

СТРАНИЦЫ ИСТОРИИ

Международно-правовые аспекты российско-французских отношений в годы Великой Отечественной войны (1941-1944 гг.)

*Красов С.И.**

Нарком иностранных дел СССР Г.В. Чичерин, выступая на заседании Центрального Исполнительного Комитета СССР 28 октября 1924 г. огласил телеграмму от Председателя Совета Министров и министра иностранных дел Франции Эдуарда Эррио с текстом ноты, в которой говорилось, что французское правительство «начиная с сегодняшнего дня признает де-юре правительство Союза ССР и готово установить дипломатические отношения путем взаимного обмена послами»¹. Высоко оценивая этот факт международных отношений двух стран, глава внешнеполитического ведомства заявил: «Нельзя не видеть той значительной роли, которую Франция играет, в особенности на материке Европы, в международной политике»².

Исторические обстоятельства привели к прекращению дипломатических отношений между СССР и Францией 29 июня 1941 г., но не прекратились отношения между двумя народами.

3 июля 1941 года по радио с обращением к согражданам выступил Председатель Государственного Комитета Обороны Сталин, который определил главную цель Великой Отечественной войны: «В этой освободительной войне мы не будем одинокими. В этой войне мы будем

* Красов Сергей Иванович – к.ю.н., Самарский государственный университет.

¹ Трофимова Л.И. Полоса признаний. М.: Издательство Политической литературы. 1974. С. 87.

² Там же. С. 87; 88-94.

иметь верных союзников в лице народов Европы и Америки, в том числе в лице германского народа, поработанного гитлеровскими законами»³.

К этому времени уже состоялись выступления премьера Великобритании У. Черчилля о помощи нашему государству и декларация правительства США о готовности оказать помощь нашей стране⁴. С поддержкой борьбы нашего народа выступил и руководитель движения «Свободная Франция» генерал Шарль де Голль. «Французский народ поддерживает русский народ в борьбе против фашистской Германии»⁵.

Не вдаваясь в теоретические вопросы, а они высокопрофессионально изложены в «Теории международного права» члена-корреспондента Академии наук СССР, почетного доктора Парижского университета Сорбонна Григория Ивановича Тункина⁶, в плане историческом мы констатируем, что 26 сентября 1941 г. правительство нашего государства в официальном письме на имя генерала де Голля «признало его руководителем всех свободных французов и решило оказать свободным французам всестороннюю помощь и содействие в общей борьбе с гитлеровской Германией и ее союзниками и выразило твердую решимость после победы над общим врагом обеспечить полное восстановление независимости и величия Франции»⁷.

В соответствии с достигнутыми договоренностями в марте 1942 года в нашу страну прибыли представители движения «Свободная Франция» Роже Гарро, генерал Эрнест Пети и Раймон Шмитлейн.

После беседы с Р. Гарро в Москве Нарком иностранных дел В.М. Молотов заявил, что «наша страна всей душой на стороне Фран-

³ Советско-американские отношения во время Великой Отечественной войны, 1941-1945 гг.: документы и материалы в 2-х томах. Т. 1, 1941-1943 гг. // Министерство иностранных дел СССР. М.: Политиздат, 1984. С. 40-42.

⁴ Там же. С. 52; Архив внешней политики Российской Федерации: ф. 06, оп. 3, п.1, д. 5, л. 12-15.

⁵ Советско-французские отношения во время Великой Отечественной войны, 1941-1945 гг.: документы и материалы в 2-х томах. Т. 1, 1941-1943 гг. // Министерство иностранных дел СССР. М.: Политиздат, 1983. С. 44.

⁶ Тункин Г.И. с октября 1939 г. на дипломатической службе. С 1952 по 1965 г. возглавлял Договорно-правовой отдел МИД СССР. В 1957-1966 гг. был членом Комиссии международного права ООН. С 1965 по 1993 г. – заведующий кафедрой международного права МГУ им. М.В. Ломоносова. Подготовил более 300 научных работ, в том числе: Теория международного права. М., 1970. Переиздание: М.: Издательство «Зерцало», 2000. С. 75-130, 241-268 и др.

⁷ Советско-французские отношения... Т. 1, с. 51-52. Ш. де Голль. Военные мемуары. М.: Иностранная литература. 1957/ С. 252; 253-261.

ции, с которой наш народ так связан своими симпатиями в прошлом, в настоящем и будущем»⁸.

После этой беседы Роже Гарро убыл в г. Куйбышев (ныне город носит свое историческое имя – Самара), где в этот период (1941-1943 гг.) находились государственные учреждения и весь дипломатический корпус, фактически здесь находилась вторая столица нашего государства)⁹.

Заботы о здании французской «миссии связи» приняло на себя Посольство Турции – до того момента, пока не было подготовлено специальное помещение. Позднее представительство французской «миссии связи» было размещено в старинном здании гостиницы «Националь».

Основной задачей миссии стала организация «окончательной победы над общим врагом и оказание нашей стране всесторонней помощи, ...создание военно-политического союза, необходимость которого становится очевидной «при каждом повороте истории»¹⁰. В этих целях началась сложная работа французской миссии по направлению на советско-германский фронт одной из дивизий Свободной Франции, находящихся в Сирии, но обстоятельства не позволили реализовать эту задачу.

Благодаря личным усилиям Роже Гарро, который, по оценке генерала де Голля, сделал очень много для развития дружественных отношений между нашими странами, 25 ноября 1942 г. было подписано «Соглашение между представителями командования Красной Армии и военного командования Сражающейся Франции об участии французских частей ВВС в операциях в Советском Союзе». Он, как представитель Национального комитета Свободной Франции, сделал чрезвычайно много для того, чтобы эти договоренности были выполнены:

1. «Командование Сражающейся Франции направляет в СССР авиационную эскадрилью, укомплектованную согласно штату ... для совместных действий против общего врага.

2. Эта истребительная эскадрилья ...должна быть включена в состав одного из соединений ВВС Красной Армии с полным подчинением командиру этого соединения.

⁸ Там же. С. 73; 74-76.

⁹ См.: Красов С.И. Куйбышев дипломатический (1941 год) // Юридический аналитический журнал № 2. Самарский университет. 2002 г. С. 10-14; Бережков Б.М. Страницы дипломатической истории. М.: Международные отношения, 1982. С. 112, 113, 128.

¹⁰ Советско-французские отношения... Т. 1. С. 52; 54, 64-65.

3. ...В части внутренней службы она будет руководствоваться французскими уставами.

4. ...Командование эскадрильей и ее действиями в бою осуществляется французским командиром...»¹¹.

При непосредственном участии Р. Гарро из прибывших в нашу страну французских летчиков и была сформирована эскадрилья, которая вошла в историю как символ французо-русского военного братства – это эскадрилья «Нормандия-Неман»¹².

Р. Гарро информировал де Голля о хорошем приеме, оказанном ему в Куйбышеве (именно здесь со второй половины октября 1941 года до конца 1943 года находились большая часть аппарата Народного комиссариата иностранных дел СССР и весь дипломатический корпус. Первоначально это было 20 посольств и миссий, на завершающем этапе их число возросло до 41)¹³.

Благодаря личному участию Р. Гарро эти вопросы были успешно решены.

В ходе регулярных бесед с заместителем народного комиссара иностранных дел СССР, другими высшими должностными лицами нашего государства Р. Гарро обсуждал различные вопросы военного и послевоенного сотрудничества: от признания французского национального комитета в качестве временного французского правительства до визы Дельтуру, об освобождении интернированных на территории СССР французских граждан, о помещении для его миссии¹⁴.

10 октября 1942 г. сотрудник французского представительства Дельтур посетил I Европейский отдел НКВД СССР и заявил, что ему поручено от имени французского национального комитета устно передать «глубокую признательность Народному комиссариату иностранных дел за благоприятное решение вопроса об освобождении 87 французских граждан, интернированных на территории СССР».

15 мая 1943 г. представитель Наркомата иностранных дел сообщил Р. Гарро, что «дом, ранее арендовавшийся французским посольством в Москве, будет передан официальному представительству французского правительства».

¹¹ Там же. С. 128-130.

¹² Там же. С. 47.

¹³ Там же. С. 81.

¹⁴ Там же. С. 80.

В письме Народного комиссара иностранных дел СССР представителю Французского комитета национального освобождения от 26 августа 1943 г. говорилось: «Правительство Союза Советских Социалистических Республик... решило признать Французский комитет национального освобождения как представителя государственных интересов Французской Республики..., и обменяться с ним полномочными представительствами»¹⁵.

Но не только в этой официальной деятельности проявился талант профессионального дипломата, каковым был Роже Гарро. 14 августа 1943 года дипломаты сдали свою кровь на Куйбышевской станции переливания крови (в это время в нашем городе находилось большое число военных госпиталей, где на излечении находились солдаты и офицеры, получившие ранения в Сталинградской битве). Среди этих дипломатов был и Роже Гарро¹⁶.

25 мая 1944 г. представитель Французского комитета национального освобождения со штатом сотрудников переехал в здание французского посольства в Москве на ул. Якиманке. В своем выступлении по московскому радио 14 мая 1944 г. Роже Гарро поблагодарил советское правительство за «еще одно свидетельство дружбы и братского доверия»¹⁷.

Говоря об этом периоде своей дипломатической деятельности, Р. - Гарро скромно дал ему такую оценку: «Может быть, это капля воды в океане, но сердца всей французской нации с нашими солдатами, которые будут сражаться со своими русскими братьями. Братство наших народов на поле битвы имело бы большое значение не только для Франции, но и для всей Европы»¹⁸.

¹⁵ Там же. С. 252.

¹⁶ Волжская Коммуна, 14 августа 1943 г.

¹⁷ Советско-французские отношения... Т. 2. С. 60.

¹⁸ Там же. Т. 1. С. 75.

Движение российских ученых в защиту международного права

*Хлестов О.Н.**

*Медведева Д.О.***

XX век – время создания нового мирового правопорядка, в основу которого легло прогрессивное, гуманное и демократическое международное право. Ужасы Второй мировой войны заставили человечество по-другому взглянуть на мир, фактически создать новую систему ценностей, получившую свое закрепление в нормах и принципах международного права.

Содрогнувшись от чудовищных картин мировой войны, от крови и слез миллионов людей всех рас, вероисповеданий и возрастов, человечество осознало наконец, что его единственная задача – избежать самоуничтожения. Самая естественная необходимость – необходимость выживания – привела нас к созданию ООН. Мировое сообщество выбрало наиболее разумный путь достижения основной своей цели – «избавить грядущие поколения от бедствий войны, дважды в нашей жизни принесшей человечеству невыразимое горе».

В результате этих процессов сложилось принципиально новое международное право. Одним из наиболее крупных камней в основании этого здания является окончательный отказ от применения вооруженной силы и от угроз ее применения во внешней политике государств (п. 2 ст. 4 Устава ООН). Этот принцип лег в основу новой системы международной безопасности, созданной союзниками после разгрома

* Хлестов Олег Николаевич – Чрезвычайный и Полномочный Посол, профессор Дипломатической Академии МИД России.

** Медведева Дарья Олеговна – член Ревизионной комиссии Движения.

гитлеровской Германии и милитаристской Японии. Центральное место в этой системе занимает Совет Безопасности ООН, которому предоставлены широчайшие полномочия для обеспечения международного мира и защиты народов от вооруженной агрессии. Все государства-члены ООН, включая и те, которые внесли основной вклад в разгром фашизма (в том числе СССР, Великобритания и США), признали за Советом исключительное право на решение вопроса о правомерности применения вооруженной силы государствами, что является надежной гарантией безопасности всего человечества. Таким образом, постоянные члены Совета Безопасности не только пользуются широкими правами, но и несут тяжкое бремя ответственности за поддержание мира. Поэтому, принимая важные решения, они должны помнить о своем моральном, правовом и историческом долге перед другими народами.

В течение последующих почти 60 лет человечеству удалось избежать третьей мировой войны. Но сегодня мир и глобальная безопасность снова оказались под ударом: одна лишь сверхдержава создаст угрозу всему мировому сообществу. С сожалением можно констатировать, что ни ООН, ни другие авторитетные международные организации не сумели твердо выступить против самоуправства США в Ираке. И хотя налицо вопиющая противоположность действий Соединенных Штатов, ООН заняла уклончивую позицию.

Это неминуемо ведет к стремительному падению авторитета международного права в целом. Тогда как именно слаженная и устоявшаяся система международного права обеспечивает безопасность и стабильность в мире, защищает интересы всех участников международных отношений, в том числе и таких государств, которым нечего противопоставить агрессивно настроенным сверхдержавам. Наша задача – сделать эту систему действительно эффективной. Добиться этого можно только путем неукоснительного соблюдения норм и принципов действующего международного права всеми государствами и выполнения ими своих международных обязательств.

В это тревожное время в защиту международного права и мирового правопорядка выступают ученые всего мира, в том числе и России. Так, 16 сентября 2003 г. в Москве состоялась Учредительная конференция Общественного движения за укрепление демократического мирового правопорядка и в поддержку ООН. Во главе Движения встал видный общественный и научный деятель, руководитель Центра

оценок политики Института Африки РАН, член-корреспондент РАН А.А. Громыко. Учредителями и участниками Движения на сегодняшний день являются более 40 крупнейших ученых разных направлений: юристы, экономисты, историки, а также видные дипломаты нашей страны.

Своими целями участники Движения провозгласили объединение сил, которые выступают за демократический мировой правопорядок против навязывания однополярного мира; борьбу с попытками подорвать роль ООН; защиту международного права в целях обеспечения международной безопасности и сотрудничества.

В рамках Движения предусмотрено проведение таких мероприятий, как конференции, семинары, симпозиумы, встречи, а также обращения к российской и мировой общественности по животрепещущим проблемам, затрагивающим судьбы человечества, публикации научных работ, докладов и иных материалов.

В планах Движения – привлечь к участию в нем ученых, деятелей культуры, представителей общественности не только из других регионов России, но и из других государств. Участники Движения подчеркивают, что только совместными усилиями можно обеспечить защиту демократического мирового правопорядка, международного права и ООН.

Кроме того, учредители Движения единогласно высказались за расширение состава его участников за счет привлечения молодых ученых и даже студентов, не равнодушных к судьбе нашей цивилизации. Это, безусловно, обеспечит будущее Движению и позволит молодым людям непосредственно участвовать в обеспечении нормального функционирования системы международных отношений и защите интересов каждого в отдельности и всего человечества в целом. Ведь девиз нашего Движения гласит: «Мир для нас не должен создаваться без нас!».

Создание Движения является ярким показателем стремления граждан России активнее выступать в защиту ее интересов и является хорошим примером для создания подобных движений в других сферах, что будет способствовать образованию гражданского общества в нашей стране.

Высокая награда

21 октября 2003 г. Король Швеции Карлос XVI Густав вручил орден «Полярной звезды» профессору Сергею Николаевичу Лебедеву, заведующему кафедрой международного частного и гражданского права МГИМО. Этот орден, одна из высших наград Швеции, учрежден в 1748 г. Им в настоящее время награждаются за выдающиеся достижения в различных сферах деятельности только иностранные граждане. С.Н. Лебедев награжден за вклад в развитие международного коммерческого арбитража.



Профессор Лебедев – вице-президент Международного совета по коммерческому арбитражу, активный участник в деятельности Комиссии ООН по праву международной торговли, разработавшей ряд весьма значимых документов, в том числе Типовой закон о международном коммерческом арбитраже, на базе которого были приняты национальные законы во многих странах, в частности в Российской Федерации в 1993 г.

Он участвовал в разработке и подписании в 1977 и 1993 г. соглашений между Торгово-промышленной палатой СССР (впоследствии РФ), Американской арбитражной ассоциацией и Стокгольмской торговой палатой, в которых предусматривалась факультативная оговорка о проведении арбитража в Стокгольме. Более 30 лет проф. Лебедев возглавляет Морскую арбитражную комиссию, а также является арбитром Международного коммерческого арбитражного суда при Торгово-промышленной палате РФ. В качестве арбитра неоднократно принимал участие в рассмотрении споров в Арбитражном институте в Стокгольме и других институционных арбитражах.

Значительная часть опубликованных проф. Лебедевым работ посвящена проблемам международного коммерческого арбитража. Наиболее часто цитируемые из них: «Международный торговый арбитраж», «Международное сотрудничество в области коммерческого арбитража», «Международный коммерческий арбитраж: компетенция арбитров и соглашение сторон».

Коллеги по международно-правовому факультету МГИМО и редакция Московского журнала международного права сердечно поздравляют проф. Лебедева с почетной наградой и желают успехов в его многогранной деятельности.

ЦЕННЫЙ ТРУД ЮРИСТА- МЕЖДУНАРОДНИКА

**Моисев Е.Г. Россия в современном мире:
Международно-правовые и внешнеполитические
аспекты. Кн. I. М.: Книга и бизнес, 2002. 376 с.**

*Бекашев Д.К.**

Как известно, юристы-международники уделяют главное внимание исследованию проблем международного права. Речь идет о принципах и нормах международного права, составляющих его сущность, его сердцевину. И это понятно и вполне оправданно. Однако не меньший интерес представляют результаты деятельности государств по осуществлению, включению в ткань международных отношений указанных принципов и норм.

В этом отношении особый интерес для юристов нашей страны представляет практика Российской Федерации. На вопросы о том, что произошло в международных отношениях после распада Советского Союза, куда был направлен вектор нашей внешней политики, как Российская Федерация воплощала в жизнь основополагающие принципы и нормы международного права, попытался ответить доктор юридических наук, доцент кафедры международного права Московской государственной юридической академии Е.Г. Моисеев.

* Бекашев Дамир Камильевич – к.ю.н., доцент кафедры международного права МГИМО (У) МИД России.

Книга хороша тем, что в ней органически, во взаимосвязи международного права, международных отношений и внешней политики России прослежен исключительно важный и сложный в жизни нашей страны и всего мирового сообщества период. Десять лет, минувших после распада Советского Союза, были годами становления, корректировки и развития внешней политики по сути нового субъекта международного права. Как известно, Россия стала правопродолжателем СССР. Это небывалое явление в мировой практике, характеризующееся тем, что одна из составных частей бывшего государства (хотя и самая большая по территории, населению, экономическому и военному потенциалу), став суверенным государством, унаследовала права всего Советского Союза.

Следует отметить, что Российская Федерация вместе с государствами – бывшими республиками Советского Союза решила все эти вопросы динамично, без особых разногласий и на основе международного права. О том, как все это происходило, какие принципиальные моменты появились во внешней политике новой России, как постепенно созревало решение о корректировке некоторых положений внешней политики страны, – обо всем этом можно прочитать в рецензируемой монографии Е.Г. Моисеева.

Книга снабжена многочисленными сносками (их в общей сложности насчитывается свыше одной тысячи) на документы, монографии, статьи в научных и иных журналах, средства массовой информации. Несмотря на научный характер, монография читается легко, поскольку написана хорошим литературным языком.

До сих пор автор был известен своими работами по международно-правовым проблемам СНГ. Ранее выходили его труды по правовому статусу Содружества (1995 г.), международно-правовым основам сотрудничества государств СНГ (1997 г.), международно-правовым аспектам взаимодействия государств – участников СНГ в различных областях (2001 г.). В 2002 г. автор успешно защитил докторскую диссертацию по международно-правовым проблемам деятельности Содружества.

На этот раз Е.Г. Моисеев предстал перед читателем как исследователь международного права, международных отношений и внешней политики России в планетарном масштабе. Им собран уникальный материал, который подвергнут существенному анализу с международно-правовой точки зрения.

Работа состоит из введения, 11 глав и заключения.

В первой главе (с. 9-18) говорится о международном праве, международных отношениях и внешней политике государств, их соотношении. Автор отмечает, что все три перечисленные составляющие образуют единое целое, именуемое современной международной жизнью. Эти три компонента неразделимы, ибо, убрав один из них, мы разрываем всю систему многогранной жизни мирового сообщества. В главе дается понятие каждой из трех составляющих, их развитие и совершенствование, показано взаимовлияние друг на друга.

Вторая глава (с. 19-41) посвящена анализу формирования и реализации внешней политики России в период с декабря 1991 г. по февраль 2002 г. Внимание читателя сосредоточено на правовых основах формирования внешней политики нашей страны, процессах ее становления, внесения корректив в нее на определенных этапах развития. Отмечается вклад, внесенный в становление внешней политики новой России ее первым Президентом Б.Н. Ельциным, его корректировка и развитие действующим Президентом России В.В. Путиным. Много внимания уделяется в монографии усилиям внешнеполитического ведомства России во главе с его первым главой Андреем Козыревым, сменившим его в январе 1996 г. Евгением Примаковым, а также нынешним министром иностранных дел страны Игорем Ивановым, который руководит этим ведомством вот уже пятый год.

Специальные разделы отвел автор рассмотрению вопросов внешней политики в посланиях Президента России ее Федеральному Собранию, а также внешнеполитических аспектов одобренных Президентом России Военной доктрины и двух концепций – национальной безопасности и внешней политики Российской Федерации.

В третьей главе (с. 42-100) речь идет о политике и деятельности России в Содружестве Независимых Государств. Автор касается ряда насущных проблем военно-политической, экономической и иных сторон интеграции в рамках СНГ, а также международных отношений России с каждым из 11 государств Содружества. Автор делает совершенно правильный вывод о том, что альтернативы превращению пока еще довольно аморфного СНГ в эффективное международное сообщество практически нет. Именно к достижению этой цели и направлена внешняя политика России, усилия ее руководства, а также большинства других стран Содружества.

В четвертой главе (с. 101-166) автор рассматривает отношения России с такими международными организациями, как Организация Объединенных Наций (ООН), Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), Европейский Союз (ЕС), Совет Европы (СЕ), Организация североатлантического договора (НАТО), Ассоциация стран Юго-Восточной Азии (АСЕАН), Ассоциация стран Тихоокеанского региона (АТЭС), Шанхайская организация сотрудничества (ШОС).

Каждая из указанных организаций – уникальное явление современной международной жизни. Россия, исходя из своих собственных интересов, потребностей мирового сообщества и тенденций современной международной жизни, стремится максимально эффективно выстроить свои отношения с каждой из международных организаций. Как это порой нелегко сделать, хорошо видно на примере развития отношений Российской Федерации с НАТО. Несмотря на многое, что нас разделяет, успехом завершились попытки создания механизма «двадцатки» вместо формулы «19 плюс 1».

В пятой главе (с. 167-176) анализируются встречи глав государств «большой восьмерки», в которых прочное место заняла Российская Федерация. Те десять ежегодных саммитов, в которых принял участие президент нашей страны и о которых говорится в рецензируемой работе, свидетельствуют о том, что Россия заняла прочное место в «большой восьмерке».

Интересной представляется шестая глава (с. 177-239), в которой речь идет о **европейском направлении внешней политики России**. Здесь детально анализируются наши взаимоотношения с Великобританией, Германией, Италией и Францией. Это крупнейшие страны Европы, с каждой из которых у России есть существенное продвижение вперед как в политической, экономической, так и в других областях сотрудничества.

В этой же главе есть специальный раздел, в котором дан **анализ российской внешней политики на Балканах** (с. 201-239). Здесь подробно рассмотрены вооруженные конфликты, имевшие место после распада Югославии. Говоря о событиях вокруг Косово в 1999 г., автор справедливо квалифицирует действия США и НАТО против Югославии как агрессию. Это подтверждается вескими аргументами, которые

приводит автор. В этом же разделе говорится и о сложных проблемах в Македонии, которые особенно проявились в 2001 г., когда под вопрос была поставлена территориальная целостность Македонии как единого государства. С неподдельным интересом читаются страницы книги, где речь идет о судьбе экс-президента Югославии Слободана Милошевича, в том числе и о ходе судебного процесса над ним в Международном трибунале по бывшей Югославии в Гааге.

В **седьмой** главе (с. 240-267) рассмотрены **взаимоотношения России и США**. Автор сосредоточил внимание на политических и экономических отношениях двух стран. В разделе о политических отношениях существенное место отведено анализу проблем международной безопасности, прежде всего ее международно-правовой основы – договорам об ограничении стратегических наступательных вооружений (СНВ) и Договору по противоракетной обороне (ПРО). Как указывало руководство нашей страны, выход США из Договора по ПРО в 2002 г. не несет непосредственной угрозы национальной безопасности России. Надо отдать должное российскому руководству, которое в этих сложных условиях сделало все для того, чтобы процесс неконтролируемой гонки вооружений не развернулся с новой силой. Как известно, в мае 2002 г. Россия и США заключили Соглашение об ограничении стратегических наступательных потенциалов, которое рассчитано до 2012 г. и направлено на дальнейшее ограничение указанных потенциалов.

Поскольку Россия является евроазиатской державой, вполне естественно, что автор уделяет пристальное внимание **азиатскому направлению российской внешней политики**, о чем говорится в восьмой главе (с.268-306). Е.Г. Моисеев скрупулезно проанализировал отношения России в различных областях с Индией, Китаем, КНДР, Южной Кореей и Японией. С каждой из названных стран Россия стремится всесторонне развивать свои отношения. На уровень стратегического партнерства вышли наши отношения с Индией и Китаем, что дало основание Евгению Примакову еще в начале 1998 г. поставить вопрос о создании стратегического треугольника Россия – Индия – Китай. К сожалению, эта идея не получила своего развития, поскольку для ее практического воплощения в жизнь время еще не наступило.

Анализируя российско-японские отношения, автор особое внимание уделяет проблеме «северных территорий». Остановившись на нюансах внешнеполитической позиции России в этом вопросе, ав-

тор делает правильный вывод о том, что здесь, как, наверное, нигде, нужны максимальная осторожность, выдержанность и очень «точные весы», чтобы не сделать неверного шага. Словом, в решении проблемы «северных территорий» нужно руководствоваться правилом: «Семь раз отмерь – один раз отрежь».

В девятой главе (с. 307-341) автор анализирует две сложнейшие проблемы современного мирового развития: **арабо-израильские отношения и роль России в урегулировании ближневосточного конфликта, а также события вокруг Ирака.** На протяжении десяти лет в ближневосточном урегулировании были «приливы и отливы». Однако конфликтующим сторонам – арабским странам и Израилю – не удалось полностью нормализовать отношения. А в конце рассматриваемого периода – в 2001 г. – они и вовсе расстроились. Вероятно, виной тому оказалась и нерешительная политика коспонсоров ближневосточного мирного процесса – США и России. В итоге в 2002 г. эскалация напряженности в отношениях между Палестинской национальной автономией и Израилем достигла наивысшего накала за последние десять лет.

Что касается Ирака, то за минувшее десятилетие он не раз был в эпицентре международных событий. Так было в 1991 г., в конце 1998 г., а также в 2001 и 2002 гг. В период после совершения терактов в США 11 сентября 2001 г. Соединенные Штаты и Великобритания не раз предъявляли претензии Ираку как пособнику международного терроризма. Однако никаких прямых доказательств этого предъявлено не было. Второе обвинение, выдвинутое против Ирака, состоит в том, что он якобы занят производством оружия массового уничтожения. Это также практически бездоказательное утверждение. Что касается России, то она делает все для того, чтобы не дать возможности обостриться международной обстановке из-за политики Ирака. Последнему рекомендуется допустить экспертов ООН, чтобы они убедились в том, что Ирак не занят работами в целях получения ядерного оружия.

В десятой главе (с. 342-355) речь идет об **африканском направлении внешней политики России.** Автор сосредоточил внимание на деятельности Организации африканского единства (ОАЕ), которая благополучно завершила свою историю, преобразовавшись в новую организацию – Африканский союз. О его рождении было объявлено на последней сессии Генеральной ассамблеи глав государств и прави-

тельств в Лусаке 9-10 июля 2001 г. В этой же главе рассмотрены взаимоотношения России с ОАЕ.

В последующих разделах данной главы говорится о взаимоотношениях России с Анголой и Южно-Африканской Республикой. Ангола долго боролась с антиправительственной группировкой УНИТА. Только в 2002 г. для Анголы появился «свет в конце туннеля». УНИТА после смерти ее лидера Ж. Савимби, по сути, прекратила вооруженную борьбу против законного правительства страны. В результате этого Ангола получила возможность выйти из затяжной вооруженной борьбы и наконец-то вкусить плоды мирной жизни.

Что касается ЮАР, то после краха там преступного режима апартеида были нормализованы отношения между нашими двумя странами. В настоящее время они достигли апогея своего развития.

Последняя, **одиннадцатая**, глава книги (с. 356-373) посвящена **латиноамериканскому направлению внешней политики России**. В ней прослеживается развитие взаимоотношений нашей страны с Организацией американских государств (ОАГ), а также Аргентиной, Бразилией и Кубой. В отношениях с каждой из них есть свои особенности и нюансы, о которых рассказывает автор.

Интересным представляется раздел, посвященный развитию отношений России с Кубой. Это очень интересная и поучительная история. После распада СССР Россия по существу оставила Кубу, бросив на произвол судьбы все, что ею было создано на острове. Более непродуманной политики трудно было представить. Однако те трудные для Кубы времена миновали. В настоящее время Россия развивает нормальные добрососедские отношения с этим латиноамериканским государством.

Подводя итог сказанному, следует еще раз отметить, что монография Е.Г. Моисеева как научное издание представляет большой интерес. В ней комплексно исследованы сложные проблемы международного права, международных отношений и внешней политики России. Книга сослужит добрую службу всем, кто интересуется проблемами современных международных отношений, внешнеполитической деятельностью российского руководства, проблемами международного права. Читатель ждет второй книги автора, как об этом заявлено в заключении его первой книги.

Если говорить о недостатках монографии, то можно отметить некоторую фрагментарность изложения ряда проблем без их глубоко-

го анализа. Видимо, автор настолько был увлечен исследуемым объемным материалом, что до глубокого анализа некоторых проблем дело просто не дошло. Справедливости ради заметим, что это относится не ко всем главам. В частности, этот недостаток никак нельзя адресовать исследованию проблем балканских стран и политики России по отношению к ним.

Хочется пожелать автору, чтобы в своей **второй книге**, посвященной внешней политике России на рубеже двух веков и тысячелетий, он не стремился охватить все проблемы международного права, международных отношений и внешней политики России, а предметнее и глубже затронул более узкий круг названных проблем.

Ожидая новую монографию, полагаем, что автору хватит настойчивости и сил для того, чтобы в будущем сделать не две, а три и более книг по исследованию международно-правовых и внешнеполитических проблем современной международной жизни. Думается, что данная работа будет полезна и нужна всем изучающим затронутые автором проблемы, в том числе студентам и преподавателям МГИМО (У) МИД России.

НОВОЕ ВАЖНОЕ НАЧИНАНИЕ

(Международно-правовые чтения.)

Вып. 1 / Отв. ред. П.Н. Бирюков. — Воронеж:
Воронежский государственный университет,
2003. — 272 с.)

*Гаврилов В.В.**

В современных условиях, когда стремительно меняющиеся международные политические реалии вновь вызвали в научных и общественных кругах заинтересованное обсуждение вопроса о будущем человеческой цивилизации, а также роли и месте в этом процессе международного права, когда отечественная международно-правовая доктрина (несмотря на многочисленные примеры игнорирования ее усилий) пытается предложить цивилизованные пути решения глобальных проблем, с которыми столкнулся мир на рубеже XX и XXI веков, очень важное значение приобретает факт географической «экспансии» знаний о международном праве на территории нашей страны, ликвидации «монополии» столичных вузов на исследование международно-правовой проблематики и внесение предложений по ее разрешению. В этой связи издание в Воронежском государственном университете первого выпуска «Международно-правовых чтений» представляется чрезвычайно полезным и своевременным с нескольких точек зрения.

Во-первых, эта книга представляет собой едва ли не первую в нашей стране попытку учреждения на региональном уровне периодического издания материалов о наиболее актуальных теоретических и практических проблемах как современного международного права, так и международного права прошлых исторических эпох. Во-вторых, в рамках этого сборника практически «разрешен» спор о классификационной принадлежности научной специальности «международное частное право» - обсуждение вопросов частного права органично сочетается на его страницах с проблемами международного публичного и европейского права. В-третьих, в сборнике представлена широкая палитра мнений не только с точки зрения предметного содержания

* Гаврилов Вячеслав Вячеславович - к.ю.н., доцент, заведующий кафедрой международного права, декан международно-правового факультета Дальневосточного государственного университета.

опубликованных в нем статей, но и с точки зрения социального статуса их авторов. Свое видение актуальных международно-правовых проблем на страницах книги представили не только преподаватели Воронежского государственного университета, но и ученые из других региональных вузов, соискатели, аспиранты, студенты и работники правоохранительных органов, что придало материалам сборника большую динамичность и практическую направленность.

Несмотря на общий достаточно высокий научный уровень материалов, представленных в сборнике, некоторые из опубликованных в нем статей хотелось бы отметить особо. Так, например, заслуживает внимания статья С.В. Клеандрова, который попытался определить содержание основных геополитических проблем, стоящих перед современной Россией, и обозначить магистральные направления их решения. Актуальнейшую проблему ограничения основных прав граждан делегированным законодательством поднял в своей работе В.А. Мальцев. Небезынтересное видение правовой природы международного частного права продемонстрировала в своей статье Н.М. Понедельченко.

В книге также нашли отражение вопросы дипломатического права, права международных организаций, права международных договоров, международного уголовного права, международной судебной процедуры и коммерческого арбитража. Вместе с тем, к сожалению, необходимо отметить, что некоторые материалы сборника не имеют прямого отношения к международному праву, другие носят преимущественно описательный или иллюстративный характер, что значительно снижает их практическую значимость.

В целом же первый выпуск «Международно-правовых чтений», в основу которого положены материалы постоянно действующего на кафедре конституционного и международного права Воронежского государственного университета научно-методического семинара, заслуживает высокой оценки и может представлять несомненный интерес как для студентов, так и для преподавателей юридических вузов и работников практических органов. Хотелось бы пожелать его составителям, и в первую очередь автору идеи данного издания П.Н. Бирюкову, успешного продолжения этого важного и нужного начинания, привлечения большего количества авторов из других периферийных и столичных вузов с тем, чтобы «воронежские международно-правовые чтения» стали одним из важных форумов обсуждения актуальных проблем международного публичного и частного права в нашей стране.

КТО ЕСТЬ КТО В НАШЕЙ НАУКЕ



**КРАСОВ Сергей
Иванович**

Родился 31 мая 1957 г. в г. Куйбышеве (в 1991 г. городу было возвращено его историческое имя – Самара). После успешного завершения учебы на юридическом факультете Куйбышевского государственного университета начал работать в Куйбышевской областной коллегии адвокатов.

В 1980 году поступил в аспирантуру юридического факультета Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова на кафедру международного права.

В 1981 году был призван на военную службу в войска МВД, проходил службу в дивизии им. Ф.Э. Дзержинского.

В 1985 году защитил кандидатскую диссертацию в докторском совете МГУ по теме: «Международная уголовная ответственность индивидов» (научный руководитель профессор Г.И. Тункин).

В 1985 году начал работать в Самарском государственном университете. В настоящее время доцент кафедры «Теории и истории госу-

дарства и права. Международного права», заместитель декана юридического факультета, декан факультета послевузовского профессионального образования, член ученого совета Самарского государственного университета.

Является куратором научной программы с университетом Ф. Рабле (Франция), член Комитета французского альянса (г. Самара), член Российской ассоциации международного права.

В университете читает курсы: международное право, международное гуманитарное право, международное право в период вооруженных конфликтов.

Награжден почетной грамотой администрации г. Самары за научную разработку вопросов работы Наркомата иностранных дел, дипломатического корпуса, государственных учреждений в период нахождения в г. Куйбышеве в период Великой Отечественной войны (1941-1943 гг.).

В настоящее время продолжает научные разработки по истории международного права в годы Второй мировой войны.

ДОКУМЕНТЫ

ЗАЯВЛЕНИЕ ГЛАВ ГОСУДАРСТВ – УЧАСТНИКОВ ДКБ ПО СЛУЧАЮ 10-ЛЕТИЯ ПОДПИСАНИЯ ДОГОВОРА О КОЛЛЕКТИВНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

(Москва, 14 мая 2002 года)

Мы, главы государств – участников Договора о коллективной безопасности (ДКБ), оценивая итоги десятилетия деятельности Договора, отмечаем, что выбор, сделанный государствами-участниками в пользу обеспечения на коллективной основе своей безопасности, территориальной целостности и суверенитета, был обоснованным и выдержал испытание временем. Договор продемонстрировал приверженность целям и принципам Устава Организации Объединенных Наций, свою сугубо оборонительную направленность, открытость и готовность к сотрудничеству с другими международными организациями в сфере безопасности.

Предпринятые в последние годы энергичные действия государств-участников по укреплению ДКБ и его адаптация к современной геополитической ситуации позволили поднять межгосударственное военнополитическое взаимодействие в рамках Договора на качественно новый уровень, характеризующийся переходом от создания договорно-правовой и организационной основы сотрудничества к реальному формированию эффективной системы коллективной безопасности. В ее рамках активно развиваются региональные силы восточноевропейского и кавказского направлений, группировка в Центральной Азии.

Мы рассматриваем Договор о коллективной безопасности как живой, динамично развивающийся организм, призванный своевременно и адекватно реагировать на быстро меняющуюся ситуацию в мире. В этой связи важной задачей Договора является обеспечение коллек-

тивного противодействия новым угрозам национальной, региональной и международной безопасности, таким, как терроризм, незаконный оборот наркотиков и оружия, организованная транснациональная преступность. Первым шагом на этом направлении стало создание Коллективных сил быстрого развертывания Центральноазиатского региона, способных обеспечить гарантированный ответ на любые попытки дестабилизировать ситуацию в Центральной Азии.

Государства – участники ДКБ сыграли достойную роль в мировой антитеррористической коалиции. Они будут и впредь проводить согласованную линию в решении вопросов посткризисного урегулирования в Афганистане и его экономической реабилитации. При этом государства – участники Договора исходят из того, что основная ответственность за обеспечение мира и стабильности ложится на сами государства региона, и будут принимать все необходимые меры в этом направлении.

Другой важнейшей составляющей Договора является тесное взаимодействие государств-участников в вопросах региональной и мировой политики. Эта форма сотрудничества будет всемерно развиваться и совершенствоваться с использованием имеющегося в ДКБ консультационного механизма, с тем чтобы обеспечить весомую и убедительную роль ДКБ в международных делах, обеспечить весомую и убедительную роль ДКБ в международных делах. Будут укрепляться международные связи Договора, его рабочие контакты с другими региональными и многосторонними организациями в сфере безопасности. При этом мы еще раз подтверждаем приоритетный характер военно-политических отношений между участниками ДКБ.

С учетом опыта деятельности Договора в сфере обеспечения мира и безопасности его участников на коллективной основе мы заявляем о целесообразности создания на базе Договора о коллективной безопасности международной региональной организации с использованием сформировавшихся в его рамках механизмов взаимодействия государств-участников в области поддержания мира и международной безопасности. Такой статус ДКБ станет новой точкой отсчета в существовании Договора, его поступательном развитии в интересах государств-участников всего мирового сообщества.

Мы исходим из признания полной востребованности Договора в нынешних непростых международных условиях с учетом быстро меняющейся геополитической ситуации в мире.

Отмечая десятилетний юбилей Договора о коллективной безопасности, мы вновь заявляем о нашей приверженности принципам справедливого и демократического миропорядка, основанного на уважении Устава Организации Объединенных Наций и норм международного права. Государства – участники Договора исполнены решимости сыграть свою роль в международных усилиях по защите и укреплению мира, глобальной безопасности и стратегической стабильности, по противодействию новым вызовам и угрозам. Реализации указанных целей подчинены действующие в рамках ДКБ военно-политические структуры и механизмы, формирование единой полномасштабной системы коллективной безопасности, которая, как мы уверены, призвана сыграть должную роль в оформлении всеобъемлющих систем коллективной безопасности в Европе и Азии.

(Подписи)

ЗАЯВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВ – УЧАСТНИКОВ ДОГОВОРА О КОЛЛЕКТИВНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В СВЯЗИ С ТЕРРОРИСТИЧЕСКИМИ АКТАМИ В СОЕДИНЕННЫХ ШТАТАХ АМЕРИКИ

(Ереван, 12 сентября 2001 года)

Террористические акты на территории США вызывают чувства решительного осуждения и глубокого сострадания к жертвам этих варварских действий. Государства – участники Договора о коллективной безопасности выражают искренние соболезнования американскому народу и семьям погибших в результате актов бесчеловечной жестокости.

Происшедшее со всей остротой продемонстрировало уязвимость не только отдельных людей, но целых стран перед резко возросшей угрозой международного терроризма. Миру навязывается прямое противостояние, в котором ни одна страна не может чувствовать себя в безопасности. Обеспечить эффективное противодействие международному терроризму могут только коллективный разум, коллективные действия.

Такова принципиальная позиция государств – участников Договора о коллективной безопасности, поставивших во главу угла своей деятельности именно борьбу с международным терроризмом. Защищая свои жизненные интересы, участники Договора рассматривают свои усилия как органическую часть налаживания международного сотрудничества и эффективного взаимодействия на региональном и глобальном уровнях на основе принципов ООН и норм международного права. Мы вновь подтверждаем свою готовность безотлагательно действовать в этом направлении.

От имени государств – участников Договора
о коллективной безопасности,
Председатель Совета
коллективной безопасности
Р.С. КОЧАРЯН
Ереван, 12 сентября 2001 года.

ЗАЯВЛЕНИЕ ГЛАВ ГОСУДАРСТВ РЕСПУБЛИКИ АРМЕНИЯ, РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ, РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН, КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ, РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РЕСПУБЛИКИ ТАДЖИКИСТАН В СВЯЗИ С УГРОЗАМИ БЕЗОПАСНОСТИ В РЕГИОНЕ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

(Бишкек, 11 октября 2000 года)

Мы, участники Бишкекской сессии Совета коллективной безопасности государств – участников Договора о коллективной безопасности, выражаем свою озабоченность активизацией деятельности международного терроризма и экстремизма в Центральной Азии.

Государства – участники ДКБ считают, что это создает прямую угрозу безопасности стран региона и ведет к долгосрочной дестабилизации ситуации.

Основным источником нестабильности в регионе является непрекращающийся конфликт в Афганистане, ставшем одним из мировых центров международного терроризма и распространения наркотиков.

Серьезную угрозу представляет также возможное возникновение масштабных гуманитарных последствий, что уже сейчас требует от международных организаций принятия практических мер превентивного характера и оказания материальной помощи мирному населению.

Мы призываем сообщество активизировать процесс урегулирования ситуации в Афганистане. Без стабильности этой стране не будет стабильности в близлежащих регионах. Только коллективными международными усилиями можно оказать реальное содействие установлению мира в Афганистане и тем самым способствовать укреплению стабильности и безопасности в Центральной Азии.

Учитывая опасность возможной эскалации ситуации в регионе, государства – участники Договора о коллективной безопасности предлагают провести специальное заседание Совета Безопасности ООН с целью выработки конкретных мер по урегулированию афганской проблемы с участием всех сторон, вовлеченных в конфликт.

Это проблема не только регионального масштаба, она несет опасность для всего мира.

Мы призываем ООН, ОБСЕ, ОИК, все мировое сообщество поддерживать усилия государств – участников Договора о коллективной безопасности в борьбе с международным экстремизмом и терроризмом, приступить к выработке скоординированных практических мер, направленных на предотвращение этой глобальной угрозы.

Мы также подтверждаем свою решимость коллективно противостоять любым проявлениям терроризма, политического и религиозного экстремизма и сепаратизма в зоне ответственности Договора о коллективной безопасности.

Участники Сессии твердо заявляют о том, что любые попытки нарушить территориальную целостность центральноазиатских государств – участников Договора будут решительно пресечены нашими совместными усилиями.

Государствам – участникам Договора о коллективной безопасности, непосредственно подвергающимся вооруженным акциям экстремизма и терроризма, будет оказана необходимая помощь для борьбы с ними. Участники Договора будут принимать дальнейшие меры по формированию региональных систем коллективной безопасности, по углублению сотрудничества в военно-политической сфере.

(Подписи)

ЗАЯВЛЕНИЕ

ГЛАВ ГОСУДАРСТВ – УЧАСТНИКОВ ДКБ

(Минск, 24 мая 2000 года)

Адаптация Договора о коллективной безопасности к современным геополитическим условиям является серьезным шагом по формированию эффективной системы международной безопасности в Европе и Азии. Договор о коллективной безопасности становится реальным ядром и основной конструкцией для интеграции в военно-политической сфере государств – участников Договора. Военно-политические отношения между государствами – участниками Договора носят приоритетный характер по сравнению с военными связями и контактами с третьими странами, не входящими в Договор о коллективной безопасности.

Конкретные механизмы, заложенные в адаптированный Договор, позволяют перевести в реальную плоскость возможность использования сил и средств коллективной обороны.

Адаптированный Договор о коллективной безопасности создает прочную основу для коллективных действий по отражению новых нетрадиционных угроз, в частности со стороны международного терроризма и экстремизма.

(Подписи)

Примечание к документу
Договор вступил в силу 20.04.1994.
Россия ратифицировала Договор (Постановление ВС РФ
от 31.07.1993 № 5595-1). Договор вступил в силу
для России 20.04.1994.
Сведения о ратификациях см. в Статусе Договора.
Действие Договора продлено Протоколом от 02.04.1999.

ДОГОВОР О КОЛЛЕКТИВНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

(Ташкент, 15 мая 1992 года)

Договор включает неотъемлемой частью Протоколы
от 24.12.1993 и 02.04.1999.

Государства – участники настоящего Договора, именуемые в дальнейшем «государства-участники»,
руководствуясь декларациями о суверенитете Независимых Государств,
учитывая создание государствами – участниками собственных Вооруженных Сил,
принимая согласованные действия в интересах обеспечения коллективной безопасности,
признавая необходимость строгого выполнения заключенных договоров, касающихся сокращения вооружений, Вооруженных Сил и укрепления мер доверия,
договорились о нижеследующем.

Статья 1

Государства-участники подтверждают обязательство воздерживаться от применения силы или угрозы силой в межгосударственных отношениях. Они обязуются разрешать все разногласия между собой и с другими государствами мирными средствами.

Государства-участники не будут вступать в военные союзы или принимать участие в каких-либо группировках государств, а также в действиях, направленных против другого государства-участника.

В случае создания в Европе и Азии системы коллективной безопасности и заключения с этой целью договоров о коллективной безопас-

ности, к чему неуклонно будут стремиться Договаривающиеся Стороны, государства-участники вступят в незамедлительные консультации друг с другом с целью внесения необходимых изменений в настоящий Договор.

Статья 2

Государства-участники будут консультироваться друг с другом по всем важным вопросам международной безопасности, затрагивающим их интересы, и согласовывать по этим вопросам позиции.

В случае возникновения угрозы безопасности, территориальной целостности и суверенитету одного или нескольких государств-участников, либо угрозы международному миру и безопасности государства-участники будут незамедлительно приводить в действие механизм совместных консультаций с целью координации своих позиций и принятия мер для устранения возникшей угрозы.

Статья 3

Государства-участники образуют Совет коллективной безопасности в составе глав государств-участников и главнокомандующего Объединенными Вооруженными Силами Содружества Независимых Государств.

Статья 4

Если одно из государств-участников подвергнется агрессии со стороны какого-либо государства или группы государств, то это будет рассматриваться как агрессия против всех государств – участников настоящего Договора.

В случае совершения акта агрессии против любого из государств-участников все остальные государства-участники предоставят ему необходимую помощь, включая военную, а также окажут поддержку находящимися в их распоряжении средствами в порядке осуществления права на коллективную оборону в соответствии со статьей 51 Устава ООН.

О мерах, принятых на основании настоящей статьи, государства-участники незамедлительно известят Совет Безопасности Организации Объединенных Наций. При осуществлении этих мер, государства-участники будут придерживаться соответствующих положений Устава ООН.

Статья 5

Координацию и обеспечение совместной деятельности государств-участников в соответствии с настоящим Договором берет на себя Совет коллективной безопасности государств-участников и создаваемые им органы. До создания указанных органов координацию деятельности Вооруженных Сил государств-участников осуществляет Главное командование Объединенных Вооруженных Сил Содружества.

Статья 6

Решение об использовании Вооруженных Сил в целях отражения агрессии в соответствии со статьей 4 настоящего Договора принимается главами государств-участников.

Использование Вооруженных Сил за пределами территории государств-участников может осуществляться исключительно в интересах международной безопасности в строгом соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций и законодательством государств – участников настоящего Договора.

Статья 7

Размещение и функционирование объектов системы коллективной безопасности на территории государств-участников регулируется специальными соглашениями.

Статья 8

Настоящий Договор не затрагивает прав и обязательств по другим действующим двусторонним и многосторонним договорам и соглашениям, заключенным государствами-участниками с другими государствами, и не направлен против третьих стран.

Настоящий Договор не затрагивает право государств-участников на индивидуальную и коллективную оборону от агрессии в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций.

Государства-участники обязуются не заключать международные соглашения, несовместимые с настоящим Договором.

Статья 9

Любые вопросы, которые возникнут между государствами-участниками относительно толкования или применения какого-либо положения настоящего Договора, будет разрешаться совместно, в духе дружбы, взаимного уважения и взаимопонимания.

Поправки к настоящему Договору могут вноситься по инициативе одного или нескольких государств-участников и принимаются на основе взаимного согласия.

Статья 10

Настоящий Договор открыт для присоединения всех заинтересованных государств, разделяющих его цели и принципы.

Статья 11

Настоящий Договор заключается на пять лет с последующим продлением.

Любое из государств-участников имеет право выйти из настоящего Договора, если оно поставит не менее чем за шесть месяцев в известность о своем намерении других его участников и выполнит все вытекающие в связи с выходом из настоящего Договора обязательства.

Настоящий Договор подлежит ратификации каждым подписавшим его государством в соответствии с его конституционными процедурами.

Ратификационные грамоты передаются на хранение Правительству Республики Беларусь, которое настоящим назначается в качестве депозитария.

Настоящий Договор вступает в силу немедленно после сдачи на хранение ратификационных грамот подписавшими его государствами-участниками.

Совершено в городе Ташкенте 15 мая 1992 года в одном подлинном экземпляре на русском языке. Подлинный экземпляр хранится в Архиве Правительства Республики Беларусь, которое направит государствам, подписавшим настоящий Договор, его заверенную копию.

(Подписи)

МИНИСТЕРСТВАМ ИНОСТРАННЫХ ДЕЛ ГОСУДАРСТВ – УЧАСТНИКОВ ДОГОВОРА О КОЛЛЕКТИВНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

24 мая 1995 года

№ 12/4913-н

Министерство Иностранных дел Республики Беларусь свидетельствует свое уважение Министерством Иностранных Дел государств – участников Договора о коллективной безопасности и имеет честь сослаться на свою ноту № 09/6205-н от 28 июля 1994 года, в которой предлагалось исправить ошибки в тексте Договора о коллективной безопасности, подписанного в Ташкенте 15 мая 1992 года, путем составления Протокола об исправлении текста упомянутого Договора.

Договаривающимся государствам было предложено высказать депозитарию Договора до 1 сентября 1994 года свои возражения в отношении предложенных исправлений текста Договора.

Азербайджанская Республика и Российская Федерация письменно уведомили депозитария об отсутствии у них возражений против внесения исправлений в подлинный экземпляр текста Договора.

Остальные государства – участники Договора в течение установленного срока не высказались против внесения исправлений в текст Договора.

Таким образом, условия, содержащиеся в ноте Министерства Иностранных Дел Республики Беларусь № 09/6205-н от 28 июля 1994 года были соблюдены, и, соответственно, изменение текста Договора было оформлено депозитарием путем составления Протокола об исправлении текста Договора о коллективной безопасности, подписанного в Ташкенте 15 мая 1992 года.

Протокол подписан заместителем Министра Иностранных Дел Республики Беларусь Хвостовым М.М. 18 мая 1995 года в одном подлинном экземпляре на русском языке и передан в Архив Правительства Республики Беларусь для хранения вместе с подлинным экземпляром текста упомянутого Договора.

Заверенная копия Протокола прилагается.

Министерство Иностранных Дел Республики Беларусь пользуется случаем, чтобы возобновить Министерством Иностранных Дел государств – участников Договора о коллективной безопасности уверения в своем весьма высоком уважении.

**ПРОТОКОЛ
ОБ ИСПРАВЛЕНИИ ТЕКСТА ДОГОВОРА
О КОЛЛЕКТИВНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ,
ПОДПИСАННОГО В ТАШКЕНТЕ**

**15 МАЯ 1992 ГОДА
(Минск, 18 мая 1995 года)**

Принимая во внимание, что Договор о коллективной безопасности был подписан в Ташкенте 15 мая 1992 года и его подлинной экземпляр был передан на хранение Правительству Республики Беларусь,

принимая во внимание, что в тексте упомянутого Договора были обнаружены ошибки, которые были доведены депозитарием до сведения государств – участников Договора,

принимая во внимание, что правительства государств – участников Договора одобрили исправление этих ошибок,

настоящим Протоколом следующим образом изменяется подлинный экземпляр текста на русском языке Договора о коллективной безопасности, подписанного в Ташкенте 15 мая 1992 года, заверенная копия которого была направлена государствам – участникам Договора в Приложении к ноте Министерства Иностранных Дел Республики Беларусь № 09/6205-н от 28 июля 1994 года:

Страница 1, статья 1, часть 3, строка 6

- слово «намерений» заменить на слово «изменений».

Страница 3, статья 11, часть 3, строка 4

- слово «которых» заменить на слово «которое».

Я, Хвостов Михаил Михайлович, заместитель Министра Иностранных Дел Республики Беларусь, свидетельствую о том, что подлинный экземпляр текста Договора о коллективной безопасности, подписанного в Ташкенте 15 мая 1992 года, изменен в соответствии с вышеупомянутыми исправлениями, оформленными Протоколом.

Настоящий Протокол подписан мною в г. Минске 18 мая 1995 года в одном подлинном экземпляре на русском языке, которой будет храниться в Архиве Правительства Республики Беларусь вместе с подлинным экземпляром Договора.

(Подпись)

ПРЕДМЕТНЫЙ УКАЗАТЕЛЬ СТАТЕЙ И МАТЕРИАЛОВ

Предметный указатель статей и материалов, опубликованных в «Московском журнале международного права» в 2003 году

Вопросы теории

Ануфриева Л.П. К вопросу о теории международного частного права (№1, 2003)

Лукашук И.И. Международный договор и третьи международные организации (№3, 2003)

Рогожин С.Л. Мифы права. Опыт парадоксального анализа международного публичного права (№3, 2003)

Петров Л.К. Концепция приоритета международного права в политике: советско-болгарские отношения – исключение из правила? (№4, 2003)

Международная борьба с преступностью

Белый И.Ю., Ложников И.С. Тенденции развития международной уголовной юстиции: Специальный суд по Сьерра-Леоне (№1, 2003)

Прокофьев Н.В. К вопросу о борьбе с международным терроризмом на территориях иностранных государств (№1, 2003)

Сафаров Н.А. Передача лиц Международному уголовному суду и институт экстрадиции: трудный компромисс (№2, 2003)

Подшивалов В.Е. Международно-правовые проблемы разграничения понятий «незаконный ввоз мигрантов» и «торговля людьми» (№3, 2003)

Обеспечение международной безопасности

Рахманов А.Р. Международно-правовые аспекты обеспечения всеобъемлющей национальной безопасности Республики Узбекистан (№1, 2003)

Робитов А.А. Международно-правовые проблемы ответственности провайдеров за распространение материалов, содержащих информацию экстремистского характера (№2, 2003)

Неклесса Г.Г. Международно-правовая характеристика формирующейся в Центральной Азии зоны, свободной от ядерного оружия (ЦАЗСЯО) (№3, 2003)

Правовой департамент МИД России Правовая оценка применения силы против Ирака (№4, 2003)

Хлестов О.Н. Удастся ли США изменить систему международной безопасности? (№4, 2003)

Деханов С.А. Право и сила в межгосударственных отношениях (№4, 2003)

Замятин В.Ю. Военная операция «Freedom of Iraq» и международное право (№4, 2003)

Международное уголовное право

Балан О.И. Возникновение и развитие международного уголовного правосудия (№3, 2003)

Сафаров Н.А. Европейский ордер на арест: трансформация процесса экстрадиции (№4, 2003)

Права человека

Денисов В.В. Понятие «беженец» в законодательстве Российской Федерации и странах Западной Европы: необходимость универсализации правовой дефиниции (№1, 2003)

Бирюков М.М. Некоторые проблемы судебной защиты прав человека в России (№2, 2003)

Ибрагимов А.М. Предварительное заключение в свете международных стандартов (№2, 2003)

Курдюков Д.Г. Право на индивидуальную жалобу по Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (№2, 2003)

Шамсон Р.Т. Права человека и внутренняя компетенция государства (№2, 2003)

Шенгелия М.М. Этническая чистка (международно-правовые вопросы) (№2, 2003)

Лукашцев Г.Е. О деятельности ООН в области борьбы с пытками (к вопросу о принятии Факультативного протокола к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания) (№3, 2003)

Овсяк А.М. О необходимости ликвидации дискриминации в отношении инвалидов (№3, 2003)

Титова Т.А. Оговорки к международным договорам о правах человека на примере Конвенции о правах ребенка (№3, 2003)

Жавзандолгор Б. Имплементация международно-правовых норм о защите прав детей в национальное законодательство Монголии (№4, 2003)

Правовые аспекты СНГ

Барковский И.А. Правотворческая деятельность СНГ (№1, 2003)

Кириленко В.П.; Мишальченко Ю.В. Право Содружества Независимых Государств в системе международного права (№3, 2003)

Международное экономическое право

Шумилов В.М. Всемирная торговая организация (ВТО) и международное право (№2, 2003)

Алексеев С.А. Секторальные соглашения между Россией и ЕС (№3, 2003)

Международное экономическое сотрудничество

Алибеков С.Т. Таможенный кодекс Казахстана: реальные шаги к гармонизации законодательств в ЕвразЭС (№4, 2003)

Международное экологическое право

Котылов М.Н. Вклад Международного союза охраны природы и природных ресурсов в кодификацию и прогрессивное развитие международного экологического права (№2, 2003)

Вылегжанина Е.Е. Новые тенденции в развитии института ответственности в европейском экологическом праве (№4, 2003)

Научно-технический прогресс и международное право

Шульц О.С. «Приватизация» насилия и информационная война в XXI веке (№4, 2003)

Международное и внутригосударственное право

Павлов Е.Я. Министерство иностранных дел РФ в конституционно-правовом механизме осуществления внешней политики России (№1, 2003)

Муранов А.И. Применение международным коммерческим арбитражем конкретных норм российского права и публичный порядок России: ошибки судебной практики (№2, 2003)

Ильин А.И. Конституция ЮАР 1996 года и права человека и гражданина (№2, 2003)

Черноудова М.С. Состав преступления геноцида в международном и внутригосударственном праве (на примере законодательства и практики России и Германии) (№3, 2003)

Лантев А.Н. К вопросу о применении оговорки о публичном порядке при признании и исполнение иностранных решений в ФРГ (часть 1) (№4, 2003)

Дипломатическое право

Буриан А.Д. Дипломатическая служба Республики Молдова (№4, 2003)

Вопросы территории

Кепбанов Л.А. Подходы Азербайджанской Республики к определению правового статуса Каспийского моря (№1, 2003)

Орешенков А.М. Особенности суверенитета Норвегии над Шпицбергеном по Парижскому договору 1920 года (№2, 2003)

Международные организации

Казинян А.Г. Хартия основных прав Европейского Союза (№1, 2003)

Пашковская И.Г. Европейский Союз: создание и институционализация экономического союза ЭВС (№2, 2003)

Кривова М.В. Ниццкий договор и реформа судебной системы Европейского Сообщества (№2, 2003)

Тихоновецкий Д.С. Функции и полномочия Суда ЕС, его роль в институциональной структуре Европейских Сообществ (№2, 2003)

Гликман О.В. Нормотворческая деятельность МОТ (№4, 2003)

Федорова М.П. К вопросу о «негосударственных участниках» механизма разрешения споров в рамках Всемирной торговой организации (№4, 2003)

Энтин М.Л. Правовые основы внешней политики Европейского Союза (№4, 2003)

Право международных договоров

Лапихина Е.С. Определение оговорки в свете действующих конвенций и работы Комиссии международного права ООН (№2, 2003)

Международное гуманитарное право

Котляров И.И. Выполнение Россией договорных обязательств по международному гуманитарному праву: история и современность (№1, 2003)

Международное частное право

Муранов А.И. Наличие международного договора как условие приведения в России в исполнение иностранных судебных решений: новый подход российских судов (№1, 2003)

Сергеева М.В. Арбитражное соглашение и компетенция международного коммерческого арбитража (№1, 2003)

Муранов А.И. Последствия вступления в силу АПК РФ 2002 г. для международного коммерческого арбитража в России (часть 1) (№3, 2003)

Муранов А.И. Последствия вступления в силу АПК РФ 2002 г. для международного коммерческого арбитража в России (часть 2) (№4, 2003)

Избранные дела международной частноправовой практики коллегии адвокатов «Монастырский, Зюба, Степанов & Партнеры»

Клячин А.Б. Некоторые особенности процессуального представительства в международном коммерческом арбитраже (№1, 2003)

Мотрич М.И. Некоторые проблемы применения российскими судами иностранного права (№2, 2003)

Клячин А.Б. Дело о защите авторских прав на русский перевод международных стандартов финансовой отчетности (№3, 2003)

Ходыкин Р.М. Еще один год британского МЧП (№4, 2003)

Страницы истории

Красов С.И. Год 1941 – год мужества (№2, 2003)

Красов С.И. Международно-правовые аспекты Российско – французских отношений в годы Великой Отечественной войны (1941 – 1944 гг.) (№4, 2003)

Голоса молодых

Замятин В. И снова к вопросам кодификации норм права международной ответственности в свете последних заседаний Комиссии международного права ООН (№2, 2003)

Книжная полка

Ковалев А.А. Российская научная доктрина международного экономического права (к выходу из печати книги Шумилова В.М. «Международное экономическое право», в 2-х томах, М., изд-во «ДеКа», 2002) (№1, 2003)

Моисеев Е.Г. Учебное и практическое пособие. К.А. Бекашев. Морское рыболовное право (учебник и учебное пособие для студентов высших и средних специальных учебных заведений). – М.: Колос, 2001. – 464 с. (№1, 2003)

Ковалев А.А. Международно-правовое регулирование иностранных инвестиций в России. *Рецензия на монографию: И.З. Фархутдинов Иностранные инвестиции в России и международное право. Башкирский государственный университет. Уфа. 2001.- 264 с. Тираж 1000.* (№2, 2003)

Бекашев Д.К. Уникальный труд юриста-международника Моисеев Е.Г. Россия в современном мире: международно-правовые и внешнеполитические аспекты. Кн. I. М., Книга и бизнес, 2002. 376 с. (№4, 2003)

Гаврилов В.В. НОВОЕ ВАЖНОЕ НАЧИНАНИЕ (Международно-правовые чтения. Вып. 1 / Отв. Ред. П.Н. Бирюков. — Воронеж: Воронежский государственный университет, 2003. - 272 с.) (№4, 2003)

Хроника

Презентация англоязычной версии «Московского журнала международного права» (№3, 2003)

Выступление Заместителя министра иностранных дел России Ю.В. Федотова на презентации англоязычной версии «Московского журнала международного права» (№3, 2003)

Второе место в Конкурсе по международному праву им. Филипа Джессопа (г. Вашингтон, США) заняла команда Марийского государственного университета (г. Йошкар-Ола, РФ) (№3, 2003)

Зимненко Б.Л. Круглый стол, посвященный памяти В.И. Кузнецова (№3, 2003)

Хлестов О.Н., Медведева Д.О. Движение российских ученых в защиту международного права (№4, 2003)

Высокая награда (№4, 2003)

Кто есть кто в нашей науке

Бирюков Михаил Михайлович (Москва) (№1, 2003)

Кудайбергенов Марат Большулы (Казахстан) (№1, 2003)

Красов Сергей Иванович (Самара) (№4, 2003)

Документы

Барков А.В. Шанхайская организация сотрудничества (комментарий) (№1, 2003)

Хартия Шанхайской организации сотрудничества (№1, 2003)

Соглашение между государствами – членами Шанхайской организации сотрудничества о Региональной антитеррористической структуре (№1, 2003)

Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом (№1, 2003)

Хартия основных прав Европейского Союза (№2, 2003)

Комментарий Баркова А.В. Африканский Союз (АС) (№3, 2003)

Учредительный акт Африканского Союза (№3, 2003)

Комментарий Баркова А.В. Шанхайская организация сотрудничества (№3, 2003)

Положение о Совете глав государств – членов Шанхайской организации сотрудничества (№3, 2003)

Положение о Совете глав правительств (премьер-министров) государств – членов Шанхайской организации сотрудничества (№3, 2003)

Положение о Совете министров иностранных дел государств – членов Шанхайской организации сотрудничества (№3, 2003)

Положение о Секретариате Шанхайской организации сотрудничества (№3, 2003)

Заявление глав государств – участников ДКБ по случаю 10-летия подписания Договора о коллективной безопасности (Москва, 14 мая 2002 г.) (№4, 2003)

Заявление государств – участников Договора о коллективной безопасности в связи с террористическими актами в Соединенных Штатах Америки (Ереван, 12 сентября 2001 г.) (№4, 2003)

Заявление глав государств Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Российской Федерации и Республики Таджикистан в связи с угрозами безопасности в регионе Центральной Азии (Бишкек, 11 октября 2000 г.) (№4, 2003)

Заявление глав государств – участников ДКБ (Минск, 24 мая 2000 г.) (№4, 2003)

Договор о коллективной безопасности (Ташкент, 15 мая 1992 г.) (№4, 2003)

Уважаемые читатели Московского Журнала Международного Права,

Чтобы подписаться на наш журнал на 2004г. непосредственно в редакции Вам необходимо:

- заполнить Доставочную карту;
- перечислить деньги на наш расчетный счет через Сбербанк по приведенной квитанции (**подписная цена включает стоимость доставки по России и составляет 380 рублей за 4 номера**);
- направить в редакцию квитанцию об оплате и заполненную доставочную карту (или их копии) по адресу:

119454, г. Москва, пр-т Вернадского, 76,
«Московский Журнал Международного Права»,
либо по факсу (095) 434-93-13.

E-mail: mjil@mgimo.ru

Доставочная карта

ФИО		
Индекс	Область	
Город	Улица	
Дом	Корпус	Квартира
Тел./Факс	E-mail	



Редакция не несет ответственности за промаху журнала из почтового ящика, и в этом случае досылка не осуществляется

НП «Содействие редакционной деятельности МЖМП»		
<small>Получатель платежа</small>	Р/с № 40703810400000000066	
	в КБ «Метрополь»	БИК 044579692
<small>Корреспондентский, счет.</small>	№30101810900000000692	
	в отделении 4 Московского ГТУ Банка России.	
	ИНН 7729406178	Код ОКАТО: 45268581000
<small>Наименование платежа:</small>	<small>Дата</small>	<small>Цена</small>
подписка на МЖМП 2004		380 рублей
(4 номера).		
<small>Плательщик:</small>		
НП «Содействие редакционной деятельности МЖМП»		
<small>Получатель платежа</small>	Р/с № 40703810400000000066	
	в КБ «Метрополь»	БИК 044579692
<small>Корреспондентский, счет.</small>	№30101810900000000692	
	в отделении 4 Московского ГТУ Банка России.	
	ИНН 7729406178	Код ОКАТО: 45268581000
<small>Наименование платежа:</small>	<small>Дата</small>	<small>Цена</small>
подписка на МЖМП 2004		380 рублей
(4 номера).		
<small>Плательщик:</small>		

УВАЖАЕМЫЕ ЧИТАТЕЛИ!

Редакция московского журнала международного права информирует Вас о возможности приобретения отдельных номеров журнала за 1993-2000 гг. по специальной цене - 20 рублей за номер (без учета расходов по пересылке).

Ваши заказы просим отправлять в адрес редакции:

119454, г. Москва, пр-т Вернадского, 76.

либо по тел.: **(095) 434 9313,**

либо на электронный адрес: **mjl@mgimo.ru**

Также Вы можете подписаться на наш журнал непосредственно в редакции и получить уже вышедшие номера за 2002 г. Цена подписки на журнал в редакции на 2003 г. установлена в размере 95 рублей за номер (с учетом расходов по пересылке по России).

Редакция Московского журнала международного права

ISSN 0869-0049

