

Московский журнал международного права



- ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ
СОВРЕМЕННЫХ ГОСУДАРСТВ
- МЕЖДУНАРОДНАЯ ИНТЕГРАЦИЯ
- АТЭС
- ИСКЛЮЧИТЕЛЬНАЯ
ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ЗОНА

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), **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. Калинин (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. Хантов** (Ашхабад), **Ю.Ю. Шатас** (Вильнюс).

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

Главный редактор - Ю.М. Колосов

Члены редколлегии:

А.Х. Абашидзе, **Л.Б. Архипова**, **К.А. Бекашев**, **М.М. Бирюков**,
А.Н. 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

Содержание

Вопросы теории

- Кокорев П.С.* О естественно-правовых истоках, юридическом закреплении и роли ООН в прогрессивном развитии фундаментальных прав и обязанностей современных государств 3
- Стоякин С.Г.* Международная интеграция: понятие, виды, формы 17

Обеспечение международной безопасности

- Малеев Ю.Н.* Реабилитация адекватного и пропорционального применения силы 31
- Назария С.М.* Косовский кризис и международное право 48
- Гарипов Р.Ш.* ОБСЕ в современной системе европейской безопасности 67

Право международных организаций

- Замятин В.Ю.* Современные аспекты ответственности международных организаций 74

Права человека

- Рабцевич О.И.* Право на справедливое судебное разбирательство – норма *jus cogens* общего международного права 86
- Рогожин С.Л.* Об основных итогах 60-й сессии Комиссии ООН по правам человека 92
- Эттин М.Л.* Главные отличительные особенности европейской системы защиты прав человека 101

Международное экономическое право

- Веремеев Н.В.* Международно-правовой статус форума «Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество» 116

Дипломатическое право

Архипюк В.Н. Некоторые аспекты превентивной дипломатии в Европе 131

Европейское право

Бирюков М.М. Новый Европейский Союз образца 2004 г.
и международное право 139

Зеленов Р.Ю. Процесс принятия решений в Европейском Союзе.
Вклад национальных парламентов 167

Бартенев С.А. Правовая концепция «принципа субсидиарности»
в Европейском Сообществе 175

Международное морское право

Заринова Э.А., Колодкин А.Л. Актуальные правовые проблемы морской
исключительной экономической зоны 197

Международное и внутригосударственное право

Михайлова М.Ю. Институт федерального вмешательства
в зарубежных странах и его особенности 208

Раджабов С.А. Анализ правовых аспектов конфликта
в Таджикистане и его разрешения 225

Избранные дела международной частноправовой практики коллегии адвокатов «Монастырский, Зюба, Степанов & Партнерс»

Ходыкин Р.М. Приведение в исполнение решения арбитража
при Международной торговой палате: проблемы и пути их решения 235

Голоса молодых

Голыбина О.Е. Статут Международного уголовного суда
и конституционно-правовые нормы о невыдаче собственных граждан:
проблемы имплементации 245

Махниборода И.М. Сравнительный анализ юридической природы
Международного уголовного суда и трибуналов ad hoc 259

Понедельченко Н.М. К вопросу о применении судами Российской Федерации
общепризнанных принципов и норм международного права 272

Хроника

Первое место в номинации лучший адвокат международного студенческого
конкурса по коммерческому арбитражу (г. Вена, Австрия) занял студент
Марийского государственного университета (г. Йошкар-Ола, РФ) 281

Андрианова М.А., Кабатова Е.В. Сообщение о заседании секции междуна-
родного частного права в рамках ежегодного собрания РАМП 2003 г.
и о докладах по МЧП на собрании 2004 г. 284

ВОПРОСЫ ТЕОРИИ

О естественно-правовых истоках, юридическом закреплении и роли ООН в прогрессивном развитии фундаментальных прав и обязанностей современных государств

*Кокорев Р.С.**

На рубеже столетий происходят кардинальные перемены во взаимоотношениях современных государств и народов. Качественно меняется весь уклад жизни человечества. Фундаментальные изменения в политике, экономике и социальной структуре общества, крупные прорывы на ключевых направлениях научно-технического прогресса, создание общемирового информационного пространства ведут к формированию нового типа человеческой цивилизации.

Существовавшая долгие десятилетия в международных отношениях эпоха яростной конфронтации, вооружённого противоборства, балансирования на грани мировой войны, господства идеологических штампов и правового нигилизма сменяется ныне постепенным сглаживанием былых противоречий, установлением более или менее доверительных отношений, тесным сближением и объединением усилий государств, иных субъектов международного общения в целях максимальной консолидации мирового сообщества для эффективного решения, преодоления новых глобальных вызовов и проблем современности.

* Кокорев Роман Сергеевич – к.ю.н., преподаватель международного права Дипломатической академии МИД России.

менности¹. В такой кардинально меняющейся, усложняющейся обстановке существенно и принципиально возрастает роль действующего международного права в поддержании мира и укреплении стабильности и безопасности на нашей планете². Международное право предстаёт перед нами ныне как огромное завоевание цивилизации, общечеловеческая ценность, организующее начало всей международной жизни. Реализация его богатого потенциала на практике будет только способствовать установлению согласия и доверия в мировом сообществе, развитию государств и народов по пути демократии, порядка и прогресса.

Как справедливо отмечается в Меморандуме о развитии международного права, на рубеже тысячелетий международное право призвано стать правом, основанным на признании взаимозависимости мира наших дней, на признании того непреложного факта, что обеспечение каждому народу своего пути развития, его экономической, политической, военной безопасности, уважение самобытности каждой страны, большой или малой, отвечает национальным интересам любого государства, интересам человечества в целом³. «Неуважение к закреплённым в Уставе ООН принципам суверенитета и территориальной целостности государств чревато подрывом всей сложившейся системы международной безопасности и полным хаосом в мировых делах»⁴.

Само же международное право (и это является его фундаментальной характеристикой) основывается на признании суверенных, внутренне самостоятельных и внешне независимых в своей политике государств в качестве его ведущих субъектов, несущих особую, повышенную ответственность за будущее человечества. Суверенные государства *продолжают по-прежнему* оставаться ведущими субъектами международного права.

¹ См. об этом: Международное публичное право: Учебник / Под ред. К.А. Бекяшева. – М.: Проспект, 1998. – С. 7; Международное право: Учебник для вузов / Под ред. Г.В. Игнатенко и О.И. Тиунова. – М.: Норма-инфра, 1999. – С. 15-18; Черниченко С.В. Теория международного права. В 2-х тт. Том 1: Современные теоретические проблемы. – М.: Нимп, 1999. – С. 9; Дмитриева Г.К. Мораль и международное право. – М.: Международные отношения, 1991. – С. 8; и др.

² См.: Иванов И.С. Внешняя политика России и мир. Статьи и выступления. – М.: МГИМО, РОССПЭН, 2000. – С. 24, 28; Алексеев С.С. Теория права. – М.: БЕК, 1993. – С. 60-61; Лукашук И.И. Внешняя политика России и международное право. – М.: ИГП РАН, 1997. – С. 8.

³ См.: Док. А/С. 6/41/5. November, 1986.

⁴ Иванов И.С. Указ.соч. – С. 24.

На этом сегодня особенно необходимо акцентировать внимание, ибо за последнее время в литературе появились глубоко ошибочные суждения отдельных учёных и политиков относительно того, что будто бы ныне, в эпоху усиленно набирающих темпы глобализационных процессов, в условиях повышения значимости в международной жизни различного рода негосударственных международных организаций, финансовых фирм и транснациональных корпораций, а также индивидов, происходит ослабление роли государств на мировой арене, дестатизация международных отношений⁵. Абсолютизируются при этом права человека в противопоставление не менее важным на самом деле интересам и большому регулирующему потенциалу государства, раздаются призывы сосредоточить *всё внимание исключительно* на обеспечении безопасности, благополучия и достоинства личности⁶.

Да, действительно, выдвижение на приоритетные позиции прав человека свидетельствует о серьёзном сдвиге на пути прогрессивного развития международного права, об утверждении в нём начал цивилизованного демократического международного общения. Однако нельзя не заметить, что принцип всеобщего уважения и соблюдения прав личности возлагает ответственность в этой сфере главным образом на институт государства⁷. Вступая в тесное взаимное общение и сотрудничество, именно суверенные государства принимают на себя принципиальные международно-правовые обязательства признавать за индивидом и уважать большой набор прав и свобод, а также создают эффективные международные механизмы их соблюдения и защиты.

Что же касается происходящего на современном этапе усиления участия в международных связях различного рода негосударственных общественных образований, то этот факт свидетельствует не об ослаблении роли государств в международных процессах, а лишь об усложнении межгосударственного управления международными отношениями. В этих условиях роль и активность суверенных государств как основополагающих международно-правовых субъектов – самых могущественных и организованных, сосредоточивающих в своём арсенале основные средства, позволяющие эффективно и целенаправ-

⁵ См. об этом в выступлении Д. Хау, бывшего главы внешнеполитического ведомства Великобритании на очередной конференции Ассоциации международного права. – International Law Association / Reports of the 64th Conference. – 1990. – P. 113.

⁶ International Law Association. Reports of the 64th Conference. – 1990. – Sydney, 1991. – P. 113.

⁷ См.: Верешетин В.С., Мюллерсон Р.А. Примат международного права в мировой политике // Советское государство и право. – 1989. – № 7. – С. 10.

ленно воздействовать на многочисленные международные явления и процессы, — на нынешнем этапе интенсивного развития международных отношений объективно не может и не должна снижаться, а наоборот — будет существенно возрастать⁸.

Современный опыт новой России, а также других государств, вставших на рельсы демократического развития, совершенно очевидно свидетельствует о том, что именно ослабление, а в отдельных случаях полное разрушение государственности ведёт к перерастанию политических кризисов в вооружённые конфликты и связанным с ними массовым и грубым нарушениям прав человека и гражданина, к масштабному распространению таких крайне негативных, одиозных явлений нашего времени, как международный терроризм, воинствующий сепаратизм, организованная преступность и др. Вот почему, сознательно и целенаправленно укрепляя свою государственность, власть и свой суверенитет, наиболее тесно взаимодействуя друг с другом на пути утверждения миропорядка без войн и насилия, государства действуют не только в собственных национальных интересах, но и, по существу, в интересах всемирной стратегической стабильности и безопасности.

Всё это представляется сугубо актуальным на фоне непрекращающихся попыток американского политического и идеологического истеблишмента навязать *всему миру* в обход действующего международного права гегемонистскую волю Соединённых Штатов как якобы единственного оставшегося в мире центра силы⁹. Общеизвестно же, что

⁸ Это подтверждает и весьма авторитетный Американский институт международного права: «Хотя индивиды и корпорации обладают некоторым независимым статусом в международном праве, основные отношения между индивидами и международным правом всё ещё проходят через государство...» — *Restatement of the Law Third. The Foreign Relations Law of the United States*. - Vol. 1. - P. 71. Дезататизация международных отношений отрицается видными юристами, особенно теми, которые связаны с практикой. Вся международная деятельность Организации Объединённых Наций как универсального гаранта всеобщей безопасности, считает юрист-международник Б. Бутрос Гали, подтверждает «важность и незаменимость суверенного государства как основного субъекта международного права». — Бутрос Гали Б. Повестка дня для мира. Декларация Генерального Секретаря ООН // *Дипломатический вестник*. — 1992. — № 13-14. — С. 46. Более того, как признают многие учёные в области международного права, не существует никаких объективных предпосылок к тому, чтобы ожидать снижения роли государств и в обозримом будущем. — См.: Henkin L. *Politics, Values and Functions* // *Recueil des cours de l'Academie de droit international*. Vol. 1989 — II. — P. 332.

⁹ См. об этом: *Современные международные отношения: Учебник* / Под ред. А.В. Торкунова. — М.: РОССПЭН, 1999. — С. 16-17; Хатами М. Ислам, диалог и гражданское общество. — М.: РОССПЭН, 2001. — С. 41-42.

реализация односторонних концепций мироустройства всегда бывает чревата грубым нарушением суверенных прав и законных интересов подавляющего большинства государств земного шара, а также дестабилизацией международной обстановки, создаёт новые расколы и разделительные линии, ведёт к подрыву с таким трудом складывающейся в новых условиях архитектуры международной безопасности и полному беспорядку в сфере международных отношений.

Всё вышеизложенное позволяет сделать однозначный вывод о том, что на современном этапе развития международных отношений весьма актуальной представляется проблема чёткой правовой регламентации основ поведения и взаимоотношений государств как субъектов международного права. Такая регламентация может быть реально осуществлена посредством официальной универсальной кодификации *основных, фундаментальных прав и обязанностей государств*, которые им принадлежат в мировом сообществе. Ведь именно данные права и обязанности «составляют принципиальные условия, необходимые для нормального полноценного существования государства и международной жизни в наше время»¹⁰, поэтому универсально-договорное закрепление основных прав и обязанностей, многие из которых имеют обычно-правовой характер в действующем международном праве, наиболее полно отвечает задачам международной правоприменительной деятельности, потребностям её современного развития и максимальной стабилизации международного правопорядка.

Без сомнения, такая масштабная работа могла бы быть проведена лишь в рамках Организации Объединённых Наций, её Комиссии международного права или других специальных органов, например Специального комитета по Уставу ООН и усилению роли Организации или Комитета по правовым вопросам Генеральной Ассамблеи ООН. В нынешних условиях это явилось бы серьёзным вкладом такой универсальной международной организации, какой является ООН, и существенно повысило бы её роль в укреплении современного миропорядка.

Для определения сложившегося к настоящему времени перечня основных прав и обязанностей государств как субъектов международного права требуется международно-правовая дефиниция этой базовой категории прав и обязанностей.

¹⁰ Hershey A. The Essentials of International Public Law and Organisation. - New-York, 1927. - P. 231.

Она должно быть основана на двоякой природе основных прав и обязанностей как положений, представляющих собой требования естественного права, но облечённых в форму позитивного права. Использование начал естественного права даёт возможность рассматривать основные, фундаментальные права и обязанности государств как совокупность таких нравственных, справедливых юридических принципов, благодаря которым определяются границы, пределы функционирования норм позитивного международного права.

Определение основных, фундаментальных прав и обязанностей государств могло бы быть таким: это определённый набор имманентных государству, разумно необходимых и неотъемлемых от него свойств, вытекающих из самой суверенной природы государства как субъекта международно-правового общения и реально отражённых в имеющих моральную, естественно-правовую основу основополагающих правилах его взаимодействия с другими государствами, составляющих главное юридическое содержание императивных и универсальных обычных и договорных международно-правовых норм – основных принципов действующего международного права.

Концепция фундаментальных прав и обязанностей государств существует не одно столетие, является несомненным достоянием мировой правовой мысли, важнейшим средством утверждения начал мира, демократии и прогресса в международных отношениях, а её современное содержание затрагивает самую сущность международного права.

Истоки этой концепции мы находим в представлениях великих мыслителей Сократа, Платона, Аристотеля, Эпикура, Сенеки, Ульпиана, Цицерона и других классиков античности о естественных, природных правах человеческой личности, присущих ей от рождения¹¹. Именно из этих естественных прав человека и стали впоследствии выводить основные права государств. Английский юрист-международник Дж. Брайерли справедливо отмечал, «что доктрина основных прав есть не что иное, как старая доктрина естественных прав человека, перенесённая на государства»¹².

Возникновение же самостоятельной концепции основных прав и обязанностей государств в нынешнем её понимании связано с эпохой

¹¹ См. об этом: Римское частное право / Под ред. И.Б. Новицкого и И.С. Перетерского. – М., 1997. – С. 22; История политических и правовых учений: Учебник для вузов / Под об. ред. В.С. Нерсисянца. – М., 1995. – С. 46; и др.

¹² Brierly J.L. The Law of Nations. – Oxford, 1955. – P. 50.

феодалного абсолютизма XVII-XVIII веков, когда буржуазия, интенсивно набиравшая экономическую силу, резко стала выступать против средневекового произвола и насилия, за создание национальных рынков в рамках централизованного национального государства. Защищая интересы класса буржуазии, «отец науки международного права» Гуго Гроций противопоставил праву сильных и феодальной иерархии «право народов, а именно – то, которое получает обязательную силу волею всех народов или многих из них»¹³.

Спустя столетие, основываясь на классических естественно-правовых постулатах Гуго Гроция, Эмер де Ваттель в своём капитальном трактате «Право народов, или Принципы естественного права, применяемые к поведению и делам наций и суверенов», изданном впервые в 1758 году, заложил первоначальный фундамент теории основных прав и обязанностей государств¹⁴. Согласно этой теории, государства как общества личностей, объединившихся для обеспечения совместными усилиями своей безопасности и своих выгод (такое определение государствам давал де Ваттель),¹⁵ сами становятся моральными личностями, имеющими своё сознание и собственную волю и способными иметь от природы основные права и обязанности¹⁶. Эти права и обязанности определялись как такие, которые вытекали из самого факта возникновения и существования государства, которые были неотъемлемы от него и имели характер абсолютных, не подлежащих нарушению и неотчуждаемых, одним словом, основные права и обязанности считались такими же естественными качествами для государства, как основные права и обязанности любого человека, присущие ему как разумной личности и признанные таковыми всем человечеством.

Основные обязанности государств, по Ваттелю, выглядят так: содействие счастью и совершенствованию друг друга, оказание услуг человечности в случае природных бедствий, поддержание взаимной дружбы, участие в торговом обороте, невмешательство в дела друг друга. К числу основных прав он относил: свободу и независимость, равенство друг перед другом, просьбу о помощи в случае необходимости, защиту чести и достоинства, сопротивление всякому внешнему посягательству.

¹³ Гроций Г. О праве войны и мира. – М.: Госюриздат, 1957. – С. 74.

¹⁴ См.: Ваттель Э. Право народов. – М.: Госюриздат, 1960. – С. 25-55.

¹⁵ См. там же. – С. 25.

¹⁶ Э. Ваттель называет их общими законами наций.

Таким образом, капитальные трактаты Гроция и де Ваттеля во многом предопределили те основополагающие начала, которые должны были составить международно-правовую основу межгосударственных отношений.

На практике же основные права и обязанности государств выявлялись, складывались и оформлялись в международном праве исторически, на основе реального межгосударственного взаимодействия и утверждения важнейших начал независимости и суверенитета национальных государств. В эпоху буржуазных революций указанные права и обязанности государств под влиянием естественно-правовой доктрины стали первоначально включаться в национальные законы конституционного характера, определявшие их отношения с иностранными государствами и народами. В Конституционном Акте от 24 июня 1793 г. революционная Франция провозгласила следующие принципы, которые должны были лечь в основу её взаимоотношений с другими странами и народами:

- французский народ – естественный друг и союзник свободных народов;
 - он не вмешивается во внутренние дела других наций; он не потерпит, чтобы другие нации вмешивались в его внутренние дела;
 - он не заключает мир с врагом, который занимает его территорию¹⁷.
- В проекте Кодекса международного права от 18 июня 1793 г., который был разработан аббатом Анри Грегуаром для принятия его революционным Конвентом, декларировалось, что:
- каждый народ независим и суверенен, безотносительно к количеству его населения и объёму его территории;
 - суверенность его неотъемлема;
 - народы должны делать в мирное время друг другу как можно больше добра, а во время войны причинять друг другу как можно меньше зла;
 - каждому народу принадлежит право создавать и применять свой образ правления;
 - ни один народ не имеет права вмешиваться во внутренние дела другого;
 - каждый народ является хозяином своей территории;
 - народ может начать войну для защиты своего суверенитета, своей свободы, своей собственности¹⁸.

Все эти принципиальные начала взаимоотношений государств постепенно вошли в материю международного права и оказали плодот-

¹⁷ См.: *Les constitutions et les principales lois politique de la France depuis 1789*. - Paris, 1898. – P. 78.

¹⁸ Blaga C. *L'évolution de la diplomatie*. – Paris, 1938. – T. 1, le dix-huitième siècle. – P. 412.

творное влияние на содержание уже международных документов, в частности на тексты Деклараций основных прав и обязанностей государств, имевших своей целью пресечь насилие и произвол на международной арене.

Эти Декларации стали публиковаться начиная с 90-х годов XIX века¹⁹. Они были первой попыткой систематизации основных прав и обязанностей государств (сначала на неофициальном, частном уровне, а затем и на межгосударственном уровне в виде рекомендаций государствам). Можно отметить, например, что в резолюции Всеобщего конгресса мира, состоявшегося в Будапеште в 1896 г., речь шла о недопустимости для государств объявлять войну друг другу, о юридическом урегулировании межгосударственных споров, о праве на правомерную самооборону, о солидарности²⁰. Этот документ, провозглашая, по сути дела, определённые принципы международного права, говорил об основных правах и обязанностях государств попеременно с этими принципами, а отдельные принципы формулировались в виде основных прав и обязанностей государств. Таким образом, можно констатировать, что в данной резолюции отсутствовали дифференциация, чёткое разграничение основных принципов и основных прав и обязанностей государств. Аналогичным образом обстоит дело практически со всеми декларациями об основных правах и обязанностях государств. Основная же суть этих деклараций сводилась к тому, что они были первой попыткой на международном негосударственном уровне составить более или менее целостное представление о существовавших основных правах и обязанностях государств, а также очень важным шагом на пути формирования основополагающих правил международного общения государств, складывавшихся на рубеже XIX-XX столетий. Однако, как справедливо замечал академик В.М. Корецкий, в этих декларациях нашли своё доктринальное отражение демократические принципы международных отношений и международного права²¹.

¹⁹ В уникальной книге В.М. Корецкого «Декларации прав и обязанностей государств», изданной в Киеве в 1962 году, дан подробный юридический и историко-политический анализ почти всех Деклараций прав и обязанностей государств и их проектов, внесённых многими государствами (всего их было 19 под различными названиями).

²⁰ Текст её см.: Bulletin officiel du VII Congres universel de la Paix tenu a Budapest 17-22 sept. 1896. – Berne, 1896. – P. 128, etc.

²¹ См. об этом: Корецкий В.М. Проблема «основных прав и обязанностей государств» в международном праве // Советский ежегодник международного права, 1958. – М., 1959. – С. 92.

Именно на базе вышеупомянутых деклараций 26 декабря 1933 г. в Монтевидео впервые на региональном уровне была принята в качестве международно-правового акта Межамериканская Конвенция о правах и обязанностях государств, в которой получили своё официальное признание и закрепление некоторые основные права и обязанности государств²². Речь идёт о праве на защиту своей целостности и независимости, на равноправие, об обязанности невмешательства в дела друг друга и т.д. Более же детально они были сформулированы в главе III Устава Организации Американских Государств от 30 апреля 1948 г.²³, в четырнадцати статьях которого дано весьма обстоятельное изложение именно **основных** (глава Устава так и называется «Основные права и обязанности государств») прав и обязанностей государств, раскрывающее и их специфику как прав фундаментальных, в то время как основные принципы регионального межгосударственного сотрудничества стран – членов ОАГ содержатся в отдельной (II) главе Устава этой Организации. В ст. 6 Устава ОАГ имеется очень важная констатация того, что «право одного государства... вытекает из факта существования государства как субъекта международного права». По сути дела, в данной норме достаточно чётко фиксируется природа основных прав государств. И связана она с тем, что эти права появляются у государства с момента его возникновения как международно-правового субъекта, о чём постоянно свидетельствовали представители естественно-правовой доктрины международного права. В частности, ещё в конце XIX века крупный французский юрист-международник Анри Бонфис замечал, что первичные, основные права государств, «коренящиеся в самой природе вещей, необходимо проистекают из самого факта существования государств. Они выводятся из этого существования. Без них государство не будет существовать в качестве независимой и суверенной политической общности»²⁴.

В Уставе ОАГ содержатся положения об основных правах государств: на юрисдикцию, на свободное и самостоятельное развитие своей культурной, юридической и экономической жизни, на территориальную неприкосновенность; об основных обязанностях: уважать права человека и принципы общей морали, добросовестно исполнять договоры,

²² Текст Конвенции о правах и обязанностях государств см.: *Международное право в избранных документах* / Под ред. В.Н. Дурденевского. – М., 1957. – Т. 1. – С. 34 и сл.

²³ Текст Устава ОАГ см.: *Международное право в избранных документах* / Под ред. В.Н. Дурденевского. – Т. 2. – С. 35.

²⁴ Bonfils H. *Manuel du droit international public (droit des gens)*. – Paris, 1894. – P. 121.

не прибегать к силе в международных отношениях. Таким образом, в этих двух крупных региональных международно-правовых актах находит отражение стремление к дальнейшему решению проблемы основных прав и обязанностей государств.

Что же касается универсально-правового регулирования основных прав и обязанностей государств, то здесь дело обстоит иначе. Хотя государства являются главными субъектами международного права и, следовательно, носителями соответствующих прав и обязанностей, совокупность тех из них, которые могли бы рассматриваться в качестве основных, фундаментальных, ещё не сложилась в имеющий универсальное значение международно-правовой институт.

В апреле 1945 г. при разработке Устава ООН, к сожалению, не получил отражения внесившийся Панамой проект Декларации о правах и обязанностях государств, которая первоначально подразумевалась как органическая часть Устава. Потерпел неудачу и проект Декларации, принятый по поручению Генеральной Ассамблеи ООН её Комиссией международного права 6 декабря 1949 г. и составленный в основном на базе латиноамериканских конвенций и деклараций о правах и обязанностях государств. В эти проекты были включены права государств на существование, на самоопределение, на признание, на независимость и государственный суверенитет, на полноту власти на своей территории, на равенство и равноправное сотрудничество, на индивидуальную и коллективную самооборону, на международное общение; обязанности: не вмешиваться в дела друг друга, добросовестно исполнять международные обязательства, уважать независимость и суверенитет друг друга, разрешать свои споры мирными средствами, воздерживаться от агрессивных войн, не разжигать междоусобиц, относиться с уважением к правам человека. Таким образом, перечень основных прав и обязанностей государств несколько расширился по сравнению с предыдущими международно-правовыми документами.

Сам Устав ООН, который уже более полувека является главным международно-правовым документом, основой цивилизованного общения государств и без которого, как справедливо отмечает Генеральный секретарь ООН К. Аннан, «мир был бы значительно менее безопасным и менее стабильным»²⁵, прямо говорит об одном из фундаментальных, коренных прав государства – праве на самооборону. Это право, соглас-

²⁵ Мы, народы: роль ООН в XXI веке. Доклад Генерального секретаря ООН. Док.А/54/2000. Параграф 362.

но ст. 51 Устава, трактуется как **неотъемлемое право**. Большое значение имеют нормы преамбулы и глав I-XI, статей 51, 55, 73 и др. Устава ООН, в которых формально-юридически в наиболее общем виде зафиксированы существенные первоначальные элементы концепции основных прав и обязанностей государств, нуждающиеся в дальнейшем развитии (что, в общем, и предполагалось в приложении к Уставу).

Бесспорно, важную роль в формировании и развитии основных прав и обязанностей государств играют имеющие рекомендательный характер положения резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 1970 г., известной как Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН. Действительно, основополагающие принципы международного права являются ныне отправным критерием для исследования и выявления именно основных прав и обязанностей государств²⁶. Основные принципы международного права есть юридическое закрепление в наиболее общей форме главных правил взаимоотношений государств и всех остальных субъектов международной жизни, а основные права и обязанности представляют собой конкретное выражение вытекающих из них требований определённого поведения каждого государства.

Отдельные права и обязанности, которые по всем параметрам можно было бы отнести к категории основных и фундаментальных, в условиях нового миропорядка остаются неопознанными, неявными и чётко не обозначенными в качестве именно основных и фундаментальных именно на универсально-договорном уровне, что не может не влиять на эффективность современного международного права. Речь идёт, например, о таком фундаментальном праве государств, как право на территориальную целостность и неприкосновенность, являющемся важнейшим средством обеспечения суверенитета каждого государства. Это право для ряда государств существует пока что в обычно-правовой форме, хотя косвенные подтверждения его существования и действия находятся в двусторонних договорах политического характера, в региональных документах, в частности уставных документах политических региональных организаций. Так, преамбула и ст. 2 Хартии Организации Африканского Единства говорят о том, что од-

²⁶ См.: Моджорян Л.А. Основные права и обязанности государств. – М., 1965. – С. 156; Курдюков Г.И. Государства в системе международно-правового регулирования. – Казань, 1979. – С. 133.

ной из целей Организации является защита территориальной целостности, естественных ресурсов государств Африки; ст. V Пакта Лиги Арабских Государств также затрагивает проблему защиты территориальной целостности государств – членов Лиги. Эти и другие нормы международного права свидетельствуют об идентичности формулировок и о едином представлении государств в отношении наличия у них такого основного права, как право на территориальную целостность и неприкосновенность.

Далее, бесспорно, следует вести речь о необходимости облечения в универсально-договорную форму такой важнейшей основной обязанности государств, как обязанность защиты и сохранения окружающей природной среды. В результате длительных исследований учёные пришли к выводу о существовании отчётливой тенденции формирования основной обязанности государств защищать планету Земля, космическое пространство и окружающую среду внутри государственных границ как часть единого природного комплекса планеты. В настоящее время можно говорить о наличии у государств основной, фундаментальной обязанности максимально эффективно сотрудничать в области охраны окружающей природной среды. В рамках системы международного права имеется обширный нормативный материал²⁷, регулирующий такое сотрудничество. Отсюда, учитывая постоянность и длительность практики государств по защите окружающей среды, можно сделать вывод о формировании новой основной обязанности государств и т. п.

Всё вышесказанное даёт основания ставить вопрос о том, чтобы на рубеже XXI века проблема основных прав и обязанностей государств получила наконец своё достойное решение, а весь тот богатый нормативный материал, который накоплен в международном праве на настоящий момент на универсальном, региональном и двустороннем уровнях, создаёт реальные и достаточные предпосылки для универсальной кодификации основных, фундаментальных прав и обязанностей.

Более того, демократия, гуманность, справедливость, господство права, к чему так стремится уже не одно столетие мир, настоятельно требуют в новых условиях, чтобы фундаментальные права и обязанности государств были надлежащим образом идентифицированы

²⁷ Он представлен почти четырьмястами международными договорами, защищающими отдельные регионы Земли, отдельные виды флоры и фауны, природные процессы, природные комплексы, а также создающими отдельные органы сотрудничества.

и закреплены в едином всемирном кодификационном акте.

Такая кодификация в рамках ООН – одно из фундаментальных условий обеспечения международного правопорядка, гарантирующего прочный мир и справедливое сотрудничество в международном сообществе.

К числу современных фундаментальных прав государств можно было бы отнести следующие права:

- право на мирное существование и развитие;
- право на суверенное равенство;
- право на неприкосновенность территориальной целостности;
- право на нерушимость государственных границ;
- право на уважение политической независимости;
- право на юрисдикцию;
- право на установление дипломатических и консульских отношений с другими государствами;
- право на участие в создании норм международного права, а также на международное принуждение;
- право на участие в деятельности международных конференций и организаций;
- право на самооборону;
- право на нейтралитет.

Основные обязанности государств представляются таковыми:

- обязанность воздерживаться в международных отношениях от совершения актов агрессии, а также от любых других проявлений силы или угрозы её применения;
- обязанность уважать суверенитет и не вмешиваться во внутренние дела друг друга;
- обязанность сотрудничать и поддерживать мирные отношения с другими государствами;
- обязанность уважения и соблюдения основных прав и свобод человека;
- обязанность разоружения, ограничения вооружений и вооружённых сил;
- обязанность системного обеспечения сохранения окружающей среды и защиты глобальных природных процессов;
- обязанность добросовестного соблюдения своих международных обязательств;
- обязанность нести международную ответственность за нарушение норм международного права;
- обязанность разрешать свои международные споры мирными средствами

Международная интеграция: понятие, виды, формы

Стоякин С.Г.*

1. Понятие международной интеграции

Научное исследование международно-правовых проблем интеграции государств требует внесения ясности в сущность данного явления: раскрытия его понятия и выявления его видов и форм.

Термин «интеграция» происходит от латинского *integratio* – восстановление, возобновление, восполнение, от *integer* – целый и означает «объединение каких-либо частей в единое целое»¹, «сторону процесса развития, связанную с объединением в целое ранее разнородных частей и элементов»².

Как пишет С.А. Войтович, «понятие интеграция начинает широко применяться с середины XIX в., когда проблема целостности стала превращаться в одну из центральных в научном познании и начало складываться синтетическое представление о целом, взятом в его расчленениях и связях»³. В.Г. Барановский отмечает, что в большинстве случаев в качестве главного содержания интеграции рассматривается «возникновение некоторой новой общности, некоторого целостного образования с упорядоченными, органическими отношениями между составляющими его элементами»⁴. Термин «интеграция» обычно используется в двух значениях: «процесс становления и развития связей, ведущий к возникновению состояния связанности; интеграция как состояние связанности (интегрированности) целого»⁵.

* Стоякин Сергей Геннадьевич – аспирант кафедры международного права МГИМО (У) МИД России.

¹ Войтович С.А. Генезис и развитие научного понятия «интеграция» // Курс международного права. В 7 т. Т. 7. Международно-правовые формы интеграционных процессов в современном мире / М.П. Бардина, С.А. Войтович, Ю.М. Колосов и др. – М.: Наука, 1993. С. 9.

² Философский энциклопедический словарь. – М.: Советская энциклопедия, 1983. С. 210.

³ Войтович С.А. Указ. соч. С. 8.

⁴ Барановский В.Г. Политическая интеграция в Западной Европе. Некоторые вопросы теории и практики. М.: Наука, 1983. С. 32.

⁵ Войтович С.А. Указ. соч. С. 11. См. также: Барановский В.Г. Указ. соч. С. 37.

Таким образом, понятие интеграции используется для обозначения определенного сложного диалектического процесса либо его результата; оно предполагает наличие определённого объекта – совокупности двух или более однородных и дифференцированных частей (объект интеграции) – и переход (объединение) данных частей в целое. Данное «целое» представляет собой результат процесса интеграции. При этом возникновение «целого» не носит необходимый характер, т.е. оно может возникнуть, а может и не возникнуть.

После того как мы в общем виде раскрыли «некоторое общенаучное понятие», заключённое в термине «интеграция», рассмотрим основные подходы к определению сущности международной интеграции.

Предварительно следует заметить, что термин «интеграция» к сфере международных отношений впервые был применён приблизительно в середине прошлого века в зарубежных источниках. Предположительно «этот термин был заимствован западными политиками из американского Закона 1948 г. относительно плана Маршалла, в ст. 102 которого указывалось, что одной из основных целей плана является «интеграция Европы»⁶. Существует множество точек зрения относительно этого сложного явления международной жизни. «По данному вопросу в науке нет пока единого мнения»⁷. Как таковой не существует до сих пор и общей теории региональной интеграции⁸.

В зарубежной литературе первыми теориями, трактующими явление международной интеграции, стали функционализм (functionalism), федерализм (federalism) и транзакционализм (transactionalism) (другие названия – коммуникационный или плюралистический подход – плюрализм), более поздними – неофункционализм (neofunctionalism) и межправительственный подход (intergovernmentalism), и современными признаются институционализм (institutionalism), либеральный межправительственный подход (liberal intergovernmentalism), либеральный подход (liberalism), конструктивизм (constructivism), многоуровневое правление (multi-level governance approach)⁹.

⁶ Усенко Е.Т. Понятие интеграции и её исторические уровни // Курс международного права. В 7 т. Т. 7. С. 5.

⁷ Усенко Е.Т. См. там же. С. 5.

⁸ Борко Ю.А.. Эволюция взглядов на европейскую интеграцию в СССР и России: политический и научный подходы, <http://www.edc.spb.ru/activities/conferences/40years/borko.html>.

⁹ Такая классификация представлена в: Rosamond, Ben. Theories of European integration. New York: St. Martin's Press, 2000. В числе обзорных работ по теориям интеграции

К. Дойч понимал под интеграцией создание сообществ безопасности (security communities) – зон мира (zones of peace) – среди стран данного региона, которые не предполагали наделения их государственно-стью¹⁰. В отличие от подобной точки зрения многие зарубежные авторы рассматривают интеграцию в категориях радикальной реорганизации как существующего международного порядка, так и национальных структур власти. Так, Э. Хаас определял интеграцию как «добровольное создание более крупных политических союзов, предполагающее сознательный самоуход (self conscious eschewal) от вопросов власти в отношениях участвующих институтов»¹¹ либо как «процесс, в котором политические акторы в нескольких различных национальных направлениях (national settings) пытаются передать свои лояльность, ожидания и политическую активность новому центру, институты которого обладают или требуют юрисдикцию над ранее существовавшими национальными государствами. Окончательным результатом политической интеграции является новое политическое сообщество (political community), стоящее над существовавшими ранее»¹². Ряд зарубежных авторов говорят об этом более чётко. Так, М. Ходжес предлагает понимать под интеграцией «создание новой политической системы из ранее обособленных политических систем»¹³. К. Каллиес выделяет «три измерения» процессов интеграции¹⁴: переход полномочий по принятию политических решений на уровень Сообщества (Vergemeinschaftung) и его институционализация (определя-

можно выделить: Арах М. Европейский Союз: видение политического объединения. М., 1998. С. 16-28; Шеленкова Н.Б. Европейская интеграция: политика и право – М.: Издательство «НИМП», 2003. С. 9-72; Шемятенков В.Г. Европейская интеграция: Учебное пособие. – М.: Международные отношения, 2003. С. 317-351; Кузнецов В.И. СЭВ и «Общий рынок»: Правовые проблемы. М., 1978. С. 28-50; Библиография представлена в: <http://www.mun.ca/ceuep>.

¹⁰ Deutsch, K.W., etc. (1957) Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience (Princeton, NJ: Princeton University Press).

¹¹ Haas, E. B. (1971) «The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing», in L.N. Lindberg and S.A. Scheingold (eds), European Integration: Theory and Research (Cambridge, MA: Harvard University Press). P. 4.

¹² Haas, E. B. (1968) The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957 2nd edn., containing author preface (Stanford CA: Stanford University Press). P. 16.

¹³ Hodges, M. (1972) «Introduction» in M. Hodges (ed.), European Integration (Harmondsworth: Penguin). P. 13.

¹⁴ Christian Calliess/Matthias Ruffert, Kommentar zu EUV und EGV, 2.Auflage, Neuwied/Kriftel, 2002. Rn. 10.

ющим при этом является число и важность сфер политики, в которых принимаются эти решения, и применяемая при этом процедура голосования (об особом прогрессе свидетельствует обязательный характер решений и их принятие большинством голосов)); формирование общего самосознания; частота трансграничных контактов «между вовлечёнными в этот процесс людьми»¹⁵ (чем больше объём транзакций, тем прогресс интеграции значительнее). К аналогичным выводам приходит Д. Фрай¹⁶. Характерной чертой попыток определить сущность международной интеграции в зарубежной литературе последнего времени является стремление наделить это явление более широким объёмом. Так, У. Уоллес определяет интеграцию как «создание и поддержание интенсивных и диверсифицированных примеров взаимодействий между ранее автономными единицами»¹⁷.

В отечественной литературе сложились несколько иные подходы к определению сущности явления международной интеграция. В советской науке «существовал значительный разброс мнений относительно того, что есть интеграция»¹⁸. Такой вывод вполне применим и к современному этапу отечественных исследований явления международной интеграции. Причем если одни авторы усматривают в интеграции преимущественно экономическое явление (М. Максимова, Ю.В. Шишков, А. Румяцев, Е. Варга, М.В. Сенин, Е.А. Шибаева, К.А. Семёнов), то другие подходят к ней как комплексному явлению (Е.Т. Усенко, В.Г. Барановский, А.Н. Глинкин, Ю.А. Матвеевский). Ряд авторов исследуют преимущественно правовые аспекты международной интеграции (Б.Н. Топорнин, Ю.М. Юмашев, М.Л. Костенко, Н.В. Лавренова, Т.Н. Нешатаева, Е.А. Юртаева, Ю.А. Лепешков).

Так, М. Максимова видела в интеграции «регулируемый на межгосударственной (двух- или многосторонней) основе процесс сближения, постепенного объединения в обширные экономические комплексы национальных хозяйств двух или более государств с однотипной социально-экономической системой»¹⁹. Ю.В. Шишков сделал вывод, что «грань, отделяющая интеграцию от более низких стадий интерна-

¹⁵ Ebenda.

¹⁶ D. Frei, Integrationsprozesse, in: Weidenfeld (Hrsg.), Die Identität Europas, 1985, S. 113 (114).

¹⁷ Wallace, W. (1990) "Introduction: The Dynamics of European Integration", in W. Wallace (ed.), The Dynamics of European Integration (London: Pinter/RIIA). P. 9.

¹⁸ Цит. по: Курс международного права. В 7 т. Т. 7. С. 6, 7.

¹⁹ Максимова М. Экономическая интеграция: некоторые вопросы методологии // МЭ и МО, № 5, 1969, С. 21.

ционализации хозяйственной жизни..., проходит там, где производственно-техническая, экономическая и политико-правовая взаимозависимость национальных хозяйств переходит во взаимопроникновение и переплетение национальных процессов общественного производства»²⁰. М.В. Сенин понимает под интеграцией «процесс объединения разрозненных элементов экономики в той или иной степени в единое целое»²¹ и далее уточняет: «... интеграция в смысле объединительного процесса совершается внутри государств и между государствами». К числу участников международной интеграции («хозяйственной») учёный относит [все] суверенные государства, которые также являются носителями «прав и обязанностей по интеграции в её организованных формах»²². Е.А. Шибаева рассматривает международную интеграцию как явление экономической подсистемы общества и отмечает, что международные интеграционные процессы «углубляют сотрудничество государств и могут привести к созданию наднациональных институтов».

В соответствии с концепцией профессора Е.Т. Усенко²³ интеграция представляет собой всемирно-исторический процесс, «мировой объединительный процесс»²⁴, «объективный исторический процесс»²⁵. Объектом этого процесса является человеческое общество. Человек, по мнению Е.Т. Усенко, является «первичной «клеточкой»²⁶ этого процесса. При этом «человек участвует в процессе интеграции не изолированно, а в составе более или менее крупных социальных групп ... Поэтому процесс интеграции людей осуществляется как интеграция определённых социальных образований, которые выступают как ... непосредственные субъекты и объекты интеграционного процесса»²⁷.

²⁰ Шишков Ю.В. Формирование интеграционного комплекса в Западной Европе: тенденции и противоречия. М., 1979. С. 13-14, 31.

²¹ Сенин М.В. Социалистическая интеграция. М., 1969. С. 4.

²² Там же. С. 17.

²³ Основные положения данной концепции изложены в: Усенко Е.Т. Правовые формы организации совместных производств стран – членов СЭВ. М., 1985. С. 10-49; Интеграция как всемирно-исторический процесс и международное право // Московский журнал международного права. 1992, № 1. С. 25-49; Понятие интеграции и её исторические уровни // Курс международного права. В 7 т. Т. 7. С. 5-27.

²⁴ Усенко Е.Т. Указ. соч. Т. 7. С. 22.

²⁵ Усенко Е.Т. Правовые формы организации совместных производств стран – членов СЭВ. М., 1985. С. 11.

²⁶ Усенко Е.Т. Указ. соч. Т. 7. С. 11.

²⁷ Там же.

В.Г. Барановский, применяя понятие «интеграция» к сфере международных отношений, делает вывод, что это понятие «по-видимому, должно иметь в виду становление некоторого международного комплекса, в котором составляющие его элементы в совокупности обладали бы неким новым по отношению к ним самим качеством – качеством целостности»²⁸. Выделяя межгосударственные отношения как подсистему в системе международных отношений, В.Г. Барановский справедливо полагает, что в данной подсистеме «такими элементами интеграционного комплекса являются субъекты межгосударственных отношений – национальные государства»²⁹. По мнению В.Г. Барановского, «интеграционный комплекс отличается от неинтеграционного, интегрированное состояние от доинтегрированного прежде всего наличием качества целостности»³⁰. Профессор Ю.А. Матвеевский пишет, что международная интеграция «проявилась ... в объединении группы стран в особый, прежде всего торгово-экономический комплекс, берущий на себя в той или иной степени управление процессом функционирования в различных областях составляющих его частей – национальных государств. При этом происходит, – продолжает профессор, – постепенное сращивание (интегрирование) отдельных национальных экономических, социальных, правовых, институциональных систем в единый интеграционный механизм. В интеграционном объединении создается система властных органов (институтов), которым государства-участники передают часть своих суверенных полномочий. Эти органы действуют уже не только на основе принципа межгосударственного сотрудничества, но и на основе принципа наднациональности. Формируется собственная система права, которая имеет приоритет перед национальным законодательством, а также прямое действие в государствах-участниках. Более того, ставится подчас цель создания на базе интеграционного объединения своего рода квази-государства федеративного или конфедеративного типа»³¹.

Академик Б.Н. Топорнин утверждает, что сегодня государствам – участникам ЕС стало значительно труднее «оперировать прежними понятиями, подобными таким, как «международное сотрудничество» или даже «европейское сотрудничество», поскольку они не отражали

²⁸ Барановский В.Г. Указ. соч. С. 33.

²⁹ См. там же.

³⁰ См. там же. С. 35.

³¹ Матвеевский Ю.А. Глобализация и интеграция. Позиции России, <http://www/rami.ru/publications/convent/matveevskiy.rtf>

суть новых явлений... Интеграция понимается прежде всего как выход за пределы такого сотрудничества»³². Аналогичная точка зрения высказывается профессором Ю.М. Юмашевым³³, академиком Н.А. Назарбаевым³⁴ и др. То есть в данном случае международная интеграция рассматривается как одна из форм межгосударственного сотрудничества, в определённой мере выходящая за его рамки. М.Л. Костенко и Н.В. Лавренова отмечают, что интеграционные процессы распространяются на сферу международных отношений, имеют региональный характер, их участниками являются государства, они «охватывают различные сферы отношений государств»³⁵. Ю.А. Лепешков пишет, что применительно к сфере международных отношений понятие «интеграция» означает добровольное и взаимовыгодное объединение отдельных частей (субъектов) в некую самостоятельную целостность (общность). В качестве таких частей он называет государства³⁶.

Изложенное обосновывает вывод о сложном, многоаспектном характере явления международной интеграции, следствием чего и является существование множества его толкований. Множественность точек зрения также объясняется различным углом зрения, под которым трактуется международная интеграция тем или иным автором в соответствии с целями его исследования. К числу её основных признаков следует отнести следующие.

Видимо, является возможным рассматривать международную интеграцию как тенденцию развития общественных процессов. Необходимо согласиться с точкой зрения Е.Т. Усенко о том, что интеграция является всемирно-историческим процессом. Однако человека лишь условно можно назвать «первичной клеточкой» этого процесса. В качестве основной единицы этого процесса правильнее признавать общности людей, организованные в отдельные государства. Таким образом, применительно к международной интеграции терминологически более точно говорить о межгосударственной интеграции и в качестве основных субъектов этого процесса рассматривать государства.

³² Топорнин Б.Н. Европейское право: Учебник. М.: Юрист, 1998. С. 14.

³³ Юмашев Ю.М. Правовая эволюция Европейских Сообществ: до и после Маастрихта // Московский журнал международного права, 1992, № 3. С. 83.

³⁴ Назарбаев Н.А. Евразийский Союз: идеи, практика, перспективы. 1994-1997. М., 1997. С. 39.

³⁵ Костенко М. Л., Лавренова Н. В. К вопросу о наднациональности и особенностях права ЕС // Европейская интеграция: правовые проблемы. Книга первая. М., 1992. С. 41.

³⁶ Лепешков Ю.А. Указ. соч.

Интеграция характеризуется переходом частей в целое. Применительно к международной интеграции это означает, что государства, образуя определённую совокупность (группу), осуществляют переход к некому «целому». Данный процесс предполагает приобретение данной совокупностью качественной и количественной определённости «целого». Наиболее адекватным термином для обозначения такой совокупности является, скорее, «интеграционное объединение».

Представляется методологически неточным рассматривать содержание процессов интеграции государств в отрыве от возможной цели этих процессов. Такой отрыв приводит, в частности, к отходу от изначального значения термина «интеграция» и к ошибкам в определении сущности явления международной интеграции. Какой бы гипотетический характер ни носил бы этот вопрос, он требует своего рассмотрения. Следует согласиться со справедливым замечанием И.А. Смирнова, когда он возражает В.Г. Барановскому в вопросе о значении так называемого «конечного состояния» процесса интеграции и утверждает, что «действительное содержание любого процесса задаётся как раз ориентацией на «конечное состояние», поскольку это позволяет объективно оценить частные события в контексте перспективы»³⁷. По этой причине тяжело признать отражающим диалектику феномена интеграции приведённое выше определение К. Дойча. Учёный сознательно ограничивает процесс интеграции созданием «сообществ безопасности» в рамках нескольких государств, лишая это сообщество «государственности». Процесс интеграции государств является более широким, он не исключает наделение возникающего «целого» государственностью и её утрату ранее существовавшими до перехода в это «целое» «частей» – государств совокупности. Трудно согласиться и с точкой зрения Э. Хааса, полагавшего, что участвующие в «интеграции» институты уходят от вопросов власти. Такой «самоуход» в принципе возможен, но не является необходимым. Процесс интеграции государств на определённой фазе представляется невозможным без решения вопросов власти.

Точки зрения о результате (формах «целого») процесса международной интеграции условно можно разделить на три группы: первая группа учёных считает, что таким результатом являются некие пере-

³⁷ Смирнов И.А. Международно-правовые проблемы теории и истории европейского единства. Дис. на соискание учёной степени к.ю.н. (Д-1326). Науч. рук. д.ю.н., проф. Ю.М. Колосов / МГИМО МИД РФ. – М., 1992. С. 142.

ходные формы от нескольких государств к государству (международная организация, конфедерация, сообщество безопасности и т.п.); другая группа учёных считает, что результатом процесса интеграции должно стать создание единого государства, и, наконец, последняя придерживается убеждения, что этим результатом станет некое «мировое правительство» (государство в масштабах всей Земли). Не останавливаясь на сущности понятий «государство», «международная организация», «конфедерация», «сообщество безопасности», отметим, что государство является специфическим субъектом международных отношений, и его сущность выражается в обладании им суверенитетом. Как писал проф. В.И. Кузнецов, «суверенитет является определяющим качеством государства, его сущностью»³⁸. Можно ли рассматривать объединение, участниками которого являются суверенные государства, как «целое»? В силу обладания государствами данным качеством любую их совокупность затруднительно рассматривать как целое. Образование «целого» совокупностью государств возможно лишь в случае утраты ими качества государства. «Потерять качество государства в международно-правовом отношении ... это означает лишиться суверенитета»³⁹. Таким образом, формой «целого» является государство.

Не совсем точным видится противопоставление межгосударственного сотрудничества и межгосударственной интеграции. Объем последнего понятия шире объема первого понятия, как это справедливо отмечают Б.Н. Топорнин и Ю.М. Юмашев, но в том смысле, что интеграция государств не отрицает сотрудничество, а является одной из форм этого сотрудничества и что межгосударственное сотрудничество в форме интеграции имеет своим ориентиром создание единого государства, после чего интеграционное объединение качественно изменит свою природу.

Обладание так называемой «наднациональностью» не является отличительной чертой процесса интеграции государств в сравнении с их «неинтеграционным» состоянием. Приобретение данного признака является одним из существенных моментов процесса перехода к целому, но не является необходимым условием признания определённой совокупности государств в качестве интеграционного объединения.

С учётом изложенного представляется верным вести речь о международной интеграции в узком и широком смысле. Под международной

³⁸ Кузнецов В.И. Указ. соч. С. 52.

³⁹ Кузнецов В.И. Указ. соч. С. 18.

интеграцией в широком смысле предлагается понимать форму сотрудничества определённой группы государств, в рамках которого эти государства совместно реализуют цели в различных областях сотрудничества по взаимному сближению. Под интеграцией в узком смысле – форму сотрудничества определённой группы государств, которое, гипотетически, имеет своим ориентиром создание единого государства и сопровождается наделением данной группы государств явно выраженными признаками целого, т.е. качественной и количественной определённости государства, в частности наднациональными полномочиями.

В такой интерпретации международная интеграция представляет собой восходящий процесс от более простых форм интеграции, характеризующихся слабой степенью интегрированности государств, к более сложным и к единому государству как гипотетическому результату этого процесса. Совершенствование данного процесса будет предполагать переход от менее интегрированных связей государств к более интегрированным.

2. Виды и формы международной интеграции

Вопрос о видах и формах международной интеграции с точки зрения научной теории является недостаточно изученным. Большинство авторов, как правило, ограничиваются рассмотрением отдельных аспектов международной интеграции и недостаточно уделяются внимания комплексному, системному анализу данного явления.

Вопрос о видах международной интеграции предполагает классификацию данного явления по определённой системе оснований. Анализ литературы по проблемам международной интеграции позволил выделить следующие виды:

1) в зависимости от сферы межгосударственного сотрудничества, в которой протекает интеграция: интеграция экономическая, политическая, научно-техническая, социальная, валютная, в экологической, военной сферах и т.д.;

2) в зависимости от подсистемы общества, в которой происходит интеграция: интеграция экономическая, политическая и в духовной сфере⁴⁰;

⁴⁰ См., напр.: Барановский В.Г. Указ. соч. С. 41, 42.

3) в зависимости от географического признака: интеграция субрегиональная, региональная, межрегиональная и глобальная⁴¹;

4) в зависимости от того, осуществляется интеграция посредством правотворческой деятельности на межгосударственном уровне или происходит устранение существующих национальных барьеров, можно выделять позитивную и негативную интеграцию⁴².

Вероятно, приведённый перечень оснований не является исчерпывающим и может быть расширен за счёт иных признаков данного явления.

В литературе можно также встретить термин «дифференцированная интеграция» и тождественные ему понятия разноуровневой, разнотемпоральной, разновекторной интеграции. Так, Н.Б. Шеленкова использует термины «индивидуальная дифференциация» и «дифференцированный статус групп государств-членов»⁴³. По-видимому, указанные термины не обозначают вид интеграции, а отражают многоаспектный, сложный характер данного явления. С учетом сущности последнего международная интеграция, как правило, носит дифференцированный характер. Государства связаны друг с другом бесчисленным числом связей, в том числе связей, имеющих интеграционный характер. Поэтому современное государство является участником большого числа интеграционных объединений, в рамках которых оно наделено различным объёмом прав и обязанностей. Из сказанного следует, что термин «дифференцированный» применительно к международной интеграции выражает одну из ее качественных характеристик. Современная практика международных отношений не предлагает иных альтернатив дифференцированной интеграции.

Отдельные попытки по раскрытию вопроса о формах международной интеграции сделаны в работах Е.Т. Усенко⁴⁴, Ю.А. Тихомирова⁴⁵. Для раскрытия данного вопроса ключевое значение имеют следующие положения.

⁴¹ См., напр.: Усенко Е.Т. Указ. соч. С. 26.

⁴² Pinder, J. 'Positive Integration and Negative Integration: Some Problems of Economic Union in the EEC', *The World Today* 24 (3), 1968.

⁴³ Шеленкова Н.Б. Европейская интеграция: политика и право – М.: «НИМП», 2003. С. 304-321.

⁴⁴ См.: Усенко Е.Т. Указ. соч. С. 20-24.

⁴⁵ Тихомиров Ю.А. Взаимодействие государств и интеграция в современном мире / Право и межгосударственные объединения. СПб., 2003. С. 12, 13.

Анализ правового статуса современных интеграционных объединений⁴⁶ показывает, что их можно разделить на две группы: международные организации (Европейские Сообщества, ЕАСТ, Совет Европы, СНГ, ЕврАзЭС, ОДКБ, ОЭСР, ЛАГ и др.) и объединения государств, не являющиеся международными организациями (ОБСЕ, НАФТА, АТЭС). При этом к числу интеграционных объединений относятся не все международные организации, а те, участниками которых являются государства, то есть международные межправительственные организации.

Однако процессы международной интеграции являются объектом правового регулирования не только международных договоров, лежащих в основе указанных выше интеграционных объединений. Существует большой массив и иных международных договоров, которые регулируют процессы международной интеграции. Так, существуют многочисленные международные договоры о создании зон свободной торговли; договоры о сотрудничестве государств в различных сферах, закрепляющие цели интеграции; договоры об установлении дипломатических сношений и консульские конвенции, поскольку они также направлены на сближение государств, и другие виды международных договоров. Различные аспекты международной интеграции являются объектом регулирования решений международных межправительственных организаций, соглашений последних, заключаемых с государствами или между собой.

Таким образом, процессы международной интеграции регулируются не только международными договорами, учреждающими различные межгосударственные объединения, в рамках которых государства реализуют цели интеграции, но и иными международными договорами.

Сказанное также позволяет сделать вывод о том, что представляется более правильным при использовании термина «интеграционное объединение» учитывать два его значения. В узком смысле интеграционное объединение есть объединение государств – участников международного договора, создающего межгосударственное объединение, как правило, в форме международной межправительственной организации: в широком – объединение государств – участников международного договора, закрепляющего цели интеграции государств.

⁴⁶ См., напр.: Курс международного права. В 7 т. Т. 7.; Харламова В.Н. Международная экономическая интеграция: Учебное пособие. МГИМО. М.: Издательство «АНКИЛ». 2002. С.10,11.

Исходя из данных положений, затруднительно согласиться с мнением Ю.А. Тихомирова об отнесении к числу форм интеграции экономических компаний, транснациональных корпораций, поскольку участниками интеграционных объединений являются государства. По этой же причине национальные законодательства также затруднительно рассматривать в качестве формы международной интеграции. Предложение Е.Т. Усенко считать в качестве формы интеграции обычай, вероятно, можно принять в качестве гипотетически возможной формы. Современная практика международной интеграции фактически не предлагает примеров такой формы. Характер решаемых государствами в ходе интеграции вопросов, порой затрагивающих суверенные полномочия государств, требует всё-таки правового регулирования посредством международного договора.

Следует согласиться с точкой зрения тех авторов, которые считают, что форма международной интеграции имеет сугубо юридическую, правовую природу. Поэтому решение вопроса о форме международной интеграции необходимо искать в ответе на вопрос: рассматривать международный договор и международные организации в качестве различных форм международной интеграции или признавать в качестве такой формы только международный договор, поскольку в основе создания международной организации лежит международный договор?

Для ответа на поставленный вопрос необходимо уточнить, во-первых, что речь идёт не о любом международном договоре, а о международном договоре, закрепляющем цели интеграции государств и объектом которого являются процессы интеграции государств.

Во-вторых, международный договор является основанием признания определённой совокупности государств интеграционным объединением, поскольку данную группу государств государствами – участниками интеграционного объединения делает участие в международном договоре, закрепляющем цели интеграции. Момент вступления указанного международного договора в силу можно считать моментом возникновения интеграционного объединения, а следовательно, и моментом начала интеграции данных государств. В этой связи членство государства в международной организации является как бы вторичным по отношению к участию в международном договоре, учреждающем данную международную организацию.

В-третьих, поскольку международная организация создается в соответствии с учредительным договором, который по своей природе

де является международным договором, понятие международного договора как формы международной интеграции является родовым по отношению к международной организации как форме международной интеграции, иными словами, первичным. Международную организацию, всё-таки, следует рассматривать как разновидность договорной формы.

Использование терминов «договорные и институционные (организационные)» формы представляется не вполне адекватным, поскольку данные термины содержат элемент противопоставления друг другу, а «институционные (договорные)» формы имеют, как и первые, в своей основе международный договор, то есть, строго говоря, являются договорными.

Таким образом, формой международной интеграции является прежде всего международный договор, закрепляющий цели интеграции государств. При этом следует выделять два вида форм: организационно-договорные и внеорганизационно-договорные. Под организационно-договорной формой интеграции предлагается понимать международный договор, закрепляющий цели интеграции государств и предусматривающий создание межправительственной организации, в рамках которой достигаются эти цели. Под внеорганизационно-договорной формой интеграции – международный договор, закрепляющий цели интеграции государств, которые реализуются в ходе сотрудничества этих государств без учреждения для их реализации межправительственной организации.

Совершенствование интеграции будет предполагать переход от внеорганизационно-договорных к организационно-договорным формам интеграции, что подтверждается практикой.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Реабилитация адекватного и пропорционального применения силы

*Малеев Ю.Н.**

То, что в последнее время, а конкретно – после 11 сентября 2001 г. и дальнейших событий, мир радикально изменился, стало трюизмом. Заметным следствием такого изменения явилось повышенное внимание публики к различным аспектам применения силы как внутри государств, так и в международных отношениях. Можно сказать, пришло отрезвление мирового сообщества, испытавшего шок от последствий им же самим муссировавшегося принципа неприменения силы в международных отношениях (переносимого и на конфликты внутригосударственные), в то время как сила, точнее сказать, прежде всего – сила, структурирует и поддерживает организацию человеческого сообщества. Речь идет о дефиците «позитивной» силы, действующей в интересах стабильности мирового сообщества в целом и противостоящей обретающей мощь деструктивной силе.

Отрезвление наступило. Свидетельством этого, кроме прочего, является новая военная доктрина Российской Федерации, предусматривающая нанесение превентивных ударов в случае наличия внешней военной или экономической угрозы, а также соотечественникам за рубежом. Чтобы понять степень обеспокоенности мирового сообщества ситуацией, достаточно вслушаться в терминологию, которой оперируют современные политики, ученые и публицисты: длительная борьба с терроризмом; борьба цивилизаций; готовность США использовать каждое необходимое оружие войны; создание глобальной сис-

* Малеев Юрий Николаевич – д.ю.н., профессор кафедры международного права МГИМО (У) МИД России.

темы противодействия новым угрозам и вызовам, которые способны взорвать сегодня всю стратегическую ситуацию в мире; война «новых варваров» против «старой цивилизации» на полное уничтожение; войны всю жизнь сопровождают человечество, которое находится на пороге шестого поколения бесконтактных войн с переходом в космос и т.д. и т.п. При этом – с небывалым единением бывших противников пред лицом «новых угроз».

Переоценка значения силы в современном обществе очевидна. Безусловно, не силовые способы воздействия (нормы морали, этики, нравственности, мирные средства разрешения споров и т.п.) играют свою полезную роль. Но, как показывает опыт, эта роль бывает востребована, как правило, лишь в тех случаях, когда в наличии есть сила, способная немедленно вступить в действие для обеспечения интересов общества и сообществ. И совсем не обязательно, чтобы эта сила постоянно применялась. Лучше даже, если она остается в тени. Но наличие её, присутствие в наиболее важных местах государства, региона или планеты – обязательное условие, которому вредны любые разговоры о разоружении.

За всем этим стоит, однако, чрезвычайно важная производная проблема отношения к человеческой жизни, охраняемой огромным числом международных документов из области прав человека. Когда мы говорим «применение силы» в международных отношениях, то почти всегда имеем в виду вооруженную силу. А это война, вооруженный конфликт, человеческие жертвы. Как соизмерить правомерное применение оружия с необходимостью уважать жизнь каждого солдата и офицера, как своего, так и противника, не говоря уже о мирном населении?

Фактически, на протяжении всей истории человечества ничто так остро и постоянно не занимало умы правителей, философов, политиков, юристов, да и простых людей как допустимые пределы применения силы против человека, в особенности – с посягательством на его здоровье и саму жизнь, в том числе – в международных отношениях (как совсем свежий пример можно напомнить дебаты в Государственной Думе России по поводу отмены смертной казни).

В этом отношении всегда было легче носителям расистской идеологии и концепций, согласно которым человеческая жизнь вообще не должна приниматься в расчет при решении политических, религиозных и других серьезных вопросов. Но по мере того, как человеческое общество

в целом удалялось от варварского состояния, в нём возобладали стойкий императив высшей ценности человеческой жизни, под который вынуждены были мимикрировать и указанные «носители».

Именно этот императив, в конечном счете, определял и определяет допустимые пределы применения силы как внутри государства, так и в международных отношениях. Эти допустимые пределы в той или иной форме издавна закреплялись в традициях, вероучениях, политических, правовых (международно-правовых) нормах, в правилах морали и нравственности. Но ими постоянно пренебрегали, и триада «сила – право – человеческая жизнь» по-прежнему находится в центре внимания.

Сказанное относится не только и не столько к отсталым народам, сколько к так называемым «цивилизованным нациям» (в контексте пункта с) статьи 38 Статута Международного Суда ООН), поскольку, в основном, именно эти нации, если судить хотя бы по двум мировым войнам, дали миру «образцы» какого-то маниакального иступления в уничтожении человека, в котором Хиросима и Нагасаки являются таким же наглым вызовом, каким стали события 11 сентября 2001 г. в Нью-Йорке и Вашингтоне.

Между тем, представители этих цивилизованных наций убеждены, что именно они олицетворяют собой ту часть человечества, которая вышла из состояния варварства в отношениях между людьми и утверждает простые законы нравственности и права. Но, увы, это получается плохо. Культура так называемых «цивилизованных наций», прежде всего – США, насквозь пропитана культом насилия, который сознательно поддерживается в СМИ и в сознании граждан, давно уже образовав устойчивый синдром небрежения к чужой жизни.

Впрочем, этот синдром сопровождает человечество на протяжении всей его истории. Человечеству, с одной стороны, вроде бы, есть чем гордиться: впечатляют удивительные достижения искусства и науки, сложившиеся передовые нормы морали в отдельных людских коллективах. Но, с другой стороны, человеческая история столь же удивительным образом сопрягается с проявлениями необузданной жестокости, которые невозможно встретить даже в дикой природе.

Связано это с применением силы. В этом отношении наши предки оставили нам на редкость отвратительное наследие, ознакомиться с которым желающие могут хотя бы по монографии профессора Открытого Брюссельского университета Эрика Давида «Принципы

права вооруженных конфликтов», изданной в 2000 году на русском языке в Москве Международным Комитетом Красного Креста (МККК).

Естественно, охаивать предков – последнее дело. Они не виноваты в том, что, совсем недавно наполовину выйдя из состояния варварства, руководствовались в отношениях друг с другом (точнее, с теми, кого считали за врагов) такими «естественными» нормами как право сильного; горе побежденным (*vae victis*), которых тогда истребляли, калечили или, как правило, превращали в рабов.

Древний Рим, давший миру великолепные произведения искусства, особенно в области архитектуры и живописи, а также выдающихся философов, юристов и поэтов, неоднократно применял силу в полном пренебрежении к ценности человеческой личности. В этом плане можно вспомнить о полном уничтожении страны Вольсков, истреблении населения Регия, Вакхи, Нумидии и т.д.

Закон XII таблиц в свое время провозгласил, что в отношении неприятеля допустимо всё. Но и без данного закона принципиальное отношение к силе ещё долгое время сохранилось без изменения в той же «цивилизованной» части человеческого общества.

В 1793 году генерал Вестерман, герой гражданской войны во Франции, хвастливо пишет: «Вандеи больше нет. Она погибла от нашей свободоносной шпаги вместе со своими женщинами и детьми. Я похоронил её в болотах и лесах Савенэ согласно приказам, полученным от вас. Я потоптал детей и истребил женщин, которые – уж эти-то, во всяком случае – не будут больше рожать разбойников. Не могу себя упрекнуть во взятии хотя бы одного пленного. Я истребил всех; дороги усеяны трупами. Их столько, что во многих местах они образуют пирамиды».

Далее гитлеровский холокост второй мировой войны, американские Хиросима и Нагасаки, сталинские лагеря. И совсем близко – тюрьмы Батисты, события во Вьетнаме, Афганистане, Сомали, Руанде, Ираке, в Югославии, наконец, 11 сентября 2001 г. в США и т.п. При этом нормы международного гуманитарного права, к которым относятся правила ведения войны (Гагское право) и обращения с участниками вооруженных конфликтов (Женевское право), полезные сами по себе, мирно соседствуют со всеми этими мерзостями.

Прогрессивное развитие и кодификация международного права защиты прав человека (среди которых человеческая жизнь стоит

на первом месте), вроде бы, дает основания оптимистично подходить к состоянию дел в данной области. Но именно «вроде бы».

События 11 сентября 2001 г. в США и другие проявления международного терроризма для многих явились сюрпризом на фоне гуманистических достижений человечества. Но в принципе они находятся в одном ряду со многими другими человеческими мерзостями, не являясь чем-то особенным типологически.

Но если приведенные выше примеры свидетельствуют о пренебрежении к человеческой жизни как таковой, то события 11 сентября 2001 г. в Нью-Йорке и Вашингтоне показывают, что международный терроризм является средством достижения серьезных политических целей.

По сути дела, брошен открытый вызов от имени всех тех, кого называют изгоями, и кто не намерен растворяться в глобализации, воспринимая её как способ окончательного порабощения «нецивилизованных» наций «цивилизованными». Периферийными проявлениями этой идеологии являются такие локальные стычки как конфликт между Израилем и Палестиной. Но в целом мы имеем дело с появлением крупной контр-силы, готовой противостоять исторически сложившейся, своего рода тоталитарной силе Европы и Северной Америки, олицетворяющих западную цивилизацию.

Для серьезных аналитиков совершенно ясно, что Бен Ладен и ему подобные – всего лишь фигуры на мировой шахматной доске, на которой игру ведут серьезные политики из различных государствах мусульманского мира. Этот мир заявляет: «Смотрите, на что мы готовы идти! Все ужасы, которые вы творили с людьми, меркнут по сравнению с теми, которые мы устроим вам. При том – по всему миру».

Вызов принят. Совершенно очевидно, что последовавшие за этим меры по борьбе с международным терроризмом выходят за рамки обычной самообороны, предусматриваемой статьей 51 Устава ООН, и являются актами длительного применения силы сообществом одних государств против других государств в целях... А вот каковы эти цели – вопрос непростой и для самих участников антитеррористической коалиции.

Нравственные мотивы, безусловно, здесь присутствуют. Но они, опять же, вторичны. Иначе пришлось бы логическую линию вести через гуманистические традиции и усилия разного рода философов, моралистов, поэтов и прочих гуманистов разных времен и народов.

Становление норм, ограничивающих применение силы, как известно, происходило непрерывно. Такое ограничение нередко касалось

лишь отдельных категорий лиц, а не людей как таковых. Например, соборы в Шарру (989 г.), Нарбонне (990 г.), Ансе (994 г.) и Лиможе (997 г.) провозгласили неприкосновенность и иммунитет церквей, монастырей, бедняков, духовных лиц, торговцев, земледельцев и их имущества, выдавая это за правила Божьего мира, нарушение которых каралось отлучением от Церкви, при полном небрежении ко всему остальному человеческому роду. Такими же половинчатыми выглядят и нормы, запрещающие военные действия во время христианских праздников и с 15.00 субботы до 6.00 понедельника (Эльнский собор 1027 г.) и продление последних сроков с вечера среды до утра понедельника (Монстриондский собор 1041 г.). Плюс к этому периоды, предшествующие некоторым праздникам. В результате примерно три четверти года стали для христиан днями обязательного мира.

Ислам следовал тем же половинчатым путем, осуждая нанесение увечий, пытки и ставя целью защиты от воздействия войны стариков, женщин, детей, мусульманские монастырские комплексы и их имущество. «Вагиат» (1280 г.) расширил этот перечень на душевнобольных, калек, парламентариев, источники и фонтаны (последние запрещалось отравлять). При этом некоторые суры Корана предусматривают неприменение гуманитарных принципов к тем неверным, которые упорствуют в своей ереси.

Словом, «все хороши». И вполне можно согласиться с упомянутым выше Эриком Давидом, когда он характеризует данную ситуацию следующим образом: «...воплощение самых благородных идей чередуется с самыми циничными предписаниями и гнусным варварством». Примеры последнего можно приводить бесконечно.

Взлет гуманитарного права начался в XIX веке, с развитием норм права нейтралитета и с появлением движения Международного Красного Креста. Именно с тех пор моральные и властные (затем правовые) ограничения на бесконтрольное применение силы постепенно пробивали себе дорогу. Некоторые аналитики объясняют это тем, что с развитием общественной мысли, осознанием воюющими сторонами необходимости **беречь свои людские ресурсы**, а также **иррациональности, бесполезности и даже экономической вредности** тотального уничтожения и истребления, а также из-за **страха возмездия** люди постепенно изменили отношение к побежденным. Одним словом – выгодно. Скорее всего, это так, несмотря на весь прагматический цинизм такого постулата. Добавить к этому тех, кто по религиозному или

иному убеждению следует гуманитарным догматам – и число сторонников ограничения применения силы (не только к побежденным) окажется весьма внушительным.

Безусловно, огромное значение для постановки применения силы в жесткие рамки сыграло международное гуманитарное право, которое следует связывать как с договорными, так и с обычно-правовыми нормами. Но, как известно, почти все из норм этого права направлены всего лишь на обуздание «гнусного варварства», на смягчение ужасов войны и применения вооруженной силы, а не на исключение последней из жизни общества.

И в этой связи уместно поставить вопрос: а возможно ли в принципе такое исключение и не увлекаются ли те политики и юристы, которые утверждают, что в современном международном праве есть принцип неприменения силы в международных отношениях? Безусловно, увлекаются, а их ссылки на п. 4 ст. 2 Устава ООН в таком контексте безосновательны, поскольку в этом пункте говорится всего лишь о **воздержании** от применения силы или угрозы применения насилия. Кстати, в том разделе Декларации принципов 1970 года, в котором освещается данный принцип, везде это слово присутствует, раскрывая, таким образом, его диспозитивность, в отличие от других разделов Декларации, где с очевидностью подчеркивается императивность остальных рассматриваемых принципов.

Вообще реально возможным принципом в данном случае может быть только принцип адекватного и пропорционального применения силы. Имеется в виду опять же «позитивная» сила, которая всегда должна быть в наличии, что дает основания даже ставить вопрос об обязанности государств вооружаться в позитивных целях, то есть в целях сохранения единства мирового сообщества, его самосохранения. И национальные и региональные интересы обороны должны пропускаться через призму этой основной цели.

Следует отметить, что нормативное (диспозитивное) содержание принципа ст. 2 п. 4 Устава ООН с необыкновенной легкостью оказалось размытым не только публицистами, учеными, но и политиками. Так, пункт II 1-го подраздела Заключительного акта СБСЕ 1975 года называется «Неприменение силы или угрозы силой», а по тексту речь в нем идет именно о «воздержании», то есть полная непоследовательность.

В таком серьезном акте как Итоговый документ Мадридской встречи 1980 года СБСЕ (раздел «Принципы») читаем: «Государства-участ-

ники вновь подтверждают необходимость того, чтобы **неприменение** (выделено мною. – Ю.М.) силы или угрозы силой, как закон международной жизни, строго и эффективно соблюдалось».

Далее, в ООН существует Специальный комитет по усилению эффективности принципа неприменения силы в международных отношениях (хотя, повторим, формально существует только принцип **воздержания** от применения силы...), и Генеральная Ассамблея в своей резолюции 41/76 от 3 декабря 1986 г. постановила, чтобы этот комитет завершил работу над проектом декларации об усилении указанного несуществующего принципа.

Что и было сделано. Декларация об усилении эффективности принципа **отказа от угрозы силой или её применения** в международных отношениях была утверждена Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 18 ноября 1987 г. Понятно, что, в свете сказанного, уже само название Декларации некорректно.

Спрашивается, что же всё-таки хотя бы формально существует: принцип **неприменения силы**, как следует из названия указанного комитета, принцип отказа от угрозы силой или её применения, как следует из названия Декларации, или принцип, зафиксированный в пункте 4 статьи 2 Устава ООН, на который Генеральная Ассамблея всё же не забывает сослаться в первом абзаце преамбулы указанной Декларации (но там же, в пятом абзаце, вновь возвращается к «отказу от»)? И в резолютивной части, указав всё же в первом пункте на обязанность государств воздерживаться от..., Генеральная Ассамблея вновь возвращается к принципу «отказа от угрозы силой или её применения» (пункты 2, 15, 16, 25). Если добавить к этому перечню Пакт Бриана-Келлога 1928 года, где говорится об отказе от применения силы, то голова и вовсе идет кругом от такого разнообразия.

Примеров смешения указанных понятий такое множество, что начинаешь сомневаться, например, действительно ли Правительство Лаоса намерено «не прибегать к применению силы или к угрозе применения силы, так чтобы это могло нанести ущерб миру в других странах» (Декларация о нейтралитете Лаоса от 23 мая 1962 г.) или же оно, в духе п. 4 ст. 2 Устава ООН, намерено всего лишь «воздерживаться от...», как это ясно выражено, например, в Заключительном акте Парижской конференции по Камбодже от 23 октября 1991 г., п. 2 (е)).

Представляется очевидным, что в реальных условиях действует именно принцип воздержания от..., точнее – даже принцип адекват-

ного и пропорционального применения силы, в котором «воздержание» имманентно подразумевается (в противном случае невозможна ни адекватность, ни пропорциональность).

Очевидно, что именно этим руководствовались Государства – участники СНГ, когда договаривались сотрудничать в целях обеспечения стабильного положения на их внешних границах (Соглашение от 9 октября 1992 г.); когда Беларусь, Казахстан, Россия и Украина 21 декабря 1991 г., заключая Соглашение о совместных мерах в отношении ядерного оружия, предусмотрели в ст. 1, что ядерные вооружения, входящие в состав Объединенных стратегических вооруженных сил, обеспечивают коллективную безопасность всех участников СНГ и заявили, что не применяют такое оружие первыми (но не указали, что в целях самообороны).

Применение силы допускается Уставом ООН, и не только в целях индивидуальной или коллективной самообороны по Статье 51. Но вопрос, – в какой мере такое применение (в отличие от древних времен) связано правовыми (международно-правовыми) нормами?

В последнее время на данную тему вышло много материалов. Один из них – доклад «Примат международного права и мандат Организации Объединенных наций», который сделал Заместитель Генерального секретаря по правовым вопросам, юрисконсульт ООН Ханс Корелл на конференции «Вступая в XXI век: к примату права в международных отношениях» (состоявшейся в Москве 2 ноября 2000 г.).

Он, в частности, выделил ту часть доклада Генерального секретаря ООН Кофи Анана «Мы, народы: роль Организации Объединенных Наций в XXI веке» («Доклад тысячелетия»), где говорится: «В долгосрочном плане более широкое утверждение принципа господства права стало основой для значительного социального прогресса, достигнутого за последнее тысячелетие. Конечно, работа в этой области еще не завершена, особенно на международном уровне, и наши усилия по углублению этого процесса продолжаются».

Примат права предполагает, что вся власть в государстве осуществляется в строгом соответствии с нормативно-правовыми актами, включая Конституцию, а также другие законы и подзаконные акты, которые принимаются правительством или другими органами, наделенными соответствующими полномочиями (министерствами, государственными комитетами, ведомствами и т.п.). При этом важно, что этому правилу должно подчиняться не только население данной страны (граждане

и лица без гражданства, апатриды), пребывающие в ней иностранцы, но и глава государства, парламент, судебные и другие власти. Сами законодательные органы обязаны в точности следовать принятым ими же законам, а те, кто применяет закон (судебная власть, в первую очередь) не должны запрашивать или получать указания от других органов, в частности, от политических структур.

То, что в жизни такой идиллической системы практически нет ни в одном государстве, не меняет существа дела. Это уже нарушение установленного порядка, который по своей сути отличается от произвола и своевластия, характерных для древних веков, и за нарушение которого предусматривается ответственность (как хорошо видно из вышеизложенного, в древние века произвол, наоборот, поощрялся, будучи нормальным правилом поведения).

Сходная картина наблюдается и в современных международных отношениях. Собственно говоря, сегодня не столь важно, по каким причинам народы и государства перешли от общения по правилам, царящим в дикой природе, к общению, основанному на правовых предписаниях, которые зафиксированы, в основном, в договорах и обычаях. В этом плане буквально революционными в истории человечества можно квалифицировать ставшие слишком привычными для нас слова Преамбулы Устава ООН, где говорится, что народы Объединенных наций преисполнены решимости «...создать условия, при которых могут соблюдаться справедливость и уважение к обязательствам, вытекающим из договоров и других источников международного права»; слова п. 1 ст. 1 Устава о том, что одна из целей ООН состоит в том, чтобы «проводить мирными средствами, в согласии с принципами справедливости и международного права, улаживание или разрешение международных споров или ситуаций, которые могут привести к нарушению мира», а также слова п. 3 той же статьи, говорящие о том, что ещё одной целью ООН является осуществление международного сотрудничества «в поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии».

Ханс Корелл выделяет также детальные положения о мирном разрешении споров, содержащиеся в Главе VI Устава, подчеркивает факт существования Международного Суда ООН и, на наш взгляд, с полным основанием заключает, что «одна из целей ООН заключается в том, чтобы внести вклад в утверждение примата права в международных отношениях».

Вообще, международно-правовая система призвана упорядочить международные отношения, ввести их в русло предписаний, содержащихся в нормах международного права, грандиозна, и было бы напрасной тратой времени перечислять все звенья этой системы. Несомненно, эта система является взаимосвязанным, взаимозависимым собранием принципов и норм, определяющим все важнейшие стороны международных отношений. И в этой системе нормативно нет места силовому произволу, поведению, идущему вразрез с общепризнанными принципами и нормами международного права.

Формально это так. Но, во-первых, те же государства, которые добивались закрепления в Уставе ООН соответствующих норм (в том числе – великие державы, постоянные члены Совета Безопасности ООН), в течение периода после Второй мировой войны неоднократно прибегали к силовым акциям, идущим вразрез с теми же принятыми нормами международного права. Из этого можно сделать вывод, что соответствующие нормы рассчитаны на «стандартные и прогнозируемые» ситуации и не применимы к чрезвычайным ситуациям, затрагивающим жизненно важные интересы государств.

Во-вторых, в период холодной войны (ядерного противостояния) вооруженные конфликты в Европе и в развивающихся странах были крайне редки. За последние десять лет такого противостояния в Европе вообще не было ни одного военного конфликта, а после 1989 года число их достигло цифры 13. После их некоторого сокращения (1990 год – 8 конфликтов), их число стало возрастать: 1991 год – 13, 1992 год – 17, 1993 год – 18, 1997 год – 22, 1998 год – 28. Из этого можно сделать, что противостоящие в международных отношениях в послевоенный период силы носили позитивный, стабилизирующий характер.

В наши же дни выстраивается во многом новая правовая модель международных отношений. Но, как и в прежней модели, за ней с несомненностью стоит сила, только несколько иная. В этом плане интересны некоторые оценки современной данной ситуации, данные бывшим Министром иностранных дел России И. Ивановым в выступлении 2 ноября 2000 г. на Международной конференции «Вступая в XXI век: к примату права в международных отношениях». Доклад Министра носил характерное и необычное название: «Верховенство права в международных отношениях – залог всеобъемлющей стратегической стабильности и безопасности в XXI веке». Необычное потому, что еще не один Министр иностранных дел ни СССР, ни России,

да ещё в специальном документе, не пел такие дифирамбы (как выразился профессор О.Н. Хлестов, «оду») международному праву. Ясно, что такое могло случиться только в критической ситуации.

Мы уже сжились с термином «многополярный мир», авторство которого приписывают Е.М. Примакову. И многие искренне полагают, что именно такой мир и строится сегодня. Но как быть с тем фактом, что США и их союзники с очевидностью и не безуспешно строят модель однополярного мира во главе с США? Об этом весьма убедительно рассуждает Страус Айра в ряде своих публикаций, в частности, в своей статье «Униполярность. Концентрическая структура нового мирового порядка и позиция России», опубликованной в 1997 году в журнале «Космополис». За минувшие четыре с лишним года эта тенденция только усилилась.

И естественно, что без силовой конфронтации с теми, кому такая однополярность (синоним «униполярности») совершенно не нужна, такое наращивание обойтись не может. А.В. Загорский, в том же журнале критикующий любые концепции полярности полагает, что страны, входящие в ядро мировой экономики, располагают беспрецедентной военной мощью, позволяющей им не опасаться угрозы масштабного военного нападения. Но дело, во-первых, в том, что после 11 сентября 2001 г. само понятие «военное нападение» резко модифицировалось. «Масштабными» могут оказаться просто одновременные или постоянные акции камикадзе (шахидов) – подрывников (или использование биологического оружия) в ряде стратегически уязвимых точках страны и просто в густонаселенных районах. И, во-вторых, оценки, данные развитию международных отношений до даты 11 сентября 2001 г. не были рассчитаны на новую ситуацию.

А новая ситуация характеризуется тем, повторим, что «вызов брошен – вызов принят». Можно, конечно, весьма убедительно критиковать теорию однополярности, как это делают также А.А. Злобин, А.Г. Володин, Г.К. Широков, К.А. Сорокин и другие. Но гораздо более продуктивен подход ряда российских ученых, в частности А.Д. Богатурова, которые пытаются найти в концепции однополярности её разумное начало. Автор данной статьи также полагает, что тандем США – Западная Европа (и примкнувшая к ним Япония) строят именно однополярный мир, с намерением, в конечном счете, распространить западные принципы демократии и образа жизни на весь остальной мир и сделать рынок остального мира «своим».

Добавим к этому, что политический менталитет американцев (в том числе – всех их политиков) в принципе зиждется на парадигме соперничества, господства силы, стремления к господству в международных отношениях. Среди многочисленных работ в духе такого «политического реализма» наибольшую известность получили фундаментальные труды Ю. Росту и З. Бжезинского, которые в новых условиях оказываются как никогда востребованными теми, кто пытается строить однополярный мир. Надо считаться с объективным фактом, что «американцы такие» и останутся такими. Силловые методы общения, в том числе – в международных отношениях, для них так же естественны как бой для боксера. И нелепо было бы рассчитывать, что они тут же не заполнят «силовую нишу», образовавшуюся после распада СССР и всей противостоящей им недавно системы, называемой условно социалистической. Как не расценивай этот факт, позитивно или негативно, но это именно факт, который подлежит включению в систему политических координат в контексте скачкообразного возрастания силового начала в политике Запада во главе США. Даже когда американские политологи пропагандируют «Всеобщий мир через мировое право» (таково название нашумевшей книги Г. Кларка и Л. Со-на, изданной в Кембридже ещё в 1958 году), они, конечно же, мыслят только себя во главе такого мира, рассуждая о: превращении Генеральной Ассамблеи ООН в подобие мирового парламента, образовании единого «мирового бюджета», создания «полицейских сил мира» и т.п.

В контексте активно ведущихся сегодня разговоров о глобализации эти идеи, вроде бы, весьма ко времени. Хотя бы в плане дискуссии. Вместе с тем, нельзя забывать о том, что стратегической целью мусульман является установление своего религиозно-политического порядка в мире, который был бы основан на Коране и Хадисе. И достигнуто это должно быть путем джихада – священной войны с неверными. Это – тоже мечта об однополярном мире, но на свой лад. Очевидным фактом является и то, что мусульманские страны вынуждены считаться с подавляющей военной силой западного мира, и пытаются примирить свою идеологию с общемировыми политическими ценностями и нормами (течение либерального ислама, возникшее в XX веке). Но это примирение вынужденное. В последнее время в исламском мире все громче звучат голоса тех (особенно среди приверженцев радикального течения в исламе – шиизма), кто резко критикует современный миропорядок, основанный, по их мнению, не столько на гуманных

принципах, сколько на экономической и военной мощи западных стран. Вывод понятен: опять джихад (в Афганистане против США он уже объявлялся), опять война, опять в центре внимания сила.

Не следует рассчитывать и на то, что либеральная интерпретация ислама окажет решающее влияние на умонастроения политиков исламского мира и его религиозных властителей. В этом отношении весьма слабую надежду дает высказанная в Коране идея общечеловеческого единства, на основе которой арабский философ Аль-Фараби вывел возможность гуманистического непринятия войны, том числе мусульманами. Факты свидетельствуют о другом. Не говоря уже об отмеченном радикальном течении в исламе, рядовые мусульмане клянутся на Коране отдать свою жизнь во имя веры, чтобы потом захватывать пассажирские самолеты, чтобы врзаться в небоскребы «Международного торгового центра» в Нью-Йорке или подрывают себя, неся смерть и увечья десяткам мирных граждан в Тель-Авиве и других городах Израиля.

Ситуация нередко выходит из-под контроля политических руководителей, угрожая, в итоге, самыми трагическими последствиями больше всего для того же мусульманского мира, учитывая колоссальную силу «оружия возмездия», которым располагает остальной мир.

И в более широком плане нельзя не делать серьезных выводов из таких конфликтов, как между Ираном и Ираком, между Ираком и Кувейтом и его союзниками, как кризис в Сомали, из конфликтов на территории бывшего СССР и бывшей Югославии, а также в Ливерии, Конго, Бурунди, Руанде, Косово, антииракская агрессия 2003 года.

США и НАТО (по сути дела – те же США), аналитики и разведка которых быстрее других сориентировалась в том, что происходит в мире, не стесняясь, взяли курс на силовую модель поведения в международных отношениях (оставив социологам возможность вести общие разговоры о новом мироустройстве). Об этом свидетельствует и новая Программа НАТО, позволяющая ей в нарушение ст. 5 собственного Устава совершать силовые акции в любом районе земного шара, и выход США в 2001 году из Договора по ПРО, и расширение военных баз США и НАТО в мире и целый ряд других факторов.

Кроме сказанного выше, следует обратить внимание политиков и на те голоса, которые напоминают о гроздьях гнева, созревших в развивающихся странах, о позорной истории западного мира, долгое время державшего целые континенты в колониальном рабстве, и требуют восстановить историческую справедливость.

Но должно быть предельно ясно, что никакого передела мира или реванша не будет. Какой бы позор или вину не возлагать на западные державы за их эксплуатацию ресурсов колониальных стран, поступаться своим современным уровнем жизни и достижениями всего лишь по моральным соображениям они не станут. И готовы защищать свое богатство силой.

Другой аспект, связанный с акцией НАТО в Югославии. Опять была применена сила, притом в обход Совета Безопасности ООН, «в целях защиты прав человека». Эта акция вполне ложится в общий силовой курс, взятый США и их союзниками на современном этапе. Будучи не в восторге от этого курса в принципе, полагая, что силовая модель нового миростроительства должна осуществляться под эгидой ООН, я, тем не менее, расцениваю эту акцию как позитивную.

Эта позитивность проявляется в том, что в данном случае сила была применена в ситуации, когда не было времени для размышления и выбора каких-либо иных средств, поскольку рядом убивали людей. И не просто убивали, а был развязан геноцид. Ожидать же, пока соберется Совет Безопасности, заседание которого наверняка должно было окончиться ничем ввиду вероятного veto России и Китая, фактически означало попустительство массовым убийствам.

В данном случае речь не идет о вмешательстве во внутренние дела государства и посягательстве на соответствующий принцип государственного суверенитета, поскольку права человека и его жизнь, в первую очередь, находятся под защитой международного права. Иногда в этой связи говорят, что нарушен принцип неприменения силы в международных отношениях. Но, повторяем, такого принципа нет. А в соответствии с существующим в п. 4 ст. 2 Устава ООН страны НАТО **воздерживались** от своей акции до тех пор, пока такое воздержание не стало означать попустительство международному преступлению.

Натовская акция в Югославии (но не против Югославии) лежит в русле доктрины «гуманитарной интервенции». Собственно говоря, своей акцией в Афганистане США также создали прецедент – «превентивной самообороны», поскольку развязали военные действия не против тех, кто направил самолеты на Международный торговый центр, а против потенциальных террористов.

Словом, элемент силы в международных отношениях возрастает, о чем также свидетельствует разработка всё более изощренных видов оружия и активизация военного сотрудничества

между государствами. В этой ситуации, на наш взгляд, необходимо предпринять следующее:

Во-первых, утверждать в международных отношениях принцип адекватного и пропорционального применения силы вместо доказавшего свою полную бесполезность и даже вредность принципа воздержания от применения силы по ст. 2, п. 4 Устава ООН, не говоря уже о его искаженном двойнике – принципе неприменения силы. Последнего «в принципе» быть не может, как не может быть спиртного, которое производили бы для того, чтобы его не употреблять. Воздержание от употребления всем идет на пользу: и самим употребляющим и окружающим, с этим можно согласиться.

Во-вторых, как можно скорее создать Постоянные Вооруженные Силы ООН, используя которые можно было бы оперативно действовать в интересах всего мирового сообщества, отдельных государств и защиты прав человека, опережая, когда это необходимо, отдельные вооруженные акции отдельных государств или даже региональных военных блоков.

В третьих, тщательно изучить все аспекты доктрины «превентивной самообороны» без предвзятого негативного отношения к ней. В условиях, когда всё шире разрабатываются и испытываются новые виды оружия, способные нанести непоправимый урон целому государству, народу либо отдельной расе (генетическое оружие), опора только на ст. 51 Устава ООН (индивидуальная и коллективная самооборона) играет на руку агрессору.

В четвертых, не столь категорично выступать против доктрины «гуманитарной интервенции». Такие интервенции и ранее совершались (не только под флагом НАТО – в Югославии) – под флагом ООН в Сомали, Руанде, Ираке. Непринятие срочных мер (в том числе и, прежде всего – вооруженных) против групп, общин, государств и т.п., развязывающих резню на расовой, этнической, религиозной почве, будет способствовать возвращению человечества в самые дикие времена варварства и средневековья. Последний вопрос особенно актуален и тревожен, поскольку расовая нетерпимость в мире возрастает.

В пятых, прекратить процесс разоружения как играющий на руку деструктивным силам в мировой политике, которые сами не собираются присоединяться к соответствующим договорам или, будучи их участниками, тайно разрабатывают новые виды оружия массового уничтожения. Такое разоружение означало бы нечто вроде «превентивной капитуляции».

Понятно, что разговор на затронутую в данной статье тему столь многоаспектен и сложен, что заслуживает не одной солидной монографии. Но каждый автор вправе выделить в этой теме то, что ему представляется концептуально основным.

Речь не идет о реабилитации силы как таковой, животного или варварского начала в международных и внутригосударственных отношениях. Имеется в виду реабилитация той позитивной силы, которая многие последние десятилетия стабилизировала человеческое общество, и разрушение которой привело к столь драматическим последствиям в современном мире. Дефицит этой силы должен быть заполнен как можно скорее, не взирая на любые экономические издержки.

Безусловно, сказанное не означает отрицания действенности и даже примата международного права в международных и внутригосударственных отношениях. Но и это нельзя доводить до абсурда. Сегодня особенно необходимо помнить о доктрине действия в чрезвычайных обстоятельствах и о принципе дерогации.

Косовский кризис и международное право

*Назария С.М.**

Главным вопросом современных международных отношений стала проблема правомочности применения силы в отношении суверенных государств, иностранного вмешательства в их внутренние конфликты, которая сопрягается с соблюдением общепризнанных принципов международного права. Для легитимации принуждения к исполнению обязательств в области прав человека была задействована концепция «вмешательства по гуманитарным причинам», согласно которой массовые и грубые нарушения прав человека, влекущие за собой «гуманитарные катастрофы», являются достаточным основанием для применения военной силы против «государства-нарушителя»¹.

Разумеется, ввиду восприимчивости общественного мнения ко всякой несправедливости сторонники силовой политики не могут игнорировать тот факт, что предлагаемые ими методы решения проблем выходят за рамки традиционного международно-правового поля. Поэтому в последние годы, в первую очередь на Западе, как в политических, так и в научных кругах настойчиво прилагались усилия по правовому обоснованию использования силы в плане «творческого развития» действующего международного права. Классическим в мировой литературе сегодня считается определение «вмешательства», предложенное английским учёным Р. Винсентом: «Действия, предпринятые государством, группой внутри государства, группой государств или международной организацией, которые насильственно вторгаются во внутренние дела другого государства. Это конкретное событие, имеющее начало и завершение и направленное на властные структуры государства – объекта вмешательства. Оно не обязательно законно или

* Назария Сергей Михайлович – к.и.н., доцент кафедры международных отношений Молдавского Государственного института международных отношений.

¹ См.: Волков В.К. «Новый мировой прядок» и балканский кризис 90-х годов // Новая и новейшая история. 2002. № 2. С. 33; Кружков В. Югославский прецедент опасен для мира // Международная жизнь. 1999. № 10. С. 19; Адамишин А. Внешняя политика России не может оставаться той же, что и до косовского кризиса – <http://www.ng.ru/ideas/1999-10-19/answer.html>.

незаконно, но оно нарушает обычную модель международных отношений»². Что же касается «вмешательства по гуманитарным причинам», то оно по практике Красного Креста определяется как «вмешательство, мотивированное гуманитарными соображениями по предотвращению и облегчению страданий людей»³.

Ещё в начале 90-х гг. государства – члены ООН отказывались признавать правомерность «вмешательства по гуманитарным причинам», предпочитая рассматривать ситуации, где явно присутствовали признаки «гуманитарной катастрофы», всё же под углом зрения формулы главы VII Устава ООН – «угроза миру, нарушение мира или акт агрессии»⁴. Именно в этой плоскости трактовалась ситуация, когда Совет Безопасности принимал решения, санкционировавшие «все необходимые меры», например в отношении Боснии, хотя массовые этнические чистки» давали все основания квалифицировать их в том числе и как «гуманитарную катастрофу».

Сторонники доктрины «вмешательства по гуманитарным причинам» ссылаются на исторические прецеденты. Они считают, что даже в годы «холодной войны» отдельные государства прибегали к вмешательству, которое хотя и преследовало своекорыстные, в первую очередь военно-политические, цели, но имело в конечном счёте положительный гуманитарный эффект. В качестве первого примера обычно приводится вмешательство Индии во внутренний конфликт в Восточном Пакистане в 1971 г. Другой эпизод – свержение вооружёнными силами Танзании режима угандийского диктатора Иди Амина. По существу, и ввод вьетнамских войск в Камбоджу в конце 1978 г. имел в конечном счёте существенный гуманитарный эффект, поскольку положил конец политике геноцида Пол Пота⁵.

Нигилистический подход к традиционному международному праву проявляется в новой тенденции к принятию рядом западных государств в одностороннем порядке, без санкции Совета Безопасности ООН, решений о применении военной силы. Между тем согласно статье 53

² См.: Vinsent R. Nonintervention and International Order. Princeton, 1974, p. 19.

³ См.: Wheeler N. Humanitarian Intervention and World Politics – The Globalization of World Politics. Oxford University Press, 1997, p. 393.

⁴ Устав Организации Объединённых Наций – <http://www.un.org/russian/documen/basicdoc/charter.htm#chapt7>

⁵ См.: Кулагин В. Международные отношения на пороге XXI века // Международная жизнь. 1999. № 7. С. 28-29; Черниченко С. Операция НАТО в Югославии и международное право // Международная жизнь. 1999. № 11. С. 104.

Устава ООН⁶, являющегося базовым документом современного международного права и всего послевоенного мироустройства, никакие принудительные действия не должны предприниматься без полномочий Совета Безопасности. На этот же орган ООН в соответствии со статьями 39–42 возложена и функция определения мер, необходимых для поддержания международного мира и безопасности. Исключение составляет лишь право государств на самооборону в случае агрессии (ст. 51).

Пренебрежительное отношение к традиционному международному праву находит своё выражение прежде всего в доктрине «примата прав человека» над государственным суверенитетом и целым рядом основополагающих принципов международного права, которые оберегают его нерушимость⁷. Речь идёт о принципах невмешательства во внутренние дела государств, неприменения силы или угрозы силой, мирного урегулирования споров, суверенного равенства, уважения прав, присущих суверенитету, которые зафиксированы в целом ряде таких важнейших международно-правовых актов, как Устав ООН, Декларация о недопустимости вмешательства во внутренние дела государств, об ограждении их независимости и суверенитета (1965 г.)⁸, Декларация ООН о принципах международного права (1970 г.)⁹, Хельсинкский заключительный акт СБСЕ (1975 г.)¹⁰, Декларация о недопустимости интервенции и вмешательства во внутренние дела государств (1981 г.)¹¹ и др.

По мнению теоретиков «нового правового порядка в мире», значение вышеназванных принципов международного права нивелируется концепцией универсальности прав человека, смысл которой состоит в том, что все государства, которые приняли на себя обязательство уважать Устав ООН, Декларацию прав человека 1948 г.¹², Хельсинкский заключительный акт и другие документы, регламентирующие эту область, одновременно взяли на себя международно-правовое обязатель-

⁶ Устав Организации Объединённых Наций – <http://www.un.org/russian/document/basicdoc/charter.htm#chap7>

⁷ Торкунов А. Международные отношения после косовского кризиса // Международная жизнь. 1999. № 12. С. 104; Адамишин А. Внешняя политика России не может оставаться той же, что и до косовского кризиса – <http://www.ng.ru/ideas/1999-10-19/answer.html>.

⁸ <http://sm.aport.ru/scripts/template.dll>

⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid.

¹² См. Новое время. 1988 г., декабрь, приложение.

ство гарантировать закреплённые в них права человека и признали, что данная сфера не является предметом их исключительной внутренней компетенции. Ключевым вопросом стала проблема претворения в жизнь этих декларируемых прав.

В Хельсинкском заключительном акте СБСЕ, в Парижской хартии для новой Европы (1994 г.)¹³ отмечается, что «грубые и массовые нарушения прав человека» должны рассматриваться в качестве угрозы международной безопасности. Фактом остаётся, однако, то, что и до, и после принятия этих документов многие государства нарушали права человека, в том числе и систематически и в массовых масштабах. Мировая общественность при этом на протяжении длительного времени ограничивалась моральным осуждением, а в некоторых случаях – введением экономического эмбарго. И лишь в последние годы обозначилась склонность отдельных государств к вооружённому вмешательству во внутренние дела государств под предлогом защиты прав человека.

Сторонники «вмешательства по гуманитарным причинам» стремятся к широкому толкованию источников международного права и считают целесообразным учитывать не только букву, но и дух международно-правовых документов. При этом они ссылаются на преамбулу статьи 1(3) и на статьи 55 и 56 Устава ООН¹⁴, согласно которым государства-члены взяли на себя обязательство «предпринимать совместные и самостоятельные действия» для утверждения «всеобщего уважения прав человека и основных свобод для всех». Далее, согласно статье 24 Устава ООН, на Совет Безопасности возложена только главная ответственность за поддержание международного мира и безопасности. Но её несут и члены ООН. Если Совет Безопасности не в состоянии справиться с этой задачей, члены ООН могут действовать и помимо совета, в том числе и прибегать к применению силы для пресечения нарушений прав человека. Отсюда делается 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 или союз государств правомочны применять силу без санкции Совета Безопасности ООН.

¹³ <http://sm.aport.ru/scripts/template.dll>

¹⁴ См.: Кулагин В. Международные отношения на пороге XXI века // Международная жизнь. 1999. № 7. С. 32-33.

Воздушная операция НАТО против СРЮ – «Союзническая сила», – начавшаяся 24 марта 1999 г.¹⁵, являлась первой попыткой осуществить на практике новую международно-правовую доктрину. Совет НАТО заявил о наличии «гуманитарной катастрофы» в сербской провинции Косово. Следует отметить, что данная операция готовилась задолго до своего начала и преследовала две основные цели. Важнейшей (если не главной) целью войны в Югославии для США и союзников по НАТО были дальнейшие всесторонние испытания в реальных боевых условиях новых высокоточных систем оружия, систем разведки, управления, связи, навигации, РЭБ, всех видов обеспечения, вопросов взаимодействия и др. Следует особо подчеркнуть уникальную точность поражения объектов высокоточными крылатыми ракетами США¹⁶. Другой целью являлось установление абсолютного американского господства в Европе. А для этого следовало учинить показательную расправу над непокорной Сербией.

Данный вывод подтверждают следующие события. Контактная группа по Югославии, куда входили представители США, Великобритании, Германии, Франции и России, опираясь на положения резолюций Совета Безопасности ООН, выработала 10 принципов решения проблемы Косова на основе широкого самоуправления и при сохранении территориальной целостности Сербии и соответственно Союзной Республики Югославии. На этой основе 6 февраля 1999 г. в замке Рамбуйе под Парижем открылись переговоры между делегацией Югославии и албанской делегацией¹⁷. Последняя состояла главным образом из представителей террористической ОАК во главе с её политическим лидером Х. Тачи (выступавших за создание т.н. «Великой Албании»¹⁸), причём в её состав входило два человека, не являвшихся гражданами СРЮ. Расположенные на разных этажах одного здания, делегации не общались друг с другом непосредственно, и связь между ними под-

¹⁵ См.: Кружков В. Югославский прецедент опасен для мира // *Международная жизнь*. 1999. № 10. С. 21; Слипченко В.И. Итоги и уроки войны в Югославии – <http://www.e-journal.ru/zarub-st2-12.html>.

¹⁶ См.: Слипченко В.И. Итоги и уроки войны в Югославии – <http://www.e-journal.ru/zarub-st2-12.html>

¹⁷ См.: Glachant P. Washington Slowly Accepting Sending Troops to Kosovo // *Agence France Press*. 1999. 3 Feb.; U.S. Might Commit Troops to Kosovo, Cohen Says // *Intern. Herald Tribune*. 1999. 4 Feb.; <http://propagandist.narod.ru/yugoslav/book/chapter4.htm>.

¹⁸ <http://propagandist.narod.ru/yugoslav/book/chapter4.htm>; Labott E. Albanian-Americans Help Fund the KLA // *Agence France Press*. 1999. 20 Feb.; см. также: Sullivan S. Albanian Americans Funding Rebels' Cause // *WP*. 1998. 26 May.

держивалась устроителями конференции. Это должно было скрыть от общественности два факта. С одной стороны – нежелание албанской делегации соглашаться с предложениями Контактной группы, а с другой – стремление американской стороны навязать югославской делегации совершенно неприемлемое условие, которого не было ни в предложениях Контактной группы, ни в резолюции Совета Безопасности ООН, а именно – размещение на территории Косова 30-тысячного контингента войск НАТО.

Югославская делегация уже вскоре после начала переговоров дала согласие на условия Контактной группы. Албанская же делегация упорно отказывалась от их признания. Госсекретарь США М. Олбрайт в вызывающей форме угрожала югославам военными ударами в случае отказа от размещения в Косове натовских войск. Для албанской делегации находились лишь предупреждения: если она откажется от предложений Контактной группы, Запад прекратит финансовую поддержку ОАК. Однако албанские представители проявили несговорчивость. Более двух недель потребовалось американцам, чтобы образумить наиболее экстремистскую часть албанских представителей. Их возили в Вашингтон, объясняли, что без их подписи США и НАТО не будут иметь повода для нанесения военных ударов по Югославии, и они, наконец, согласились¹⁹.

Но Югославия не могла согласиться с предложением оккупации части её территории иностранными войсками, что являлось грубым нарушением её суверенитета, прямым поощрением сепаратистов и террористов. Тем более, что такого условия не было в предыдущих резолюциях СБ ООН. В этом контексте срыв переговоров в Рамбуйе, которые с самого начала носили характер операции «прикрытия», путём выдвижения заведомо неприемлемых требований можно с полным правом рассматривать как дипломатическую провокацию, осуществлённую госсекретарём Олбрайт для создания искусственного повода, чтобы применить военную силу.

Как известно, действия Североатлантического альянса получили незамедлительное и однозначное осуждение со стороны ряда влиятельных государств. Применение НАТО силы против Югославии было квалифицировано Российской Федерацией, Белорусией, Китаем, Индией и другими государствами как акт агрессии против суверенного

¹⁹ Волков В.К. «Новый мировой прядок» и балканский кризис 90-х годов // Новая и новейшая история. 2002. № 2. С. 31-32.

государства²⁰, ибо согласно определению, принятому Генеральной ассамблеей ООН в 1974 г., агрессией является применение вооружённой силы государством против суверенитета, территориальной неприкосновенности или политической независимости другого государства (ст. 1). К числу актов агрессии, в частности, относится и бомбардировка вооружёнными силами государства территории другого государства (ст. 3). В этом документе специально обращается внимание на то, что никакие соображения любого характера, будь то политические, военные или иные, не могут служить оправданием агрессии (ст. 5).

Несмотря на яростную пропагандистско-психологическую войну против Югославии²¹, дальнейшее продолжение «гуманитарных бомбардировок» стало приносить отрицательные результаты. Они сказались на настроении широких масс населения даже самих стран НАТО. На мировой арене стали проглядывать контуры неоформленного треугольника в составе Россия – Китай – Индия, выступившего против тенденции установления гегемонии НАТО в мире и в защиту идей многополюсной структуры мира. Американская дипломатия столкнулась с тем, что можно было бы назвать «законом непредвиденных последствий». Надо было срочно искать выход из создавшегося положения.

²⁰ См.: Кросс Шерил. Удар по безопасности – http://world.ng.ru/europe/2000-03-23/4_if_victory.html; Кулагин В. Международные отношения на пороге XXI века // Международная жизнь. 1999. № 7. С. 27, 32; Кружков В. Югославский прецедент опасен для мира // Международная жизнь. 1999. № 10. С. 21; Черниченко С. Операция НАТО в Югославии и международное право // Международная жизнь. 1999. № 11. С. 106; Адамишин А. Внешняя политика России не может оставаться той же, что и до косовского кризиса – <http://www.ng.ru/ideas/1999-10-19/answer.html>; Волков В.К. Новый мировой прадаок» и балканский кризис 90-х годов // Новая и новейшая история. 2002. № 2. С. 31, 32, 33-34.

²¹ В этом аспекте довольно показателен следующий инцидент. 15 января 1999 г. албанские террористы пригласили международных наблюдателей в село Рачак, чтобы показать им 40 трупов людей, расстрелянных, как они утверждали, сербскими солдатами. Глава миссии ОБСЕ американский дипломат У. Уокер немедленно, без всякой проверки воспринял эту версию и обвинил сербскую сторону в расстреле мирных жителей. Западная пресса впала в истерику по поводу «резни в Рачаке». В ответ сербская сторона пригласила иностранных экспертов. Группа независимых финских криминологов установила, что трупы были перемещены, переодеты в гражданскую одежду, на которой повреждения не совпадали с пулевыми ранами, а главное – на руках убитых обнаружили пороховую гарь. Короче, это была инсценировка, устроенная для достижения политических целей. На работу экспертов ушло около двух месяцев. За это время информационно-психологическая война против Югославии сумела внедрить в сознание общественности западных стран отрицательный имидж сербов. Наперекор заключению экспертов о том, что им были подброшены тела боевиков, «инцидент в Рачаке» стал одним из основных аргументов для оправдания последующей агрессии НАТО против Югославии.

Как всегда, когда нужно спасти своё лицо, американская дипломатия вспомнила о существовании ООН, ОБСЕ, Контактной группы, а также России. Последняя в лице Президента Ельцина пошла навстречу Западу. Для урегулирования конфликта был назначен В.С. Черномырдин. Вместе с представителем ОБСЕ финским президентом М. Ахтисаари и первым заместителем госсекретаря США С. Тэлботтом они склонили С. Милошевича к соглашению на основе Резолюции СБ ООН № 1244, которая подтверждала целостность Югославии и сохранение ею суверенитета над Косовом, а также к военно-техническому соглашению. Оба документа предусматривали международное военное присутствие в Косове и гражданское управление под эгидой ООН. Вместе с тем с 10 июня 1999 г. прекращались «гуманитарные бомбардировки» НАТО.

Анализируя итоги косовского кризиса, российские и многие западные политологи отмечают, что на Балканах НАТО выступила как прямой участник конфликта, а не арбитр, достойный выполнять миротворческую функцию²². В ходе этой акции была предпринята попытка демонтажа миропорядка, основанного на примате международного права. США предприняли усилия по созданию новой системы, основанной на «праве силы». Итоговые документы Вашингтонского саммита²³ (23-25 апреля 1999 г.) по существу являются прямой заявкой на доминирование альянса в мировых делах. Подорваны принципы неприменения силы, невмешательства во внутренние дела государств. Сама концепция государственного суверенитета подвергнута сомнению.

Критики натовской акции указали, что она имела не только балканский, но и глобальный масштаб, поскольку впервые региональная военно-политическая организация открыто проигнорировала общепринятое до той поры толкование Устава ООН – как положения статьи 2(4) о недопустимости вмешательства во внутренние дела суверенного

²² См.: Арбатов А. Югославия: горький опыт – тоже приобретение // Российская Федерация сегодня, 1999. № 13. С. 5; Казанцев Б. Очевидный силовой крен НАТО // Международная жизнь. 1999. № 6. С. 54-58; Кружков В. Югославский прецедент опасен для мира // Международная жизнь. 1999. № 10. С. 21-28; Лукин В. Чечня, коррупция, Косово, НАТО и другие проблемы на предвыборном фоне // Международная жизнь. 1999. № 11. С. 17; Mertus J. Back to the Drawing Board // The Washington Post, April 11, 1999; Косово: международные аспекты кризиса. М., 1999; Le Monde diplomatique, mars 2000, № 552, p. 10; Фененко А. Балканский фактор и военно-политическая безопасность Европы // Международная жизнь. 2002. № 2. С. 58-59 и др.

²³ См.: <http://sm.aport.ru/scripts/template.dll?r>; http://nvo.ng.ru/forces/2000-06-30/1_situation.html.

государства, так и чёткую процедуру коллективных действий государств членов ООН по поддержанию международного мира и безопасности исключительно с санкции Совета Безопасности согласно положениям главы VII²⁴. Не попадали действия НАТО и под статью 51 о самообороне. Этот факт вынуждена была признать даже большая часть членов американского Общества содействия международному праву, заседание которого, посвящённое этому вопросу, состоялось в Вашингтоне в конце марта 1999 г.²⁵

По мнению некоторых исследователей, суть планов американской балканской геостратегии состоит в том, чтобы образовать новый форпост американского военного присутствия в Европе, углубить межевропейские противоречия вокруг югославского кризиса, создать управляемый очаг перманентной напряженности в отношениях между христианами и мусульманами, нейтрализовать усилия Германии по консолидации Европы, отрезать западноевропейские страны от поставок энергоресурсов с Ближнего и Среднего Востока, Закавказья и России. В экономическом плане преследовались цели укрепления лидирующего положения США в мире, и в частности в мировой финансовой сфере, путём поддержания статуса доллара как мировой валюты, а также свободы действий американских ТНК. В данном контексте под угрозой окончательного вытеснения с Балкан может оказаться традиционное российское присутствие²⁶.

Итак, как отмечает российский исследователь В. Кулагин²⁷, в связи с последним балканским конфликтом возникают два принципиальных вопроса:

²⁴ См.: Кросс Шерил. Удар по безопасности – http://world.ng.ru/europe/2000-03-23/4_if_victory.html; Кулагин В. Международные отношения на пороге XXI века // Международная жизнь. 1999. № 7. С. 28; Торкунов А. Международные отношения после косовского кризиса // Международная жизнь. 1999. № 12. С. 48-49; Адамишин А. Внешняя политика России не может оставаться той же, что и до косовского кризиса – <http://www.ng.ru/ideas/1999-10-19/answer.html>; Кружков В. Югославский прецедент опасен для мира // Международная жизнь. 1999. № 10. С. 22.

²⁵ См.: Mertus J. Back to the Drawing Board // The Washington Post, April 11, 1999.

²⁶ См.: Шиловский С.М. Анализ развития ситуации вокруг Югославии – <http://www.e-journal.ru/zarubezh-st2-8.html>; Евразийский вестник № 8. 2000; Косово: международные аспекты кризиса. М., 1999; Адамишин А. Внешняя политика России не может оставаться той же, что и до косовского кризиса – <http://www.ng.ru/ideas/1999-10-19/answer.html>; Волков В.К. «Новый мировой прядок» и балканский кризис 90-х годов // Новая и новейшая история. 2002. № 2. С. 32.

²⁷ Кулагин В. Международные отношения на пороге XXI века // Международная жизнь. 1999, № 7. С. 32.

Первый. Является ли «гуманитарная катастрофа» основанием для вмешательства во внутренние дела суверенного государства?

Второй. Вправе ли какая-то организация или отдельное государство принимать решение о вмешательстве во внутренние дела суверенного государства иначе, чем в соответствии со статьёй 51 или главой VII Устава ООН?

По первому вопросу сторонники традиционной школы утверждают, что вмешательство допустимо с санкции Совета Безопасности только в случаях «угрозы миру, нарушения мира или акта агрессии».

По мнению же сторонников «гуманитарного вмешательства» суверенитет никогда не был понятием абсолютным. «По существу, внутренний порядок, – писал ещё в 60-е гг. один из авторитетных специалистов в области международного права Ричард Фальк, – никогда не был автономным в строгом смысле... Суверенитет наделяет нацию лишь главной компетенцией; он не является и никогда не был исключительной компетенцией»²⁸. Именно поэтому отцы-основатели ООН и сформулировали право на вмешательство в случае «угрозы миру, нарушения мира или акта агрессии» в рамках главы VII Устава. Если вмешательство в принципе допустимо, то остаётся доказать, что «гуманитарная катастрофа» столь же значима в нынешних условиях, как и «угроза миру, нарушение мира или акт агрессии».

В международном праве, утверждают сторонники «вмешательства по гуманитарным причинам», существует международная система принципов, которые относятся к категории не подлежащих невыполнению и, следовательно, не подпадают под внутреннюю юрисдикцию. К ним относится запрещение пыток, рабства и геноцида. «Ни одно государство, – писала Ингрид Делюпис, одна из «классиков» школы сторонников «вмешательства по гуманитарным причинам», – не может утверждать после Нюрнбергских процессов, что международное право, даже в отсутствии договоров, не содержит никаких правил, запрещающих зверства и геноцид»²⁹.

Но критики сразу же справедливо ставят множество вопросов. Что такое «гуманитарная катастрофа»? Сколько людей должны пострадать, чтобы квалифицировать ситуацию как дающую основание для вмеша-

²⁸ Falk R. The Legitimacy of Legislative Intervention by the United Nations // Essays of Intervention. Ohio State University Press, 1964, p. 36

²⁸ Falk R. The Legitimacy of Legislative Intervention by the United Nations // Essays of Intervention. Ohio State University Press, 1964, p. 36.

²⁹ Delupis I. International Law and Independent State. New York. 1974, p. 133.

тельства? Кто принимает решение? Как гарантировать, чтобы «вмешательство по гуманитарным причинам» не было использовано лишь в качестве прикрытия своекорыстных военно-политических или иных негуманитарных интересов вмешивающихся государств? Как исключить случаи, когда «вмешательство по гуманитарным причинам» несёт «сопутствующий ущерб» – гибель гражданского населения страны, против которой совершается вмешательство? Кроме того, сегодня не может быть обеспечено универсальное применение принципа «вмешательства по гуманитарным причинам». Во-первых, в любом случае никто не рискнёт вмешиваться в дела ядерных государств. Кроме того, нарушение прав человека ещё имеет место в таком большом числе государств, что мировое сообщество и ведущие страны не смогут вмешиваться в каждом случае. А при отсутствии универсальности, естественно, возникает вопрос: почему вмешиваются в дела этого, а не того государства? Сторонники «вмешательства по гуманитарным причинам» признают обоснованность этих сомнений, но утверждают, что мировое сообщество достигло такой степени единства и моральной зрелости, что не может более мириться с геноцидом и массовыми нарушениями основных прав человека.

Что касается второго вопроса, то здесь дискуссия ведётся на более конкретном уровне. Сторонники традиционной школы утверждают, что государства – члены ООН согласились со строгой процедурой санкций на вмешательство, закреплённых в главе VII Устава ООН. И попытки отдельных государств, групп государств или региональных организаций отобрать у Совета Безопасности и присвоить себе право принимать решение о вмешательстве приведут мир к анархии и подорвут весь мировой порядок.

«Ревизионисты» в ответ замечают, что на протяжении большей части послевоенного периода механизм главы VII был парализован и может быть парализован вновь. Кроме того, они дают понять, что наделение пяти государств – членов ООН правом вето стало сегодня анахронизмом.

В ситуации, когда отдельные могущественные государства уже начали пренебрегать нормами традиционного международного права, а предлагаемая ими «модернизация» правового порядка ещё не может утвердиться, возникает некий правовой вакуум. В этих условиях в качестве вспомогательного аргумента сторонниками силового решения косовского конфликта была привлечена идея «моральности» военного

вмешательства. По их представлению, действия НАТО являются легитимными, ибо они «моральны».

Для того чтобы военное вмешательство НАТО могло быть оправданным с моральной точки зрения, оно должно было бы восстановить справедливость, т.е. обеспечить мирное сосуществование всем гражданам Югославии, проживающим в Косово, независимо от их этнического происхождения. «Судья» ни в коем случае не должен ради восстановления погрязших прав и справедливости сам чинить бесправие и произвол, а также наносить больший ущерб по сравнению с тем, который он предотвращает.

На деле же принцип беспристрастности был изначально нарушен, поскольку одна из противоборствующих сторон – сербы – последовательно «привязывалась к позорному столбу» ещё задолго до нападения на СРЮ. В ходе же самой силовой акции НАТО совершалась несправедливость ещё больших масштабов, чем гипотетические репрессии в отношении югославских албанцев. Тысячи мирных граждан СРЮ лишились права на жизнь вовсе не из-за «режима Милошевича», а именно в результате интервенции. В Вашингтоне и Брюсселе не могли также не сознавать, что разрушение социально-экономической инфраструктуры обречёт весь югославский народ на лишения и страдания. Подлинная гуманитарная катастрофа в Югославии является как раз следствием применения силы и экономических санкций против этого государства. Варварские «гуманитарные бомбардировки», помимо человеческих жертв, нанесли югославской экономике огромный ущерб в размере более 100 млрд. долл. Вывод югославских сил и вступление войск НАТО на территорию Косова сопровождалось вторжением туда вооружённых террористических банд ОАК. Оно вылилось в массовую «этническую чистку» всего неалбанского населения. За короткий срок с этой территории было выдворено более 350 тыс. человек, из которых 270 тыс. составляли сербы³⁰. Ужасают также и экологические последствия бомбардировок³¹.

³⁰ См.: Кросс Шерил. Удар по безопасности – http://world.ng.ru/europe/2000-03-23/4_if_victory.html; События в Югославии в плоскости американских экономических интересов – <http://www.ournet.md/~strannic/103ru.htm>; Итоги кампании НАТО в Югославии в цифрах – http://world.ng.ru/europe/2000-03-23/5_korotko.html; Кружков В. Югославский прецедент опасен для мира // Международная жизнь. 1999. № 10. С. 22; Коммерсантъ-Daily, 22.04.1999; Шиловский С.М. Анализ развития ситуации вокруг Югославии // Евразийский вестник № 8. 2000; <http://www.e-journal.ru/zarubezh-st2-8.html>; Волков В.К. «Новый мировой прядок» и балканский кризис 90-х годов // Новая и но

Совершенно очевидно также и то, что позиция Североатлантического альянса в отношении соблюдения индивидуальных и коллективных прав лишена принципиальности и носит избирательный характер. Показательно, что проблема прав человека серьёзно поднимается лишь в отношении тех государств, которые проводят политику, противоречащую интересам трансатлантического сообщества. Что же касается преступлений против человечности, совершаемых в Косово сепаратистами в отношении проживающих там нацменьшинств, то вопрос об их предотвращении и наказании виновных остаётся открытым по сей день. Всё это указывает на существование в западном альянсе «двойного стандарта».

Принципиальным является и вопрос наличия морального права у вершителя справедливости выступать в данном своём качестве. В настоящее время на роль всемирного морального арбитра претендует лишь одна держава – США, ищущая поддержки у остальных членов западного сообщества. При этом всего несколько десятилетий назад правящая элита этого государства осуществляла геноцид гражданского населения иностранных государств чудовищных масштабов с использованием таких варварских средств, как ядерное оружие (в Японии) и химическое (во Вьетнаме).

Вышеперечисленные обстоятельства указывают на то, что североатлантическая коалиция использует моральную риторику для прикрытия своих реальных эгоистических целей. По сути своей провозглашаемый «новый мировой порядок», призванный принести человечеству справедливость, остаётся старым. Исключение составляет разве что благовидный предлог.

Курс НАТО на применение силы за рамками самообороны получил документальное закрепление на Вашингтонском саммите (23-25 апреля 1999 г.)³², где было провозглашено право альянса на ведение военных операций за пределами традиционной зоны ответственности «для защиты общих интересов и ценностей». Учитывая такое развитие

вейшая история. 2002. № 2. С. 33, 34; Что ищет Билл в краю далеком – http://www.rbc.ru/review/rbc_mick190400.html, http://www.rbc.ru/review/rbc_mick200400.html, <http://www.nns.ru/yugoslavia/26.html>.

³¹ См.: Иванов И. Необходимо провести международную экспертизу последствий применения в Косово боеприпасов с обеднённым ураном – <http://news.ng.ru/2001/01/08/978972090.html>

³² См.: <http://sm.aport.ru/scripts/template.dll?r;> http://nvo.ng.ru/forces/2000-06-30/1_situation.html

событий, а также уроки югославской трагедии, можно констатировать, что на рубеже XX-XXI столетий сложилась реальная опасность использования такой деликатной сферы, как права человека и национальных меньшинств, в качестве прикрытия насильственных действий в отношении суверенных государств.

Никто не будет спорить с тем, что международное право развивается. Изменились, в частности, представления о том, каковы границы действия принципа невмешательства в дела, входящие во внутреннюю компетенцию государств, когда нарушаются права человека. Но можно ли в связи с этим пересматривать основные принципы международного права, в том числе принцип невмешательства, и понятие государственного суверенитета? И допустимо ли развивать международное право, ломая эти принципы, составляющие каркас международных отношений?

Отменить эти принципы можно лишь с общего согласия членов международного сообщества, а не какой-либо группы государств. Принцип невмешательства – один из этих принципов. Какая-либо группа государств, в том числе и члены НАТО, могут заключить между собой договор, по которому в своих взаимоотношениях они обязуются те или иные вопросы, традиционно считающиеся входящими во внутреннюю компетенцию государств, не считать таковыми. Однако сделать это они вправе лишь в отношении друг друга, а не третьих государств, и такой договор не должен отразиться на общепризнанном содержании принципа невмешательства. В последние годы в мировом сообществе признаётся, что обсуждение нарушений прав человека в конкретных странах или попытки начать такое обсуждение, принятие каких-либо резолюций по этим вопросам не рассматриваются более как противоречащие принципу невмешательства. Для акций подобного рода отменять или изменять этот принцип или пересматривать понятие государственного суверенитета не требуется. В современных условиях государства, являющиеся объектом критики по поводу нарушений прав человека, предпочитают не ссылаться на принцип невмешательства, а давать объяснения по существу.

Если речь идёт об отмене или изменении принципа невмешательства с целью легализовать возможность вооружённого вмешательства для защиты прав человека без санкции Совета Безопасности, тогда придётся отменять или изменять и другие принципы международного права и радикально пересматривать Устав ООН. В первую очередь это

относится к принципам суверенного равенства государств и неприменения силы. Сферы действия принципов невмешательства и неприменения силы частично совмещены. Военная интервенция, какими бы благими намерениями ни руководствовались её инициаторы, будет означать нарушение всех упомянутых принципов. Следует также иметь в виду, что все основные принципы международного права неразрывно связаны друг с другом и отмена или коренное изменение содержания одного из них могут разрушить фундамент современного международного права.

Что бы ни говорили об «устарелости» международного права, никто его не отменял. И уж во всяком случае его нарушения, даже грубые, не в состоянии ликвидировать международное право и тем более создать новое. Древнеримские юристы говорили: «*Jus ex injuria non oritur*» (из правонарушения не рождается право). Если мы представим себе на минутку, что «старое» международное право вдруг перестало существовать, станет ясным, что новое на его месте сразу же не появится. В межгосударственных отношениях на долгое время воцарится произвол.

Можно согласиться с тем, что право вето иногда играло не лучшую роль. Принцип единогласия был задуман (кстати, он был предложен США при разработке Устава ООН³³) как гарантия сотрудничества наиболее сильных в экономическом и военном отношении государств, от которых в первую очередь зависела судьба мира при решении вопросов, связанных с поддержанием или восстановлением международного мира и безопасности. Логика создателей Устава ООН была проста: если между постоянными членами Совета Безопасности возникают разногласия, особенно по вопросу о применении силы, лучше, чтобы не было принято никакого решения, чем принято провоцирующее обострение таких разногласий решение, против которого выступает кто-либо из постоянных членов Совета. Выбиралось меньшее зло. На этом и построен принцип их единогласия.

Разве он стал менее актуальным в наши дни? Конечно, изменилось соотношение сил в мире. Появились государства, которые претендуют на место постоянных членов Совета Безопасности. Но в любом случае, если Совет из-за различия взглядов своих постоянных членов не может принять решения о применении мер военного характера, это

³³ См.: История внешней политики СССР. 1917-1976. Т. 1, 1917-1945. М., 1977. С. 499; История второй мировой войны. 1939-1945. Т. 10, М., 1979. С. 136.

не означает, что любое государство или группа государств вправе самостоятельно начать военные действия против другого государства, считая, что там совершаются тяжкие нарушения прав человека. Это будет нарушением принципа неприменения силы. Вооружённая сила может применяться согласно Уставу ООН либо по решению Совета Безопасности, либо в порядке самообороны в случае вооружённого нападения.

Таким образом, оценка действий НАТО против Югославии и как вооружённого нападения, и как агрессии опирается на вполне ясные и чёткие нормы международного права. То, что Совет Безопасности оказался не в состоянии квалифицировать их как агрессию, не означает, что объективно агрессия не была совершена.

Но нельзя пройти мимо того, что операция НАТО противоречит и Вашингтонскому договору, учредившему³⁴ альянс. Договор был основан на статье 51 Устава ООН. Иными словами, НАТО создавалась как оборонительная организация. Статьи 5 и 6 договора говорят о том, что вооружённая сила используется участниками альянса в случае вооружённого нападения на кого-либо из них в Европе и Северной Америке или на корабли, или воздушные суда договаривающихся сторон в Североатлантическом районе и т.п. Югославия ни на кого из членов НАТО не нападала. Она не является участником Североатлантического договора, и поэтому даже защищать её от вооружённого нападения без её согласия НАТО не вправе. Спустя месяц после начала бомбардировок члены НАТО решили задним числом подвести хоть какую-то базу под свои действия, приняв новую стратегическую концепцию альянса. Она предусматривает возможность применения вооружённой силы по решению НАТО не только в случае вооружённого нападения на её членов, но по самым разнообразным поводам, в том числе и под флагом «гуманитарной интервенции», а также за пределами территории государств, входящих в НАТО³⁵.

Практически концепция обосновывает «право» НАТО использовать вооружённую силу где угодно и против кого угодно по собственному усмотрению. Ничего общего ни со статьёй 51 Устава ООН, ни со ста-

³⁴ <http://www.nato.int/docu/basic/txt/treaty.htm>; Волков В.К. «Новый мировой прядок» и балканский кризис 90-х годов // Новая и новейшая история. 2002. № 2. С. 32; Адамишин А. Внешняя политика России не может оставаться той же, что и до косовского кризиса – <http://www.ng.ru/ideas/1999-10-19/answer.html>.

³⁵ См.: <http://sm.aport.ru/scripts/template.dll?r>; http://nvo.ng.ru/forces/2000-06-30/1_situation.html

тиями 5 и 6 Североатлантического договора она не имеет. Само собой разумеется, что участники Североатлантического договора имеют право вносить в него изменения (при условии, что они соответствуют Уставу ООН) и это их дело. Но вот то, что новая стратегическая концепция, фактически меняя Североатлантический договор, вступает в противоречие с Уставом ООН, затрагивает всё мировое сообщество. В связи с этим особое значение имеет статья 103 Устава ООН, предусматривающая, что в случае противоречия обязательств членов ООН, вытекающих из её Устава, обязательствам по какому-либо другому международному соглашению, преимущественную силу имеют обязательства по Уставу³⁶. Статья 103 просто юридически перечёркивает новую стратегическую концепцию НАТО.

В условиях дисбаланса сил на международной арене пренебрежительное отношение к соблюдению норм и принципов международного права стало реальностью. Как видится, система сдержек и противовесов является необходимым условием для нормального функционирования не только отдельно взятого государственного организма, но и всего комплекса межгосударственных отношений. Ведь система равновесия, писал ещё в начале XX века известный русский юрист-международник Б.Н. Чичерин, «заставляет каждое государство руководствоваться в своей внешней политике не исключительно своими собственными интересами, но также вниманием к интересам других», а государства «слабые могут существовать рядом с сильными, сохраняя свою независимость и служат уравнивающим элементом при взаимных столкновениях»³⁷. Отсутствие равновесия, как показывает практика последних лет, в конечном счёте создаёт доминирующим государствам сильный соблазн для использования неустойчивой международной ситуации в корыстных целях и может привести к произволу и анархии. «Югославский прецедент» опасен для международного мира не только в смысле возможного повторения со стороны государств НАТО, но и потому, что на путь силовой политики могут встать и другие страны. Существовали также и опасения, что США могут применить военную силу и против России. Однако на сегодня и в обозримой перспективе это абсолютно исключено³⁸.

³⁶ Устав Организации Объединённых Наций – <http://www.un.org/russian/document/basicdoc/charter.htm#chapt7>

³⁷ Чичерин Б.Н. Философия права. СПб., 1998. С. 254.

³⁸ В этом смысле лучше любых доказательств свидетельство известного российского политика В. Лукина: «Я считаю ошибочной точку зрения...», что «поскольку НАТО

Теоретически сегодня есть три варианта утверждения политико-правового режима международных отношений на будущее:

- вернуться к букве Устава ООН и его традиционному толкованию;
- отказаться в явочном порядке от его основных положений;
- найти компромиссное решение в рамках реформирования ООН.

И всё же, несмотря на теоретическую неразработанность, правовую сложность и политическую деликатность всех этих вопросов, в данном случае, как отмечал ректор Дипломатической академии МИД России А. Торкунов, «мы имеем дело с определённым отставанием международного права от реальных процессов в сфере политики и морали. Сегодня настоятельно требуется новое, гораздо более детализированное и чёткое определение правовых аспектов применения силы в международных отношениях в условиях глобализации и демократизации, разработка дополнительных критериев её применения в соответствии с Уставом ООН, в том числе в чрезвычайных гуманитарных ситуациях»³⁹.

В конце января – начале февраля 2000 г., в беседе М. Олбрайт, состоявшейся в ходе ее визита в Москву, В. Путин подтвердил, что Россия рассматривает США как основного глобального партнера. В то же время Россия не примет ситуацию, когда США ставят свои интересы выше принципов международного права. Она отвергает попытку односторонне применить силу в Югославии, то же самое случится в России. Это, конечно, не так.

Я недавно присутствовал на очередном испытании нашей ракеты «Тополь-М», испытании весьма успешном. Когда нам сообщили, что ракета, запущенная с космодрома в Плесецке, точно поразила условную цель на Камчатке, я понял, что мы всё-таки живём не в Югославии. В НАТО трижды подумают и вспомнят об этих и иных испытаниях, прежде чем действовать в отношении нас подобно слону в посудной лавке.

...Стратегический фактор наших отношений по-прежнему действует, и мы должны делать всё для того, чтобы он продолжал действовать. Не рассуждать шумно о возможности «первого удара», а поддерживать в порядке наш стратегический потенциал. Акула не кричит, что у неё есть зубы, – все и так об этом знают.

Думаю, что планы нашего военного строительства должны быть ориентированы на это. Мы должны иметь в полном порядке ядерную, ракетную мощь, иметь серьёзные, тренированные вооружённые силы, готовые участвовать по крайней мере в двух войнах: среднего масштаба и одной маленькой одновременно. Вот тогда у нас будет всё в порядке. Эти силы не должны быть большими, но они должны быть мобильными и быстро перебазированными с одной точки в другую точку наших границ.

Если в этом смысле будет всё в порядке, нам за нашу собственную безопасность, за безопасность, скажем, Белоруссии, особенно беспокоится будет не нужно» – См.: Международная жизнь. 1999. № 11. С. 17.

³⁹ Торкунов А. Международные отношения после косовского кризиса // Международная жизнь. 1999. № 12. С. 48.

ки Запада поставить гуманитарную интервенцию выше суверенитета и территориальной целостности, так как это ведет к ревизии основ всего международного правопорядка⁴⁰. Не претерпела каких либо изменений российская позиция и с приходом к власти в Белом Доме новой администрации⁴¹. В этом контексте следует отметить, что особое внимание должно быть уделено выработке чёткого международно-правового толкования гуманитарных кризисов, как одного из условий их недопущения в будущем.

⁴⁰ Российско-американские отношения после Любляны: главное не нервничать – <http://sm.aport.ru/scripts/template.dll?r>

⁴¹ См.: Путин В. О задачах российской дипломатии // Международная жизнь. 2001. № 2; Концепция внешней политики Российской Федерации (Утверждена Президентом РФ В.В. Путиным 28 июня 2000 г.) // Международная жизнь. 2000. № 8-9; Баби-ч Н. Президент В. Путин на техасском ранчо (Россия – США) // Международная жизнь. 2002. № 1; Буш и Путин нашли общий язык – <http://www.mediatext.ru/docs/7500>; В. Маркушин, С. Сумбаев. Партнерство на подъеме – http://www.redstar.ru/2001/11/06_11/1_02.html; Российско-американские отношения после Любляны: главное не нервничать – <http://sm.aport.ru/scripts/template.dll?r>; Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации // Международная жизнь. 2002. № 5; Третьяков В. Прагматизм внешней политики В. Путина // Международная жизнь. 2002. №5.

ОБСЕ в современной системе европейской безопасности

*Гарипов Р.Ш.**

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) – это организация, в составе 55 государств-участников занимающаяся обеспечением безопасности. Имея более 3000 сотрудников, работающих в 19 миссиях на местах и в пяти институтах, составляющих в совокупности единую региональную организацию по безопасности, ОБСЕ в своем регионе служит главным инструментом раннего предупреждения, предотвращения конфликтов, регулирования кризисов и постконфликтного восстановления¹.

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе занимается обеспечением:

- раннего предупреждения и предотвращения конфликтов;
- свободы, плюрализма и независимости СМИ;
- мер укрепления доверия и безопасности;
- демократических избирательных процессов;
- прав человека и гражданского общества;
- контртеррористических мер;
- деятельности высокопрофессиональной и пользующейся уважением населения полиции;
- надлежащей практики государственного управления и верховенства закона;
- деятельности в области экономики и окружающей среды;
- мер по контролю над вооружениями, включая легкое и стрелковое оружие.

Сегодня, когда в Европе покончено с конфронтацией и расколом на два противостоящих лагеря, цели ОБСЕ (ранее – СБСЕ), изложенные в Хельсинкском заключительном акте 1975 года, остаются не менее актуальными, чем 29 лет тому назад. ОБСЕ продолжает внутренне эволюционировать, подвергая свою работу на местах критической пере-

* Гарипов Руслан Шавкатович – аспирант кафедры конституционного и международного права КГУ.

¹ См.: Ежегодный доклад за 2002 год о деятельности ОБСЕ. Вена. 2003. ОБСЕ. С. 2.

оценке и стремясь находить оптимальные решения для урегулирования многочисленных конфликтов в современном мире. ОБСЕ придает большое значение развитию отношений с другими международными организациями, научными учреждениями, региональными организациями и НПО, видя в данном сотрудничестве верный и эффективный путь к решению проблем предотвращения конфликтов, регулирования кризисов и постконфликтного восстановления.

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе была образована в рамках положений главы VIII Устава ООН, где предусматривается возможность существования «региональных органов», практически региональных организаций, наделенных полномочиями по мирному разрешению «местных споров», то есть споров между государствами – участниками таких организаций. В этом контексте в главе VIII Устава ООН говорится, что региональные соглашения и организации могут вносить значительный вклад в усилия Совета Безопасности ООН по обеспечению мира и безопасности².

ОБСЕ является единственной организацией, которая включает в себя все европейские государства, Соединенные Штаты Америки и Канаду, которые несут совместную ответственность за безопасность в Европе. Благодаря этому уникальному положению она незаменима.

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе в качестве регионального соглашения по смыслу главы VIII Устава ООН заявила о себе как о главном инструменте в своем регионе для раннего предупреждения, предотвращения конфликтов, урегулирования кризисов и постконфликтного восстановления³.

С точки зрения международного права (*de jure*) ОБСЕ не является полноценной международной организацией, так как не имеет своего Устава, как, например, ООН. С практической же точки зрения (*de facto*) ОБСЕ является международной организацией с широкими возможностями и огромным потенциалом в области обеспечения международной безопасности. То есть ОБСЕ занимает уникальное положение. С одной стороны, у нее нет формального международно-правового статуса, а все ее решения являются политически обязывающими, но не имеют обязательной юридической силы. Вместе с тем у нее есть большинство атрибутов, обычно присущих международным организаци-

² См.: Klaas Van Walraven. Early warning and conflict prevention. Limitations and Possibilities. 1998. Kluwer Law International. P. 127.

³ См.: Arie Bloed. The Challenges of Change. The Helsinki Summit of the OSCE and its Aftermath. 1994. Kluwer Academic Publishers. P. 30.

ям: постоянно действующие руководящие органы, постоянные штаб-квартира и институты, постоянный персонал, регулярное финансирование и отделения на местах. Большинство принимаемых в ней документов, решений и обязательств облечены в юридическую форму, а их толкование требует знакомства с международно-правовыми принципами и нормативной методологией права международных договоров. Даже то, что положения, принятые в рамках ОБСЕ, не имеют обязательной юридической силы, не снижает их эффективности. Подписанные на высшем политическом уровне, они по праву могут считаться не менее весомыми, чем положения любых международно-правовых актов.

Последнее время рассматривается вопрос о подготовке и подписании всеми государствами-участниками конвенции по ОБСЕ, которая могла бы стать Уставом ОБСЕ. Это необходимо для придания организации нового статуса и усиления потенциала ОБСЕ.

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе была создана по инициативе СССР в 1975 году и называлась «Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе». Главная цель Совещания заключалась в урегулировании спорных вопросов между капиталистическим Западом и социалистическим Востоком. Однако с прекращением холодной войны наступил поворотный момент в деятельности Совещания, когда на Парижской встрече на высшем уровне в ноябре 1990 года СБСЕ был задан новый курс. В Парижской хартии для новой Европы перед СБСЕ была поставлена задача внести свой вклад в управление процессом исторических перемен в Европе и дать ответ на новые вызовы, возникающие после окончания холодной войны, создав постоянные институты и оперативный потенциал⁴.

В контексте Парижской встречи на высшем уровне, в ноябре 1990 года, было выработано важное соглашение по контролю над вооружениями – Договор об обычных вооруженных силах в Европе. К настоящему моменту в актив военно-политического измерения СБСЕ/ОБСЕ вошло и несколько других важных договоров, касающихся военной безопасности, в том числе Договор по открытому небу 1992 года и Венские документы 1990, 1992, 1994 и 1999 годов, а также имеющий ключевое значение Документ о легком и стрелковом оружии (2000 год).

Все документы ОБСЕ, кроме двух договоров, принятых в рамках организации (ДОВСЕ и Открытое Небо), имеют только политически-

⁴ См.: Ingo Peters. New Security Challenges: the adaptation of international institutions. 1996 Lit Verlag. St. Martin's Press, New Yourk. P. 98-99.

обязательный характер. И зачастую на практике происходит расхождение между политически-обязательными договоренностями в рамках ОБСЕ и внутренним законодательством государств-участников. Например, после принятия государством политических обязательств докладывать о своих вооруженных силах, о проводимых военных учениях и т.д. возникают внутренние акты (юридически обязательные) о государственной тайне, о неразглашении секретных данных, о запрете на доступ к военной информации и т.д.

Что касается договоров, подписанных в рамках ОБСЕ – ДОВСЕ и Открытое Небо, хотя они и носят юридически-обязательный характер для государств-участников, но отражают потребности давно прошедших дней. Данные соглашения были подписаны в годы холодной войны и были призваны уравновесить вооруженные силы двух противостоящих друг другу блоков – НАТО и ОВД.⁵

Стремясь адаптироваться к переменам, вызванным окончанием холодной войны, особенно распадом Организации Варшавского договора, государства-участники поручили своим делегациям в Совместной консультативной группе по ДОВСЕ в мае 1996 года начать консультации, направленные на улучшение действия Договора в изменившейся обстановке в области безопасности в Европе. Эти консультации были завершены в ноябре 1999 года на Стамбульской встрече глав государств и правительств стран – участниц ОБСЕ, где подписали Соглашение об адаптации Договора об Обычных вооруженных силах в Европе, открывшее возможность присоединения к Договору для государств, не являющихся и никогда не являвшихся членами НАТО или Варшавского пакта. Адаптированный договор также положил конец расколу Европы на два блока, определив для каждого государства индивидуальные предельные уровни вооружений вместо установления предельных групповых уровней.

И хотя договор об Обычных Вооруженных Силах в Европе и был пересмотрен, в нем имеется ряд недостатков. Это в частности то, что он действует только на европейской части региона ОБСЕ (только 30 из 55 стран-участников подписали данный договор), например США в данном соглашении не принимает участия, Россия и Казахстан охватываются договором только частично (в России – до Уральских гор), в Турции договор недействителен в той части, где преимущественно проживают курды.

⁵ См.: Graeme P. Auton. Arms control and European security. 1989. Printed in the USA. P. 107-108.

В Париже в 1990 году были созданы следующие постоянно действующие органы: Совет министров иностранных дел, Комитет старших должностных лиц, Секретариат, Центр по предотвращению конфликтов, Бюро по свободным выборам, Парламентская ассамблея. Были развернуты миссии. Работа Совещания приобрела более систематизированный характер⁶.

На Будапештской встрече на высшем уровне 1994 года, участники которой констатировали, что СБСЕ уже не является просто Совещанием, они приняли решение переименовать его в Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе. Это придало работе Организации новый политический импульс и одновременно стало отражением того пути институционального развития, который был пройден ею с момента окончания холодной войны.

На Лиссабонской встрече на высшем уровне в 1996 году была осуществлена дальнейшая проработка вопроса о ключевой роли ОБСЕ в деле укрепления безопасности и стабильности. Эта встреча также стимулировала разработку в ОБСЕ принятой на Стамбульской встрече на высшем уровне 1999 года Хартии европейской безопасности, которая предусматривает совершенствование оперативных возможностей Организации. Кроме того, в Стамбуле 30 государств – участников ОБСЕ подписали пересмотренный Договор об обычных вооруженных силах в Европе.

ОБСЕ воплощает принцип, согласно которому безопасность носит всеобъемлющий характер и должна быть организована на основе партнерства государств. Организацию отличает присущий только ей подход к обеспечению безопасности, являющийся одновременно всесторонним и основанным на сотрудничестве. Всесторонним в том смысле, что он охватывает три измерения безопасности – человеческое, военно-политическое и экономико-экологическое, в силу чего ОБСЕ занимается широким кругом вопросов, связанных с упрочением безопасности, включая контроль над вооружениями, превентивную дипломатию, меры укрепления доверия и безопасности, права человека, демократизацию, а также экономическую и экологическую безопасность. А сотрудничество заключается в том, что государства, участвующие в деятельности ОБСЕ, имеют одинаковый статус и не связаны договорными обяза-

⁶ См.: Ingo Peters. New Security Challenges: the adaptation of international institutions. 1996 Lit Verlag. St. Martin's Press, New Yourk. P. 206-207.

тельствами, в силу чего решения принимаются на основе консенсуса и носят политически, а не юридически обязательный характер⁷.

Принцип консенсуса является отличительной чертой ОБСЕ, он не характерен больше ни для одной международной организации. Данный принцип заставляет стороны находить компромисс и выносить общеприемлемые решения, не позволяя более сильным государствам диктовать свои условия слабым.

В научной литературе часто можно встретить негативное отношение к принципу консенсуса, так как он не позволяет принять решение быстро и всегда вызывает продолжительные дискуссии. Предлагают оставить голоса основных государств-участников, а остальных объединить в различные блоки по интересам. И сейчас уже существуют такие позиции, как консенсус минус один и консенсус минус два. Однако принцип консенсуса позволяет даже не выносить на обсуждение различные предложения, если уже заранее известно, что по ним будут противники⁸.

Важным моментом в архитектуре европейской безопасности является сотрудничество ОБСЕ с другими международными организациями. Необходимо исключить дублирование функций ОБСЕ, ЕС, НАТО и ООН. Для этого надо тесно координировать свои действия и решения, определить поле деятельности для каждой из организаций, исходя из имеющихся в их потенциале механизмов и средств обеспечения международной безопасности. Для ОБСЕ в этой общей системе обеспечения мира и стабильности можно выделить нишу политических переговоров при урегулировании межнациональных споров и конфликтов. Например, принятие каких-либо документов путем консенсуса, так как у ОБСЕ имеется огромный опыт именно в этой области и нет других эффективных механизмов, которыми обладают НАТО и ЕС⁹.

Главным для ОБСЕ были и остаются исключение применения силы, раннее предупреждение конфликтов и урегулирование кризисов политическими средствами, принятие средств предотвращения конфликтов и мирное урегулирование споров. Все это входит в понятие превентивной дипломатии. Именно такой подход закреплен в решениях «Хельсинки-2», где сказано, что операции ОБСЕ по поддержанию мира

⁷ См.: Merrills J.G. International dispute settlement. 1998. Cambridge University Press. P. 82.

⁸ См.: Тренин Д. Россия и основные институты безопасности в Европе: вступая в XXI век. М., 2000. Центр Карнеги. С. 194.

⁹ См.: Michael Bothe, Natalino Ronzitti, Allan Rosas. The OSCE in the maintenance of peace and security. 1997. Kluwer Law International. P. 514.

не будут предусматривать принудительных действий, а последние рассматриваются как временная мера, пока не будет налажен надежный механизм своевременного предупреждения возникновения конфликтов и мирного урегулирования споров и разногласий. А до тех пор ОБСЕ будет обращаться за помощью к ООН, ЕС и НАТО в контексте необходимых шагов по поддержанию мира.

В связи с изменившейся обстановкой на международной арене (распад противоборствующих блоков) вызовы в области безопасности кардинально изменились. Если ранее ОБСЕ успешно вела переговоры между Западом и Востоком и была эффективным средством предотвращения конфликтов, то сейчас организации пришлось подстраиваться под новые вызовы в области международной безопасности. Это торговля людьми, наркотиками, международный терроризм и т.д. Все измерения безопасности пересекаются: например, если не уничтожить устаревшие боезапасы, то наносится непоправимый вред окружающей среде. Поэтому необходимо постоянно держать руку на пульсе времени и решать проблемы по мере их появления в комплексе, не отрывая друг от друга.

Те результаты, которых добилась ОБСЕ за долгие годы работы, можно потерять, если постоянно не вести переговоры и не подстраиваться под изменившиеся условия окружающего нас мира.

Главный результат – это доверие между государствами. Необходима прозрачность и доступность информации, относящейся к военной области. Огромный скачок был сделан в этом направлении со времен холодной войны до сегодняшних дней.

Сейчас ОБСЕ занимает уникальное место среди европейских институтов безопасности. Оно определяется широтой ее членского состава, ее всеобъемлющим подходом к безопасности, имеющимися у нее инструментами предотвращения конфликтов, глубоко укоренившейся традицией открытого диалога и формирования консенсуса, а также наличием отлаженных механизмов сотрудничества с другими международными организациями.

ПРАВО МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Современные аспекты ответственности международных организаций

*Замятин В.Ю.**

Появление многочисленных международных организаций и интеграционных образований, в первую очередь Европейского Союза, правовая природа которых полностью соответствует статусу международных организаций, поднимает вопросы ответственности международных организаций.

В российской доктрине международного права вопросам ответственности международных организаций, к сожалению, не уделено достаточно внимания¹, поэтому цель настоящей статьи – в какой-то мере ликвидировать существующий научный пробел в этой области.

Результатом инкорпорации любой международной организации является появление нового субъекта права, независимого от создающих его государств. Следствием этой отдельной субъективной самостоятельности обязательно является дуалистическая международная ответ-

* Замятин Виталий Юрьевич – аспирант и преподаватель Современной гуманитарной академии.

¹ См.: Митрофанов М.В. О международно-правовой ответственности международных организаций // Правовое регулирование общественных отношений. – М., 1977. С. 82-86; Он же. Ответственность международных организаций // Упр. и право. – 1978. – Вып. 4. Ч. 2. С. 108-115; Кривчикова Э.С. Некоторые теоретические аспекты проблемы ответственности международных организаций // Ученые записки МГИМО. – 1972. – Вып. 3. С. 10; Колосов Ю.М. Ответственность в международном праве. – М.: Юрид. лит., 1975; Мазов В.А. Ответственность в международном праве. – М.: Юрид. лит., 1979; Шибаева Е.А., Поточий М. Правовые вопросы структуры и деятельности международных организаций. – М.: МГУ, 1988; *Международное право: Учебник* / Под ред. Ю.М. Колосова, Э.С. Кривчиковой. – М.: Межд. отнош., 2000; *Международное публичное право: Учебник* / Под ред. К.А. Бекяшева. – М.: Проспект, 2000.

ственность, сущность которой заключается в наличии международной ответственности как самой организации, так и третьих лиц в отношении нее.

Ответственность международной организации вытекает из ее правосубъектности, которая была неоднократно подтверждена многочисленными судебными решениями, научными доктринами и нормами общего международного права². Как справедливо заметил Малколм Шоу, «ответственность – это неотъемлемое следствие международной правосубъектности и результат наличия международных прав и обязанностей...», права и обязанности могут вытекать из договоров, например соглашений со штаб-квартирой или из общих принципов международного права»³.

В рекомендательном заключении *Reparations for Injuries Suffered in the Service of the United Nations Opinion* Международный суд пришел к выводу, что «организация - это субъект международного права...», который обладает правоспособностью иметь международные права и обязанности и на этом основании вправе предъявлять претензии международного характера», или в консультативном заключении *Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt* суд заявил, что «международные организации являются субъектами международного права и как таковые связаны любыми обязательствами, возлагаемыми на них согласно общим нормам международного права, их учредительными документами или международными соглашениями, участниками которых они являются».

Трудно согласиться с мнением некоторых российских авторов⁴, которые полагают, что международные организации в зависимости от учредительных актов (уставов) обладают неодинаковым объемом правосубъектности, а следовательно, разным объемом и пределами ответственности. Признание за международными организациями правосубъ-

² См.: *Reparations for Injuries Suffered in the Service of the United Nations Opinion*, ICJ Rep. 1949 174; *Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt*, ICJ Rep., 1980, p. 73. См также: *The Who Regional Office case*, ICJ Reports, 1980, p. 73; *The Case Concerning the Obligation to Arbitrate*, ICJ Reports, 1988, p. 12; *Jurisdiction of the European Commission of the Danube*, Advisory Opinion, PCIJ, Series B, No. 14, p. 64; *International Tin Council Case*, 1989, 80ILR 110; *Judgement by the House of Lords in J.H. Rayner Ltd. V. Department of Trade*, 81 ILC, 670.

³ Shaw M. N. International law. Cambridge, 1997. P. 919.

⁴ См.: *Международное право: Учебник* / Под ред. Г.И. Тункина. – М.: Юрид. лит., 1994. С. 217; *Международное публичное право: Учебник* / Под ред. К.А. Бекяшева. – М.: Проспект, 2001. С. 625.

ектности означает наделение их правами и обязанностями наравне с другими субъектами международного права вне зависимости от тех полномочий, которые предусмотрены их внутренним правом, в противном случае определение противоправности деяний организаций осуществлялось бы только в соответствии с их учредительными актами и полностью игнорировало бы ответственность по общему международному праву.

Наряду с общей международной ответственностью, которой наделены международные организации, последние могут нести ответственность за причинение вреда (объективную ответственность), как и другие субъекты международного права.

Данный вид ответственности закреплен, например, в Договоре о космосе 1967 г., Конвенции о международной ответственности за ущерб, причиненный космическими объектами 1972 г., Венской конвенции о гражданской ответственности за ядерный ущерб 1963 г., Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. и др.

В резолюции Института международного права «*О правовых последствиях государств-членов в связи с неисполнением международной организацией своих обязательств в отношении третьих лиц*» говорится, что «международная организация несет ответственность за возмещение вреда перед третьими лицами в соответствии со своими обязательствами» и что эти обязательства «могут возникать на основании международного права (включая внутренние акты самой организации) или внутреннего права конкретного государства»⁵.

Первичное право ЕС также закрепляет ответственность всех институтов Европейского Сообщества за причинение вреда. В статье 288 Договора ЕС говорится: «В отношении ответственности, вытекающей не из контрактов, Сообщество, в соответствии с общими принципами права, действующими во всех государствах-членах, возмещает ущерб, нанесенный его органами или его служащими при исполнении ими своих обязанностей»⁶. Как отмечает Х. Шермерс, «...статья 288 Римского договора закрепила основополагающие принципы, которые являются общими для внутреннего права всех государств-членов» и «представляют собой систему права ответственности сообщества, разработанную Судом ЕС»⁷.

⁵ The Institute of International Law, Res. 1995 "The Legal Consequences Member States of the Non-fulfilment by International Organisations of their Obligations toward Third Parties", 66-II A.I.D.I. (1996) 447.

⁶ Official Journal of the European Communities, C 325, Vol. 45, 24 December 2002. P. 1.

В судебной практике ЕС положения об ответственности за возмещение вреда Европейского сообщества были реализованы, в частности, в деле *Franex Case*, где говорится, что «суды Европейских сообществ обладают исключительной юрисдикцией к рассмотрению и принятию решений по делам о возмещении ущерба, причиненного Европейским сообществом, и «в отношении установления сроков или размера ущерба с участием любого института Европейского сообщества»⁸.

Возможность международных организаций нести ответственность за причинение вреда в судебной практике была окончательно сформулирована в *International Tin Council Case*, где Высокий суд Англии пришел к выводу, что «наделяя ИТС правами и обязанностями организации, Парламент предоставил ей правосубъектность и возможность нести ответственность за возмещение вреда, по своему усмотрению, которая не является обязательством ее членов»⁹.

Представляется неверным выделение корпоративной ответственности международной организации, под которой подразумеваются вопросы, относящиеся к возмещению ущерба лицам, состоящим на службе в международной организации, в качестве самостоятельного вида ответственности, поскольку ответственность международных организаций по институциональному праву (внутреннему праву организации) по своей природе полностью входит в содержание понятия «международная ответственность», а поэтому никак не может рассматриваться как самостоятельный вид ответственности. Как отмечает Комиссия международного права ООН, «внутреннее право международной организации не может резко отличаться от международного права...», поскольку «инструментом образования международной организации служит международный договор или иной международно-правовой инструмент...», и поэтому «внутреннее право организации может рассматриваться как часть международного права»¹⁰.

⁷ Schermers H.G. Non-contractual liability of the European Communities, Nijhoff, 1988.

⁸ *Franex Case (Franex NV v. European Commission)*, Case C-275/00, Judgement from 26 November 2002 // <<http://curia.eu.int/jurisp/cgi-bin/>>. См. также: *Granaria v Hoofdprodukschap voor Akkerbouwprodukten*, Case 101/78, 1979, ECR 623, para. 13-14; *Cato v Commission*, Case C-55/90, 1992, ECR I-2533, para. 17; *Others v Greece*, Case 106/87, 1988, ECR 5515, para. 17-19; *Zwartveld and Others*, Case C-2/88 IMM, 1990, ECR I-3365; *Commission v CO.DE.MI.*, Case 318/81, 1982, ECR 1325, para. 1-3; *Delimitis*, Case C-234/89, 1991, ECR I-935, para. 53.

⁹ *International Tin Council Case (MacLaine Watson v. Department of Trade and Industry)*, High Court, Chancery Division, May 13, 1987, 77 ILR 45.

¹⁰ *UN ILC Rep.*, A/58/10, 2003, chp. IV, para. 54, p. 48.

Наконец, международная организация несет гражданскую ответственность по внутреннему праву государств за нарушение норм и обычаев страны ее пребывания или страны нахождения ее представителей.

В российской доктрине международного права была высказана такая точка зрения, что «в этом случае (ответственности по внутреннему праву государств. - В.З.) ответственность международной организации зависит от признания ее правоспособности на территории государства на основании учредительного акта или соглашения с государством о ее штаб-квартире или представительстве»¹¹.

Однако эти положения противоречат принципу верховенства международного права по отношению к национальному праву, поскольку «конституционное право западноевропейских государств признает конвенционное и общее международное право как часть своего внутреннего права»¹², а следовательно, если правоспособность международных организаций всецело подтверждена в международном праве, внутреннее законодательство государств также должно признавать правосубъектность за международными организациями вне зависимости от наличия специального соглашения.

Таким образом, международные организации в современном международном праве несут как международную ответственность, так и ответственность за возмещение вреда (объективную ответственность) и гражданскую ответственность по внутреннему праву государств.

Вопросы кодификации ответственности международных организаций впервые были подняты Комиссией международного права ООН в 1963 г., но позднее они были отложены, а основное внимание Комиссии было сосредоточено на кодификации вопросов ответственности государств, и лишь только в 2000 г. они были включены в долгосрочную программу работы Комиссии¹³.

Отправным принципом кодификации ответственности международных организаций является то, что «в дополнение к общим действующим

¹¹ *Международное право: Учебник* / Под ред. Ю.М. Колосова, Э.С. Кривичиковой. – М.: Межд. отнош., 2000.

¹² Wildhaber L., Breitenmoser S. The Relationship between Customary International Law and Municipal Law in Western European Countries, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 48 (1988), 163-207.

¹³ Подр. см.: Замятин В. И снова к вопросам кодификации норм права международной ответственности в свете последних заседаний Комиссии международного права ООН // МЖМП, - 2003. - № 2. С. 286-293.

щим нормам в области ответственности государств право международной ответственности, применимое к международным организациям, должно включать нормы *lex specialis*, продиктованные особенностями этой темы»¹⁴. Несмотря на то, что Комиссия международного права при рассмотрении статей об ответственности государств заявила, что данные статьи «не затрагивают вопросов, которые могут возникнуть в отношении ответственности международных организаций по международному праву», это говорит о том, что, нормы, регулирующие ответственность государств, могут применяться также и к международным организациям с некоторыми изменениями.

Как было отмечено Генеральным Секретарем ООН в отношении ответственности ООН, «...это есть отражение принципа ответственности государств, который широко применим к ответственности международных организаций, – принципа, в соответствии с которым ущерб, причиненный нарушением международного обязательства и который может быть присвоен государству (или организации), влечет за собой международную ответственность государства (или организации)»¹⁵.

Рабочая группа по кодификации статей об ответственности международных организаций «также решила, что ее работа в настоящее время будет независимой от статей об ответственности государств... Члены комиссии пришли к мнению, что в 1960 г. не было необходимости отделять договоры между государствами от договоров с международными организациями (имеются в виду Венская конвенция о праве международных договоров 1969 г. и Венская конвенция о праве международных договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями 1986 г. – В.3.). Это разграничение во многом было связано с противоположными взглядами советских юристов во главе с Г.И. Тункиным, полагавшими в то время, что международные организации имеют неполноценный статус по отношению к государствам, а поэтому было невозможно разработать нормы с одинаковыми условиями для этих обоих субъектов»¹⁶.

Генеральная схема по кодификации вопросов ответственности, подготовленная рабочей группой, копирует основную логическую струк-

¹⁴ См.: *Manuel Perez Gonzalez*, *Les organisations internationales et le droit de la responsabilite*, R.G.D.I.P. 1988. P. 99.

¹⁵ UN General Assembly: Report of the Secretary-General, Administrative and Budgetary Aspects of the Financing of United Nations Peacekeeping Operations, 37 ILM 700 (1998).

¹⁶ *Rosenstock R., Grimes K.* The Fifty-fourth Session of the International Law Commission, *AJIL*, Vol. 97 No. 1, 2003. P. 166.

туру ответственности государств с некоторыми изменениями¹⁷ и, как показывает практика работы Комиссии, в целом она следует своей генеральной схеме.

Таким образом, теоретические наблюдения, приведенные выше, стали теперь реализовываться в практическом плане.

На своей 55-й сессии, состоявшейся в мае 2003 г., рассмотрев первый отчет Специального докладчика, Комиссия предварительно одобрила три статьи из Проекта статей об ответственности международных организаций.

Ниже представлены статьи, принятые Комиссией, а также комментарии и предложения по их совершенствованию.

Статья 1

Сфера применения настоящих статей

1. Настоящие статьи применяются к международной ответственности международной организации за деяние, которое является противоправным по международному праву.

2. Настоящие статьи также применяются к международной ответственности государства за международно-противоправное деяние международной организации.

Статья 2

Употребление терминов

Для целей настоящих статей термин «международная организация» означает организацию, учрежденную на основании международного договора или иного документа, регулируемого международным правом, и обладающую своей собственной международной правосубъектностью. Международные организации могут включать в качестве членов, наряду с государствами, и другие образования.

Статья 3

Общие принципы

1. Каждое международно-противоправное деяние международной организации влечет за собой международную ответственность этой международной организации.

¹⁷ General Assembly, Official Records, fifty-first session, Supplement No. 10, A/51/10.

2. Международно-противоправное деяние международной организации имеет место, когда какое-либо поведение, состоящее в действии или бездействии:

а) присваивается международной организации по международному праву; и

б) представляет собой нарушение международно-правового обязательства этой международной организации¹⁸.

Итак, в статье 1 приведена достаточно четкая формулировка сферы применения статей об ответственности международных организаций. Поскольку ответственность международной организации, как было доказано выше, может возникать в соответствии с разными системами права, например перед национальными судами государств, как отмечается Комиссией, «физическое или юридическое лицо, вероятно, смогут поднять вопрос об ответственности международной организации или ответственности за причинение вреда по праву одного из государств»¹⁹.

Из содержания статьи 1 ясно следует, что весь комплекс статей об ответственности международной организации имеет перспективы исключительно по международному праву, а соответственно рассматривает ответственность международной организации с позиции последнего.

Таким образом, из сферы применения статей Комиссией намеренно были исключены вопросы ответственности международной организации, возникающие по внутреннему праву государств, а также вопросы объективной ответственности международной организации за противоправные последствия, возникающие из действий, не запрещенных международным правом.

В сферу применения статей будут входить также ситуации, когда международная ответственность возникает в результате нарушения обязательств по международному праву из правомерной деятельности. Примером такой ситуации может быть нарушение международной организацией обязанности принять превентивные меры в случае трансграничного загрязнения.

Во втором пункте статьи 1 наконец-то стал реализовываться принцип солидарной ответственности государств как членов международной организации за противоправные действия, совершенные этой орга-

¹⁸ *UN ILC Rep.*, A/58/10, 2003, chp. IV, para. 54. P. 33.

низацией. В Проекте статей об ответственности государств этот вопрос так и остался открытым²⁰.

Следует добавить, что пункт 2 ст. 1 не рассматривает вопросов присвоения поведения государству, в которых участвует международная организация или ее органы в качестве органов данного государства. Иными словами, данный параграф регулирует симметричные вопросы ответственности государства как органа международной организации.

В статье 2 приводится определение термина «международная организация», которое, думается, следует несколько скорректировать.

При формулировании данного правового понятия Комиссия опиралась в первую очередь на свои рабочие материалы к Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. и Венской конвенции о праве международных договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями 1986 г.

В Венской конвенции 1969 г. международная организация определяется как «межправительственная организация»²¹, но только для целей данной конвенции, а не для всех целей. В Венской конвенции 1986 г. данное определение конкретизируется словами «...которая обладает правоспособностью заключать договоры»²².

В результате Комиссия не стала использовать термин «межправительственная организация», обосновывая это следующим: «Во-первых, спорным вопросом является определение международной организации как межправительственной организации, поскольку последняя содержит в себе широкую формулировку, а поэтому неясным представляется термин «межправительственная организация», который подразумевает под собой механизм образования или действительное членство. Во-вторых, термин «межправительственная» в любом случае не должен применяться к настоящему контексту, поскольку многие известные международные организации были основаны органами государства, отличными от правительств, или этими органами вместе с правительствами, и не всегда государства представлены правительствами внутри таких организаций. В-третьих, возрастающее число международных организаций собирает среди своих членов иные образования, отличные от государств, поэтому появление термина «меж-

¹⁹ Ibid. P. 34.

²⁰ Подп. см.: Official Records of the General Assembly, Fifty-sixth Session, Supplement No. 10 (A/56/10). P. 360.

²¹ UN, Treaty Series, vol. 1155. P. 331.

²² A/CONF. 129/15.

правительственная организация» исключило бы эти организации»²³.

Исключение термина «межправительственная организация» нельзя признать удачным, потому что:

во-первых, общее понятие «международная организация» может подразумевать под собой неправительственные международные организации, которые по своим полномочиям практически не отличаются от межправительственных международных организаций, например Международный Комитет Красного Креста, но созданы частными лицами или группой частных лиц. Кроме того, некоторые образования, обладающие функциями и правосубъектностью международной организации, не могут быть полностью включены в понятие «международная организация». Это в первую очередь относится к Европейскому Сообществу;

во-вторых, самой же Комиссией в этой статье конкретизируется механизм создания международных организаций – международный договор или иной документ, регулируемый международным правом, а значит, исключаются спорные вопросы понимания «межправительственной организации» в зависимости от механизма ее учреждения;

в-третьих, развивая понятие «международная организация», Комиссия в этой статье сделала оговорку о том, что «международные организации могут включать в качестве членов, в дополнение к государствам, другие образования», и тем самым ввела в сферу действия статей организации со смешанным членством, а соответственно закрепила необходимость наличия принципа «действительного членства» у международных организаций.

Таким образом, для того чтобы окончательно исключить из сферы действия статей неправительственные организации и в то же время охватить также интеграционные образования, как ЕС, представляется наиболее правильным сформулировать эту статью следующим образом:

«Для целей настоящих статей термин «международная организация» означает межправительственную организацию или любое другое институциональное образование (*institutional body*), учрежденное на основании международного договора или иного документа, регулируемого международным правом, и обладающее своей собственной правосубъектностью. Международные организации могут включать в качестве членов, наряду с государствами, и другие образования».

²³ *UN ILC Rep.*, A/58/10, 2003, chp. IV, para. 54. P. 39.

Наконец, третья статья носит вводный характер и по своей структуре полностью заимствована из Проекта статей об ответственности государств. В этой статье содержатся генеральные принципы, которые могут быть применимы к наиболее распространенным случаям, возникающим в области проекта статей. Она не относится к случаям, когда международная ответственность организации возникает в результате противоправного поведения государства или другой организации.

Обязательство международной организации может возникать из договора, обязательного для международной организации или любого другого источника международного права, применимого к организации.

Когда международная организация совершает международно-противоправное деяние, то ее международная ответственность уже наступает. Этот принцип был основан на консультативном заключении Международного Суда по делу *Difference Relating to Immunity from Legal Process of a Special Rapporteur of the Commission on Human Rights*, где «суд хотел бы отметить, что вопрос иммунитета от судебного процесса отличен от вопроса компенсации за любой ущерб, возникший в результате действий ООН или ее служащих, действующих *ex officio*... ООН может нести ответственность за ущерб, возникший из таких действий»²⁴.

Как для государств, так и для международных организаций состав международно-противоправного деяния носит двусторонний характер. Нарушение обязательства может затронуть не только одного субъекта международного права, но и международное сообщество в целом.

То обстоятельство, что международная организация несет ответственность за международно-противоправное деяние, не исключает наличие параллельной ответственности других субъектов международного права при тех же обстоятельствах, поэтому представляется обоснованным включить это положение в настоящую статью для устранения двойного прочтения в будущем. Таким образом, пункт 1 статьи 3 формулировался бы так:

«Каждое международно-противоправное деяние международной организации влечет за собой международную ответственность этой международной организации и не исключает наличие параллельной ответственности других субъектов международного права при тех же обстоятельствах».

²⁴ *ICJ Rep.*, 1999. Para. 66. P. 88-89.

Комиссия также решила, что положение о том, что квалификация международно-противоправного деяния международной организации, осуществляемая исключительно по международному праву, даже несмотря на то, что такая квалификация деяния может быть правомерной по внутреннему праву организации, не может быть применима к международным организациям, поскольку, как было сказано выше, внутреннее право международной организации должно рассматриваться как неотъемлемая часть общего международного права, а следовательно такая статья не должна быть включена в данный проект.

В данном случае можно полностью согласиться с решением Комиссии, иначе формулирование подобной статьи вошло бы в противоречие с нормативной концепцией международного права и самим проектом статей об ответственности международных организаций.

Это пока все, что кодифицировано и достаточно подробно разработано по основным аспектам ответственности международных организаций в настоящее время.

ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

Право на справедливое судебное разбирательство – норма *jus cogens* общего международного права

*Рабцевич О.И.**

Право на справедливое судебное разбирательство впервые было закреплено во Всеобщей Декларации прав человека. Затем оно нашло подтверждение в таком многостороннем договоре, как Международный Пакт о гражданских и политических правах, ратифицированном многими государствами (на 2 мая 2003 года – 149 государств-участников)¹, а в дальнейшем было закреплено в огромном количестве и универсальных, и региональных международных правовых актов. Возникает вопрос: можем ли мы считать международные нормы, закрепляющие данное право, общепризнанными?

В литературе по международному праву высказывались самые разные точки зрения на условия «общепризнанности». Так, например, А.Н. Талалаев полагает, что общепризнанные нормы – это такие нормы, которые официально признаны всеми или почти всеми государствами независимо от их социального строя в качестве общеобязательных². И.И. Лукашук считает, что это нормы, принятые не всеми государствами, а достаточно представительным большинством, причем оно должно быть представительным не только количественно, но и качественно, представляя по крайней мере все основные политические,

* Рабцевич Олеся Ивановна – к.ю.н., преподаватель кафедры иностранного государственного и международного права Уральской Государственной Юридической Академии.

¹ Информация взята с www.unhchr.ch

² Талалаев А.Н. Соотношение международного и внутригосударственного права в Конституции Российской Федерации // Журнал международного права. 1994. – № 4. – С. 5

социально-экономические и правовые системы³. В исследовании, посвященном общепризнанным нормам, также выделяются два их отличительных признака: признание государствами различных социально-экономических систем и признание всеми или подавляющим большинством государств⁴. Таким образом, не был найден ответ, каким должно быть количество государств и их возможный состав для признания той или иной нормы общепризнанной. Полагаю, что при установлении существования общепризнанной нормы международного права необходимо учитывать известную условность термина «общепризнанная норма» об этом прямо свидетельствуют часто используемые в этом контексте формулировки «почти всеми», «достаточно представительным большинством», «подавляющим большинством». С количественной точки зрения, норма о праве на справедливое судебное разбирательство признана действительно большинством государств. Кроме того, надо принимать во внимание идентичную трактовку составляющих права на справедливое судебное разбирательство, как в конвенциях, принятых в рамках ООН, так и в документах региональных международных организаций.

Отдельные составляющие права на справедливое судебное разбирательство закреплены в законодательстве практически каждого государства. Более того, почти везде, где есть писанные конституции, это право имеет конституционный статус. Это обстоятельство может выступать значимым свидетельством существования всеобщей практики государств закрепления и гарантирования права на справедливое судебное разбирательство.

Кроме того, в пользу общепризнанности международно-правовой нормы, закрепляющей право на справедливое судебное разбирательство, говорят сами формулировки некоторых документов. Так, п. 4 ст. 75 Дополнительного протокола к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающимся защиты жертв международных вооруженных конфликтов, содержит фразу: «...общепризнанные принципы обычного судопроизводства, которые включают следующие...». А далее перечисляются десять элементов справедливого судебного разбирательства. Также в п. 2 ст. 84 Женевской конвенции об обращении с военнопленными говорится о соблюдении общепризнанных гарантий неза-

³ Лукашук И.И. Нормы международного права в правовой системе России: Учебно-практическое пособие. – М., 1997. – С. 9.

⁴ Общепризнанные нормы в современном международном праве. – Киев, 1984. – С. 25.

висимости и беспристрастности, обязательный минимум которых содержится в ст. 105 этой же Конвенции.

Таким образом, в самих текстах международно-правовых актов множество принципов справедливого суда признаются общепризнанными принципами судопроизводства.

Все изложенные выше соображения позволяют сделать вывод о том, что право на справедливое судебное разбирательство – это общепризнанная норма международного права.

В последнее время все чаще высказываются мнения о том, что право на справедливое судебное разбирательство – это неотъемлемое право человека, не подлежащее ограничению (О.И. Тиунов⁵, Л.В. Павлова⁶, Г.М. Даниленко⁷). В частности, Л.В. Павлова обосновывает свою позицию большим числом участников Пакта. Этого, по ее мнению, вполне достаточно для признания данного права неотъемлемым и общепризнанным.

Представляется, что данной позиции не хватает аргументации, и согласиться с ней можно лишь отчасти. Полагаю, что указанное право в целом на сегодняшний день неотъемлемым правом не является. Подтверждение тому – ст. 4 Пакта, которая не включает в перечень прав, не подлежащих ограничению в случае чрезвычайного положения, данное право. В региональных конвенциях о защите прав человека рассматриваемое право также не включено в число прав, не подлежащих ограничению (ст. 35 Конвенции СНГ о правах и основных свободах человека, ст. 15 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод). Однако при этом ничто не мешает становлению отдельных элементов рассматриваемого права в качестве императивных норм.

Как известно, на сегодняшний день нет четко зафиксированного общепризнанного перечня императивных норм *jus cogens*. Это обстоятельство позволяет нам как сомневаться в когентности той или иной нормы, так и признавать существование новых норм *jus cogens*. Объективно же становлению новых норм *jus cogens* ничто не мешает. Так, А.Н. Талалаев утверждает, что «вполне возможно существование отраслевых норм *jus cogens*, поскольку эти отрасли входят в систему

⁵ Тиунов О.И. Конституционный Суд и международно-правовые акты об обеспечении прав человека // Журнал российского права. – 1997. – № 7.

⁶ Павлова Л.В. Специфика нормотворчества в области прав человека // Белорусский журнал международного права и международных отношений. – 2002. – № 4.

⁷ Даниленко Г.М. Международная защита прав человека: вводный курс. М.: «Юрист». – 2000. – С. 37.

общего международного права, например дипломатическое, консульское, морское, гуманитарное право. В каждой из них есть императивные нормы, от которых государства не вправе отклоняться как в двусторонних, так и в многосторонних отношениях»⁸. Остается только добавить, что государства не могут не соблюдать норм *jus cogens* и при издании внутригосударственных законов, а не только при заключении международных соглашений. Это особенно актуально в сфере гуманитарного права. Г.И. Тункин также пишет, что в современном международном праве возрастает количество императивных принципов и норм⁹.

Поскольку единственным документом, содержащим определение *jus cogens*, является Венская конвенция о праве международных договоров 1969 года¹⁰ (далее – Венская конвенция), то обычно, говоря о нормах *jus cogens*, обращаются к ней.

Проанализируем признаки норм, имеющих характер *jus cogens*. В соответствии со ст. 53 указанной Венской конвенции такие нормы обладают тремя отличительными признаками: (1) принятие или признание международным сообществом государств в целом; (2) недопустимость отклонения от такой нормы; (3) способ изменения нормы *jus cogens* – такая же норма *jus cogens*.

Сопоставляя международно-правовые нормы о праве каждого на справедливое судебное разбирательство с перечисленными признаками, приходим к выводу, что у них отсутствует такой признак, как недопустимость отступления.

Вполне вероятно, что в момент создания Венской конвенции 1969 года признание субъективных прав индивидов в качестве норм *jus cogens* не предполагалось. Однако сказать, что в ст. 53 этой Конвенции речь идет вообще о правилах межгосударственного общения, тоже нельзя. Ибо там сказано: «Поскольку это касается настоящей Конвенции, императивная норма общего международного права является нормой, которая» и т.д. Эта формулировка позволяет сделать вывод, что указанное определение безоговорочно относится только к праву международных договоров, а не ко всем правилам межгосударственного общения. Что же касается других областей международного

⁸ Венская конвенция о праве международных договоров. Комментарий / Сост. А.Н. Талалаев - М.: «Юридическая литература», 1997. – С. 144.

⁹ Тункин Г.И. Теория международного права. М.: Зерцало, 2000. – С. 140.

¹⁰ Венская конвенция о праве международных договоров 1969 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1986. № 37. – С. 772.

права, то в принципе определение понятия нормы *jus cogens* может не совпадать с определением, данным в статье 53.

На счет норм *jus cogens* в литературе действительно высказывалась точка зрения, что нормами, имеющими такой характер, могут быть признаны только нормы, отклонение от которых недопустимо ни при каких условиях.

Высказывалось также и мнение о существовании так называемых частично когентных норм, то есть императивных норм, от которых возможно отклонение при определенных условиях (такую позицию мы можем встретить, например, у грузинского профессора Л.А. Алексидзе в его работе «Некоторые вопросы теории международного права. Императивные нормы *jus cogens*»)¹¹.

Полагаю, что существование норм *jus cogens*, отклонение от которых допустимо в строго определенных случаях, все-таки возможно, и эти случаи являются частью самого предписания, носящего характер *jus cogens*. Причем эти отступления не делают норму частично когентной. Норма или имеет характер *jus cogens*, или нет. Существование же таких отступлений не лишает норму императивности. Это значит, что государства по своему усмотрению или по соглашению друг с другом не могут отклоняться от этой нормы, кроме ситуаций, заложенных в самой такой норме.

Полагаю, что примером такой нормы может служить норма *jus cogens* *Pacta sunt servanda*, которая тем не менее допускает отступление в случае коренного изменения обстоятельств (клаузула *rebus sic stantibus*), как предусмотрено в ст. 62 Венской конвенции о праве международных договоров.

Учитывая это, вполне возможно предположить, что на сегодняшний день в международном гуманитарном праве признак норм *jus cogens* о недопустимости отклонения может быть сформулирован как «недопустимость отклонения от этой нормы, кроме случаев, прямо предусмотренных самой такой нормой». Представляется, что явно этому ничто не препятствует.

Принимая во внимание изложенные выше аргументы, а также всеобщую практику государств относительно закрепления права на справедливое судебное разбирательство и его гарантий в различных международных соглашениях и внутригосударственном праве, считаю, что

¹¹ Алексидзе Л.А. Некоторые вопросы теории международного права. Императивные нормы *jus cogens*. Тбилиси, 1982. – С. 307.

право лиц, обвиняемых в совершении уголовных преступлений, на справедливое судебное разбирательство является императивной нормой общего международного права, имеющей характер *jus cogens*. Для государств, ставших участниками международных договоров, содержащих это право, – в силу договора и обычая. Для государств, не участвующих ни в одном из них, но выразивших свое согласие на обязательность данной обычной нормы, – в силу международно-правового обычая, подтверждением которому является закрепление этого права во Всеобщей Декларации и других актах рекомендательного характера.

Об основных итогах 60-й сессии Комиссии ООН по правам человека

*Рогожин С.Л.**

Статья посвящена анализу преимущественно политико-юридических вопросов деятельности основного правозащитного органа ООН – Комиссии по правам человека, являющейся одной из функциональных комиссий ЭКОСОС. Завершившаяся в Женеве шестидесятая сессия КПЧ (15 марта – 23 апреля 2004 г.) характеризовалась обострением традиционных политических противоречий между развивающимися государствами и странами Запада, а также относительно небольшим вкладом государств – членов Комиссии в развитие международно-правовых основ защиты и поощрения прав человека.

В последние годы в Комиссии утвердилась неформальная блоковая структура, предопределяющая баланс политических сил и многие решения КПЧ как по тематическим вопросам повестки дня, так и при рассмотрении положений в отдельных странах. Укрепилась роль прав человека как идеологии, предопределяющей агрессивную внешнюю политику ряда государств – членов КПЧ.

Традиционная роль стран Запада как безусловных «лидеров» правозащитного движения ставится под вопрос все большим числом развивающихся стран и их объединений (в частности, Движением неприсоединения, Организацией Исламская Конференция, Лигой Арабских Государств, «Группой единомышленников» и др.), которые активно продвигают собственные приоритеты в области защиты и поощрения прав человека. Политико-дипломатическое противостояние по линии Север – Юг или, точнее, развитые – развивающиеся страны, в последнее время акцентируется на вопросах поощрения и защиты прав человека и основных свобод (особенно в сфере обеспечения гражданских и политических прав, тесно связанных с западной демократической традицией). Иными словами, КПЧ в ее современном виде служит целям идеологической борьбы Запада с оппонентами в мусульманском мире, представленными в Комиссии азиатскими и африканскими странами, утверждающими примат ислама над идеологией прав чело-

* Рогожин Сергей Леонидович – к.ю.н.

века; Кубой, КНДР, Белоруссией, отстаивающими социалистическую модель данной идеологии; Китаем, базирующим свой подход к правозащитной тематике в ООН преимущественно на традиционных конфуцианских ценностях, и другими государствами (Россией, Индией, Ираном, Вьетнамом, Мьянмой, ЮАР), которые стремятся учесть особенности своего культурно-исторического развития при реализации международно-правовых обязательств в области прав человека.

Вместе с тем политический вес развивающихся стран пока не позволяет им вести политико-дипломатическую борьбу с Западом на равных. Сказывается политическая разобщенность этих государств, которая активно поощряется со стороны Запада, ведущего среди делегаций развивающихся стран систематическую пропагандистскую работу, включая предоставление политических и финансово-экономических преимуществ сотрудничающим в КПЧ при решении принципиально важных вопросов. Иначе говоря, в Комиссии ООН по правам человека активно практикуется «покупка голосов».

В итоге все резолюции и решения 60-й сессии Комиссии по положению в отдельных странах по-прежнему касаются развивающихся государств и стран с переходной экономикой (за исключением резолюций в отношении Израиля, политика которого осуждается абсолютным большинством членов КПЧ). Более того, вызывают озабоченность изменения в «географии» политических интересов Запада, который в этом году обеспечил принятие резолюций по ситуации в трех странах СНГ – Белоруссии, Туркменистане и Узбекистане.

С другой стороны, Комиссия оставила без внимания положение в оккупированном Ираке и не продлила мандат соответствующего специального докладчика. Таким образом, до недавнего признания рядом специальных механизмов КПЧ массового и систематического характера нарушений прав человека оккупирующими державами эта ситуация оставалась фактически вне мандата и сферы интересов какого-либо правозащитного механизма ООН.

Третью сессию подряд главным для России итогом КПЧ стала победа в ходе голосования по проекту резолюции Европейского Союза по ситуации в Чеченской Республике, одержанная в этот раз с убедительным перевесом в одиннадцать голосов. В отличие от предыдущих лет Запад голосовал «за» проект в полной изоляции, так как ему не удалось заручиться поддержкой своей инициативы со стороны ни одной из других региональных групп КПЧ. Вместе с нами против проекта

проголосовали делегации 23 стран, включая Китай, Индию, Индонезию, ЮАР, Нигерию, Египет, Эфиопию, Бразилию, Кубу, Армению и Украину. Африканская региональная группа в полном составе (кроме воздержавшихся при голосовании Мавритании и Буркина Фасо) выступила против антироссийской инициативы в КПЧ. Нежелание в ней участвовать проявилось также в позиции большинства латиноамериканских стран и государств – членов ОИК, которые воздержались при голосовании. Особо следует отметить благоприятное для нас по сравнению с предыдущими сессиями изменение позиции Мексики и Коста-Рики, ранее поддерживавших делегации стран Запада. Итоги рассмотрения вопроса Чечни продемонстрировали неготовность Европейского Союза отказаться от практики выдвижения политически мотивированного, несбалансированного, конфронтационного проекта резолюции и перейти к конструктивному диалогу с нами. Правозащитная политика ЕС в отношении России оказалась несостоятельной и неадекватной значительным позитивным изменениям, произошедшим у нас в последние годы. Однако инерция правозащитной «машины» ЕС столь сильна, что, несмотря на провальный результат голосования, Европейский Союз, возможно, не откажется от попыток «протолкнуть» антироссийскую инициативу по Чечне и на следующей сессии Комиссии.

Как показывает практика, твердая линия на политическое урегулирование ситуации и наша открытость, готовность к диалогу по правозащитному досье Чечни, учет особых интересов и приоритетов развивающихся стран (как по страновым, так и по тематическим резолюциям) являются слагаемыми успеха в противодействии попыткам выдвижения антироссийских инициатив в КПЧ. Необходимо отметить, что развивающиеся страны все активнее поддерживают Россию в правозащитных органах ООН, рассматривая нас как традиционных партнеров, а также существенный противовес политике Запада.

С другой стороны, в качестве члена Совета Европы Россия в равной мере заинтересована в развитии конструктивного диалога с западноевропейскими странами, представленными в КПЧ, в частности по вопросам эффективного осуществления международных правозащитных стандартов и их развития. Примечательно, что страны Запада также проявляют готовность сотрудничать с российской делегацией в Комиссии по приоритетным для них вопросам (поощрения и развития гражданских и политических прав, отмены смертной казни, отказа от воен-

ной службы по соображениям совести, правозащитной ситуации в ряде развивающихся стран и т.д.), но по традиции занимают позицию «обвинителя», что ограничивает возможности нашего взаимодействия.

Американская делегация продолжила активное продвижение и закрепление приоритетов национальной политики, норм законодательства, подходов и стандартов в области прав человека применительно ко всем принципиальным решениям КПЧ и ее органов, включая Подкомиссию по поощрению и защите прав человека и Рабочие группы по разработке новых международно-правовых документов. Принимая во внимание, что данные национальные стандарты в большинстве случаев не соответствуют закрепленным в универсальных международных договорах по правам человека, политика США по их продвижению негативно влияет прежде всего на реализацию международных обязательств и внешнеполитических приоритетов других государств – членов Комиссии, сдерживает развитие ряда международных механизмов.

Так, американская делегация продолжила в КПЧ внешнеполитическую кампанию дискредитации деятельности Международного уголовного суда, а также приложила максимум усилий к выхолащиванию мандата Рабочей группы КПЧ, призванной разработать проект Факультативного протокола к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах, которым бы вводилась процедура индивидуальных и коллективных жалоб на нарушения данной категории прав человека (следует учитывать, что американцы блокируют работу Группы даже не являясь государством – участником Пакта).

Кроме того, американцы, как, впрочем, и многие другие развитые страны, выступили с резкой критикой подготовленного экспертами Подкомиссии по поощрению и защите прав человека свода *норм, касающихся обязанностей транснациональных корпораций и других предприятий в области прав человека*. Этот документ представляет собой первую попытку кодификации методов и правил (рекомендательного характера) защиты и поощрения прав человека применительно к деятельности ТНК, включая вопросы уважения национального суверенитета, соблюдения прав трудящихся, защиты интересов потребителей и охраны окружающей среды.

С другой стороны, важно отметить, что эти попытки по большинству досе оказались безрезультатными, так как делегация США при голосовании по тематическим проектам резолюций зачастую оставалась в полной изоляции. Однако ввиду массированного давления США

на делегации большинства стран Комиссия не приняла никакого решения по проекту резолюции, выдвинутому Кубой, о положении задержанных на американской военно-морской базе в Гуантанамо.

Традиционно острым было рассмотрение сессией резолюций о положении в отдельных странах. Наибольшую активность на этом направлении вновь проявили Европейский Союз и США. Руководствуясь интересами внутривластной борьбы, официальный Вашингтон возобновил представление проекта резолюции по ситуации в Китае. Вместе с тем показательно, что американцы сосредоточили основные усилия на лоббировании членов Комиссии в пользу других приоритетных для себя проектов – по Кубе и Белоруссии (оба были приняты с минимальным перевесом голосов), а их антикитайская инициатива в очередной раз провалилась.

Для европейцев голосование по резолюциям о положении в отдельных странах также принесло неоднозначные результаты. С одной стороны, им не удалось обеспечить принятие решений по Чечне и Зимбабве – безусловно, приоритетных для них на последних сессиях. Более того, в интересах продолжения и развития правозащитного диалога с Тегераном Брюссель не представил никакого проекта решения Комиссии по положению в Иране. С другой стороны, своеобразным «утешением» для ЕС стало принятие решений по Белоруссии, Туркменистану, Судану и КНДР, а также консенсусной резолюции по ситуации в Мьянме. Европейцы остались удовлетворены и тем, что рассмотрение ситуации в Узбекистане сохранено, по крайней мере на год, в рамках конфиденциальной «Процедуры 1503», в соответствии с которой независимые эксперты и государства – члены КПЧ рассматривают сообщения о нарушениях прав человека.

В ходе дискуссии и при голосовании по блоку ближневосточных резолюций КПЧ в целом повторилась картина прошлого года, когда против соответствующих проектов в одиночестве выступили США, безоговорочно поддерживавшие политику Израиля на оккупированных палестинских территориях. Европейскому Союзу, как и на прошлой сессии, не удалось согласовать единую позицию в отношении голосования по основной резолюции о положении в области прав человека на оккупированных арабских территориях, включая Палестину, традиционно выдвигаемой ОИК. Сбалансированная и конструктивная позиция России, являющейся членом «квартета» международных посредников по урегулированию на Ближнем Востоке, нашла понима-

ние и поддержку со стороны арабских и мусульманских государств-членов КПЧ. Следует также отметить, что позиция российской делегации при рассмотрении блока ближневосточных вопросов сыграла важную роль при формировании негативного отношения членов ОИК и ЛАГ к инициативе Европейского Союза по ситуации в Чечне.

Российской делегации впервые удалось целенаправленно использовать формат сессии КПЧ в целях привлечения внимания международного сообщества к неблагоприятной правозащитной ситуации в странах Балтии. Подавляющим большинством членов Комиссии была принята наша новая инициатива – проект резолюции о недопустимости героизации и прославления бывших членов «Ваффен СС». Несмотря на отсутствие в тексте прямых ссылок на Латвию и Эстонию, критическая направленность резолюции приветствовалась большинством членов Комиссии. Попытки латышей и эстонцев через Европейский Союз добиться нашего поражения в ходе голосования провалились (проект поддержали делегации 36 стран) и продемонстрировали отсутствие у них каких-либо весомых аргументов; подтвердили неготовность делегаций этих стран к предметному обсуждению в рамках Комиссии этой актуальной для новых членов ЕС проблемы.

Принятый текст, несмотря на ограниченные возможности влияния на ситуацию в Латвии и Эстонии, все же свидетельствует о международном внимании к грубым и массовым нарушениям прав человека в этих странах. Делегации государств – членов Европейского Союза, а также США и Австралии, проголосовавшие против проекта, вновь продемонстрировали стремление безоговорочно поддерживать Ригу и Таллин, что является откровенным проявлением политики «двойных стандартов» и ведет к все большей изоляции стран Запада в КПЧ применительно к тематике борьбы с современными формами расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости.

В ходе согласования проектов резолюций, касающихся контртеррористической проблематики, ужесточен текст проекта «Права человека и терроризм», соавтором которого традиционно является делегация России. К сожалению, не удалось избежать голосования по другой важной резолюции, выдвигаемой Мексикой, по вопросу соблюдения прав человека в ходе контртеррористических операций. Этой резолюцией создана новая специальная процедура КПЧ по данному вопросу. Серьезные концептуальные различия между представителями «классической» англосаксонской школы прав человека и направлением «реалис-

тов» и «прагматиков» до настоящего времени блокируют возможность объединения двух «конкурирующих» проектов в единый текст, так как первые по-прежнему исходят из постулата, что права человека могут нарушаться исключительно органами и представителями государственной власти (включая совершение террористических актов и связанных с ними правонарушений) и игнорируют широко распространенную террористическую деятельность со стороны негосударственных образований и отдельных лиц.

Несмотря на стремление делегаций Украины и Армении играть самостоятельную роль при рассмотрении вопросов повестки дня КПЧ, на прошедшей сессии страны СНГ-члены Комиссии голосовали вместе, за редким исключением, по ключевым проектам резолюций. Однако по-прежнему актуальна задача укрепления координации в рамках Содружества как на стадии подготовки, так и в ходе проведения основных правозащитных форумов ООН. Эта работа особенно важна и по той причине, что, как отмечалось, страны СНГ стали предметом пристального внимания Запада в правозащитных органах ООН (включая ее специализированные учреждения, например Международную организацию труда), ОБСЕ и Совета Европы, в то время как собственные механизмы контроля за соблюдением прав человека в СНГ пока функционируют малоэффективно.

Прошедшая сессия и межсессионный период характеризовались заметным понижением активности и эффективности деятельности основного подразделения Секретариата ООН, ответственного за координацию международных усилий в правозащитной области – Управления Верховного комиссара ООН по правам человека. Это прежде всего связано с болезненным процессом «смены власти» в УВКПЧ. Так, Управление практически прекратило начатую бывшим Верховным комиссаром С. Виейра де Мелло реформу ряда направлений деятельности и заняло «оборонительную» позицию по вопросам чрезмерной зависимости от добровольных взносов группы основных доноров (развитых стран) и несправедливого географического распределения постов в пользу представителей Западной региональной группы (более 60% общего состава Управления).

Комиссия не последовала настоятельной рекомендации бывшего главы УВКПЧ ввести мораторий на создание специальных процедур. В ходе прошедшей сессии КПЧ возобновила, за редким исключением, все существующие и учредила ряд новых мандатов (специальные док-

ладчики по ситуации в Белоруссии, КНДР, проблематике торговли людьми, в особенности женщинами и девочками; независимые эксперты по ситуации в Судане, ДРК, Бурунди, Чаде и Узбекистане, по вопросу о безнаказанности, соблюдению прав человека в ходе контртеррористических операций; новый механизм (его конкретная форма пока не определена) по защите прав внутренне перемещенных лиц).

Следовательно, Комиссия продолжила практику создания во многом бюрократических и малоэффективных институтов, которые, к сожалению, как правило заполняются представителями т.н. «правозащитной номенклатуры», тесно связанной с политическими интересами стран Запада и частично финансируемой за счет средств их добровольных взносов в бюджет УВКПЧ.

В ходе сессии государствам – членам Комиссии не удалось критически оценить и пересмотреть существующую процедуру отбора и назначения кандидатов на вакантные посты специальных процедур (решением председателя сессии Комиссии по итогам консультаций с региональными группами). Представляется актуальной задача реформирования этой системы, включая, к примеру, поэтапный переход к выборам отдельных специальных процедур. Такой подход в сочетании с реализацией положений резолюции КПЧ «Права человека и специальные процедуры» поможет, в частности, поэтапно урегулировать проблему недостаточного участия представителей России и Восточно-европейской региональной группы в работе специальных процедур Комиссии.

Прошедшая сессия вновь продемонстрировала, что существующая повестка дня Комиссии, и прежде всего ее политизация, нацеленность на рассмотрение ситуаций в отдельной категории стран – преимущественно развивающихся – является серьезным препятствием на пути международного сотрудничества в данной области. В создавшейся ситуации Россия совместно с делегациями ряда других государств все увереннее играет роль «связующего звена» между различными подходами к тематике прав человека и способствует установлению в Комиссии баланса политических сил между развитыми и развивающимися странами.

В последнее время наши позиции в КПЧ неуклонно укрепляются. Этот процесс следует прежде всего связать с отказом от некритического отрицания нашего исторического наследия в данной области политики и права (Российская Империя внесла важный вклад в создание

основ современного международного гуманитарного права, а СССР стоял у истоков т.н. «второго поколения» прав человека – экономических, социальных и культурных). Новая роль России в КПЧ также подкрепляется динамичным развитием политической и правовой систем, институтов гражданского общества, связанных с осуществлением основных прав и свобод человека; стабилизацией и постепенным улучшением правозащитной ситуации в Чеченской Республике; активизацией усилий российской дипломатии на правозащитном направлении, которой удалось установить партнерские отношения с делегациями ключевых государств – членов Комиссии ООН по правам человека.

Главные отличительные особенности европейской системы защиты прав человека

*Энтин М.Л.**

Связь с Советом Европы

Европейская система защиты прав человека базируется на Совете Европы (далее – СЕ). Это одна из наиболее старых и авторитетных европейских организаций. В рамках СЕ была разработана Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (далее – ЕКПЧ) и 13 протоколов к ней.

ЕКПЧ обслуживается и обеспечивается Советом Европы. Но связь между европейской системой и СЕ не такая прямая. Система вырастает из ЕКПЧ. Ее ключевым элементом является Европейский Суд по правам человека (далее – ЕСПЧ), порядок формирования, организации и функционирования которого определяется ЕКПЧ. Однако Европейский Суд не является структурой Совета Европы. Он не вписан в институциональную систему организации. ЕСПЧ является полностью и исключительно конвенционным органом. В интересах простоты и целесообразности ЕСПЧ использует возможности Совета Европы, его финансовые и организационные ресурсы для решения вопросов формирования финансового и кадрового обеспечения деятельности Европейского Суда.

Так выглядит ситуация с формальной точки зрения. На практике влияние, которое имеет Совет Европы на ЕСПЧ, чрезвычайно существенно. СЕ устанавливает шкалу и потолок финансирования Европейского Суда. Он ведет переговоры, касающиеся совершенствования правовой основы его деятельности и повышения ее эффективности. СЕ занимается разработкой новых протоколов к Европейской Конвенции. К его ведению относится обобщение практики ЕКПЧ в форме рекомендаций.

Тем не менее, если сопоставить, кто на кого оказывает большее влияние, совершенно очевидно, что именно Суд и формируемое им пре-

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

цедентное право определяют, то, как и ради чего функционирует СЕ. В какой-то степени вся идеология СЕ формируется вокруг деятельности Европейского Суда.

В области прав человека СЕ обладает на континенте непрерываемым авторитетом. Именно СЕ устанавливает правовые стандарты в области защиты и обеспечения прав человека. С деятельностью СЕ связывают то значение, которое эта проблематика приобрела в панъевропейском контексте и за его пределами. Но сам Совет черпает свою легитимность и совершенствует свои подходы к вопросам защиты прав человека, ориентируясь прежде всего на практику Европейского Суда.

СЕ занимается популяризацией прав человека в том понимании, которое дает им ЕСПЧ. Совет Европы осуществляет самые различные программы информирования населения стран-членов о правах человека, прежде всего на примере прецедентного права, создаваемого Европейским Судом. Система политического мониторинга, за который отвечают Комитет Министров Совета Европы (далее – КМСЕ) и Парламентская Ассамблея Совета Европы (далее – ПАСЕ), базируется прежде всего на практике Суда.

Таким образом, хотя ЕСПЧ институционально и не является частью Совета Европы, с точки зрения его политического веса, отдачи от продельваемой работы, фактической деятельности, во многом именно Европейский Суд является главным достоянием этой европейской организации. И чем лучше будет работать Суд, чем большее воздействие он будет оказывать на правовые системы государств-членов и становление общеевропейского правового пространства, тем большим авторитетом будет пользоваться СЕ.

Чаще всего во главу угла европейской системы защиты прав человека ставится Европейский Суд. Пишется, говорится только о нем. Подобные умонастроения вполне можно понять. При этом как-то забывается, что ЕСПЧ является, хоть и ключевым, но все же одним из элементов системы. Европейская конвенция создала европейскую систему защиты прав человека. Именно европейская система поддерживается СЕ. Она обслуживается и обеспечивается им как в связи с имплементацией ЕКПЧ, так и в рамках осуществления программ межправительственного сотрудничества самой Организации.

Структура и составляемые европейской системы

Основными, базовыми элементами системы являются национальные суды. Согласно ЕКПЧ, государства-члены и их судебные системы несут главную ответственность за соблюдение ее положений. Ратифицировав Конвенцию, государства-члены взяли на себя обязательство выполнять все устанавливаемые ею требования. Они взяли обязательство перед другими государствами – участниками Конвенции и перед своими собственными гражданами. Это должно находить отражение в национальном законодательстве, правоприменительной практике, правосознании, правовой культуре, правовом образовании – всюду и повсеместно. Если так, то именно национальные суды призваны корректировать ошибки, которые допускают и законодатель, и правоприменительные органы. Их миссия – корректировать ошибки, возникающие в связи с тем, что государство запаздывает с принятием позитивных мер, необходимых, для того, чтобы обеспечить законность, способную гарантировать должное уважение к правам человека.

Страсбургские структуры являются второй частью европейской системы. Это страховочные инструменты. Только в тех случаях, когда вся национальная правовая система дает сбой, в тех случаях, когда она обеспечивает защиту прав человека в недостаточной степени, в дело включаются международные органы, созданные на базе ЕКПЧ.

Таких органов два. К ним относятся сам Европейский Суд по правам человека и орган международного контроля за исполнением государствами-участниками вынесенных в их отношении постановлений ЕСПЧ. Этим органом выступает Комитет Министров Совета Европы, действующий в своем конвенционном качестве. Если национальная правовая система дает сбой, то потерпевший или потерпевшая обращаются в Европейский Суд. Подаваемые в ЕСПЧ жалобы рассматриваются на предмет соблюдения государством требований Конвенции. В случае вынесения постановления о нарушении у государства-деликтанта возникают обязательства принципиального нового типа. Это обязательства по исполнению постановления ЕСПЧ.

Исполнение складывается из восстановления нарушенного права, выплаты назначенной Судом компенсации, устранения правовых последствий правонарушения и осуществления мер, необходимых для того, чтобы подобные нарушения впредь не повторялись. Как видим, комплекс обязательств по исполнению постановлений ЕСПЧ достаточно внушительный.

Чтобы исполнение происходило единообразно, добросовестно и в полном объеме, чтобы во всех странах-участниках шаг за шагом формировались общие подходы и обеспечивался сопоставимый уровень защиты прав человека, предусматривается осуществление жесткого и последовательного международного контроля. После вынесения Европейским Судом своего рода обвинительного приговора все дела поступают в Комитет Министров. Он оценивает, как государство-деликтвент справляется с возникшими у него обязанностями. Дела снимаются с контроля только после того, как КМСЕ сочтет себя удовлетворенным.

Контроль осуществляется на международном уровне. Он нужен как гарантия. Реальное исполнение происходит на национальном уровне. Получается, что после вынесения постановления и частично в связи с тем контролем, который осуществляет КМСЕ, практическая работа по защите и обеспечению прав человека вновь ложится на государства-участники Конвенции, только как бы на новом витке, с учетом выводов ЕСПЧ. От национальных властей зависит, насколько быстро и умело будут предприняты конкретные действия по устранению последствий правонарушения, адекватному реформированию национального законодательства, совершенствованию правоприменительной практики, распространению соответствующей информации, подготовке и переподготовке государственных служащих, сотрудников правоохранительных органов и т.д.

Такая обратная связь и дает основание говорить о существовании европейской системы. Итак, государства несут основную обязанность по защите и обеспечению прав человека. В случае если национальные суды не справляются со своими обязанностями, если национальная правовая система дает сбой, они подстраховываются европейскими органами, действующими на базе ЕКПЧ. В дальнейшем – по итогам разбирательства и под международным контролем – национальные правовые системы абсорбируют те изменения, которые соответствуют общему правовому стандарту, задаваемому Европейским Судом.

Прямое действие во внутреннем праве

Будучи вроде бы одним из рядовых международных договоров, одним из обычных источников международного права, ЕКПЧ обладает целым рядом специфических особенностей. Европейская Конвенция является договором нового поколения. Она устанавливает права и обя-

занности не только между государствами, что традиционно для источников классического международного права. Ею закрепляются обязательства государств-участников в отношении своих собственных граждан, физических и юридических лиц, всех тех, кто находится под их юрисдикцией. Ратифицировав Конвенцию, государства-участники добровольно отказываются от права утверждать, будто бы защита прав человека является их внутренним делом, настаивать на том, будто бы это их заповедная зона.

Любое физическое и юридическое лицо может основывать свое правовое поведение непосредственно на положениях Европейской Конвенции. В случае если права, гарантируемые Конвенцией, нарушаются государством, под юрисдикцией которого он находится, потерпевший получает возможность отстаивать свои интересы, опираясь на положения ЕКПЧ, в национальных судебных органах.

Получается, что фрагмент национального законодательства, причем фрагмент весьма существенный, во многом определяющий для национальной правовой системы, задается Европейской Конвенцией, основывается на ней и не должен ей противоречить.

ЕКПЧ облачена в классическую форму международного договора. Вместе с тем она одновременно является договором между населением страны-участницы и властями этой страны. И этот договор должен соблюдаться. В особенности соблюдается. Он обеспечивается национальной правовой системой и одновременно страхуется европейским правом, наднациональными институтами, входящими в европейскую систему защиты прав человека.

Субсидиарность

Еще одним характерным отличием европейской системы является то, что ее ключевое звено – ЕСПЧ – имеет субсидиарный характер. Главная ответственность за соблюдение договора, как было показано выше, лежит на властях государств – участников ЕКПЧ. Конвенция оставляет на их усмотрение то, как и каким образом будут обеспечиваться зафиксированные в ней права человека.

Авторы ЕКПЧ исходили из того, что исторические и культурные условия в разных странах могут быть совершенно различными. Они понимали: правовые системы сотрудничающих государств отличаются большой спецификой. Их интересовал как бы конечный результат – соблюдение Конвенции. Государствам-участникам предоставлялась

возможность добиваться его, используя различные средства и механизмы. Но властям предписывалось внести в правовую систему все те положения и создать институты, которые нужны для достижения результата и способны обеспечить защиту прав человека и их восстановление в случае, если права, зафиксированные в ЕКПЧ, по каким-либо причинам оказались нарушенными.

Усмотрение государств является одной из ключевых концепций системы. Европейский судья в принципе должен исходить из того, что национальному законодателю и правоприменительным органам лучше известна национальная специфика, они глубже разбираются в том, что необходимо сделать, чтобы обеспечить реальное соблюдение прав человека. Но в тех случаях, когда они перестают ориентироваться на стандарты Европейской Конвенции, ЕСПЧ и КМСЕ могут императивным образом обратить внимание национальных властей на то, что их поведение противоречит взятым на себя международным обязательствам.

При анализе принципа субсидиарности следует учитывать, что понимание материальных норм права, закрепленных в Конвенции, постоянно эволюционирует. Судебная практика меняется. Требования, которые предъявляются государствам в отношении защиты прав человека, с каждым годом становятся все более жесткими. Это связано с тем, что при толковании ЕКПЧ Европейский Суд принимает во внимание внутреннее развитие государств. Он учитывает рост экономических возможностей обеспечивать более высокий стандарт соблюдения прав человека. Им фиксируется появление новых элементов в понимании общепризнанных прав или же рождение новых прав, которые развивают уже зафиксированные в Конвенции. ЕСПЧ отслеживает, когда национальный законодатель и правоприменитель начинают распространять на них ту же защиту, которая обеспечивается государствами-участниками в отношении как бы первоначальных прав человека.

И с того момента, как эта эволюция, это новое понимание прав человека, находящие отражение в жизни отдельных стран – участников Конвенции и функционировании их правовых систем, превышают какой-то пороговый уровень, они воспринимаются Европейским Судом как господствующая тенденция. Следующий шаг – более высокий общеевропейский стандарт в понимании прав человека – применяется им уже по отношению ко всем государствам: как к тем, которые идут в лидерах, так и к тем, где соответствующее понимание права еще не укоренилось и отстает от главенствующего на континенте.

Ориентация, следовательно, идет не на минимальный, а на максимально высокий общий стандарт. В качестве примера возьмем понятие защиты семейной жизни. За последние десятилетия оно сильно эволюционировало. Подходы в большинстве государств сейчас очень отличаются от тех, что были в недавнем прошлом: гораздо последовательнее обеспечивается защита интересов детей, появляющихся вне брака, в том числе их имущественных прав. Более высоким стал уровень защиты конфиденциальности в связи с усыновлением или удочерением детей. Последовательнее проводится принцип равенства прав обоих родителей. Широкое хождение получила концепция биологической связи между родителями и детьми и т.д. Предположим, в ряде стран пока соответствующие нормы еще не закреплены. Вроде бы раньше из ЕКПЧ они не вытекали. Тем не менее, по жалобам, которые подаются в отношении этих стран, будет применяться эволюционировавшие толкования положений ЕКПЧ, отвечающие нынешнему уровню понимания в Европе того, из чего складываются соответствующие права человека.

Вместе с тем восприятие Суда ЕКПЧ как живого организма не означает, что он слепо следует за странами, которые экспериментируют со своими правовыми системами. Лица, находящиеся под юрисдикцией тех государств, которые экспериментируют с признанием права на эвтаназию, с разрешением легких наркотиков и прочих наркотических веществ, должны быть готовы к тому, что их правовая позиция, их прочтение ЕКПЧ будут отвергнуты Европейским Судом. В частности, попытки обжаловать применение уголовного наказания к врачам и иным лицам, которые из сострадания ускоряли наступление смерти жестоко мучающихся безнадежно больных людей, как показала практика, не встретят понимания со стороны европейской системы защиты прав человека.

Вспомогательная роль ЕСПЧ

Важнейшим следствием построения европейской системы в соответствии принципом субсидиарности является конструирование взаимоотношений между Европейским Судом и национальными судами таким образом, чтобы ЕСПЧ не мог выступать в качестве суда четвертой инстанции. ЕСПЧ не включается в национальную судебную систему. Он никогда и ни при каких обстоятельствах не занимается разбирательством того дела, которое рассматривалось национальными су-

дебными инстанциями, по существу. ЕСПЧ не решает конкретный спор между тяжущимися в рамках национальной правовой системы. Он обладает компетенцией решать вопрос о том, были ли потерпевшему предоставлены адекватные средства правовой защиты его законных интересов и была ли при отправлении правосудия нарушена Конвенция или нет.

Соответственно Европейский Суд сам своими постановлениями не отменяет решения, которые выносятся национальными судебными инстанциями. Он понуждает государства-деликвенты восстанавливать нарушение прав человека. Если для этого требуется пересмотр решений, потерпевшему такая возможность должна быть предоставлена.

Все большее число государств-участников относится сейчас к постановлениям Европейского Суда как к новому, вновь открывшемуся обстоятельству. Новое же обстоятельство, и в этом отношении процессуальные кодексы большинства европейских стран мало отличаются друг от друга, является достаточным условием для возобновления судебного рассмотрения дела. Такой подход нашел отражение в соответствующей резолюции КМСЕ как наиболее адекватная реакция во внутреннем праве на постановления Европейского Суда.

Эффективность европейской системы

То, что на основе ЕКПЧ возникла стройная многоуровневая система защиты прав человека, включающая национальные и наднациональные этажи, отличает ее от других международных инструментов в области прав человека. Эти отличия обуславливают гораздо большую эффективность европейской системы, помогая использовать права человека для сближения стран континента и их интеграции в правовой сфере. В основе эффективности системы лежат судебное обеспечение прав человека, сочетание защиты на национальном и наднациональном уровнях и наличие международных органов принуждения, следящих за тем, чтобы государства исполняли решения Суда добросовестно и в полном объеме.

Пакты о правах человека дают гораздо более развернутый перечень индивидуальных свобод. Многие из них трактуются в них шире, нежели в ЕКПЧ. Иначе формулируются горизонтальные ограничения и ограничения в отношении отдельных прав человека. Но это объясняется тем, что государства-участники выбрали из всего списка прав именно те, которые могли получить судебную защиту, те, которые они были в состоянии реально гарантировать.

По мере вызревания социально-экономических, нравственных и иных условий и предпосылок государства стали дополнять первоначальный список. Этим целям послужило утверждение протоколов к ЕКПЧ. Сам список прав носит открытый характер. То, как, каким образом права, зафиксированные в Конвенции, будут расширены, зависит от политической воли самих государств-участников.

Из тех прав, которые были дополнительно включены в список прав, гарантированных ЕКПЧ, можно выделить такие, как право на доступ к образованию, права, связанные с участием в выборах центральных представительных органов власти, и ряд других.

Европейская система защиты прав человека построена в соответствии с классическими представлениями о судебной системе. Европейский Суд и орган по контролю за исполнением его решений не занимаются инициативной деятельностью. ЕСПЧ рассматривает только те дела, которые поступают на его рассмотрение. Следовательно, то, насколько активно будет действовать Суд, зависит прежде всего от физических и юридических лиц, находящихся под юрисдикцией государств – участников Конвенции, и от самих государств. Подавать иски в Суд могут как отдельные лица, так и государства.

Фактически развитие системы пошло по пути передачи инициативы полностью на уровень личности. Подавляющее большинство дел инициируется физическими и юридическими лицами. Государства обращаются в Европейский Суд фактически только при чрезвычайных обстоятельствах. Это такие обстоятельства, как ситуация в Северной Ирландии, развал Кипра, военные перевороты в Греции и Турции и т.д. Но активность населения, востребованность ЕСПЧ и обеспечили жизненность европейской системы.

Еще одна присущая ей отличительная черта заключается в том, что это коллективная система, сформированная государствами – участниками Конвенции. Презюмируется, что каждое государство заинтересовано в определенном внутривластном и правовом развитии всех остальных. Государству нет нужды в обосновании своего интереса в деле для того, чтобы привлечь другое государство к ответственности. Государствам не нужно доказывать свой интерес в деле и для того, чтобы обеспечивать контроль за исполнением судебных решений. Фактически это означает, что каждая страна через инструмент судебного контроля находится под постоянным мониторингом со стороны всех остальных государств. Обращаясь к Европейскому Суду, каждая лич-

ность апеллирует к коллективному механизму, обслуживаемому всеми государствами – участниками Конвенции.

Столь ярко выраженный коллективный характер означает также, что в рамках отношений между государствами во многом утрачивает значение один из ключевых принципов международного права – принцип взаимности. В данном случае принцип взаимности не работает. Ведь главную ответственность государства несут перед своими собственными гражданами. Именно граждане, подавая иски в Европейский Суд, осуществляют контроль за своими собственными государствами или, находясь на территории других государств, в случае если их права нарушены, – контроль за другими странами. Государства не могут прибегать к защите, основывая свою позицию на принципе взаимности. Не вправе они ссылаться и на нарушение каких-то элементов взаимности. Точно так же отсутствие тех или иных институтов, а равно тех или иных норм во внутреннем праве других государств не освобождает их от ответственности, не снимает с них обязанности в отношении своих собственных граждан.

Сама Конвенция в большинстве случаев является частью внутренней правовой системы государств-членов. Поэтому каждое государство по своему собственному усмотрению выбирает, как ему поступить. Оно может создавать законодательство, в какой-то степени дублирующее ЕКПЧ, на которое впоследствии ссылаются национальные суды. В его власти сделать и другой выбор. Оно может заявить, что Конвенция уже является частью внутреннего права, ее положения должны применяться напрямую и поэтому каких-то дополнительных шагов в этом отношении не требуется.

Как мы видим, усмотрение очень широкое. Но оно ограничивается методами достижения результата. Сам же результат, и в этом проявляется наднациональная природа ЕКПЧ, должен быть одинаков.

Если мы остановимся на констатации того, что Конвенция является частью внутренней правовой системы, то мы тем самым поставим ее применение в зависимость от специфических характеристик национальной правовой системы, от тех понятий, от тех институтов, которые есть в данной конкретной правовой системе. Но европейская система защиты прав человека идет гораздо дальше по сравнению с тем, что требует общее международное право. Преимуществом системы является то, что ее ключевые понятия выводятся не из внутреннего права. Они конструируются автономно от национальных правовых

систем. Конструируются так и таким образом, чтобы заставить все государства трактовать и применять основные понятия единообразно.

Европейский Суд рассматривает и формирует право, возникающее на ее основе, как автономную систему права. Здесь есть очень много схожего с тем, как воспринимает право Европейского Союза Люксембургский Суд. Оба суда толкуют ключевые понятия как автономные и наднациональные. По их мнению, они должны применяться так, как это вытекает из их устоявшейся практики. То, что национальные правовые системы могут давать им иное определение, значения не имеет.

Конкретным примером может служить подход к тому, что является уголовным правонарушением. Национальное право зачастую включает уголовные правонарушения в административные кодексы. Тем самым лица, преследуемые за предполагаемые совершения таких правонарушений, лишаются гарантий, предусмотренных ЕКПЧ в их отношении. Но Европейский Суд отказывается признавать квалификацию деяний лишь по формальным признакам. Он заявляет: куда помещены соответствующие составы правонарушений и как к этому относится национальный законодатель, не важно. Если в соответствии с критериями Суда это уголовное правонарушение, то и уровень защиты прав человека должен быть тот, который предусматривается Конвенцией.

Другой пример – понятие связи между матерью и ребенком. Оно также как бы выводится за рамки национального регулирования. Предположим, национальный законодатель закрепляет, что в случае отказа матери от ребенка какие бы то ни было правовые связи между нею и ребенком утрачиваются. Европейский Суд не соглашается. Он утверждает: нет, это не так. Поскольку между матерью и ребенком существует биологическая связь, определенные правоотношения будут сохраняться.

То же самое касается вопросов дееспособности и правоспособности. Для ЕСПЧ важно не то, как они прописаны в национальном законодательстве. Он ориентируется на достижение других целей. Для него главное – чтобы можно было в достаточной степени защищать малолетних детей, тех, кто не полностью себя контролирует, включая психически больных.

Такой подход к ключевым понятиям Конвенции дает возможность использовать ЕКПЧ для формирования единого правового порядка в масштабах всего континента. Права человека присутствуют в той или иной степени в большинстве возникающих правоотношений. По-

этому интеграция в области защиты прав человека равносильна вкладу в обеспечение правовой интеграции в целом.

На практике конструирование Судом основных понятий в качестве автономных и наднациональных ведет к тому, что любой европеец, вне зависимости от того, на территории какой страны он находится, в том, что касается его личности, пользуется, фактически, одинаковым правовым режимом. Если этому что-то препятствует, налицо нарушение ЕКПЧ. В случае нарушения включается в действие весь механизм европейской системы защиты прав человека. Если же физическое или юридическое лицо, человек свободной профессии, трудящийся, предприниматель, путешественник и т.д. пользуются единым уровнем защиты и за ними признается единый набор прав и обязанностей, вывод однозначен – идет процесс реального сближения между государствами, в чем и находит свое отражение процесс интеграции.

Общие критерии законности и правопорядка начинают действовать повсеместно. Занимаясь планированием своей жизни, будь то поиски работы, ведение бизнеса или политическая деятельность, любой человек уверен: и завтра, и через год, и через 10 лет эволюция конкретной страны, всех европейских стран будет идти в соответствии с общими ориентирами. Для нормального развития гражданского общества, для развития экономики это означает стабильность, прогнозируемость. А стабильность и прогнозируемость, в свою очередь, дают возможность спокойнее планировать свою жизнь, свою деятельность как личности, так и государству.

Для межгосударственных отношений это имеет точно такое же значение: прогнозируемость, заранее известная реакция на события в политической и юридической жизни, наличие общих подходов и стандартов – залог выстраивания и поддержания доверительных отношений между государственными деятелями, государственными структурами разных стран. Таким образом, через защиту конкретного человека, обеспечение его прав, единообразный подход к определению статуса личности возникают отношения доверия между государствами, обеспечивается стабильность международных отношений.

Роль судебного прецедента

Определяющее значение для достижения стабильности в соответствующей сфере правового регулирования имеет такой институт права, как судебный прецедент. Конечно, речь не идет о его абсолютиза-

ции. Но ставка на судебный прецедент дает всем субъектам права – государствам, гражданам, физическим и юридическим лицам знание о том, как должны применяться нормы права в конкретных ситуациях. Причем знание очень детальное, конкретное и осязаемое. В его основе – понимание того, что если аналогичные или сходные ситуации будут повторяться, то аналогичным или сходным образом будет применяться и норма права.

Через защиту прав человека как бы транслируется общий, единообразный подход к применению правовых положений. Несмотря на всё их разнообразие. Вопреки национальной специфике. Наперекор исторически обусловленным различиям.

Прецедент важен для всех национальных судов, потому что все они могут ориентироваться на идеальную модель применения права. Наличие такой идеальной модели дает судам различного подчинения и национальной принадлежности общий ориентир помимо и наряду с нормой права. Одновременно наличие такого прецедента дает указания национальным судебным органам относительно того, соответствует ли национальный закон или подзаконный акт общеевропейскому стандарту.

Но прецедент не означает заостенелости. Он не равнозначен установлению раз и навсегда заданного стандарта. ЕКПЧ является живым организмом. С каждым годом права, закрепляемые в ней, трактуются Европейским Судом все более расширительно. Эволюционируют все национальные правовые системы. Они вбирают в себя достижения социально-экономического развития. Эволюционирует и прецедент.

Европейский Суд базируется в своей аргументации на своих предыдущих постановлениях, отталкивается от них. Он указывает национальному судье, что есть право. Он обеспечивает его единообразное применение. Однако, в отличие от национального судьи, он не связан прецедентом и может, с изменением социально-экономической среды, давать новое или уточненное понимание того, как в типовой ситуации должны применяться соответствующие правовые положения.

Но делает это ЕСПЧ очень вдумчиво и осторожно, чтобы не допустить возникновения ситуаций противоречивости и неопределенности. Такому подходу способствует его структура, порядок деятельности и правила судопроизводства. Важнейшая гарантия преемственности и последовательности в деятельности ЕСПЧ – строгое следование принципу уступки юрисдикции в пользу Большой палаты. Если палата, которой поручено рассмотрение дела, склоняется к изменению устано-

вившейся практики, она передает дело на рассмотрение Большой палаты. Благодаря этому в принятии решений о модификации прецедента принимает участие большее количество судей. К разбирательству подключается вся высшая судебная иерархия Суда. Сделав выбор, влекущий за собой изменение устоявшейся практики, председатели палат, заседающие в Большой палате, в дальнейшем следят за целостностью правовой позиции ЕСПЧ.

Точно такие же организационные и процессуальные правила характерны и для работы Люксембургского суда. Это касается как прецедента, так и дополнительных процессуальных требований в тех случаях, когда его комитеты, палаты и различные инстанции склоняются к изменению своей устоявшейся позиции. Причем важным условием единообразного толкования в том, что касается функционирования Люксембургского Суда, становится возможность апелляции на решения специализированных судов в Суд первой инстанции и на постановления Суда первой инстанции – в Суд ЕС. Эти вопросы подробно регламентированы Ниццским договором и приложенным к нему модифицированным уставом Люксембургского суда. Столь же большое влияние уделит им Европейский Конвент. В соответствии с подготовленным им проектом Конституции ЕС тяжущиеся могут приносить апелляцию на решения специализированных судов в Высокий Суд ЕС (Суд первой инстанции) и подавать апелляцию в Верховный Суд ЕС (Суд ЕС) на его постановления.

С тем чтобы гарантировать стабильность и преемственность, наднациональные суды должны с особой тщательностью относиться к делам, которые имеют существенное юридическое значение. Если это правило соблюдается, появляется возможность упрощённого подхода к повторяющимся типовым делам. Они могут быть достаточно быстро решены на основе устоявшейся практики.

Один из механизмов обеспечения целостности судебной практики – переуступка компетенции, второй – возможность повторного рассмотрения заслуживающих этого дел в порядке апелляции. Для Страсбургской системы дополнительный контроль реализуется в возможности тяжущихся обжаловать постановления, вынесенные палатами, в Большую палату. На настоящий момент такая практика не очень обширна. Но главное, что соответствующие гарантии имеются.

Санкционный механизм

Ещё одна гарантия эффективности европейской систем – приданный ей закрытый характер. Участником ЕКПЧ может быть только государство – член Совета Европы. Против тех из них, которые злостно и систематически нарушают уставные положения, связанные с соблюдением Конвенции и выполнением судебных постановлений, могут быть применены разнообразные санкции. Они варьируются в широких пределах: от утверждения КМСЕ или ПАСЕ предупредительных резолюций и рекомендаций вплоть до наиболее весомых санкций – таких, как понижение в правах соответствующего государства или его парламентской делегации или исключение из состава членов. Такие случаи в практике СЕ уже имели место. Так, Греция «черных полковников» предпочла выйти из СЕ накануне принятия Комитетом Министров решения об исключении этой страны из его состава. Угроза санкций многократно маячила над Турцией. В частности, в последние годы, когда Турция отказывалась выполнить постановления Европейского Суда по делу Луизиду. КМСЕ в своих промежуточных резолюциях неоднократно указывал, что это может поставить её вне организации. Угроза санкций в контексте проводимого Турцией курса на вступление в ЕС в конечном итоге вынудила её пойти на компромиссы и выплатить потерпевшей справедливую компенсацию.

Европейская система защиты прав человека стала неотъемлемой частью правовых систем европейских стран. Она превратилась в важный фактор протекающих на континенте интеграционных процессов. Во многом это стало возможным не только благодаря близости правовых традиций государств – участников ЕКПЧ, но и тем рассмотренным выше отличительным чертам, которые были приданы европейской системе.

МЕЖДУНАРОДНОЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПРАВО

Международно-правовой статус форума «Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество»

*Веремеев Н.В.**

Процессы институционализации экономического сотрудничества, охватившие весь мир, не обошли стороной и обширный Азиатско-Тихоокеанский регион. В последнее десятилетие процесс межгосударственного экономического сотрудничества в АТР приобретает всё более формализованный характер. Значимую роль координирующего органа начинает играть созданная по инициативе Австралии в 1989 г. межправительственная организация – форум «Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество» (АТЭС). России, ставшей полноправным членом АТЭС в 1998 г., предстоит научиться, как эффективно и прагматично использовать преимущества от участия в этой представительной организации. Важность членства нашей страны в деятельности организации признается на самом высоком уровне: АТЭС – одно из приоритетных направлений внешней политики Российской Феде-

* Веремеев Николай Викторович – аспирант кафедры государства и права Тихоокеанского института политики и права ДВГТУ.

¹ В Концепции внешней политики РФ по этому поводу, в частности, говорится: «Все возрастающее значение во внешней политике Российской Федерации имеет Азия, что обусловлено прямой принадлежностью России к этому динамично развивающемуся региону, необходимостью экономического подъема Сибири и Дальнего Востока. Упор будет сделан на активизации участия России в основных интеграционных структурах Азиатско-Тихоокеанского региона – форуме «Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество», региональном форуме Ассоциации стран Юго-Восточной Азии (АСЕАН) по безопасности...» (Дипломатический вестник. 2000. № 8. С. 9). Свиде

рации в Азии¹. Параллельно с возрастанием заинтересованности в АТЭС с практической точки зрения заметен рост и академического интереса к организации. В еще не столь многочисленных работах российских авторов, посвященных теме АТЭС, в основном рассматриваются экономико-политические аспекты деятельности объединения, содержится анализ текущих внутренних процессов развития форума «Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество», комментируются ключевые документы и решения, принимаемые в рамках организации, и т.д. Однако практически нет работ, которые затрагивают правовые грани деятельности этого регионального объединения, хотя данный вопрос требует не менее пристального внимания.

В представленной статье мы постараемся в какой-то мере восполнить имеющийся пробел, акцентируя свое внимание на проблеме международно-правового статуса АТЭС.

О правовой природе АТЭС

Рассматривая проблему правовой природы форума «Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество», необходимо ответить на достаточно непростой вопрос: является ли АТЭС международной организацией.

В начале своего существования форум АТЭС представлял собой сугубо неформальное консультативное собрание² представителей экономически наиболее активных и динамичных государств региона для обсуждения проблем и обмена мнениями относительно экономического развития АТР и мировой торгово-экономической системы. Участники Первой министерской встречи³, которая стала возможной после длительных и интенсивных консультаций, начавшихся в январе

тельством повышенного внимания к организации стала одобренная 10 ноября 2000 г. Президентом РФ Концепция участия России в форуме «Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество» (АТЭС), определившая приоритеты, стратегию и тактику участия нашей страны в этой региональной организации (подробнее о Концепции см.: Веремева Н.В. Россия и форум «Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество» (некоторые аспекты взаимодействия). Гл. 4. / <http://cyberguide.topcities.com/home/views/aprec.htm>).

² Это принципиальное положение неоднократно подчеркивалось в первые годы АТЭС. В Итоговом заявлении председателя Министерской встречи в Канберре и Совместном заявлении участников Второй министерской встречи в Сингапуре прописано, что «... АТЭС является неформальным форумом для консультаций между высокопоставленными представителями...» экономик Азиатско-Тихоокеанского региона.

³ Встречи Министров иностранных дел и экономики АТЭС официально называются Министерскими встречами АТЭС или встречами Министров АТЭС.

1989 г., заявили, что «каждая экономика⁴, представленная в Канберре, полагается на сильную и открытую многостороннюю торговую систему и никто не верит, что азиатско-тихоокеанское экономическое сотрудничество должно быть направлено на формирование торгового блока⁵» (Совместное заявление Министерской встречи, Канберра, 1989 г.)⁶.

В то же самое время Министры иностранных дел и экономики АТЭС, вероятно, еще не имели четкого проекта будущего АТЭС. Однако на этом же заседании Министров иностранных дел и экономики было единодушно принято решение о продолжении деятельности АТЭС в сложившемся формате и с той же совокупностью участников. «Хотя некоторые Министры выразили желание как можно скорее начать движение в направлении решения проблем, стоящих перед АТЭС, через специальные структурные механизмы (structural arrangements) того или иного вида, было согласовано, что рассмотрение вопроса относитель-

⁴ Все участники форума АТЭС официально называются экономическими системами (экономиками). Это объясняется прежде всего нежеланием членов АТЭС придавать объединению политический тон, а также участием в ней Тайваня и Гонконга, которые признаются подавляющим большинством международного сообщества государств как составные части Китайской Народной Республики. В Руководстве по проведению заседаний АТЭС отмечается, что «АТЭС – это объединение экономик. Поэтому недопустимо использовать, кроме логотипа АТЭС, любые атрибуты, такие как флаги, гербы или гимны, которые подразумевают «политический статус любой экономики-участницы, и/или отождествлять (identify) [политический статус] участников или делегаций в связи с этой встречей. Далее, во время проведения встречи и во всех соответствующих документах, в том числе и в подготовительный период, важно использовать принятую номенклатуру АТЭС (как в письменной, так и в устной речи). Члены АТЭС должны именоваться «экономиками-членами», либо «членами», либо «экономиками» («member economies» or «members» or «economies»)).

⁵ Важно указать, что под торговым блоком понимается не организационная форма как таковая, а намерение участников форума АТЭС отказаться от создания международной организации или соглашения, ведущих к образованию протекционистской торговой «крепости», с аллюзией на тогдашние планы создания Общего европейского рынка и Европейского Союза, подрывающих переговорный процесс Уругвайского раунда и систему открытой международной торговли. В частности, в п. 14 Совместного заявления, подписанного по итогам Министерской встречи в Сингапуре (1990 г.), Министры «выразили надежду, что создание Общего европейского рынка приведет к возникновению внешне ориентированной (outward-looking) динамичной экономики, а не к более закрытому (more restrictive) торговому блоку». О подобном отношении к закрытым торговым блокам свидетельствуют многочисленные пассажи и многих других документов, принятых в рамках АТЭС в разные годы.

⁶ Все цитируемые в настоящей статье документы форума АТЭС получены на официальном веб-сайте Секретариата АТЭС по адресу: <http://www.apecsec.org.sg>.

но механизма поддержки будет плодотворно в дальнейшем по мере эволюции процесса сотрудничества. Поэтому Министры согласились, что механизмы следующих одной или двух Министерских встреч должны определяться Старшими должностными лицами, представляющими участвующие экономики, совместно с представителями Секретариата АСЕАН» (п. 21 Итогового заявления председателя Министерской встречи, Канберра, 1989 г.). Всё это придавало АТЭС определенные черты, причастные такой форме межгосударственного сотрудничества, как международная конференция.

Большое значение для генезиса форума имела деятельность АСЕАН и ее диалоговых механизмов взаимодействия. Многие вспомогательные функции (прежде всего работа по анализу экономической ситуации в регионе) выполнялись и продолжают выполняться неправительственной организацией – Советом по тихоокеанскому экономическому сотрудничеству (СТЭС).

За быстрым переходом изначально консультативного формата АТЭС в плоскость практического взаимодействия, осуществляемого посредством реализации совместных программ и проектов, связанным с этим появлением специальных вспомогательных органов (рабочих групп) объединения и расширением их сферы деятельности объективно последовала трансформация АТЭС в иной вид объединения, что было оформлено в 1991-1992 гг.

В принятых в 1991 г. Совместном заявлении Министров иностранных дел и экономики и Сеульской декларации АТЭС были зафиксированы положения, определяющие правовую природу форума АТЭС. Некоторые исследователи называют Сеульскую декларацию «самым важным конституционным документом АТЭС»⁷.

«Министры с удовлетворением отметили развитие АТЭС как общерегиональной формы сотрудничества и согласились, что процесс достиг такого уровня, когда должно быть создано прочное основание для будущего развития...

Министры согласились, что Декларация (Сеульская декларация АТЭС. – В.Н.) является важным шагом вперед для развития процесса сотрудничества в рамках АТЭС. Декларация определяет принципы, цели и понимание (understandings) АТЭС; наделяет АТЭС чистой (clear)

⁷ Akiko Hirano. Legal Aspects of the Institutionalization of APEC. IDE-APEC Study Center. Working Paper Series 95/96-No. 6. P. 21. / http://www.ide.go.jp/Japanese/Apec/Publish/pdf/95wp_06.pdf

международной правосубъектностью и создает прочные основания, на которых будет базироваться работа АТЭС в будущем». (пп. 7-8 Совместного заявления Министерской встречи, Сеул, 1991 г.)

С принятием этого Совместного заявления форум АТЭС трансформировался в международную межправительственную организацию, стал субъектом международного права. (Однако данные документы обошли молчанием вопрос о внутригосударственной правосубъектности новой организации.) Поскольку акт, провозгласивший международную правосубъектность АТЭС, имеет недоговорную природу, на него не распространяются положения Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. в силу ст. 5 данной Конвенции, предусматривающей, что Конвенция «применяется к любому договору (подчеркнуто мной. – В.Н.), являющемуся учредительным актом международной организации...». В связи с этим имеет смысл специально указать на то, что неюридическая природа учредительного акта не влияет на саму правосубъектность, так как ничто не препятствует государствам создать международную межправительственную организацию таким «нетрадиционным» способом⁸, если воля учредителей выражена совершенно ясно и недвусмысленно. Притом следует подчеркнуть, что хотя государства-учредители одарили АТЭС международной правосубъектностью, создав новый субъект международного права, сами учредители остались не связанными международно-правовыми обязательствами в рамках этого межправительственного объединения как члены данного объединения, но лишь морально-политическими должествованиями (нормами «мягкого права»), которые

⁸ Отказ учредителей от заключения международного соглашения (Устава АТЭС) был обусловлен прежде всего политико-идеологическими обстоятельствами и национально-культурной спецификой подхода восточноазиатских стран к праву. (См., например: Akiko Hirano. Op.cit.; Shin-yi Peng. The WTO Legalistic Approach and East Asia: From the Legal Culture Perspective // Asia-Pacific Law and Policy Journal. 2000. Vol. 1. Issue 2 / <http://www.hawaii.edu/aplpj>).

Анализируя правовую природу Северного совета, первоначальный Устав 1952 г. которого был принят на основе совпадающих по существу резолюций парламентов стран-участниц, без заключения международного договора, В.С. Котляр констатирует, что «международное соглашение, на основе которого создается международная организация, не всегда получает традиционную форму официального многостороннего договора в письменной форме с подписями представителей стран-участниц и т.п.» (Котляр В.С. Северный совет (структура, деятельность). М., 1973. С. 19). Причем выбранный подход к учреждению «столь своеобразного органа, как Северный совет» (юридически не связывающий его членов) был во многом продиктован политическими причинами.

только и могли быть порождены соответствующими неправовыми документами.

Нежелание членов АТЭС идти дальше по пути формализации сотрудничества имело следствием то, что правосубъектность АТЭС обратилась, по сути, в *nudum potestas*, потому что не было определено содержание правосубъектности, а следовательно, нельзя считать, что такая организация обладает самостоятельной волей и действует независимо *pro proprio nomine*⁹. Причем мы говорим о той степени относительности и независимости воли, которая обычно наличествует у международных организаций как производных субъектов международного права, что проявляется в способности вступать в международные правоотношения с другими субъектами международного права, иметь права и обязанности по международному праву, создавать нормы международного права посредством заключения международных соглашений. Проблема правосубъектности АТЭС и поныне остается в том же парадоксальном паллиативном состоянии¹⁰.

Принципы деятельности, цели и компетенция АТЭС

Сеульская декларация АТЭС 1991 г. четко обозначила цели организации и спектр вопросов, подлежащих обсуждению в рамках АТЭС.

Перед АТЭС были поставлены следующие цели:

(а) поддержание роста и развития региона во имя общего блага его народов и содействие росту и развитию мировой экономики;

⁹ В то же время Секретариат АТЭС от имени и по поручению членов осуществляет ряд функций по управлению деятельностью организации. За Секретариатом также молчаливо признано ограниченное полномочие поддерживать внешние связи. В настоящее время Секретариат АТЭС активно взаимодействует с такими международными организациями, как ВТО, ОЭСР, АзБР, Всемирный банк и др. Совершать некоторые действия от имени АТЭС и его членов потенциально может председательствующее государство. Так, в 1998 г. Малайзия как председательствующее государство представила на Второй министерской конференции ВТО специальное заявление АТЭС. Но, скорее, подобные действия больше исключение, чем устоявшееся правило.

¹⁰ Вместе с тем хотелось бы еще раз подчеркнуть, что по формально-юридическим параметрам АТЭС – это именно международная межправительственная организация, что, как мы полагаем, удалось доказать. Поэтому представляется необоснованным заключение И.С. Пушкарёва и, вероятно, солидарного с ним Р.А. Каламкаряна о том, что АТЭС является параорганизацией (см.: Каламкарян Р.А. Рец. на кн.: Пушкарёв И.С. Международно-правовые вопросы деятельности форума Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества: Монография // Государство и право. 2003. № 8. С. 122-123). Автор настоящей статьи также придерживался подобной позиции. Однако более тщательное изучение и анализ официальных документов АТЭС привели к иным выводам, которые и представлены в данной статье.

(b) увеличение положительных результатов как для региона, так и для мировой экономики, являющихся следствием усиливающейся экономической взаимозависимости, в том числе путем поощрения движения товаров, услуг, капитала и технологий;

(c) развитие и усиление открытой многосторонней торговой системы в интересах экономик Азиатско-Тихоокеанского региона и всех других экономик;

(d) сокращение барьеров на пути торговли товарами и услугами и инвестиций между участниками в порядке, соответствующем принципам ГАТТ, и без ущерба для других экономик.

Сфера деятельности организации была установлена достаточно широко: «АТЭС сосредоточится на тех областях экономики, где имеется возможность реализовывать общие интересы и достигать взаимные выгоды» (п. 2 Сеульской декларации). Далее, Декларация конкретизирует компетенцию организации, обозначая ее основные направления деятельности, к которым, в частности, относятся:

(a) обмен информацией и проведение консультаций по вопросам политики и развития, относящимся к общим усилиям экономик АТЭС поддерживать рост, способствовать адаптации экономик к изменяющимся условиям и сокращать неравенство в экономическом развитии;

(b) разработка стратегий по сокращению препятствий на пути движения товаров и услуг и инвестиций в мировом масштабе и в пределах региона;

(c) содействие региональной торговле, инвестициям, движению финансовых ресурсов, развитию людских ресурсов, передаче технологий, сотрудничеству в области промышленного производства и развитию инфраструктуры;

(d) сотрудничество в отдельных секторах, таких как энергетика, окружающая среда, рыболовство, туризм, транспорт и телекоммуникации.

Для выполнения поставленных задач АТЭС должен:

(a) содействовать в определении общих интересов региона и, когда это уместно, отстаивать эти интересы в многосторонних форумах, таких как ГАТТ;

(b) содействовать пониманию позиций, интересов и опыта экономических партнеров, и особенно пониманию трудностей, с которыми они сталкиваются на мировой арене, и помогать им оставаться последовательными при принятии решений в соответствующих областях [сотрудничества];

(с) разрабатывать программы практического экономического сотрудничества с целью содействовать динамике экономического развития и повышению жизненного уровня населения во всем регионе;

(d) содействовать повышению роли частного сектора и внедрению принципов свободного рынка с целью максимизации выгод от регионального сотрудничества.

Учредители межправительственного форума АТЭС, очевидно, понимали, что корпус выносимых на обсуждение проблем будет умножаться. В Сеульской декларации прямо предусматривается, что «АТЭС будет сохранять гибкость, чтобы развиваться в соответствии с изменениями, происходящими в региональной экономике и глобальной экономической среде, и в ответ на экономические вызовы, с которыми столкнется Азиатско-Тихоокеанский регион» (п. 14).

На саммите Лидеров в Богоре (1994 г.) перед АТЭС была поставлена стратегическая цель создать к 2020 г. систему свободной торговли и инвестиций в регионе, причем развитые страны должны устранить торговые и инвестиционные барьеры к 2010 г., развивающиеся – к 2020 г. Осакая программа действий (Osaka Action Agenda – ОАА), принятая на следующем саммите Лидеров в Осаке (1995 г.)¹¹, детализовала направления и области взаимодействия членов АТЭС по достижению богорской цели, обозначив три «столпа» (базовые направления) экономического сотрудничества: торговая и инвестиционная либерализация (trade and investment liberalization); содействие торговле и инвестициям (trade and investment facilitation), составляющих часть 1 ОАА – Либерализация и содействие торговле и инвестициям (ТИЛФ)¹²; и Экономическое и техническое сотрудничество (ЭКОТЕК)¹³ – часть 2 ОАА.

¹¹ В 2001 г. была принята обновленная Осакая программа действий, которая отразила изменения, произошедшие с 1995 г., и внесла множество уточнений и дополнений в предыдущую редакцию.

¹² Торговая и инвестиционная либерализация предусматривает упразднение тарифов и нетарифных мер в торговле и ограничений на иностранные инвестиции. Работа в сфере содействия торговле и инвестициям нацелена на облегчение условий ведения бизнеса в регионе. Для этого предусмотрено принятие мер по упрощению и гармонизации таможенных процедур, содействию инвестициям, усилению защиты прав интеллектуальной собственности, обеспечению свободного движения деловых людей. В пределах направления ТИЛФ выделены 14 сфер взаимодействия: тарифы, нетарифные меры, услуги (в области телекоммуникаций, транспорта, энергетики, туризма), инвестиции, стандарты и соответствия, таможенные процедуры, право интеллектуальной собственности, политика в области конкуренции, государственные закупки,

Таким образом, Осакая программа действий предопределила компетенцию АТЭС, но очерченный в ОАА круг вопросов, входящих в сферу деятельности организации, не является исчерпывающим. Ввиду отсутствия полноценного учредительного документа, закрепляющего точную компетенцию АТЭС, сфера вопросов организации постоянно расширяется, притом не только вследствие акцентирования на новых проблемах экономического характера¹⁴, что прежде всего вменялось форуму как экономической организации (см. п. 2 Сеульской декларации АТЭС).

Во время Первой министерской встречи АТЭС были артикулированы принципы азиатско-тихоокеанского экономического сотрудничества:

• цель расширенного азиатско-тихоокеанского экономического сотрудничества состоит в том, чтобы поддержать рост и развитие региона и, таким образом, способствовать росту и развитию мировой экономики;

• при сотрудничестве необходимо учитывать неоднородность региона, включая различия социально-экономических систем и уровней развития;

дерегулирование, выполнение обязательств ВТО, включая правила о происхождении товаров, посредничество в разрешении споров, мобильность деловых людей, сбор и анализ информации.

¹³ Экономическое и техническое сотрудничество призвано смягчить диспропорции в экономическом развитии между членами АТЭС. В рамках этого направления деятельности предполагается оказание развитыми государствами экономического и технического содействия развивающимся странам региона через вспомогательные органы институциональной системы АТЭС. Причем «экономическое и техническое сотрудничество в АТЭС – это отход от отношений «донор – реципиент», проявляющийся в принятии моделей сотрудничества, которые предполагают отказ от передачи ресурсов одной экономики другой. Эти модели будут основываться на обменах информацией, знаниями и опытом» (Manila Action Plan for APEC (MAPA). Vol. 1. Introduction / <http://www.apecsec.org.sg/virtualib/history/mapa/vol1/introduc.html>). Программа ЭКОТЕК реализуется в 13 областях: сельскохозяйственные технологии; энергетика; рыболовство; развитие человеческих ресурсов; промышленная наука и технологии; инфраструктура; сохранение морских ресурсов; развитие малых и средних предприятий; телекоммуникации; туризм; содействие торговле; транспорт.

¹⁴ В сентябре 1999 г. в рамках программы Десятой министерской встречи в Окленде была проведена конференция по проблеме Восточного Тимора, а начиная с 2001 г. на саммитах Лидеров АТЭС был принят ряд деклараций и заявлений, осуждающих терроризм и предусматривающих специальные меры (экономического порядка) по противодействию терроризму. Пополнилась повестка дня АТЭС и за счет включения в нее социальной проблематики. Однако все вышеназванные неэкономические вопросы рассматриваются в пределах организации сугубо через призму их влияния на экономическое развитие.

- сотрудничество предусматривает приверженность открытому диалогу и консенсусу, уважение мнений всех участников;
- сотрудничество должно быть основано на неформальном обмене мнениями между экономикками Азиатско-Тихоокеанского региона;
- сотрудничество должно осуществляться в тех областях экономики, где оно будет отвечать общим интересам и будет взаимовыгодным;
- в интересах экономик Азиатско-Тихоокеанского региона сотрудничество должно быть направлено на усиление открытой многосторонней торговой системы; оно не должно вести к формированию торгового блока;
- сотрудничество должно быть нацелено на увеличение выгод от взаимозависимости, как в рамках региональной, так и мировой экономики, в том числе путем расширения потоков товаров, услуг, капиталов и технологий;
- сотрудничество должно дополнять, а не подменять деятельность существующих в регионе организаций, включая межгосударственные организации, такие как АСЕАН, и неформальные консультативные организации, такие как СТЭС; и
- участие экономик Азиатско-Тихоокеанского региона (в АТЭС. – В.Н.) должно оцениваться на основе интенсивности экономических связей с регионом и может быть расширено на базе консенсуса всех участников.

(Итоговое заявление Председателя Министерской встречи, Канберра, 1989 г.)¹⁵

¹⁵ Со временем некоторые из этих принципов были модифицированы. Уже в Сеульской декларации АТЭС 1991 г., воспроизведшей практически все принципы документа 1989 г., остался не воспринятым принцип, в соответствии с которым сотрудничество должно быть основано на неформальном обмене мнениями между всеми экономикками-участниками. Вместо этого Сеульская декларация внесла существенную и значимую новеллу, указав, что «АТЭС будет функционировать путем процесса консультаций и обмена мнениями между высокопоставленными представителями экономик АТЭС, основываясь на исследованиях, анализе и идеях, предлагаемых участвующими экономикками и другими соответствующими организациями, в том числе Секретариатами АСЕАН и Южнотихоокеанского форума (ЮТФ) и СТЭС» (п. 5). Тем самым Сеульская декларация, сохранив за АТЭС статус консультативного (совещательного) объединения, отказалась от прежней квалификации консультаций как сугубо неформальных.

В Сеульской же декларации впервые был зафиксирован выработанный в 1980-е гг. Советом по тихоокеанскому экономическому сотрудничеству принцип «открытого регионализма» как основание и смысл деятельности АТЭС. Правда, среди участников АТЭС нет единого понимания этого принципа. Данный принцип трактуется как 1) односторонняя либерализация; 2) сокращение торговых барьеров на основе принципа

В Осакской программе действий 1995 г. были сформулировано девять генеральных принципов АТЭС, которыми его членам следует руководствоваться для достижения поставленных в Богоре целей и выполнения ОАА: сотрудничество; прозрачность законов, правил и административных процедур, воздействующих на движение товаров, услуг и капиталов; недискриминация; всесторонность (устранение препятствий, стоящих на пути свободной и открытой торговли и инвестиций); одновременный старт, непрерывный процесс и дифференцированные сроки вхождения в систему свободной и открытой торговли и инвестиций (все государства начинают процесс либерализации одновременно, но развитые страны должны устранить торговые и инвестиционные барьеры к 2010 г., развивающиеся – к 2020 г.); воздержание от принятия мер, могущих повлечь за собой повышение уровня протекционизма; гибкость (учет уровня экономического развития каждого участника); соответствие стандартам ВТО.

Членство в АТЭС

Первоначальными членами АТЭС стали Австралия, Бруней, Индонезия, Канада, Республика Корея, Малайзия, Новая Зеландия, Сингапур, США, Таиланд, Филиппины и Япония. Во время первых министерских встреч был поставлен вопрос об участии других экономик, в том числе островных стран Океании, и особенно КНР, Гонконга и Тайваня¹⁶. Рассмотрение этого вопроса было передано Старшим должностным лицам. В п. 7 Сеульской декларации было определено, что «участие в АТЭС будет в принципе открыто для тех экономик Азиатско-Тихоокеанского региона», которые а) имеют сильные экономические связи в регионе и б) принимают цели и принципы АТЭС¹⁷. Реше-

наибольшего благоприятствования в отношении государств, не являющихся участниками форума; 3) распространение региональной либерализации на государства, не являющиеся участниками форума, на основе взаимности; 4) признание за каждым членом АТЭС права распространять региональную либерализацию на государства, не являющиеся участниками форума, на основе взаимности или на основе принципа наибольшего благоприятствования (См.: Woo Yuen Pau. APEC After 10 Years: What's Left of "Open Regionalism"? // Paper presented at APEC Study Centre Consortium "Towards APEC's Second Decade: Challenges, Opportunities and Priorities" in Auckland, New Zealand, 30 May – 2 June 1999 / <http://www2.auckland.ac.nz/apec/papers/woo.html>).

¹⁶ Все эти три экономики были приняты в состав членов АТЭС в 1991 г., причем Гонконг сохранил индивидуальное членство в организации и после 1997 г., когда эта территория перешла под суверенитет КНР. В 1993 г. полноправными членами АТЭС официально стали Мексика и Папуа – Новая Гвинея, в 1994 г. – Чили, в 1998 г. – Россия, Вьетнам и Перу.

ние о приеме новых членов принимается на основе консенсуса всех членов (п. 8). Пункт 9 Декларации допускает возможность привлечения к работе организации третьих государств и организаций на условиях, определяемых участниками АТЭС.

На Восьмой министерской встрече АТЭС в Ванкувере (1997 г.) был утвержден расширенный список критериев, которым должен удовлетворять претендент на членство:

- экономика-заявитель должна находиться в Азиатско-Тихоокеанском регионе;
- экономика-заявитель должна иметь широкие экономические связи с членами АТЭС; причем объем торговли заявителя с членами АТЭС, в процентах к его общему внешнеторговому обороту, должен быть достаточно высоким;
- экономика-заявитель должна придерживаться внешне ориентированной экономической политики;
- экономике-заявителю необходимо будет принять основные цели и принципы, определенные в различных декларациях АТЭС, особенно в декларациях, принятых на встречах экономических Лидеров;
- от удачливого заявителя потребуется выработать Индивидуальный план действий (ИПД) для [последующей] его реализации и начать участвовать в Коллективных планах действий через программы работы АТЭС (*to commence participation in Collective Action Plans across APEC work programme*) с момента вступления в АТЭС.

(Заявление Министров АТЭС по вопросам членства, Ванкувер, 1997 г.)

Как видно, претендентам на членство в организации предъявляются вполне умеренные требования. Но, чтобы ограничить чрезмерное расширение и стабилизировать число участников форума, в рамках АТЭС практикуется введение мораториев на принятие новых участников (первый мораторий был введен в 1994 г. и действовал до 1997 г.; с 1998 г. был объявлен новый десятилетний мораторий).

Консолидированные руководящие принципы по участию экономик-нечленов в деятельности АТЭС (*Consolidated Guidelines on Non-Member*

¹⁷ Хотя форум АТЭС является открытым объединением, бесконечное расширение числа участников по понятным причинам осложнило бы эффективность взаимодействия экономик объединения. Осознавая это, Министры иностранных дел и экономики, собравшиеся на очередном заседании в Бангкоке (1992 г.), выразили в Совместном заявлении обоснованное соображение, что «консолидация и эффективность должны занимать первостепенное положение, а решения о будущем участии (новых членов. – В.Н.) должны быть тщательно продуманы» (п. 28).

Participation in APEC Activities), далее Консолидированные принципы, одобренные на 14-й министерской встрече в Лос-Кабосе (октябрь 2002), перечисляют четыре категории участников в деятельности АТЭС: экономики-члены, Секретариат АТЭС, наблюдатели, «гости».

Государство – полноправный член АТЭС¹⁸ представлено на саммитах Лидеров, Министерских встречах и встречах отраслевых министров, принимает участие в выработке решений, без ограничений участвует в работе форумов, входящих в организационную систему АТЭС, – комитетах и рабочих группах, их вспомогательных органах (субфорумах), имеет полный доступ к документам АТЭС.

Несколько особое место принадлежит председательствующей экономике. Председателем организации в течение года является страна, на территории которой в данном году проводятся саммит Лидеров и встреча Министров. Председательствующая экономика определяет тематику деятельности АТЭС на срок ее председательствования (т.е. на один год). В 2003 г. председательствующей экономикой был Таиланд. На этот год основной темой организации провозглашена тема: «Мир различий: партнерство во имя будущего», а также сформулированы пять подтем: «Основанная на знаниях экономика для всех», «Обеспечение безопасности человека», «Финансовая архитектура для мира различий», «Предприятия нового роста: малые и средние предприятия и микробизнес», «Работа во имя развития». Председательствующая экономика берет на себя расходы по подготовке и проведению саммита Лидеров и встречи Министров.

Секретариат АТЭС через своих представителей имеет право присутствовать на всех заседаниях вспомогательных органов (форумов) АТЭС, Министерских встречах и встречах отраслевых министров. Участие Секретариата в работе саммитов Лидеров не предусматривается.

В работе вышеупомянутых органов (кроме саммитов Лидеров) также принимают участие наблюдатели. На сегодняшний день статус офи-

¹⁸ Полноправное членство в АТЭС официально начинается, как правило, на Министерской встрече, следующей после той Министерской встречи, на которой был достигнут консенсус о принятии новых членов. Однако до 1998 г. статус вновь принятых, но еще не обретших положение полноправных членов государств оставался не совсем ясным. В феврале 1998 г. Старшие должностные лица одобрили Руководство по участию членов-десигнаторов в качестве наблюдателей, регламентирующее принципы участия этой категории государств в деятельности форума АТЭС (причем данное Руководство было прямо адресовано принятым в 1997 г. экономикам – России, Вьетнаму, Перу).

циальных наблюдателей имеют: Секретариат АСЕАН, Совет по тихоокеанскому экономическому сотрудничеству, Секретариат Тихоокеанского островного форума.

В деятельности рабочих групп могут принимать участие «гости» – особая категория, объединяющая государства – нечленов АТЭС; региональные (универсальные) международные организации и органы; представителей бизнеса государства – участника АТЭС, не вошедших в официальную делегацию своей страны; организации, научные учреждения и экспертов, не вошедших в официальную делегацию своей страны. Консолидированные принципы регламентируют принципы и условия участия «гостей» в деятельности АТЭС¹⁹. Участие «гостей» должно базироваться на следующих принципах:

(а) решение об участии нечленов в любом форуме должно приниматься заинтересованным форумом на основе консенсуса и при условии одобрения этого решения СДП²⁰;

(б) каждая заявка/предложенное приглашение (application/proposed invitation) должна рассматриваться по существу;

(с) принципиальными критериями при рассмотрении заявок нечленов являются: соответствие возможностей заявителя решению вопросов, стоящих перед форумом, очевидная заинтересованность в регионе АТЭС и в вопросах, рассматриваемых в АТЭС, способность вносить соответствующий вклад в работу данного форума и географическое расположение заявителя;

(д) участие в форуме не должно подразумевать автоматического подтверждения будущего членства или статуса наблюдателя в любой иной деятельности АТЭС.

Касательно последнего принципа подчеркивается, что «не должно быть связи между участием в форумах АТЭС и любой заявкой на полное членство. Другими словами, участие в форуме не является ни

¹⁹ В дополняющем Консолидированные принципы Приложении о процедуре обработки заявок/предложенных приглашений на участие нечленов детально регламентируется процедура рассмотрения заявок и принятия решений вспомогательными органами (форумами) АТЭС. Пункт 12 Приложения предоставляет форумам право «устанавливать собственные условия, которыми они будут руководствоваться при технической оценке заявок/предложенных приглашений». При этом собственные критерии форума должны полностью соответствовать Консолидированным принципам.

²⁰ В 2002 г. Старшие должностные лица уполномочили форумы АТЭС на трехлетний период (до 2005 г. включительно) самостоятельно, без утверждения первых, принимать решения об участии нечленов в работе данного форума.

необходимым, ни достаточным основанием для положительного рассмотрения заявки на членство в АТЭС».

«Гостям» предоставляются определенные права и предписываются соответствующие обязанности:

1. «гости» имеют право выступать с заявлениями на заседаниях форума по вопросам, включенным в повестку дня; при этом «гости» не участвуют в процессе принятия решений;
2. председатель форума может обращаться с вопросами к «гостю» во время заседания форума;
3. «гости» могут с разрешения председателя форума получить доступ к документам по вопросам, внесенным в повестку дня заседания форума;
4. «гости» должны соблюдать конфиденциальность заседаний форума и не раскрывать содержание полученных документов;
5. «гости» должны покинуть комнату заседаний, когда обсуждается вопрос участия нечленов;
6. председатель форума может созывать закрытые заседания, исключая участие «гостей».

Два последних пункта действительны также в отношении наблюдателей²¹.

В соответствии с отдельным решением, вынесенным на Министерской встрече в Ванкувере (1997 г.), государства – нечлены АТЭС не допускаются к участию во встречах отраслевых министров.

Статус «гостя» предоставляется на трехлетний срок и может быть предоставлен повторно после прохождения установленной процедуры. (Прохождение этой процедуры не требуется для участия в одномоментных специальных мероприятиях – симпозиумах, конференциях, семинарах.) Кроме того, рабочие группы должны оценивать полезность «гостей» в деятельности данных рабочих групп и принимать это во внимание при рассмотрении вопроса о продлении статуса «гостя».

²¹ Одновременно в Консолидированных принципах указано, что содержащиеся в них положения ничего не меняют в статусе официальных наблюдателей. Отправляя своих представителей на какое-либо заседание, наблюдатели «имеют такой же полный доступ к документам и информации, какой они имеют на заседаниях Старших должностных лиц и Министерских встречах».

ДИПЛОМАТИЧЕСКОЕ ПРАВО

Некоторые аспекты превентивной дипломатии в Европе

*Архилук В.Н.**

Превентивная дипломатия имеет многообразные формы. Превентивная дипломатия выражается в различных программах, направленных на обеспечение безопасности, благосостояния и правосудия на международном и внутригосударственном уровнях, на предотвращение вооруженных конфликтов. Это предполагает действия политического, организационного, юридического, экономического характера. Превентивная дипломатия как таковая оперирует мерами, приемами и процедурами сообразно природе конфликта, его интенсивности, вовлеченности сторон, месту его развертывания и т.д. В целях урегулирования конфликтов приводятся в действие мирные средства разрешения международных споров, в особенности прямые переговоры, посредничество, механизмы Организации Объединенных Наций или региональных организаций по поддержанию и укреплению мира.

Значительное число региональных европейских организаций с их многообразными направлениями деятельности вносят свой определенный вклад в прогрессивную эволюцию социальных, экономических, структурных элементов превентивной дипломатии долгосрочного характера. Значительными по влиятельности и компетентности являются Европейский Союз (ЕС), Организация по Безопасности и Сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), Организация Североатлантического Договора (НАТО), Совет Европы (СЕ).

С точки зрения превентивной дипломатии как таковой деятельность названных организаций проявляется по-разному. О специфике пре-

* Архилук Виктория Нестеровна – к.ю.н., Молдавский Госуниверситет.

вентивной деятельности каждой из названных организаций можно судить по содержанию их учредительных актов, на основе которых принимаются конкретные действия, в том числе и превентивного характера. Определенную сложность представляют изложение и юридическая оценка военных операций, предпринятых сравнительно недавно Организацией Североатлантического Договора в бывшей Югославии. Позиции и мнения различных стран относительно этого события диаметрально противоположны и противоречивы. В целях преодоления теоретических разногласий, возникших в доктрине, утверждается, что без нанесения ущерба принципу невмешательства во внутренние дела государств необходимо следовать принципу солидарности между европейскими государствами, который, в свою очередь, предполагает наличие принципа законного кооперативного вмешательства. Многочисленные интервенции в Боснию и Герцеговину могли бы быть расценены как «новый вид кооперативного вмешательства».

Очевидно, преобразования в международной жизни потребуют изменений и в нормах права. В то же время для сохранения международного правопорядка очень важно, чтобы этот процесс проходил как можно более согласованно.

Как доказательство постоянного приведения в соответствие правовых норм требованиям времени служит особое акцентирование военно-политического сотрудничества в рамках Европейского Союза, что может носить и превентивный характер согласно Маастрихтскому договору 1992 года и Амстердамскому договору 1996 года. Для проведения общей внешней политики и общей политики безопасности предусмотрена система актов Европейского Союза, которые могут быть структурированы по пяти категориям документов и действий: принципы и общие понятия; общие стратегии; общие позиции; совместные акции; международные договоры. Мероприятия в целях обеспечения деятельности Европейского Союза превентивного характера свидетельствуют о процессе ее эволюции.

Посредством участия в реализации программ Совета Европы, взаимодействия и совместной работы с государственными органами стран – членов СЕ, с другими международными, межправительственными и неправительственными организациями, ЕС существенно дополняет многочисленные аспекты их деятельности, ориентированной на предотвращение споров и конфликтов.

Как региональное образование Организация по Безопасности и Сотрудничеству в Европе вправе вести в соответствии с положением главы VIII Устава ООН обширную превентивную деятельность.

У ОБСЕ есть обязательства поощрять защиту прав человека, основных свобод, демократии и норм права. Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека активно участвует в мониторинге выборов, издании проектов законов и поддержке гражданского общества. ОБСЕ является первичным инструментом по раннему предупреждению и предотвращению конфликтов, приостановлению или разрешению кризисов. Она учредила 12 миссий в реальных и потенциальных конфликтных зонах от Таджикистана до Балтики, от Грозного до Киева и от Грузии до Сараево. ОБСЕ держит под контролем этнические конфликты при посредстве Верховного Комиссара по национальным меньшинствам.

Способствуя сотрудничеству в области обеспечения безопасности, ОБСЕ контролирует объемы обычных вооружений, разрабатывает меры по укреплению доверия. ОБСЕ приняла Кодекс поведения, устанавливающий принципы, определяющие роль военных сил в демократическом обществе.

ОБСЕ принадлежит важная роль в наблюдении за процедурой выборов, мониторинге соблюдения прав человека, поддержании переговоров, обеспечении мер доверия и контроля над вооружениями.

Являясь визитной карточкой ОБСЕ, превентивная дипломатия нашла свое развитие в использовании данной организацией прагматических средств для проведения собственной практической деятельности.

Согласно приемам превентивной дипломатии готовность какой-либо международной структуры к предупреждению конфликтов зависит от наличия у нее соответствующих механизмов или системы быстрого реагирования, когда этого требуют обстоятельства. Быстрое реагирование выражается в политических консультациях, регулярно проводимых в рамках ОБСЕ, или в приведении в действие операций по поддержанию мира, человеческом измерении и т.п.

В целях совершенствования превентивной деятельности ОБСЕ на Стамбульской встрече в ноябре 1999 года была принята концепция РЕАКТ, нашедшая отражение в Стамбульской Декларации и Хартии европейской безопасности.

Цель программы РЕАКТ – создание оперативного Центра в рамках Секретариата ОБСЕ для обеспечения возможности сформировать

в срочном порядке, подготовить и дислоцировать группы гражданских экспертов.

Концепция РЕАКТ дополняет перечень средств и инструментов, которые могут быть использованы ОБСЕ в случае конфликтной ситуации либо в целях предотвращения потенциального конфликта.

Наряду с вышеизложенным превентивная дипломатия в рамках ОБСЕ находит сегодня выражение в использовании следующих средств и инструментов.

1. Миссии по установлению фактов и миссии докладчиков.

Это краткосрочные визиты экспертов и представителей государств – членов ОБСЕ с целью установления фактов, а в ряде случаев и для выработки рекомендаций органам ОБСЕ, уполномоченным принимать решения. Так, миссии по установлению фактов и миссии докладчиков осуществлялись для выяснения того, как государства-участники, принятые в последнее время в ОБСЕ, прогрессируют в имплементации обязательств, для проверки сведений о несоответствии действий государства – члена ОБСЕ принятым им обязательствам, для осуществления контроля в зоне конфликта. Миссии по установлению фактов и миссии докладчиков практикуются также для подготовки материалов относительно создания иных миссий и осуществления других видов деятельности.

2. Личные представители действующего Председателя.

Личными представителями действующего Председателя являются представители государств – участников ОБСЕ, назначаемые действующим Председателем в качестве помощников в случае кризиса или конфликта. Они обладают соответствующим конкретным мандатом относительно решения задач, относящихся к их компетенции, зачастую по предупреждению конфликта либо администрированию кризиса; могут быть и задачи, касающиеся имплементации предписаний в области контроля вооружений и др.

3. Специальные целевые группы наблюдателей.

Специальные целевые группы привлекаются в целях оказания помощи действующему Председателю, в частности, в целях предупреждения конфликта, администрирования кризисов и разрешения споров. Эти группы включают ограниченное число лиц – представителей государств – членов ОБСЕ. Группы формируются согласно принципу беспристрастности и эффективности.

4. Верховный Комиссар по делам национальных меньшинств.

Функции Верховного Комиссара по делам национальных меньшинств определены Решениями Хельсинкского Совещания глав государств – участников Совещания по Безопасности и Сотрудничеству в Европе 1992 года. Институт Верховного Комиссара по делам национальных меньшинств имеет двойное предназначение: а) является специализированным инструментом превентивной дипломатии; целью его мандата является предупреждение конфликтных ситуаций особого характера, затрагивающих проблемы меньшинств; б) является инструментом реализации человеческого измерения ОБСЕ в целом и предупреждения конфликтов.

Основной функцией Верховного Комиссара по делам национальных меньшинств является смягчение межгосударственной и внутригосударственной этнической напряженности уже на самом раннем этапе ее возникновения. Обычно реагирование Верховного Комиссара состоит в следующем: визиты на места событий (для прямых встреч и понимания позиций сторон); конфиденциальные рекомендации сторонам, подлежащие опубликованию только после их принятия сторонами; оказание содействия сторонам в имплементации рекомендаций ОБСЕ.

Деятельность Верховного Комиссара по делам национальных меньшинств может быть двоякой: «пассивной» и «активной». Пассивная предполагает изучение данных, полученных в результате мониторинга, включая спорадические контакты с авторитетными лицами на местах, а также контакты с другими международными организациями, результатов визитов в страну и др. Активная означает детальное исследование проблемы, визиты, контакты со сторонами конфликта, вынесение рекомендаций и осуществление заблаговременных действий.

Стратегия Верховного Комиссара по делам национальных меньшинств основывается на принципах беспристрастности, конфиденциальности и сотрудничества.

Сотрудничество, или добровольное вовлечение сторон в процесс поиска вариантов разрешения конфликта, которые удовлетворяли бы их требованиям, является наилучшим способом достижения долговременных договоренностей и способствует обеспечению сторонам максимально возможного благоприятствования.

Таким образом, деятельность Верховного Комиссара по делам национальных меньшинств по предупреждению конфликтов основыва-

ется на принципах, обеспечивающих возможность разрешения споров и достижения соглашения сторон. Наиглавнейшим принципом достижения долговременных договоренностей является их демократический характер, основанный на нормах и принципах международного права в области прав человека и прав национальных меньшинств.

Верховный Комиссар по делам национальных меньшинств поддерживает мнение, что споры зачастую возникают ввиду отсутствия механизмов конструктивного диалога между меньшинством и большинством, посредством которого могло бы быть обеспечено решение возникающих проблем. Создание таких механизмов там, где они отсутствуют, или приведение их в действие там, где они бездействуют, заслуживает внимания и поощрения.

Верховный Комиссар по делам национальных меньшинств содействует более широкому и активному участию меньшинств в общественно-политической жизни государства. Такой подход скорее обусловлен принципом интеграции, нежели ассимиляции национальных меньшинств.

Итак, можно констатировать, что деятельность Верховного Комиссара по делам национальных меньшинств может рассматриваться как классический пример превентивной дипломатии, предусматривающей несколько главных направлений деятельности, в том числе:

- обеспечение конструктивного диалога между конфликтующими сторонами;
- содействие участию национальных меньшинств в общественно-политической жизни страны;
- содействие интеграции, но отнюдь не ассимиляции национальных меньшинств;
- преодоление сложностей защиты национальных меньшинств, обусловленных больше отсутствием воли, нежели отсутствием средств.

5. Операции по поддержанию мира.

В Хельсинкском документе 1992 года предусмотрена деятельность по поддержанию мира. В нем констатируется, что поддержание мира является важным оперативным элементом общей способности ОБСЕ в предупреждении конфликтов и управлении кризисами.

Операции ОБСЕ по поддержанию мира на региональном уровне в рамках Устава ООН могут предусматривать такие виды деятельности, как наблюдение или операции по прекращению огня; наблюдение за отводом вооруженных сил; содействие в обеспечении или поддержа-

нии публичного порядка; оказание гуманитарной и медицинской помощи беженцам.

Выработаны критерии, на которых должны основываться операции ОБСЕ по поддержанию мира:

- свободное выражение согласия сторон, вовлеченных в конфликт;
- беспристрастность участников миротворческой операции.

Прежде чем будет принято решение о проведении ОБСЕ операции по поддержанию мира, должны быть соблюдены три основных условия:

- эффективное и долговременное прекращение огня;
- заключение соглашения-меморандума с заинтересованными сторонами;
- получение гарантий по обеспечению в любом случае безопасности персонала миротворческой миссии.

6. Миссии на местах.

Ввиду необходимости практической реализации превентивной дипломатии и управления кризисами ОБСЕ направляются специальные миротворческие миссии на места.

Миссии различаются по численности персонала и оперативным задачам. Общим для всех них является то, что они формируются на основе решения, принимаемого Руководящим Советом или Постоянным Советом ОБСЕ; действуют на основе меморандума и с согласия государства назначения, а в случае необходимости – и с согласия другой стороны конфликта.

В состав миссий входят дипломаты, а в отдельных случаях – и воинский персонал. Главу миссии назначает Действующий Председатель ОБСЕ. Административную поддержку осуществляет Центр по предупреждению конфликтов.

Долгосрочные миссии являются одной из разновидностей миротворческих миссий в зоне конфликта.

В настоящее время под эгидой ОБСЕ действует более десяти долгосрочных миссий. Такая миссия была развернута и в Республике Молдова 4 февраля 1993 года. Ее задачей является содействие полному политическому урегулированию конфликта на территории республики.

К функциям долгосрочных миссий относится следующее:

1. Раннее предупреждение возможности возникновения конфликта предполагает наличие информации о положении в «горячих» точках.

Информация должна быть своевременной и достоверной. Эффективное выполнение этой функции предполагает открытый и беспристрастный политический диалог с официальными представителями власти, субъектами политической жизни и гражданского общества принимающего государства.

2. Долгосрочные миссии оказывают юридическую и техническую помощь посредством консультаций или прямых рекомендаций правительству страны пребывания и по просьбе последнего. Такая помощь оказывается в основном в области человеческого измерения с акцентом на права человека, свободу слова, печати, информации, защиту прав и интересов национальных меньшинств.

3. Добрые услуги и посредничество являются основными функциями долгосрочных миссий по поддержанию мира в «горячих точках». Налаживание связей – одна из важных задач превентивной дипломатии, решаемых путем создания атмосферы доверия между сторонами и определения путей их совместной конструктивной деятельности (типа проведения «круглых столов» и т.п.). Будучи беспристрастными, члены долгосрочных миссий высказывают свою точку зрения по тем или иным обсуждаемым проблемам. На этом уровне превентивная дипломатия может проявить свой потенциал наилучшим образом.

ЕВРОПЕЙСКОЕ ПРАВО

Новый Европейский союз образца 2004 г. и международное право

*Бирюков М.М.**

1. О Договоре, учреждающем Конституцию для Европы от 18 июня 2004 г.

В последнее десятилетие «европейского строительства» всё больше сторонников набирала идея замены многочисленных учредительных договоров Конституцией Европейского союза в качестве одного консолидированного договора. Это соответствовало требованиям рядовых граждан Союза сократить и упростить учредительные документы Союза, сделать их понятными большинству населения. Неслучайно поэтому Европейский парламент ещё в 1990 г. выступил с инициативой принять Конституцию будущего Союза, а в 1994 г. разработал её первый проект.

В последние годы в поддержку принятия Конституции выступили руководители ряда государств-членов ЕС. Согласно позиции Европарламента текст Конституции Европейского союза должен быть принят в течение 2004 г., а Хартия Европейского союза об основных правах (2000 г.) стала бы одним из её разделов. В апреле 2003 г. на саммите Европейского союза в Афинах было объявлено, что проект Конституции «единой Европы» будет представлен на следующем саммите ЕС – 20 июня 1993 г. в Салониках. Процесс принятия Конституции или точнее Конституционного договора занял больше времени, чем это предполагалось, из-за особой позиции некоторых государств, выступавших против отдельных ключевых положений Договора (о федерализации

* Бирюков Михаил Михайлович – к.ю.н., профессор кафедры международного права Дипломатической академии МИД России.

Европейского союза, выборах его президента, назначении министра иностранных дел ЕС и т.д.).

Ниццкий договор (2000 г.) в качестве приложения включал Декларацию № 23, в которой содержался призыв к проведению широкой дискуссии о будущем Европейского союза. В частности, должны были быть получены ответы на вопросы об уточнении и более точном разграничении полномочий между Европейским союзом и государствами-членами, определении статуса Хартии ЕС об основных правах, упрощении текстов учредительных договоров без изменения их смысла, о роли национальных парламентов в европейской архитектуре.

Собравшись на очередное заседание в Лакене (район Брюсселя, где находится королевская резиденция) под председательством Бельгии, Европейский совет 15-ти государств-членов принял в декабре 2001 г. «Лакенскую декларацию» о будущем Европейского союза. В этом небольшом по объёму документе (6 страниц), проект которого был подготовлен так называемой «группой мудрецов», содержалась жёсткая критика демократического дефицита в Союзе, говорилось об отрицательном отношении населения государств-членов к бюрократизации европейских институтов, «вмешивающихся во всё, превращая Союз в «супергосударство»¹. В то же время в Декларации говорилось о стремлении граждан к тому, чтобы Союз играл большую роль на международной арене и обеспечивал бы им большую безопасность. Не будем забывать о том, что Европейский совет заседал вскоре после известных событий в США 11 сентября 2001 г., и в Европе ещё не прошли страх и растерянность в результате того, что даже такой военный и экономический колосс как США не сумел предупредить нападение террористов подобного масштаба.

В заключительных положениях Лакенской декларации говорилось о необходимости создать *Конвент о будущем Европы*, который должен был суммировать результаты дискуссий и представить свои рекомендации. В Декларации определялся состав, формы, организация и календарь работы Конвента.

Забегая вперёд, отметим, что Европейский Конвент (или просто Конвент), как его стали называть, превзошёл самые смелые ожидания и вместо «робких рекомендаций» выработал текст «Договора,

¹ Цит. по: Vers une Constitution europeenne. Texte commente du projet de traite constitutionnel etabli par la Convention europeenne. Presentation et commentaries par Etienne de Poncins. Paris, 2003. P.9.

учреждающего Конституцию для Европы», который с небольшими поправками был одобрен главами 25 государств-членов ЕС 18 июня 2004 г. в Брюсселе.

Общепризнанным является то, что вышеупомянутый Конституционный договор, как и предыдущие учредительные акты, представляет собой «договор в классическом смысле слова, как это понимается международным правом»². Он был подготовлен Конвентом – международной конференцией, по своему составу выходящей за пределы Европейского союза. Здесь уместно напомнить, что 13 государств, представители которых участвовали в работе Конвента, в тот период (2002-2003 гг.) не были членами ЕС. Договор, подписанный главами участвовавших в Конвенте государств, должен пройти процедуру ратификации либо референдума, в зависимости от внутреннего законодательства подписавшей Договор страны. Согласно различным источникам, вступить в силу данный Договор может после завершения процедур ратификации в 2006-2009 гг. А пока Европейский союз переживает переходный период, в который действуют прежние учредительные договоры. В то же время происходит частичная перестройка деятельности, функций и полномочий институтов ЕС в соответствии с новым Договором, учреждающим Конституцию для Европы.

Конвент собрался на своё первое заседание 28 февраля 2002 г. и завершил работу 18 июля 2003 г., проведя в течение 17 месяцев 26 заседаний общей длительностью в 52 дня. В этом международном форуме участвовали 105 представителей из 28 государств (15 государств – членов ЕС и 13 стран – кандидатов на вступление). В Конвент вошли члены правительств вышеуказанных государств (преимущественно министры иностранных дел), национальные парламентарии (56 человек плюс их заместители, итого: 112 представителей)³, делегация Европейского парламента из 16 человек и такого же числа заместителей и представители Европейской Комиссии – два комиссара и два их заместителя. Следует отметить, что, несмотря на свою малочисленность, члены Европейской Комиссии оказывали большое влияние на ход дискуссий в Конвенте. Широкую известность приобрёл эпизод, когда Ко-

² Vers une Constitution europeenne... Р. 77; Энтин Л.М. также пишет о «договорном происхождении проекта Конституции». См. О проекте Конституции Европейского Союза. // МЖМП №1. 2004. С. 86-87.

³ Впервые в истории европейской интеграции национальные парламенты в лице своих представителей были приглашены принять участие в разработке структурных реформ Европейского союза.

миссия опубликовала в ноябре 2002 г. свой проект Конституционного договора. Подготовленный в «федералистском духе» данный проект был без промедлений отвергнут членами Конвента в пользу того проекта, который учитывал суверенные устремления большинства⁴.

Заместители не считались полноправными участниками Конвента и должны были замещать их лишь в случае отсутствия. На практике, возможно, чтобы быть постоянно в курсе обсуждаемых вопросов заместители практически постоянно находились на заседаниях, занимая специально отведённые им места, активно участвовали в деятельности его рабочих групп. Они имели право выступать только после завершения дискуссии полноправными участниками. Отсюда реальное число участвовавших в работе Конвента, включая наблюдателей⁵, значительно превышало официально называемую цифру в 105 человек. Председателем Конвента Европейский совет назначил известного политического деятеля, бывшего президента Франции Валери Жискар д'Эстена.

Заседания Конвента проходили в помещениях Европарламента в Брюсселе. Ниже мы приводим в краткой форме основные итоги работы Конвента, зафиксированные в «Договоре, учреждающем Конституцию для Европы». Данный Договор для краткости именуется Конституционным договором или просто Конституцией.

• Европейский союз в своём развитии сделал ещё один крупный шаг юридического и политического характера. Конвенту удалось вместо многочисленных учредительных договоров, основными из которых были Договор о ЕЭС (1957), Маастрихтский договор о Европейском союзе (1992), дополненный Амстердамским (1997) и Нишским (2000) договорами, подготовить единый текст, включивший или заменивший положения вышеуказанных договоров.

Конституционный договор (Конституция) включает четыре части. В первой части, насчитывающей 59 статей, даются определение, цели (предназначение), принципы нового Союза, которым он привержен и которые должны быть критериями для приёма в Союз новых государств-членов. В этой же части уточняются полномочия Союза и государств-членов, конкретизируются принципы функционирования обновлённой институциональной системы, определяется правовой статус нового интеграционного объединения.

⁴ См. *Vers une Constitution europeenne...* P. 21.

⁵ Наблюдатели были от ряда совещательных органов Европейского союза, в том числе от Экономического и социального комитета и Комитета регионов.

Как и предполагалось ранее, вторая часть представляет собой текст Хартии Европейского союза об основных правах (54 статьи), который почти без изменений вошёл составной частью в Конституционный договор. Напомним, что Хартия была торжественно провозглашена и подписана в Ницце 7 декабря 2000 г., и одна из основных проблем, которая была связана с этим документом, состояла в том, как придать ему обязательную юридическую силу. Как представляется, одновременно с вступлением в силу всего Конституционного договора обязательный юридический характер приобретёт и Хартия как его составная часть.

Наиболее объёмная часть Договора – третья (342 статьи) озаглавлена «Политики⁶ и функционирование Союза». За исключением глав, посвящённых отношениям Союза с третьими странами, а также продвинутому сотрудничеству и пространству свободы, безопасности и законности, третья часть воспроизводит без особых существенных изменений основные положения действующих учредительных договоров. Работа, которая производилась по третьей части, в основном была связана с усовершенствованием редакции и приведением в логическое соответствие положений из различных договоров. При этом участники Конвента сочли полезным одновременно с номерами статей нового Договора привести рядом, в скобках, соответствующие, связанные с ними статьи Договора о Европейском союзе (1992) и Договора о Европейском сообществе (1992). Напрашивается вывод о том, что участники Конвента не имели полномочий от своих государств в отношении пересмотра существа, целей и содержания вопросов, содержащихся в третьей главе (внутренний рынок, экономическая и валютная политика, другие общие политики и т. п.). К тому же, учитывая относительно небольшой период подготовки Конституционного договора, участники Конвента были бы просто не в силах разработать новые стратегические направления европейской интеграции для включения их в готовящийся Договор.

Наконец, четвёртая часть, состоящая из десяти статей, в частности, говорит об упразднении всех других учредительных договоров с момента вступления в силу данного Конституционного договора. В ней содержатся также статьи о правопреемстве нового Союза по отношению к правам и обязательствам Европейского сообщества (1992) и Европейского союза (1992), о процедуре пересмотра Договора, о по-

⁶ Имеются в виду общие политики.

рядке его вступления в силу. Согласно статье IV-9, Договор, учреждающий Конституцию, бессрочный.

К Договору приложены пять Протоколов и три Декларации.

Из выше написанного ясно, что новый Договор – довольно сложный документ. Он не содержит сплошной нумерации статей. Каждая часть сохраняет отдельную нумерацию. При этом, например, «Статья I-4» означает четвёртую статью части I Договора.

Как представляется, создание единого, консолидированного Договора, разбивка текста подробно на части, главы, разделы, подразделы и, в частности, указанная нумерация статей облегчают поиск и восприятие необходимых статей для специалистов. В то же время можно согласиться с профессором Л.М. Энтиным, который пишет, что «задача упрощения действующих конститутивных текстов и их большей доступности для населения вряд ли оказалась решенной»⁷.

Очевидно, что сложный, эклектичный характер нового Договора является результатом столкновений и компромиссов не только различных национальных интересов, но и интересов «федералистов», выступавших в период работы Конвента за преобразование Европейских сообществ и нынешнего Европейского союза в федерацию, и сторонников максимального сохранения суверенных полномочий у государств-членов.

Объединение (слияние) учредительных договоров в один консолидированный текст кладёт конец структуре Европейского союза, включающей «три опоры» – Сообщества, Общую внешнюю политику и политику безопасности (ОВПБ) и Сотрудничество полиций и судебных органов (СПСО). Ликвидация юридических различий между Европейским сообществом (1992) и Европейским союзом (1992) позволяет новой международной интеграционной организации, которая сохранила прежнее наименование – «Европейский союз», обрести статус юридического лица и международную правосубъектность. Так в статье I-6 нового Договора прямо говорится: «Союз является юридическим лицом»⁸, а статья III-225 гласит:

⁷Энтин Л.М. Указ. соч. С. 88.

⁸Ввиду отсутствия официального перевода перевод статей Конституционного договора 2004 г. сделан автором данной статьи (М.Б.) путём сопоставления французского и английского текстов. Следует отметить, что большая часть документов и заключительный проект Конституционного договора были составлены на французском языке и лишь, затем переведены на другие языки. Объясняется этот факт тем, что большинство редакторов – сотрудников Секретариата Конвента были юристами, для которых

«1. Союз может заключать соглашения с одним или несколькими третьими государствами или международными организациями, когда Конституция это предусматривает либо когда заключение соглашения необходимо для реализации в рамках политик Союза одной из целей, зафиксированных Конституцией, либо когда это предусмотрено обязательным юридическим актом Союза или затрагивает внутренний акт Союза.

2. Соглашения, заключённые Союзом, обязывают институты Союза и государства-члены».

Рассуждая о Европейских сообществах как юридических лицах, профессор А.Я. Капустин совершенно правомерно трактует это как правосубъектность по внутреннему праву государств-членов⁹. То есть Сообщества в качестве юридических лиц могут приобретать и отчуждать движимое и недвижимое имущество, выступать стороной в судопроизводстве. Теперь это можно отнести и к Европейскому союзу образца 2004 г.¹⁰

В том, что касается международной правосубъектности, в отечественной и зарубежной специальной литературе имеются различные суждения о наличии этого качества у Европейского союза 1992 г.

Некоторые российские юристы считают Европейский союз (1992) субъектом международного права¹¹. Другие придерживаются точки зрения, согласно которой действующий Союз не обладает собственной международной правосубъектностью¹². Третьи не имеют определённого мнения на этот счёт, хотя, как кажется, склоняются к наделению Европейского союза (1992) международной правосубъектностью¹³.

В то же время мало у кого возникают сомнения по вопросу, обладают ли международной правосубъектностью Европейские сообщества и, в частности, Европейское сообщество (1992). Ответ на этот вопрос в основном даёт положительный.

французский язык был рабочим. Немаловажным фактором была также национальная принадлежность Председателя Конвента, сыгравшего значительную роль в подготовке текста Конституционного договора.

⁹ Капустин А.Я. Европейский союз: интеграция и право. М. 2000. С. 43.

¹⁰ Как известно, Европейский союз, учреждённый в 1992 г., прав юридического лица не имел.

¹¹ См., например, Международное право: Учебник. Отв. ред. проф. Г.В. Игнатенко и проф. О.И. Тиунов. М. 2001. С. 340.

¹² Капустин А.Я. Указ. соч. С. 53, 54, 55.

¹³ Шеленкова Н.Б. Европейская интеграция: политика и право. М. 2003 С. 125-132.

Что же касается нового Европейского союза 2004 г., то, как уже отмечалось, согласно статье IV-3 Конституционного договора, он унаследовал от Европейского сообщества и Европейского союза (1992) все права и обязательства, в том числе общепризнанную международную правосубъектность Европейского сообщества.

• В Конституционном договоре ясно изложены цели и ценности созданного им Союза. Среди ценностей, согласно статье I-2, названы «уважение человеческого достоинства, свобода, демократия, равенство, правовое государство, а также соблюдение прав человека».

Цели Союза перечислены в статье I-3. Данная статья отвечает на главные вопросы: «Зачем нужен Союз? Каковы цели, для достижения которых объединяются более 450 млн. жителей Европы из 25 государств?»

Статья I-3 является ярким примером упрощения и синтеза положений о целях предыдущих организаций, содержащихся, в частности, в статье 2 Римского договора о ЕЭС (1957), статье 2 Договора о Европейском союзе (1992) и статье 2 Договора о Европейском сообществе (1992). Следует отметить в то же время, что ряд целей ранее учреждённых Европейских сообществ определялись положениями, расположенными в разных частях учредительных договоров. Ниже мы приводим основные положения статьи I-3 Конституционного договора.

1. «Союз имеет целью укреплять мир, свои ценности и благосостояние своих народов.

2. Союз предлагает своим гражданкам и своим гражданам пространство свободы, безопасности и законности без внутренних границ, а также единый рынок, свободный и честный.

3. Союз способствует долговременному развитию Европы, основанному на сбалансированном экономическом росте, высоко конкурентной, рыночной, социальной экономике, которая ведёт к полной занятости, социальному прогрессу и высокому уровню защиты и улучшения качества окружающей среды. Она способствует научному и техническому прогрессу...

Союз уважает богатство своего культурного и языкового разнообразия и заботится о сохранении и развитии европейского, культурного наследия.

4. В своих отношениях с остальным миром Союз утверждает и реализует свои ценности и интересы. Он способствует миру, безопасности, долговременному развитию планеты, солидарности и взаимному

уважению народов, свободной и справедливой торговле, ликвидации бедности и защите прав человека, в особенности прав детей, а также строгому соблюдению и развитию международного права, в частности, соблюдению принципов Устава Организации Объединённых Наций.

5. Эти цели достигаются надлежащими средствами в соответствии с полномочиями, переданными Союзу согласно Конституции».

В этой относительно большой статье содержится ряд важных положений, прямо касающихся темы настоящей работы. Поэтому мы будем возвращаться к её анализу в нашей статье. Однако, трудно избежать соблазна и, имея в виду отдельные слишком «пафосные» положения выше приведённой статьи I-3 с учётом нынешней «инфляции» высоких слов и деклараций, хочется привести пример её критики со стороны, в частности, британских разработчиков текста Конституционного договора. Как об этом написал Этьен Понсэн, юрист, член Секретариата Конвента, представители Великобритании называли статью I-3 «новогодней ёлкой» («Christmas tree»), увешанной многочисленными украшениями¹⁴.

Несмотря на это скептическое замечание, из анализируемой статьи вытекают следующие весьма серьёзные выводы:

- цели, приведённые в данной статье, носят руководящий характер и определяют и ограничивают компетенцию Союза как новой международной организации;

- в то же время при внимательном рассмотрении среди общих целей перечисляются так называемые частные цели, вытекающие из секторальных общих политик – сельскохозяйственной, в области защиты окружающей среды, транспортной, социальной, экономической и др. Подробнее эти цели фигурируют в наименованиях соответствующих разделов части III Конституционного договора, названной «Политики и функционирование Союза». С точки зрения нашего исследования даже перечисление общих политик Европейского союза даёт понятие об объёме полномочий, переданных государствами-членами Европейскому союзу, а точнее его брюссельским институтам, что тесно связано с проблемами, связанными с ограничением суверенитета государств-членов Европейского союза.

Учитывая ограниченные рамки статьи, позволим себе лишь некоторые замечания.

Не следует упускать из виду, что цели Союза, как общие, так и частные, направлены в будущее. Многого ещё нет. Возьмём в качестве

¹⁴ Vers une Constitution europeenne...P. 89.

примера цели социального характера, связанные с понятием «объединённой социальной Европы». Над социальными вопросами работала XI-я рабочая группа Конвента¹⁵. Её члены не хотели, чтобы общая социальная политика являлась частью общей экономической политики. Эта группа добивалась автономной социальной политики и особых социальных целей Союза. Пока, правда, в Европейском союзе нет ни общей социальной, ни общей экономической политик. Тем не менее, членам Конвента из XI-й рабочей группы удалось в перечень целей нового Союза включить понятия «долгосрочного развития» «социальной, высоко конкурентной рыночной экономики», «социальной справедливости», «полной занятости» вместо «высокого уровня занятости», как это записано в прежних учредительных договорах. Данные положения представляют суть «европейской социальной модели», то есть модели, при которой экономическое развитие способствует сплочённости населения и социальному прогрессу. Считается, что эта европейская модель, наиболее яркими примерами которой, считаются французская и германская экономики, отличается от моделей азиатского или американского развития.

Хотелось бы также обратить внимание на упоминание целей культурного характера: «Союз уважает богатство своего культурного и языкового разнообразия...». Это явно напоминание о том, что новый Союз будет состоять из самостоятельных государств-членов.

Цели, связанные с отношениями с остальным миром, детализируются впоследствии в статьях, посвящённых Общей внешней политике и политике безопасности (ОВПБ).

Главный же вывод, вытекающий из анализа статей, посвящённых ценностям и целям Союза, заключается в том, что, очертив более или менее ясно выдвигаемые ценности и цели, тем самым архитекторы интеграции провозгласили на долгие годы модель развития европейской цивилизации, которая, как нам представляется, основывается на существовании самостоятельных, суверенных государств, а не на едином федеративном государстве.

• Члены Конвента завершили дискуссию о судьбе Хартии Европейского союза об основных правах. Её содержание было интегрировано

¹⁵ После завершения так называемой «фазы заслушивания мнений» (февраль – сентябрь 2002 г.) в работе Конвента наступила «фаза изучения и разработки» текстов по разделам Конституционного договора, для чего было создано всего одиннадцать рабочих групп. Как раз XI-я группа занималась вопросами «социальной Европы».

в текст Договора, учреждающего Конституцию для Европы. Тем самым положениям Хартии после вступления всего Договора в силу будет придан обязательный юридический характер.

- Конституционный договор уточнил и разграничил полномочия между Союзом и государствами-членами.

- Договор упростил и уменьшил количество видов применяемых в праве Европейского союза юридических актов. Вместо более чем полутора десятков наименований правовых документов, имеющих хождение в нынешнем Европейском союзе, новый Договор предусматривает шесть видов актов: европейский закон, европейский закон – рамка, регламент, решение, рекомендация и мнение. Лишь два первых документа обладают юридически обязательной силой.

- Национальные парламенты наделяются правом участия в институциональной системе Европейского союза. Тем самым они приобретают право более эффективно контролировать действия своих правительств на европейском уровне. Они также смогут осуществлять прямой контроль над соблюдением принципа субсидиарности в праве Европейского союза. Это шаг назад от принципа наднациональности в сторону межгосударственного управления Европейским союзом.

В нынешнем Европейском союзе Комиссия направляет законодательные предложения правительствам государств-членов, которые должны информировать о них свои национальные парламенты. Это ставит парламенты государств-членов в неравное положение с правительствами и ослабляет их роль в общеевропейской архитектуре. Согласно «Протоколу о роли национальных парламентов в Европейском союзе», приложенному к новому Договору, Комиссия обязуется направлять все документы, которые она представляет Европарламенту и Совету министров, одновременно прямо в национальные парламенты. Таким образом, впервые в истории европейской интеграции национальные парламенты наделяются правом одобрять или блокировать предложения Европейской комиссии. Для этого в пункте 4 выше упомянутого Протокола предусмотрен срок в шесть недель, в течение которого национальный парламент информирует своё правительство о принятой позиции по предложению Комиссии. В случае несогласия с предложением включается так называемый «механизм раннего предупреждения», предусмотренный следующим «Протоколом о применении принципов субсидиарности и пропорциональности». Так в пункте 5 Протокола записано положение о том, что в случае несогласия

с предложением Комиссии, любой национальный парламент либо его палата направляют Председателям Европарламента, Совета министров и Комиссии мотивированное мнение, разъясняющее отрицательную по отношению к предложению позицию. Комиссия согласно пункту 6 данного Протокола может снять своё предложение, либо изменить его, либо продолжать настаивать на нём. В последнем случае национальный парламент может обратиться за решением вопроса в Суд ЕС.

- Конституционный договор укрепил военную составляющую Европейского союза. В частности, он предусмотрел создание Европейского агентства вооружений, подчиняющееся Совету министров (статья III-212). Так называемые «продвинутые» государства-члены могут подписать между собой соглашение о взаимной обороне.

- Расширяются полномочия Евроюста¹⁶ (статьи III-174, III-175) и Европола¹⁷. Предусматривается возможность создания «Европейской прокуратуры» на основании Евроюста с участием государств-членов, выступающих за продвинутое сотрудничество.

- Укрепляется «экономическое управление» зоной евро, в частности, в результате создания Еврогруппы, в которую будут входить министры 13 государств-членов, составляющих зону евро, представители Комиссии и Центрального европейского банка. Еврогруппа создаётся на основании приложенного к Конституционному договору «Протоколу о Еврогруппе».

- Среди целей Союза особо отмечается обязательство уважать «богатство его культурного и языкового разнообразия» (I-3 пункт 3, последний абзац). (Впрочем, указанное положение не раз встречается в различных разделах Договора). Заключение соглашений, которые могли бы нанести этому разнообразию ущерб, допускается только на основе голосования единогласием (то есть с согласия всех государств-членов). Смысл последнего положения в том, что любое государство-член, которое сочтёт, что соглашение по выше указанному вопросу нанесёт ему ущерб, сможет наложить вето на его заключение.

- Конституционный договор с 2009 г. вводит упрощённый характер принятия решений в Европейском совете и Совете министров в результате нового определения квалифицированного большинства. Оно

¹⁶ Европейская судебная сеть. В задачу Евроюста входит усиление сотрудничества национальных органов различных государств-членов по борьбе с серьёзной преступностью, в том числе на основании информации Европола.

¹⁷ Европейское полицейское ведомство.

будет определяться как большинство государств-членов, представляющих три пятых населения Европейского союза. Как известно, сейчас подсчёт квалифицированного большинства имеет более сложный характер и базируется на трёх различных критериях.

- Если до сих пор Европейский совет считается руководящим политическим органом, который не принимает юридически обязательных решений, новый Договор включает его в число институтов ЕС, что означает наделение Европейского совета правом принятия юридически обязательных актов. Председатель Европейского совета, он же президент Европейского союза избирается на срок 2,5 года вместо шести месяцев на основании ротации, как это происходит по настоящий момент.

- Усиливается роль Европейского парламента. Его численность устанавливается в 736 человек.

- Во главе Совета министров избирается председатель сроком на один год. При принятии законодательных актов Совет министров проводит публичные (открытые) заседания. В этом случае он называется «Советом по общим и законодательным делам».

- Усиливаются полномочия Европейской комиссии. Вокруг вопросов о её полномочиях и составе острые дискуссии продолжались до самого момента подписания Конституционного договора 18 июня 2004 г. В окончательном варианте текста Договора в **статье I-25: Европейская комиссия**, в частности, в пункте 5 записано следующее: «Первый состав Комиссии, назначенный во исполнение Конституции, включая её Председателя и Министра иностранных дел Союза, который будет одним из её вице-председателей, включает гражданина каждого государства-члена».

Здесь следует отметить, что даже в последнем варианте проекта Конституционного договора утверждалось, что состав Комиссии сокращается до коллегии в 15 человек, избираемых на основе принципа ротации. Это означает, что поправки вносились непосредственно перед подписанием Конституционного договора. Во многих зарубежных источниках предполагалось, что, в крайнем случае (то есть при упорном сопротивлении отдельных государств) к вышеуказанному порядку – избранию на принципе ротации – Европейская комиссия подойдёт к 2009 г., когда истечёт срок её мандата. Однако в окончательном варианте Договора (статья I-25 пункт 6) положение о составе Комиссии звучит следующим образом: «По окончании мандата Комиссии,

упомянутой выше в пункте 5, Комиссия будет составлена из количества членов, включая Председателя и Министра иностранных дел Союза, соответствующего двум третям числа государств-членов, если только Европейский совет единогласным голосованием не примет решения об изменении этой цифры.

• Из вышесказанного также следует, что помимо Президента Европейского союза, избираемого на 2,5 года, в новом Европейском совете будет Министр иностранных дел, который заменит Высокого представителя по внешней политике и политике безопасности и Европейского комиссара по внешним делам. Он будет заместителем (вице-председателем) Европейской комиссии и в этом качестве должен координировать её внешнеполитическую деятельность. Министр иностранных дел будет одновременно зависеть от Совета в том, что касается ОВПБ. В распоряжении Министра будет находиться Европейская служба по внешнеполитической деятельности (подразделение Комиссии). Данная Служба будет создана на основе приложенной к новому Договору «Декларации о создании Европейской службы по внешнеполитической деятельности» и будет состоять из сотрудников генерального секретариата Совета министров, Комиссии и откомандированных сотрудников дипломатических служб государств-членов.

Завершая краткое описание деятельности Конвента и характера подготовленного им Конституционного договора, следует подчеркнуть прозрачность («транспарентность») работы этого международного форума. Его заседания были открыты для публики. Он открыл сайт в Интернете (european-convention.eu.int). В Конвент поступило более 1200 предложений от различных неправительственных организаций, экономических, религиозных и университетских кругов. Чтобы вовлечь в процесс европейских реформ молодёжь, Валери Жискар д'Эстен предложил созвать также Конвент молодых по образцу Конвента «взрослых». Для этого каждый член Конвента должен был подобрать одного участника в состав Конвента молодых в возрасте от 18 до 25 лет. И такой Конвент молодых состоялся с 10 по 12 июля 2002 г. Впоследствии ряд руководителей и участников Конвента молодых продолжили работу в составе Конвента «взрослых», участвовали в дискуссиях, вносили поправки в текст проекта Договора, некоторые из которых были приняты.

Всё это говорит о том большом внимании, которое уделялось мнениям различных представителей гражданского общества, отношению

различных общественных кругов к Конвенту и выработанному им документу.

2. Новый Европейский союз, и вопросы суверенитета государств-членов.

Статья I-1 Конституционного договора, названная «Учреждение Союза» гласит:

«1. Появившаяся в результате стремления граждан и Государств Европы строить своё общее будущее данная Конституция учреждает Европейский союз, которому Государства-члены передают полномочия для достижения своих общих целей. Союз координирует политики Государств-членов, направленные на достижение этих целей, и осуществляет в коммунитарной форме передаваемые ими полномочия.

2. Союз открыт для всех европейских Государств, которые уважают его ценности и обязуются совместно проводить их в жизнь».

Итак, в данной статье Договора провозглашается учреждение новой организации – Европейского союза и раскрываются некоторые его основные черты.

Здесь, возможно, уместно пояснить точку зрения автора о данном втором по счёту Европейском союзе как новой международной организации. Дело в том, что с самого начала работы Европейского Конвента его члены пытались решить вопрос о наименовании организации, которую они стремились учредить. В подготовительных материалах Конвента чаще всего фигурировали четыре названия: «Соединённые Штаты Европы», как это предлагали в своё время писатель Виктор Гюго и британский политический деятель Уинстон Черчилль, «Европейское сообщество», «Европейский союз», «Единая Европа». От первого варианта члены Конвента отказались, поскольку он слишком напоминал название государства Соединённые Штаты Америки, а европейцы не хотели быть обвинёнными в слепом следовании заокеанскому примеру. Наименование «Европейское сообщество» было отведено, поскольку напоминало скорее начало «европейского строительства» с его Сообществами и могло создать впечатление отхода в интеграции назад. Оставался выбор между «Единой Европой» и «Европейским союзом». Любопытным фактом является то, что Председатель Конвента Валерии Жискар д'Эстен, пользовавшийся большим авторитетом среди членов Конвента и в целом среди европейской общественности, активно выступал за вариант «Единая

Европа» («Europe unie», «United Europe»). Он заявлял, в частности, выступая против названия «Европейский союз», что различных Союзов много: «Союз велосипедистов», «Почтовый союз» и т. д. Многие члены Конвента были против варианта, избранного своим Председателем. В ряде источников приводился пример с выступлением на Конвенте британского представителя М. Эйна, заявившего, что словосочетание «United Europe» напоминает ему название известного футбольного клуба «Manchester United».

В результате длительной дискуссии большинство членов Конвента пришли к соглашению в пользу уже известного и устоявшегося наименования «Европейский союз», хотя могло случиться и по-иному.

Начальная редакция Конституционного договора, которая была представлена Конвенту его президиумом, гласила: «Появившаяся в результате стремления народов Европы строить своё общее будущее, настоящая Конституция учреждает Союз...». Данная редакция была подвергнута критике со стороны большинства членов Конвента, которые подчёркивали, что, исходя из принципов международного права, суверенитет и право передачи суверенных полномочий могут быть присущи только государствам как главным субъектам международного права. Поэтому в окончательной редакции приведённой выше статьи I-1 именно государства играют центральную роль, учреждая Союз и передавая ему свои полномочия для достижения общих целей¹⁸. В то же время в порядке компенсации по требованию ряда членов Конвента в окончательный текст первой статьи было включено положение о том, что «стремление строить общее будущее» присуще не только государствам-членам, но также и «гражданам». Таким образом, уже в первой фразе Договора скрыта его двойственная природа и двойственный источник законности. Европейский союз является союзом государств и союзом граждан. Эта двойственность пронизывает весь Договор, в том числе положения об институциональной структуре. Если Совет министров представляет в Союзе государства, то Европейский парламент — граждан.

В то же время анализ первой статьи Договора показывает, что так называемые «федералисты» потерпели поражение. С учётом того, что далеко не все круги европейской общественности придерживаются «федералистской» концепции развития европейской интеграции, можно сделать вывод, что верх одержала более умеренная точка зрения,

¹⁸ См. подробнее *Vers une Constitution europeenne...* P. 80.

откладывающая до более далёких времён решение такого политического деликатного и щекотливого вопроса, как преобразование Европейского союза в Европейскую федерацию. Как представляется, такое положение сохранится на долгие годы, если не на десятилетия, на которые рассчитано действие Конституционного договора. Дело в том, что в начальной версии первой статьи указывалось, что «Союз... осуществляется **в федеральной форме**»¹⁹ определённые общие полномочия». Одно упоминание термина «федеральный» вызвало резкое негодование в Англии. Британские представители, и, прежде всего, премьер – министр Великобритании Тони Блэр, активно выступили за исключение слова «федеральный» из текста проекта Договора. Британцев поддерживали представители ряда стран-кандидатов на вступление в ЕС и скандинавских государств. Вызвавший горячие споры термин был заменён словосочетанием – «в коммунитарной форме» («sur le mode communautaire – франц.; «community way» - англ.). Здесь следует отметить, что с точки зрения международного права избранная формула мало, что говорит исследователю. В данном эпизоде ясно только, что Конвент не пожелал, чтобы учреждаемый Союз был связан какими – либо «федеральными» обязательствами. Что означает «коммунитарная форма» реализации полномочий, покажет практика.

О поражении сторонников федералистских теорий свидетельствует также то, что из окончательного варианта важнейшей первой статьи, раскрывающей суть новой учреждаемой организации, исчезло словосочетание «Всё более сближающийся Союз» («Union sans cesse plus étroite» - франц.; «ever closer Union» - англ.), что интерпретировалось многими как слияние, в конце концов, европейских народов в единое государство. Президиум Конвента, вовсе не уверенный, что именно это будет происходить с Союзом в ближайшие десятилетия, исключил вышеуказанное сочетание из первой статьи по требованию Великобритании, Ирландии, Дании и ряда других стран.

Членов Конвента примирило то, что данная идея в несколько изменённом, смягчённом варианте осталась в преамбуле Договора, и она также присутствует в преамбуле Хартии ЕС об основных правах, которая, как это уже отмечалось, была включена в текст Конституционного договора в виде его части II.

На межгосударственный характер нового Союза указывает то, что согласно пункту 2 первой статьи члены Союза могут быть только

¹⁹ Выделено мной – М.Б.

государства. Данное положение воспроизводит смысл статьи 49 Договора о создании Европейского союза (1992). Условия присоединения к новому Союзу определяются двумя основными принципами – географическим («государство – кандидат должно быть европейским») и политическим («государство должно быть демократическим, разделяющим общие ценности Союза»). Эти принципы содержатся в Договоре о создании Европейского союза (1992), в частности, в его статьях 6 и 49.

Включение положения об условиях присоединения в первую статью в отличие от Маастрихтского договора (1992), где данное положение находилось в самом конце текста (ст. 49), можно трактовать как признак открытости новой организации и как сигнал, приглашающий отвечающие необходимым критериям страны к вступлению в неё.

Интересно сравнить порядок вступления в новый Европейский союз с порядком присоединения к интеграционному Сообществу – ЕЭС на заре европейской интеграции на основе Римского договора (1957). Это важно в рамках данной статьи, чтобы ответить на вопрос, удаляется ли исследуемое интеграционное объединение от международного права или наоборот всё больше старается действовать в рамках международно-правового поля. Это тем более любопытно, что с позиции категорий членства в международной организации подобное исследование по отношению к европейскому праву производится впервые.

Согласно ст. 237 Римского договора о создании ЕЭС (1957) формально членство в Сообществе было открыто для всех европейских государств: «Любое европейское государство может заявить о своём желании присоединиться к Сообществу». Таким образом, с точки зрения географического определения круга государств-членов, Сообщество, которое определило основные направления западноевропейской интеграции, с самого начала носило региональный характер²⁰. Это то, что лежало на поверхности в смысле выделения критериев членства в ЕЭС. Как это было показано выше, в новом Конституционном договоре (2004) географический критерий для приёма в Европейский союз сохранился.

При анализе Римского договора 1957 г. по вопросу о членстве в отечественной литературе делался вывод о существовании на практике второго более важного критерия – по идеологическому или политическому признаку. Он получил наименование «социально-политического критерия»²¹. В Римском договоре прямо о нём нигде не говори-

²⁰ Морозов Г.И. Международные организации. М., 1974. С. 64.

лось. Более того, ст. 222 Договора оставляла за его участниками право определять свою систему собственности. Возможность применения этого права на практике вызвала серьёзные сомнения. Если предположить, что какой – либо из участников Римского договора попытался бы изменить способ производства, или какое – либо из социалистических государств попыталось бы подать заявку на вступление в ЕЭС, можно было с уверенностью предсказать негативную реакцию Сообщества на подобные действия.

Очевидно, что в рассматриваемый исторический период ЕЭС было региональной закрытой экономической группировкой государств, обладавших однородной социально-политической основой.

Возникает вопрос, могло ли Европейское экономическое сообщество применить к своему государству – нарушителю правовую санкцию, например, в виде исключения его из Сообщества. Ответ на это в период существования ЕЭС мог бы быть только отрицательным. Как известно, Римские договоры 1957 г. о ЕЭС и Евратоме были бессрочны и не предусматривали выхода государств из Сообществ.

Тогда считалось, что экономическая интеграция носит необратимый характер. «По мере усложнения экономической жизни, – писал, например, известный отечественный экономист Ю.В. Шишков, – экономическое общение между странами становится всё более комплексным и многогранным. Эта комплексность представляет собой не просто растущее число видов сотрудничества, а всё более сложное их взаимопроникновение и переплетение... Следовательно, экономические связи не просто множатся количественно, возникает качественно новое явление – единый, внутренне тесно взаимосвязанный поток международных хозяйственных связей, расчленив который на составные части можно разве что теоретически»²¹.

Тезис о необратимости интеграционных процессов являлся, видимо одним из объяснений того, что Римские договоры были бессрочны и не предусматривали выхода государств из Сообществ. Стало быть, можно предположить, что право выхода было несовместимо со статусом государства – члена ЕЭС.

В то же время право выхода государств-членов из международной организации является общепризнанной нормой современного между-

²¹ См. Шабан И.С. Империалистическая сущность западноевропейской интеграции. М., 1971. С. 41; Морозов Г.И. Указ. соч. С. 60.

²² Шишков Ю.В. Общий рынок: надежды и действительность. М. 1972. С. 9.

народного права. «Право выхода, – пишет Г.И. Тункин, – существует во всех общих международных организациях независимо от того, имеется ли об этом указание в уставе международной организации»²³.

Теперь посмотрим, как в сравнении с выше изложенными рассуждениями обстоит дело с выходом государств из нового Европейского союза?

Согласно статье I-59 Конституционного договора, «любое государство-член может принять решение в соответствии с правилами, предусмотренными Конституцией, выйти из Европейского союза».

Налицо коренное изменение подхода архитекторов европейской интеграции к вопросу о добровольном выходе государств из Союза. Очевидно, что данное изменение полностью согласуется с современным международным правом.

Это представляет собой важнейшую новеллу в юридических принципах Европейского союза. Очевидно, что она находится в явном противоречии со сторонниками формулы «всё более сплывающегося Союза». С точки зрения «федералистов» эта новелла угрожает всему тому, что было сделано за истекшее пятидесятилетие²⁴.

В выше упомянутой статье I-59 Конституционного договора подробно разъясняется процедура добровольного выхода государства-члена из Европейского союза. Государство, пожелавшее покинуть Союз, нотифицирует своё намерение Европейскому совету. Союз заключает с этим государством соглашение об условиях его выхода из организации, определяя рамки будущих отношений данного государства с Союзом. Конституционный договор перестаёт действовать для такого государства с момента вступления в силу соглашения о выходе либо, при отсутствии такового, через два года после упоминавшейся нотификации Европейского совета.

В наших рассуждениях, приводившихся выше и касающихся условий для вступления в Европейский союз, речь, помимо географического критерия не раз заходила о ценностях Союза. Разумеется, имеются в виду духовные ценности, перечисленные, в частности, во второй (I-2) статье Конституционного договора. Данная статья гласит: «Союз основывается на таких ценностях, как уважение человеческого достоинства, свобода, демократия, равенство, правовое государство, уважение прав человека. Эти ценности являются одинаковыми для госу-

²³ Тункин Г.И. Теория международного права. М. 1970. С. 392.

²⁴ Vers une Constitution europeenne...P. 232.

дарств-членов, общество которых характеризуется плюрализмом, терпимостью, справедливостью, солидарностью и отсутствием дискриминации». Всё перечисленное мы определяем как вторую группу критериев для вступления в новый Европейский союз.

Данные критерии имеют правовое содержание, то есть являются юридическими обязательствами и требуют от государства-кандидата и государства-члена их строгого соблюдения. У читателя может возникнуть вопрос о том, что будет, если государство-член нарушит какое-либо из перечисленных обязательств. Ответ содержится в статье I-58 Конституционного договора. Несоблюдение каким-либо государством-членом выше перечисленных ценностей, содержащихся в статье I-2, может привести к временному лишению государства – нарушителя определённых прав, например, права голоса в Совете министров. Таким образом, статью I-2, характеризующую юридические и политические критерии для вступления в Европейский союз и благополучного пребывания в нём, следует рассматривать в тесной связи со статьёй I-58.

Возвращаясь к теме данного раздела о содержании Конституционного договора и суверенитете государств-членов, уместно повторно привести положение статьи I-3 о том, что «Союз уважает богатство своего культурного и языкового разнообразия». В статье I-5: **Отношения между Союзом и государствами-членами** эта мысль получает дальнейшее развитие. В данной статье говорится:

«1. Союз уважает национальную самобытность Государств-членов, свойственную их основным конституционным и политическим структурам, включая то, что касается региональной и местной автономии. Он уважает главные функции Государства, в частности, те, которые имеют целью обеспечение территориальной целостности, поддержание публичного порядка и обеспечение внутренней безопасности.

2. В соответствии с принципом подлинного сотрудничества, Союз и Государства-члены уважают друг друга и оказывают друг другу взаимную помощь в выполнении задач, вытекающих из Конституции. .

Государства-члены помогают Союзу в выполнении его миссии и воздерживаются от любого шага, способного нанести ущерб реализации целей, содержащихся в Конституции».

Таким образом, статья I-5 организует отношения между Союзом и государствами-членами. При этом в ней синтезированы положения, расположенные в разных статьях ныне действующих договоров,

например, в статьях 6 и 33 Договора о Европейском союзе (1992). В то же время статья I-5 является более подробной, уточняющей основные элементы национальной самобытности и идентичности, содержащей упоминание о региональной и местной организации государств.

Очевидно, что её предназначение – успокоить государства-члены и их граждан в отношении того, что, несмотря на передаваемые Союзу полномочия, это не нанесёт ущерба государственному суверенитету, основным элементам организации государства. Большая заслуга в формулировании и включении данной статьи в новый Договор принадлежит известному датскому политическому деятелю, бывшему члену Европейской комиссии, члену президиума Конвента Кристоферсену. В этой связи в западной юридической литературе она получила название «клаузулы Кристоферсена».

Основной смысл пункта 2 анализируемой статьи заключается в принципе добросовестного сотрудничества между Союзом и государствами-членами, который, по мнению зарубежных экспертов, близок принципу добросовестного выполнения международных обязательств в международном праве²⁵.

Наконец, как нам кажется, статья I-9 Конституционного договора ставит окончательно все точки над «и» по вопросу о степени ограничения суверенитета государств-членов в новом Европейском союзе и о правовой природе данной организации. В указанной статье зафиксированы основные принципы распределения полномочий, которые уже присутствуют в действующих договорах, однако либо не совсем точно или не совсем полно сформулированы. Ниже эти принципы приводятся, как они сформулированы в статье I-9 вместе с нашими комментариями.

«1. Принцип распределения определяет границы полномочий Союза...»

2. В соответствии с принципом распределения Союз действует в пределах полномочий, которыми его наделили государства-члены по Конституции для достижения поставленных им целей. Любое полномочие, которым Союз не наделён по Конституции, принадлежит государствам-членам».

Итак, **первый принцип** – это принцип распределения («principe d'attribution»). Согласно этому принципу, Союз располагает лишь теми полномочиями, которыми его недвусмысленно наделил Конституционный договор. Дополнительно, и это новелла Договора, чётко указывается, что если Союзу очевидным образом не передаётся какое-либо

²⁵ Vers une Constitution europeenne...P. 92.

полномочие, оно реализуется на национальном уровне, то есть остаётся суверенным полномочием государств-членов.

Переходим к другим принципам. В данном случае в связи с рассуждениями о **принципе субсидиарности** целесообразно дать полный перевод выше приводившегося пункта 1 статьи I-9.

«1. Принцип распределения определяет границы полномочий Союза. Исполнение этих полномочий определяют принцип субсидиарности и принцип пропорциональности».

3. В соответствии с принципом субсидиарности, в сферах, которые не входят в исключительную компетенцию Союза, он вмешивается лишь тогда и лишь в той мере, когда предполагаемые цели не могут быть достигнуты в достаточной степени Государствами-членами как на центральном уровне, так и на уровнях, региональном и местном, но могут быть вернее достигнуты на уровне Союза по причине принятия более серьёзных и результативных мер.

Институты Союза применяют принцип субсидиарности в соответствии с Протоколом о применении принципа субсидиарности, являющимся приложением к Конституции. Национальные парламенты следят за соблюдением этого принципа в соответствии с процедурой, предусмотренной данным Протоколом».

Таким образом, **второй принцип** – это принцип субсидиарности. Этот принцип, заимствованный из канонического права католической церкви означает, что не должно делаться на высшем уровне то, что «лучше» будет сделано на низшем уровне, то есть в нашем случае на уровне государств или местных органов власти.

Очевидно, что данный принцип, часто упоминаемый в зарубежных и отечественных работах, особенно в отечественных кандидатских и докторских диссертациях по европейскому праву, будучи субъективным, является скорее политическим, чем правовым. В каких категориях оценить термин «лучше»? Между прочим, это одно из слабых мест функционирования действующего Европейского союза, чаще всего подвергающееся критике со стороны парламентов государств-членов. С учётом этого очередной новеллой Конституционного договора явилось положение о том, чтобы приобщить непосредственно национальные парламенты к процедуре контроля над соблюдением принципа субсидиарности. Они будут иметь в своём распоряжении «механизм раннего предупреждения», если сочтут, что данный принцип не соблюдается.

Третий принцип – это принцип пропорциональности. В пункте 4 статьи I-9 записано, что «в соответствии с принципом пропорциональности содержание и форма действий Союза не должна превосходить то, что необходимо для достижения целей Конституции.

Институты применяют принцип пропорциональности в соответствии с протоколом, упоминаемом в пункте 3».

С нашей точки зрения, смысл принципа пропорциональности состоит в том, чтобы юридически правильно выбирать правовой акт – закон или закон – рамку – для достижения цели.

Логика нашего исследования требует выяснения одного из важнейших вопросов, который уже давно напрашивается, в чём же состоят исключительные полномочия институтов Европейского союза, в каком объёме «поделились» с Союзом государства-члены своими суверенными полномочиями.

Ясный и чёткий ответ на данный вопрос, содержащийся в приводимой ниже статье I-12 Конституционного договора 2004 г., возможно, удивит читателя своей краткостью.

«1. Союз наделён исключительными полномочиями, чтобы устанавливать правила конкуренции, необходимые для функционирования внутреннего рынка, а также в следующих областях:

- валютная политика в отношении Государств-членов, которые приняли евро;
- общая торговая политика;
- таможенный союз;
- сохранение биологических ресурсов моря в рамках общей политики рыболовства.

2. Союз наделён исключительной компетенцией для заключения международного соглашения, когда такое заключение предусмотрено законодательным актом Союза, либо, когда оно необходимо, чтобы позволить ему реализовать свою внутреннюю компетенцию, либо когда оно касается внутреннего акта Союза».

Главный вывод из выше приведённой статьи состоит в том, что Союз будет иметь весьма небольшой объём исключительных полномочий.

Из других комментариев хотелось бы отметить, что среди перечисленных полномочий указывается общая торговая политика. Это в определённом смысле новелла, поскольку в данное время вся торговая политика не входит в исключительную компетенцию Европейского сообщества (1992)²⁶. Так, например, регулирование иностранных ин-

вестиций в государствах-членах, а также сферы торговли услугами аудиовизуального, культурного, образовательного, медицинского характера продолжают оставаться предметом совместных полномочий, а на практике предметом специальных полномочий государств. Это означает, что соглашения в этих областях заключаются совместно Сообществом и государствами-членами. По данной причине подобные соглашения называются смешанными.

Как мы видим, статья I-12 без всяких оговорок передаёт общую торговую политику в исключительные полномочия Союза.

Однако описание правовой ситуации с общей торговой политикой оказалось бы не полным, если бы мы дополнительно не обратили бы внимание читателя на включение в текст Конституционного договора специального раздела «Общая торговая политика» (статьи III-216, III-217).

Хотелось бы отметить, что, в частности, во втором абзаце пункта 4 статьи III-217 предусматривается голосование Совета министров на основе единогласия по вопросу о переговорах и заключении соглашений в области торговли услугами культурного и аудиовизуального характера, если возникает риск нанесения ущерба культурному и языковому разнообразию Союза. Тем самым делается исключение из общей формулировки статьи I-12, говорящей о том, что данные вопросы должны голосоваться квалифицированным большинством. Таким образом, из исключительных полномочий Союза подобным, косвенным, процедурным образом (способом голосования), всё-таки, выводится сфера торговли услугами культурного и аудиовизуального характера, поскольку при указанном способе голосования в Совете (единогласием), любое государство-член может проголосовать против начала переговоров и заключения соответствующего соглашения, наложив тем самым своеобразное вето и заблокировав решение Совета. Необходимо отметить, что в ходе подготовки Конституционного договора в основном французские представители стремились не допустить включения всей торговой политики в перечень исключительных полномочий Союза, стремясь оставить в этой области всё так, как это есть сейчас в компетенции Европейского сообщества, то есть с выше изложенными исключениями. Как видим, французам и поддерживающим их чле-

²⁶ Напомним, что нынешний Европейский союз до вступления Конституционного договора 2004 г. в силу по-прежнему состоит из трёх опор, первую из которых составляют два Сообщества. Важнейшим из них является образованное в 1992 г. Европейское сообщество, в компетенции которого находятся важнейшие вопросы экономического и другого характера, которые должен унаследовать новый Европейский союз.

нам Конвента частично это удалось. Торговля услугами культурного и аудиовизуального характера фактически остались в компетенции государств-членов.

При этом следует отметить, что регулирование прямых иностранных инвестиций, остающееся пока в ведении государств-членов, в рамках общей торговой политики переходит по новому Договору в исключительное полномочие Союза. Ни одно из государств не стало этому препятствовать.

Данный эпизод ещё раз подчёркивает, как трудно происходила работа над Конституционным договором и насколько сложный, а порой противоречивый характер он носит. Во многом это объясняется противоречиями между представителями государств – участниками Конвента, в том числе основным противоречием между так называемыми «федералистами» и сторонниками максимального сохранения суверенных полномочий у государств-членов. Сложность также состояла в том, что в ходе работы Конвента решалась задача объединения в одном документе всех учредительных актов, относящихся как к созданию Сообществ, так и Союза.

Согласно духу Конституционного договора, Союз будет стремиться двигать вперёд интеграцию с помощью таких юридических инструментов, как законы и законы – рамки, которые должны способствовать гармонизации законодательств государств-членов. Как это будет получаться, – поживём – увидим. Пока управление многочисленными сферами, неурегулированное нормами «права Союза», остаются в рамках суверенных полномочий государств. По мере принятия Союзом соответствующих нормативных актов в определённых сферах, государства будут терять часть полномочий в части, заменяемой общими нормами Европейского союза. Для того, чтобы государства-члены были готовы к подобным переменам, в статье I-13 Конституционного договора перечисляются упомянутые сферы «совместной компетенции» или «совместных полномочий». Это внутренний рынок, пространство свободы, безопасности и законности, сельское хозяйство и рыбная ловля, за исключением сохранения биологических ресурсов моря (это исключительное полномочие Союза), транспорт и трансевропейские сети, энергетика, экономическая, социальная и территориальная сплочённость, защита окружающей среды, программы исследования космоса и т.п.

На первый взгляд кажется, что данная статья (I-13) есть дальнейшее наступление на суверенные права государств-членов. Мы же полага-

ем, что перечисленные направления и проекты составляют области, которые трудно «переварить» отдельным государствам-членам, и им просто выгодно отдать эти сферы «наверх», чтобы ими управляли институты, обладающие большими финансовыми, материальными и административными (властными) ресурсами. Пока же складывается впечатление, что Союз также не в состоянии в данный момент по финансовым, организационным и другим причинам включить данные направления в группу своих исключительных полномочий.

Повторим нашу мысль о том, что отдельные государства-члены не в состоянии самостоятельно «вытянуть» подобные крупные направления и проекты, либо могут это сделать ценой больших организационных усилий и финансовых расходов. Видимо этим объясняется то, что ни одно из государств не возражало против передачи со временем «рычагов управления» выше перечисленными крупными полномочиями – проектами институтам Европейского союза. Союз же, повторим, скорее всего, пока не в состоянии «проглотить» их, то есть включить их в группу своих исключительных полномочий. В этой связи логично, что разработчики Конституционного договора в определённой степени отложили расширение исключительных полномочий Союза за счёт выше перечисленных направлений до лучших времён. В Договоре нет указаний на время, когда Союз включит в круг своих исключительных полномочий, направления, перечисленные в статье I-13. Один из составителей Конституционного договора член секретариата Конвента Этьен Понсэн высказывает мнение, что Союз может по разным причинам после включения «предметов совместного ведения» из статьи I-13 в список своих исключительных полномочий вернуть их обратно в качестве национальных полномочий государствам²⁷. То есть данный процесс имеет обратимый характер.

Таким образом, Конституционный договор, включив выше перечисленные направления в группу «направлений совместного ведения», не ограничил тем самым суверенные полномочия государств-членов. Они имеют право сейчас и сохраняют его после ратификации договора реализовывать параллельно с Союзом конкретное «совместное» полномочие (например, исследования в области транспорта) за счёт своего национального бюджета²⁸.

И чтобы завершить с «предметами совместного ведения», приведём полностью текст пункта 4 анализируемой статьи I-13:

²⁷ Vers une Constitution europeenne...P. 106.

²⁸ Ibid. P. 107.

«4. В областях помощи развитию и гуманитарной помощи Союз наделён полномочием предпринимать действия и осуществлять общую политику таким образом, чтобы реализация этого полномочия не препятствовала Государствам-членам реализовывать то же полномочие».

Таким образом, осуществление Союзом мер по реализации так называемых совместных полномочий, например, в целях оказания помощи развивающимся странам, не может, согласно Конституционному договору, воспрепятствовать государствам-членам в порядке реализации подобных полномочий оказывать подобную помощь на основании двусторонних программ. И это положение касается всех совместных полномочий.

Процесс принятия решений в Европейском Союзе. Вклад национальных парламентов

*Зеленов Р.Ю.**

Современный этап объединения Европы на основе добровольного ограничения государствами своего суверенитета начинался в 50-е годы прошлого века. Европейский Союз выступает как сложное по своей структуре формирование, охватывающее две международные региональные организации: Европейское сообщество (ранее Европейское экономическое сообщество – ЕЭС) и Европейское сообщество по атомной энергии – Евратом¹. Вторую и третью опоры образуют две сферы деятельности: общая внешняя политика и общая политика безопасности и сотрудничество в области правосудия и внутренних дел (ОВПБ и СПСО соответственно). Эти составные части представляют собой органическое целое на основе интеграционных целей объединения государств-членов и единства системы институтов Европейских сообществ и Европейского Союза².

Институты являются основанием системы управления Европейского Союза, с правовой точки зрения они выделяются как характером и объемом ответственности, так и своими полномочиями. Основные цели и задачи Союза находят свое воплощение в нормотворческой деятельности институтов Европейских сообществ, которую в западной международно-правовой литературе принято определять как «законодательный процесс»³ или «принятие нормативного решения»⁴. В данной статье под «решением» понимаются все виды нормативно-правовых актов, принимаемых институтами и органами ЕС. Главное отли-

* Зеленов Роман Юрьевич – аспирант Института государства и права РАН.

¹ До июля 2002 г. в состав первой опоры входило Европейское объединение угля и стали (ЕОУС). Парижский договор 1951 г. об учреждении ЕОУС был заключен на ограниченный период (50 лет). Данный срок истек 23 июля 2002 г., и со следующего дня ЕОУС прекратило свое существование.

² См.: Право Европейского Союза: Учебник для вузов / Под ред. С.Ю. Кашкина. – М.: Юрист, 2002. С. 92.

³ См.: Craig P. and de Burca G. EC Law : text, cases, and materials. Oxford University Press Inc., New York, 1997. P. 120.

⁴ См.: Martin A.M., Nogueiras D. J.A. Instituciones y derecho de la Union Europea. Madrid, 1994. P. 257.

чие решения как нормативно-правового акта состоит в том, что оно является юридически обязательным для своих адресатов, то есть его неисполнение влечет за собой определенные юридические санкции.

В рамках Союза основным институтом, принимающим акты законодательного характера, является Совет Европейского Союза⁵. Институтом, осуществляющим право законодательной инициативы, как правило, является Европейская Комиссия⁶. Все более активным участником законодательного процесса, выступая в разных качествах, становится Европейский парламент⁷. Принципы верховенства и прямого действия права Европейского Союза в государствах-членах, а равно тенденция к постепенному расширению компетенции интеграционного объединения вызывают потребность в увеличении степени вовлечения национальных парламентов в процесс выработки общеевропейских решений.

Существует несколько механизмов, обеспечивающих участие национальных парламентов в процессе принятия решений в Европейском Союзе. Все содержательные⁸ или территориальные⁹ изменения, вносимые в Договор о ЕС, должны быть утверждены государствами-членами, которые принимают окончательное решение по всем вопросам конституционной структуры европейского интеграционного процесса¹⁰. Используется формулировка: «ратификация происходит в соответствии с их надлежащими конституционными процедурами»¹¹, что предполагает участие национальных парламентов в данном акте осуществления государственной власти.

⁵ Совет Европейского Союза (Совет) – основной законодательный орган ЕС: принимает решения, обязательные для исполнения на всей территории ЕС; состоит из представителей (министров) всех государств-членов.

⁶ В последние годы Совет активно использовал право, предоставленное ему в соответствии со статьей 152 Договора, для того чтобы обращаться к Комиссии с требованием о направлении ему предложений, которые по получаемому результату являются подробными законодательными инициативами, которые Совет хотел видеть принятыми. См.: Sir Leon Brittan. «Institutional Development of the European Community». 1992. P. 567.

⁷ Европейский парламент (Европарламент) – один из руководящих институтов Европейского Союза: осуществляет функции консультаций и контроля за деятельностью ЕС, участвует в процессе создания законодательства и утверждает бюджет ЕС.

⁸ Статья 48 Договора о ЕС.

⁹ Статья 49 Договора о ЕС.

¹⁰ Jan A. Winter, Deirde M. Curtin, Alfred Kellermann, Bruno de Witte (eds.). *Reforming the Treaty on European Union – The Legal Debate* (Asser Institute Colloquium on European Law. Session XXV. September 1995), Kluwer Law International, The Hague, 1996. P. 185.

¹¹ Пункт 3 статьи 48, см. также пункт 2 статьи 49 Договора о ЕС.

Как это было отмечено выше, Совет Европейского Союза является главным органом принятия решений как для Европейских сообществ, так и для Союза в целом. Представители государств-членов в Совете получают демократическую легитимацию от национальных парламентов, министр несет политическую ответственность перед непосредственно избираемым национальным парламентом¹². Таким образом, Совет является демократически легитимным институтом в той степени, в какой национальные парламенты могут осуществлять эффективный контроль за деятельностью правительств государств-членов¹³. В настоящее время на данном уровне демократический дефицит Европейского Союза проявляется наиболее ярко¹⁴. Большинство национальных парламентов неспособно или не желают иметь правительство, которое несет полную ответственность за свои действия, что можно рассматривать как проявление некой разновидности национального демократического дефицита¹⁵. Развивая эту мысль, можно отметить, что национальные парламенты проявляют еще меньше интереса к позиции, которую занимает министр, представляющий интересы государства при принятии решения в Совете Европейского Союза.

Несмотря на то, что в Договоре о ЕС не стоит задача по урегулированию деталей взаимодействия между национальными парламентами и правительством, такое взаимодействие должно быть ускорено путем включения в Договор обязательства «надлежащих консультаций» между национальным парламентом и правительством прежде, чем министр займет какую-либо позицию в Совете¹⁶. Также можно предложить более формализованный механизм парламентского участия, при котором члены национальных парламентов оказывают поддержку представителю государства-члена в Совете¹⁷. Возможна форма непосредствен-

¹² См. Art. 17(2) of the Declaration on Fundamental Rights and Freedoms adopted by European Parliament on 12 April 1989 (OJ 1989, C 120/51).

¹³ Совет образован из представителей государств-членов министерского ранга, уполномоченных представлять свое правительство. Статья 203 Договора о ЕС.

¹⁴ Главная сложность заключается в том, что Совет не заседает открыто, прямым последствием этого является недоступность информации подобного рода национальным парламентам или, когда она доступна, ее недостаточность (EP Doc A3-0048/94, 1994, 10).

¹⁵ См.: W. Ungerer. «Institutional Consequences of Broadening and Deepening in the Community: The consequences for the Decision-making Process», CML Rev. (1993). P. 71-83.

¹⁶ H.D. Tjeenk Willink and W.J. Deetman. National parliamentary control of EU policy, report of the Speaker of the Upper House and the Lower House of the States General (the Dutch Parliament) for the Conference of Speakers of Parliaments of the European Union in London on 12 May 1995.

¹⁷ Suggestion by the reflection Group on Institutional Affairs of the European Movement in its report of March 1995 (Europe (5 May 1995) p. 6).

ного участия парламентариев в процессе принятия общеевропейских решений, например когда Совет действует в качестве законодателя, представлять интересы государств-членов могут члены национальных парламентов¹⁸.

Для того чтобы иметь представление о позиции государств-членов по вопросу, находящемуся на рассмотрении, на стадии, предшествующей направлению проекта решения институтам в порядке осуществления законодательной инициативы, Комиссия, как правило, проводит консультации с национальными экспертами¹⁹. Представляется, что Комиссия должна также проводить консультации с компетентными парламентскими комитетами в национальных парламентах, которые представляют интересы населения государств-членов. Декларация о роли национальных парламентов в Европейском Союзе подчеркивает обязательство правительств гарантировать, «что национальные парламенты получают законодательные предложения Комиссии в надлежащие сроки для информации и возможного обсуждения»²⁰.

Система национального парламентского контроля в принципе могла бы обеспечивать демократическую легитимацию для осуществления публичной власти на европейском уровне, но на пути данного начинания существуют некоторые ограничения²¹. До тех пор, пока национальные парламенты не получают мандата и специальных процедур, позволяющих контролировать органы исполнительной власти на европейском уровне, демократическая легитимация деятельности Совета посредством национальных парламентов будет по-прежнему неадекватной.

Задача по информированию национальных парламентов о происходящем в Европейском Союзе законодательном процессе поставлена не только перед Комиссией и Советом. Европейский парламент обладает также обязательством, которое носит главным образом мораль-

¹⁸ Данное предложение было сделано французским министром Ламассоуром (на него ссылается Председатель Европарламента Кю Ханч в своем выступлении от 23 января 1995 г. на «Европейском политическом форуме», Европа (27 January 1995) Document № 1920, p. 6).

¹⁹ Национальные эксперты действуют в своем личном качестве и не являются представителями государств-членов.

²⁰ «Declaration on the role of the national parliaments in the European Union», declaration (№ 13), adopted by the Conferences of the Representatives of the Governments of the Member States and annexed to the Final Act of the Treaty of European union.

²¹ О деятельности национальных парламентов в Европейском процессе принятия решений см. также: Маклаков В.В. Парламенты стран-членов Европейского Союза. М., 1994.

ный характер – информировать членов национальных парламентов²². Существование двух разновидностей непосредственно избираемых институтов (Европейский парламент и национальные парламенты), оказывающих влияние на европейский процесс принятия решений, является следствием гибридного правового статуса граждан государств – членов Европейского Союза, которые одновременно являются гражданами национальных государств и гражданами Европейского Союза. Несмотря на различия, существующие между системой парламентского представительства на европейском и национальном уровнях, оба типа парламентов имеют одинаковые обязанности: гарантировать то, что граждане государств – членов Союза надлежащим образом представлены в европейском процессе принятия решений. То обстоятельство, что данные парламенты представляют одних и тех же граждан, но в разных качествах, заставляет их тесно сотрудничать друг с другом, но без ущерба для специфики их формирования и автономии полномочий.

Сотрудничество между Европейским парламентом и национальными парламентами может принимать различные формы. Один из вице-президентов Парламента несет особую ответственность за связи с национальными парламентами. Несмотря на то, что в соответствии с официальной позицией Европарламента деятельность на европейском уровне²³ является его исключительной прерогативой, он приветствует большее участие каждого национального парламента в определении европейской политики его собственным правительством и контроль за тем, как его правительство проявляет себя в Совете²⁴. Привлечение национальных парламентов на этих направлениях вносит свой вклад в усиление демократического контроля за деятельностью Европейского Союза. Одним из форумов, на котором встречаются, обмениваются информацией и консультируются друг с другом члены Европейского парламента и их национальные коллеги, выступает Конференция парламентов²⁵. Другой формой межпарламентского со-

²² См.: Report of the Commission on Institutional Affairs on the relation between the national parliaments and the European Parliament (by H.-J. Seeler), EP Doc. A2-348/88/A, 1989. P. 6.

²³ Например, участие в законотворчестве и контроль за деятельностью европейских институтов.

²⁴ Working together – the Institutions of the European Community and Union / Emile Noel, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1996. P. 40.

²⁵ См.: Declaration (№ 14) on the Conference of the Parliaments, adopted by the Conferences of the Representatives of the Governments of the Member States and annexed to the Final Act of the Treaty of European union.

трудничества является Конференция органов, специализирующихся на делах Сообщества в парламентах Европейского Союза, на которой представители Комитетов по европейским делам национальных парламентов встречаются с членами парламентских комитетов Европарламента. Тем не менее подобные встречи не могут оказывать решающего воздействия на процесс принятия решений ни в национальных парламентах, ни в Европарламенте. Их основная задача заключается во взаимном обмене информацией и консультациях, чтобы все представители интересов граждан на обоих уровнях принимали решения с наиболее возможным знанием вопроса, находящегося на рассмотрении.

Европейский парламент и парламенты государств-членов нуждаются в помощи друг друга. Поскольку большая часть политики Союза осуществляется государствами-членами, Европарламент не может надлежащим образом следить за исполнением без сотрудничества с их парламентами²⁶. За последние три-четыре года широкое признание получила точка зрения, в соответствии с которой два уровня парламентской власти являются взаимодополняющими²⁷. Таким образом, как Европарламент выиграет от возросшей роли национальных парламентов в европейском принятии решений, так и последние могут получить значительную пользу от целого ряда возможностей и предложений сотрудничества, поступающих от Европарламента. Условие эволюции подобного рода заключается в том, чтобы оба уровня, Европейский парламент и национальные парламенты, оставались в своих соответствующих сферах компетенции и, самое главное, чтобы национальные парламенты не поддавались искушению быть непосредственно вовлеченными в институциональную систему ЕС. Это приведет к путанице и противоположным результатам.

Исследование существующих механизмов, обеспечивающих участие национальных парламентов в принятии решений на общеевропейском уровне, было бы неполным без рассмотрения соответствующих положений, которые нашли отражение в тексте Конституционного Договора Европейского Союза²⁸. В соответствии с принципом пред-

²⁶ Andrew Duff. *Reforming the European Union*. Federal Trust. London, 1997. P. 58.

²⁷ Neunreither K. «The Democratic Deficit of the European Union: Towards Closer Cooperation between the European Parliament and the National Parliament's» (1994) 29 *Government and Opposition* 299. P. 312-313.

²⁸ Preliminary draft of the Constitutional Treaty of 28 October 2002 (CONV 369/02). Текст Конституционного договора является проектом и призван служить в качестве основы для работы Межправительственной конференции, в которой принимают участие пред

ставительной демократии, закрепленным в Конституции²⁹, решения должны приниматься так открыто, как это только возможно, и так близко к гражданам, как это возможно. Европейские законы и европейские рамочные законы будут приниматься на основе предложения Комиссии в соответствии со стандартной законодательной процедурой в том виде, как она определена в статье III-302 Конституции. Конституцией закреплены требования, которым должен соответствовать проект решения, подготовленный Комиссией, например законодательное предложение должно содержать детальное обоснование, позволяющее дать оценку соблюдения принципов субсидиарности и пропорциональности³⁰. Должно пройти шесть недель между тем, как законодательное предложение было направлено Комиссией в Европейский парламент, Совет министров и национальным парламентам государств-членов Союза, и датой, когда оно будет включено в повестку заседания Совета министров для его принятия или для принятия позиции в соответствии с законодательной процедурой³¹. Национальные парламенты государств-членов могут направить Председателю Европейского парламента, Совету министров и Комиссии мотивированное мнение о том, согласуется ли законодательное предложение с принципом субсидиарности в соответствии с процедурой, изложенной в Протоколе о применении принципов субсидиарности и пропорциональности. За исключением срочных случаев, для которых имелись серьезные основания, никакое соглашение не может быть заключено по законодательному предложению в течение этих шести недель³².

Любой национальный парламент или любая палата национального парламента государства-члена может в течение шести недель с момен-

ставители правительств государств-членов, Европейского парламента и Европейской комиссии.

²⁹ Ч. 3 статьи 45 Конституции.

³⁰ Пункт 4 Протокола о применении принципов субсидиарности и пропорциональности (далее Протокол о субсидиарности и пропорциональности). Обоснование должно включать оценку финансового воздействия и, в случае рамочного закона, последствий его принятия для норм, которые должны быть приняты государствами-членами, включая, когда это необходимо, региональное законодательство. Доводы в пользу заключения о том, что цели Союза могут быть эффективнее достигнуты на уровне Союза, должны быть подтверждены качественными, а там, где это возможно, и количественными данными.

³¹ Исключение составляют случаи чрезвычайной срочности, причины которой должны быть указаны в акте или позиции Совета министров.

³² Пункты 3 и 4 Протокола о роли национальных парламентов.

та передачи законодательного предложения Комиссии направить Председателю Европейского парламента, Совету министров и Комиссии мотивированное мнение, обосновывающее причину, по которой он считает, что предложение в целом не согласуется с принципом субсидиарности. На их усмотрение остается вопрос о том, будет ли необходима консультация с региональными парламентами, обладающими законодательными полномочиями. Национальные парламнты государств-членов с однопалатной парламентской системой будут иметь два голоса, в то время как каждая палата двухкамерной парламентской системы будет иметь один голос. В тех случаях, когда мотивированные мнения о том, что предложение Комиссии не согласуется с принципом субсидиарности, составляют по крайне мере одну треть всех голосов, предоставленных национальными парламентами государств-членов и их палатами, Комиссия должна пересмотреть свое предложение³³. После подобного пересмотра Комиссия может принять решение поддержать, внести изменения или отозвать свое предложение³⁴.

В тексте Конституционного Договора Европейского Союза национальным парламентам государств-членов отводится важная роль в процессе принятия решений – они могут побудить Комиссию пересмотреть проект решения, при этом среди возможных вариантов последующих действий предусмотрена возможность отзыва законодательного предложения. На основных участников процесса принятия решений возложена обязанность по всестороннему информированию национальных парламнтов государств-членов о принимаемых ими законодательных решениях и по предоставлению им информации, имеющей отношение к законодательному процессу. Представляется, что как Европарламент выиграет от возросшей роли национальных парламнтов в европейском принятии решений, так и последние могут получить значительную пользу от целого ряда возможностей и предложений сотрудничества, поступающих от Европарламента. Создание на уровне национальных парламнтов функционального механизма парламентского контроля за принятием общеевропейских решений является одним из условий дальнейшего развития интеграционных процессов.

³³ Данный порог должен составлять по крайне мере одну четверть в случае с предложением Комиссии или инициативы, исходящей от группы государств-членов в соответствии с положениями статьи III-165 Конституции по вопросу из области свободы, безопасности и правосудия.

³⁴ Пункт 5 Протокола о субсидиарности и пропорциональности.

Правовая концепция «принципа субсидиарности» в Европейском Сообществе

*Бартенев С.А.**

Современное развитие европейских интеграционных процессов обусловлено множеством факторов как политического, экономического, социального, исторического, так и юридического характера, что в свою очередь определяет неоднозначность понимания сущности европейской интеграции. Существование различных точек зрения на правовую природу Европейского Сообщества (в дальнейшем ЕС), наличие правовых институтов, не присущих государственным образованиям и международным организациям, характер взаимоотношений государств-членов и ЕС обуславливают зачастую диаметрально расхождение позиций ученых по конкретным вопросам права и организации управленческих механизмов.

Специфика европейской интеграции во многом определяется историческими условиями ее формирования. Уставшая от войн и насилия, Европа стремиться создать территорию благоденствия, при этом главное для ее жителей – не форма политического устройства, структура органов управления и другие формальные черты власти, а достижение результата – гарантирование безопасности и мира, а также экономического процветания. В условиях расширения сферы действия ЕС, роста его компетенции и в противоположность этому возрастания значения субнациональных территориальных общностей в ЕС, создания проекта «Европы регионов» особую роль приобретает механизм взаимодействия различных уровней власти. Поэтому именно с целью согласовать интересы все усиливающегося федерализма и регионализма, гарантировать незыблемость индивидуализма, решить проблему взаимодействия ЕС и государств-членов, обеспечив наиболее приемлемый и эффективный механизм, был введен принцип субсидиарности.

В данной статье автор попытается раскрыть историю становления рассматриваемого принципа, определить сферу его действия, рассмотреть вопрос о содержании и жизнеспособности принципа субсидиарности, показать его динамичность, выяснить возможность использо-

* Бартенев Сергей Александрович – помощник Главного Государственного регистратора прав на недвижимое имущество по правовым вопросам, Учреждение юстиции по Государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним на территории Томской обл.

вания Судом Европейского Сообщества, а также охарактеризовать основные черты концепции субсидиарности, предусмотренной проектом Договора, учреждающего Конституцию для Европы.

Генезис понятия субсидиарности

Истоки принципа субсидиарности ряд авторов¹ находят еще в работе Аристотеля «Политика», а также в социальной доктрине католической церкви Святого Фомы Аквинского, приписывая последнему первое употребление данного термина. Другие² прослеживают связь субсидиарности с либерализмом Джона Стюарта Милля, в частности его доктрины «третьего пути». Иоганн Альтузий³ видел в субсидиарности возможность сбалансировать общинную самоопределенность и всеобщие требования современного государственного управления. Также разработкой концепции принципа субсидиарности занимались такие видные философы, как Р. Арон, А. Марк, Д. Де Ружмон, основывая положения своих теорий на работах П. Прудона, А. Де Токвиля. Являясь последователями так называемого интегрального федерализма, сложившегося в 30-е годы во Франции, они рассматривали субсидиарность как часть своей теории преодоления кризиса, сложившегося в современном обществе. В то же время ряд авторов⁴ приписывают введение принципа субсидиарности как части социальной доктрины папе Леону XIII, который высказал необходимость более активного участия католической церкви в разрешении социальных классовых противоречий современного общества. По мнению Г.В. Каменской, «отзвуки идеи субсидиарности различимы и в проекте федеративной республики Т. Деферсона, и в теоретических построениях представителей так называемых альтернативных, или новых, социальных движений, заставивших говорить о себе во второй половине 70-х – начале 80-х, и в современных моделях демократии участия»⁵. Однако перво-

¹ См. например: Wilke and Wallace Subsidiarity: Approaches to Power Sharing in the EC. 1990; Millon-Delsol L'Etatssubsidiaire: Ingerence et non-ingurence de l'Etat aux fondements de l'histoire europeenne, 1992, Paris, Presses Universitaires de France; Andrew Beale and Roger Geary Subsidiarity comes of age? // New Law Journal. Vol. 144, No. 6630, Friday, January 7, 1994. London. P. 12.

² Millon-Delsol L'Etatssubsidiaire: Ingerence et non-ingurence de l'Etat aux fondements de l'histoire europeenne, 1992, Paris, Presses Universitaires de France.

³ Английское написание - Johannes Althusius. Другое русское написание – Иоанн Альтузия, Иоганнес Альтусиус.

⁴ Antonio Estella The EU Principle of Subsidiarity and its Critique. Oxford. University Press. 2002. P. 78. Andrew Beale and Roger Geary. Указ. соч. С. 12.

⁵ Каменская Г.В. Субсидиарность // Федерализм: Энциклопедия. – М.: Изд-во МГУ, 2000. С. 528.

источником принципа «субсидиарности» в современном его юридическом употреблении все же следует признать энцикликтические⁶ письма (Quadragesimo Anno) от 15 мая 1931 года папы Пия XI⁷, в которых он провозглашает: «Это несправедливо, огромный недостаток... присваивать себе (высшим уровням управления в обществе. – С.Б.) функции, которые могут быть эффективно осуществлены на более низком и узком уровне общества»⁸.

Такое разнообразие мнений о происхождении рассматриваемого принципа можно объяснить неоднозначностью его понимания. Можно выделить философскую, социальную, политико-структурную и юридическую сущность subsidiarности. В то же время принцип subsidiarности является критерием распределения компетенции между уровнями власти. Однако следует согласиться с Д. Сиджански, который подчеркивает, что «редкий факт в истории рождения принципа – принцип subsidiarности получил почти единогласную поддержку. Это удивительное единогласие объясняется отсутствием точного определения его значения, что позволило каждому вложить в него свой собственный смысл»⁹. Такое различное понимание самой сущности subsidiarности приводит и к неоднозначным выводам по вопросу происхождения этой концепции. Более того, следует отметить, что в рамках только территории Европы концепцию subsidiarности можно встретить как в правовых актах ЕС, так и в актах отдельных государств-членов (например, Германии), а также на международном уровне (например, Совет Европы)¹⁰. Все это приводит к сложности определения истоков принципа subsidiarности, к различному пониманию его сущности, целей и нередко к диаметрально противоположным определениям самого принципа.

⁶ От слова «энциклика» – предназначенные для широкого распространения.

⁷ В других источниках русское написание «Пий XI».

⁸ Текст приведен по книге Jo Steiner, Lorna Woods and Christian Twigg-Flesner Textbook on EC Law. Oxford. University Press. 2003. P. 177, перевод осуществлен автором; см. также: Joseph Komonchak in the Church: The State of the Question, 48 The Jurist 298, 299 (1988).

⁹ Сиджански Д. Федералистское будущее Европы: От Европейского сообщества до Европейского союза. М.: Российск. гос. гуманит. ун-т, 1998. С. 241.

¹⁰ См., например, также Доклады о работе Консультативного Совещания представителей гражданского общества и Консультативного Совещания экспертов по вопросу о международном экологическом руководстве. Программа Организации Объединенных Наций, принятая Межправительственной группой открытого состава министров и их представителей по вопросу о международном руководстве. Второе совещание. Бонн, Германия, 17 июля 2001 года.

Впервые принцип субсидиарности появился на правовой арене ЕС 14 февраля 1984 года в проекте Договора, учреждающего Европейский Союз¹¹ (проект Алтьеро Спинелли), который был разработан Европейским парламентом. Он получил следующую формулировку: «Деятельность Союза охватывается только осуществлением задач, которые могут быть наиболее эффективными способами реализованы совместными усилиями, нежели отдельными государствами-членами, в особенности задач, проведение которых требует действий со стороны Союза, когда по своему значению и последствиям такие задачи выходят за национальные рамки»¹².

Упоминание принципа субсидиарности также можно найти в ст. 130 Е Единого Европейского Акта, касающегося новой сферы деятельности Европейского Сообщества – защиты окружающей среды. Эта статья предусматривала: «Сообщество должно действовать в сфере защиты окружающей среды до тех пор, пока цели, предусмотренные в параграфе 1 (сохранение, защита и улучшение окружающей среды, защита здоровья людей и бережное и рациональное использование природных ресурсов. – С.Б.), могут быть лучше достигнуты на уровне Сообщества, чем на уровне отдельных государств-членов». Применение рассматриваемого принципа в этом акте ограничивалось только областью охраны окружающей среды, поэтому Единый Европейский Акт не признают первым документом, юридически оформившим принцип субсидиарности¹³.

21 октября 1990 года Европейская Комиссия в Заключении о Политическом Союзе высказалась за введение принципа субсидиарности в Договор о Европейском Сообществе. Предусматривалось, что рассматриваемый принцип не будет определять распределение компетенции в Сообществе, а улучшит процесс принятия решений – расширит практику использования процедуры квалифицированного большинства в Совете Европейского Союза. Хотя признавалось, что «вопрос субсидиарности тесно связан с распределением определенной компетенции... Он должен определять направления деятельности для институтов, когда... они должны принимать единогласное решение на основе данного принципа по вопросу новых действий Сообщества для дости-

¹¹ Resolution on the draft treaty establishing the European Union// Official journal no. C 077, 19/03/1984 P.0053.

¹² Official Journal. 1984. С 77. Р. 33.

¹³ Другого мнения придерживается Н.Б. Шеленкова. См.: Шеленкова Н.Б. Европейская интеграция: политика и право – М.: Из-во «НИМП», 2003. С. 292.

жения целей Сообщества. Соответствие с принципом должно быть проверено путем ретроспективного контроля действий институтов, гарантирующего отсутствие злоупотребления властью»¹⁴.

Однако отсутствие четкого единого общеевропейского понимания данного принципа явилось одной из причин разногласий, возникших при согласовании позиций в ходе подготовки Маастрихтского договора 1992 года, и более того, привело к политическому кризису после отрицательного референдума в Дании и консервативных заявлений английского премьер-министра Джона Мейджера. Государства-члены просто не могли определиться с содержанием данного принципа, более того, они «долго не могли прийти к единству о том, следует ли квалифицировать принцип субсидиарности в качестве правовой или политической категории»¹⁵. Изначально концепция «принципа субсидиарности» рассматривалась как способ ограничения федерализации европейской интеграции с целью гарантировать, что *«решения принимаются как можно более открыто и максимально приближенно к гражданину»*¹⁶. Такое понимание устраивало в первую очередь Англию, отводившую рассматриваемому принципу важное место в правовой системе ЕС как противовесу более гибкому механизму принятия решений в ЕС (процедура квалифицированного большинства). Именно Англия в заявлениях своего премьер-министра подчеркивала острую необходимость придания практического значения принципу субсидиарности как основной гарантии интересов государств-членов. Однако в ходе проводимых переговоров выяснилось, что почти каждое государство-член отстаивало свою позицию, свое понимание субсидиарности. Более того, различное отношение к принципу субсидиарности присутствовало не только на уровне государств-членов, но и на уровне институтов ЕС. Так, Европейский парламент поддерживал включение рассматриваемого принципа в текст Договора о ЕС¹⁷, в то время как Европейская Комиссия заявляла лишь о необходимости его включения в преамбулу Договора о ЕС¹⁸. Думается, именно поэтому

¹⁴ Andrew Duff Towards a Definition of Subsidiarity // Subsidiarity within the European Community. London. Buckingham Palace Road. Federal Trust for Education and Reserch. 1996. P. 9.

¹⁵ Шеленкова Н.Б. Указ. соч. С. 293.

¹⁶ Ст. 1 Договора о Европейском Союзе (консолидированная версия). Цит. По: Европейское право: Учебник для вузов / Под общ. ред. д.ю.н. проф. Л.М. Энтина – М.: Издательство НОРМА, 2001. С. 526.

¹⁷ Resolution on the principle of subsidiarity of July 12, 1990, [1990] O.J. C 231/163.

¹⁸ Session 1989-90, 17th Report, "Political Union. Law-Making Powers and Procedures".

статья 3 b (2) Маастрихтского Договора не только не определила четких критериев применения принципа субсидиарности, но даже поставила больше вопросов, чем дала ответов. Поэтому уже 16 октября 1992 года в Бирмингеме Европейский Совет поставил на повестку дня вопрос о детализации принципа субсидиарности, однако десятистраничное решение¹⁹ удалось принять только на следующей встрече членов Европейского Совета, состоявшейся 11-12 декабря уже в Эдинбурге. Определяя место рассматриваемого принципа (ст. 2, 3), детализируя его (часть II – Guidelines) и закрепляя динамизм (ст. 4) в качестве основной черты, а также предусматривая механизм его реализации (ст. 4 и часть III Procedures and Practices), этот акт фактически предопределил дальнейшее развитие субсидиарности. Все же ряд авторов²⁰ справедливо выражают критику по поводу содержания данного акта, считая, что Европейский Совет не дал ответы на ряд важных вопросов: в рамках какой конкретно компетенции действует принцип субсидиарности, как соотносятся принципы субсидиарности, пропорциональности и приписываемых (принадлежащих) полномочий, предусмотренных ст. 5 Договора о Европейском Сообществе, а также не определил многие процедурные вопросы.

Следующим шагом законодательного развития принципа субсидиарности стало Межинституциональное соглашение²¹ от 25 декабря 1993 года, которое, в отличие от предыдущего акта, предусмотрело распределение обязанностей по применению рассматриваемого принципа не между государствами-членами и ЕС, а между институтами ЕС.

Несмотря на, казалось бы, обилие актов, регулирующих вопросы применения принципа субсидиарности, развитие законодательного закрепления принципа на этом не остановилось. Одной из основных причин необходимости принятия нового акта справедливо называют²² сомнения в юридической силе предыдущих, поэтому вместе с подпи-

¹⁹ Annex to the Conclusions of the Presidency of the European Council at Edinburgh, 11-12 December 1992.

²⁰ См., например: Toth A. G. A Legal Analysis of Subsidiarity / Legal Issues of the Maastricht Treaty. Edited by David O'Keffe, Patrick M Twomey. Chancery Law Publishing, A Division of John Wiley & Sons Ltd, London, New York, Chichester, Brisbane, Toronto, Singapore, P. 43; Bermann A. George Taking Subsidiarity Seriously: Federalism in the European Community and the United States / Columbia Law Review. Vol. 94. March 1994. No. 2. P. 370.

²¹ The Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council and the Commission on procedures for implementing the principle of subsidiarity.

²² См., например: Antonio Estella Указ. соч. P. 101; Шеленкова Н.Б. Указ. соч. С. 294.

санием Амстердамского Договора 1997 г. был принят Протокол № 30 «О применении принципов субсидиарности и пропорциональности» (далее – Протокол). Протокол фактически вобрал в себя все основные положения ранее принятых актов, произвел кодификацию, при этом, как справедливо замечает С. Пречал²³, внося лишь небольшие изменения в саму концепцию субсидиарности. Однако и Протокол, к сожалению, не решил ряд важных вопросов, касающихся принципа субсидиарности. Это прежде всего вопрос о точном смысле рассматриваемого принципа, а также вопрос о юрисдикции Суда ЕС по рассмотрению дел о его нарушении.

В целом следует отметить, что принятие Протокола, который по юридической силе равен учредительным договорам, показывает, сколь трепетно государства-члены относятся к рассматриваемому принципу. Думается, что целью Протокола является не только кодификация норм в отношении принципа субсидиарности, но и придание им юридической силы с целью законодательного ограничения возможности его неправильного толкования и использования Европейской Комиссией в качестве механизма расширения компетенции ЕС.

Содержание принципа субсидиарности

Впервые юридическое закрепление принцип субсидиарности получил в статье 3 b (2) Маастрихтского Договора. В последующем Амстердамский договор (1997) изменил только нумерацию статей: статья 3 b (2) получила номер 5 (2), само же содержание рассматриваемого принципа не изменилось:

«В областях, которые не подпадают под его исключительную компетенцию, Сообщество действует в соответствии с принципом субсидиарности, если и поскольку цели намечаемых действий не могут быть достигнуты в достаточной мере государствами-членами и поэтому, в силу масштабов и результатов предполагаемого действия, могут быть более успешно достигнуты Сообществом»²⁴.

Вышеприведенное положение ст. 5 (2) Договора о ЕС можно условно разделить на несколько частей, обозначив тем самым ключевые элементы принципа субсидиарности: сферу действия – «в областях, которые не подпадают под исключительную компетенцию Сообще-

²³ Prechal S. Institutional Balance / European Union after Amsterdam. A legal Analysis. Editors: Ton Heukels, Niels Blokker, Marcel Brus. KLUWER Law International. The Hague/ London/Boston. 1998. P. 289.

²⁴ Ст. 5 Договора, учреждающего Европейское Сообщество (консолидированная версия).

ства»; правило – «Сообщество действует»; условия – «если и поскольку цели намечаемых действий не могут быть достигнуты в достаточной мере государствами-членами и поэтому, в силу масштабов и результатов предполагаемого действия, могут быть более успешно достигнуты Сообществом». Такое разделение осуществляется в научных целях и не является официальным. Также необходимо отметить, что уяснение смысла принципа субсидиарности невозможно без рассмотрения его во взаимосвязи с другими положениями Маастрихтского Договора – ст. А (ныне ст. 1 Договора о Европейском Союзе), В (ныне ст. 2), F (ныне ст. 6).

Сфера действия принципа субсидиарности

Прежде чем приступить к обсуждению сферы действия принципа субсидиарности в праве Европейского Сообщества, необходимо обратиться к вопросу: распространяется ли действие принципа субсидиарности на вторую и третью опоры Европейского Союза, т.е. действует ли принцип субсидиарности только в рамках ЕС или же распространяется на весь Европейский Союз. Поводом такого обсуждения являются преамбула и статьи А и В Договора о Европейском Союзе, упоминающие принцип субсидиарности. Думается, что распространение субсидиарности на весь Европейский Союз является необоснованным, поскольку в данных статьях, как справедливо отмечает А.Г. Тос, рассматриваемый принцип используется лишь как политический, но не как юридический принцип; тем более что статья L предусматривает, что юрисдикция Суда Европейского Сообщества не распространяется на преамбулу и главы 1, 5 Договора о Европейском Союзе, которые и включают указанные статьи²⁵. Также полагаю, что в обоснование данного вывода следует обратиться к самой процедуре принятия решений в рамках второй и третьей опор Европейского Союза, которая предполагает принятие решений только на основе принципа единогласия. Благодаря такой процедуре государства-члены могут полностью заблокировать принятие решения по любому вопросу, вследствие чего отпадает сама необходимость принципа субсидиарности.

Приведенный пункт 2 статьи 5 предусматривает, что он действует «в областях, которые не подпадают под исключительную компетенцию»²⁶ Сообщества. Однако объяснение термина «исключительная

²⁵ Toth A.G. Is subsidiarity justiciable? // European Law Review . Vol. 19. 1994. Sweet&Maxwell. London. P. 272.

²⁶ По мнению автора, в данном случае нельзя употреблять термин «предмет ведения»,

компетенция» не дается ни Договорами, ни практикой Суда Европейского Сообщества. Сложность разграничения компетенции ЕС и государств-членов выражается в том, что первоначально построение всех трех Сообществ не строилось на принципе федерализма. Компетенция Сообществ была основана на необходимости достижения определенных целей («целевой подход»), причем для каждого Сообщества существовали свои цели. Исходя из этого, институты Сообщества принимали или не принимали те или иные правила (действия), которые необходимы для достижения целей, провозглашенных в Договорах. Основным недостатком этого подхода является возможность различного толкования целей, провозглашенных в договорах. Фактически Сообщество может вторгаться в сферу деятельности государств-членов почти безгранично, поскольку любое правило (действие) в большинстве случаев можно подвести под ту или иную цель Сообщества.

Введение принципа субсидиарности, являющегося федералистской концепцией, потребовало нахождения сочетания «целевого подхода» и федералистских элементов, характеризующихся четким законодательным вертикальным разграничением компетенции (предметов ведения) различных уровней власти. Однако основная сложность заключалась в том, что вопрос такой важности следовало решить в учредительном договоре, для чего требовалось установление четкого критерия или списка полномочий (предметов ведения), что в свою очередь, безусловно, не устраивало государства-члены, трепетно относящиеся к своему суверенитету. Поэтому этот вопрос остался открытым и до конца не решенным по сей день.

На необходимость определения исключительной компетенции ЕС одной из первых обратила внимание Европейская Комиссия и пришла к следующему заключению: «Поскольку Договор не определяет термин «исключительная компетенция», а также не предусматривает списка сфер, входящих в нее, институты, прежде всего Комиссия, совместно определяют общий подход во избежание бесконечных споров по поводу исключительной и совместной компетенции...»²⁷. Комиссия определила, что в случаях, если Договор налагает на Сообщество обязательство действовать, поскольку в этом вопросе Сообщество рассматривается как несущее полную ответственность за достижение конк-

используемый в российской правовой доктрине, поскольку он юридически и с точки зрения перевода не соответствует употребляемому в ЕС термину “competence”.

²⁷ Bull EC 10-1992, 116.

ретной задачи, то такой вопрос подпадает под сферу действия исключительной компетенции Сообщества. Другими словами, после того как Сообщество «оккупировало вопрос», государства-члены больше не имеют права заключать договоры по этому вопросу. Представленную позицию поддерживает Дж. Штейнер²⁸. Оспаривая эту позицию, Т.С. - Хартли²⁹ и ряд других авторов³⁰ справедливо сомневаются в возможности применения подобного рода рассуждений, поскольку в случае применения такой концепции (концепции конкурирующей компетенции) принцип субсидиарности стал бы лишь основанием изъятия у государств-членов полномочий по тому или иному вопросу. Думается, что в этом случае Комиссия пытается как можно больше расширить сферу исключительного ведения ЕС, увеличив тем самым свои полномочия и ограничив сферу применения принципа субсидиарности. Несомненно, такой подход к определению исключительной компетенции является неприемлемым. Нельзя полагаться в вопросе распределения компетенции на принцип «кто первый, тот и прав».

По мнению Антонио Истеллы, отсутствие четкого определения исключительной компетенции не является препятствием применения принципа субсидиарности, поскольку «субсидиарность не решает вопрос: кому – ЕС или государствам-членам – принадлежит та или иная компетенция, а решает вопрос: должен ли ЕС действовать или нет»³¹. Вопрос о разграничении компетенции решается в п. 1 ст. 5 – принцип принадлежащей (приписываемой) компетенции³². Этот принцип предусматривает, что «Сообщество действует в пределах полномочий и поставленных перед ним целей, определяемых Договором об учреждении Европейского Сообщества»³³. В этом случае субсидиарность выступает как бы ориентиром на пути реализации полномочий ЕС, является «вторым фильтром» после принципа принадлежащей (приписываемой) компетенции для определения необходимости действий

²⁸ Steiner J. Subsidiarity under the Maastricht Treaty. Edited by David O'Keeffe, Patrick M. Twomey. P. 57.

²⁹ Hartley T.C. The foundation of European Community Law. 1994. P. 162-163.

³⁰ См., например: Harrison V. Subsidiarity in Article 3b of the EC Treaty – Gobbledygook or Justiciable principle? / International and Comparative Law Quarterly. Vol. 45, Part 1, 1996. P. 431.

³¹ Estella Antonio. Указ. соч. P. 90.

³² Английский вариант – attributed powers.

³³ Ст. 5 Договора, учреждающего Европейское Сообщество (консолидированная версия). Цит. по: Европейское право: Учебник для вузов / Под общ. ред. д.ю.н. проф. Л.М. Энтина – М.: Издательство НОРМА, 2001. С. 557.

Сообщества. Полагаю, что такое решение проблемы является лишь уходом от неё. На практике это будет означать, что вначале Европейская Комиссия должна будет проверить соответствие предлагаемого правила (действия) целям Сообщества, а потом и принципу subsidiarity. Более того, концепция «второго фильтра» не отвечает самой сути рассматриваемого принципа и его назначению.

Однако большинство авторов³⁴ настаивают на выделении исключительной компетенции Европейского Сообщества, поскольку в этой сфере принцип subsidiarity не применим. В теории не раз делались попытки определить исключительную и совместную компетенции, при этом каждый автор определял их по-разному³⁵. Так, например, авторы Уайт и Дашвуд выделяют 8 сфер исключительной компетенции ЕС, при этом отдельно выделяя сферы, в которых должен действовать принцип subsidiarity³⁶, в то время как В. Харрисон предлагает выделить лишь два основных критерия отнесения определенного вопроса к исключительной компетенции³⁷. Однако почти все подчеркивают, что достаточно сложно четко выделить исключительную компетенцию Европейского Сообщества, поэтому необходимо ее законодательно закрепить.

Суд ЕС также избегает определения данного термина и границ исключительной компетенцией ЕС³⁸, что обуславливается, по нашему мнению, большой политической сложностью рассматриваемого вопроса³⁹. Такая запутанность и неопределенность послужила одной из

³⁴ Wyatt and Dashwood's European Union Law. 4-th edition. 2000. Sweet & Maxwell. London. P. 156; Andrew Beale and Roger Geary. Указ. соч. P. 14; Jo Steiner, Lorna Woods and Christian Twigg-Flesner: Textbook on EC Law. Eight edition. Oxford University Press. 2003. P. 48-49; Jose Palacio Ganzalez The Principle of Subsidiarity (A guide for lawyers with a particular community orientation) // European Law Review. Vol. 20. 1995, Sweet&Maxwell. London. P. 357.

³⁵ Wyatt and Dashwood's. Указ. соч. P. 157-159; Andrew Beale and Roger Geary Указ. соч.; Jo Steiner, Lorna Woods and Christian Twigg-Flesner. Указ. соч. P. 48; Toth A.G. Is subsidiarity justiciable? // European Law Review. Vol. 19. 1994. Sweet&Maxwell. London. P. 268; Европейское право: Учебник для вузов / Под общ. ред. д.ю.н., проф. Л.М. Энтина – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА*М). 2001, С. 110; Право Европейского Союза: Учебник для вузов / Под ред. С.Ю. Кашкина – М. 2002. С. 157; Шеленкова Н.Б. Указ. соч. С. 299-300.

³⁶ Wyatt and Dashwood's. Указ. соч. P. 158-159.

³⁷ Harrison V. Указ. соч. P. 434.

³⁸ Jacques Toulmonde. Can we evaluate subsidiarity? Elements of answers from the European practice // International Review of Administrative Sciences. Vol. 62. 1996. P. 50.

³⁹ См. статью бывшего Президента Суда Европейского Сообщества Лорда Малензе-

причин, по которой разработчики проекта Договора, учреждающего Конституцию для Европы, предусмотрели в ст. 12 список предметов ведения, принадлежащих исключительно Европейскому Союзу. Полагая, что такое решение является единственно верным выходом из сложившейся ситуации. При этом принцип subsidiarity следует применять в рамках совместной компетенции ЕС и государств-членов с целью нахождения оптимального распределения как полномочий, так и ресурсов, необходимых для их осуществления.

Другим, не менее важным вопросом применения принципа subsidiarity является сфера его действия во времени. Еще до принятия Маастрихтского Договора Европейская Комиссия начала процесс приведения законодательства в соответствие с рассматриваемым принципом, а ст. 11 п. 1 Приложения к Заключению Председателя Европейского Совета в Эдинбурге⁴⁰ законодательно закрепило это требование. Итогом этой работы стал отчет «О приведении в соответствие законодательства Европейского Сообщества принципу subsidiarity»⁴¹. В основном приведение в соответствие осуществлялось тремя способами: переработка, унификация и отмена. Однако такой подход был совершенно не применим к решению Суда ЕС, поэтому ст. 2 Протокола предусмотрела, что *«применение принципа subsidiarity и пропорциональности должно соответствовать общим началам и целям Договора, в частности совершенствования в целом acquis communautaire и институционального баланса; также не должны затрагиваться принципы, созданные Судом ЕС, связанные с отношениями между национальным правом и правом ЕС...»*. На практике последнее положение крайне сложно для применения, поскольку очень трудно найти баланс между позициями Суда ЕС и принципом subsidiarity, поэтому каждый случай требует отдельного рассмотрения.

Процедурная и материальная subsidiarity

На основе анализа Протокола можно выделить процедурную и материальную subsidiarity. К первому виду рассматриваемого прин-

Стюарт. Lord Mackenzie-Stuart Assessment of the Expressed and Introduction to a Panel Discussion / Subsidiarity: The Challenge of Change. Maastricht. The Netherlands. 1991. P. 39-57.

⁴⁰ Annex to the Conclusions of the Presidency of the European Council at Edinburgh, 11-12 December 1992.

⁴¹ Commission of the European Communities, Report to the European Council on the Adaptation of Community Legislation to the Subsidiarity Principle, COM (93) 545 final (Nov. 24, 1993).

ципа следует отнести положения Протокола (п. 4, 9-13), налагающие обязательства на различные органы ЕС, связанные с процедурой рассмотрения вопроса о соблюдении принципа субсидиарности. Например, согласно п. 9 (4) Европейская Комиссия ежегодно обязана представлять отчет о применении рассматриваемого принципа. В свою очередь, согласно п. 10, Совет ЕС обязан принять во внимание указанный отчет и в рамках отчета о прогрессе, достигнутом ЕС, представить его Европейскому Парламенту.

Сложным является вопрос о толковании положения п. 2 Протокола, которое предусматривает, что «*Применение принципов субсидиарности и пропорциональности должно соответствовать общим началам и целям Договора, в частности совершенствования в целом *acquis communautaire*...*». По мнению С. Пречала, принцип субсидиарности в данном случае должен способствовать увеличению использования «мягкого права» ЕС⁴². Полагаю, что следует согласиться с представленным мнением, поскольку рассматриваемый принцип направлен на совершенствование системы *acquis communautaire*. Более того, субсидиарность предполагает приоритет использования наименее обязывающих норм, т.е. «мягкого права» (рекомендаций, писем, направлений и др.).

До принятия Межинституционального Соглашения большие споры вызывало положение «*Сообщество действует*», поскольку было неясно, какой конкретно институт ЕС должен осуществлять применение принципа субсидиарности, что приводило к политическим спорам и возможности нарушения принципа сбалансированности институтов⁴³. В связи с этим, дабы избежать в дальнейшем подобных ситуаций, в Протокол было включено положение о том, что «*все институты Европейского Сообщества при осуществлении полномочий, принадлежащих им, должны обеспечивать соблюдение принципа субсидиарности*». Однако думается, что соблюдение рассматриваемого принципа должны обеспечить не только институты ЕС, перечисленные в ст. 7 Договора о ЕС, но и другие органы ЕС, а также сами государства-члены.

Материальное содержание принципа субсидиарности составляют тесты (критерии) применения принципа. Первый тест (критерий) в научной литературе именуется как тест (критерий) эффективности, второй – тест (критерий) дополнительных преимуществ⁴⁴. Еще боль-

⁴² Prechal S. Указ. соч. P. 290.

⁴³ Английский вариант – The Institutional balance.

⁴⁴ Английский вариант – The sufficiency and the value-added.

шую детализацию указанные тесты (критерии) получают в Протоколе, который подчеркивает необходимость их одновременного выполнения: 1) рассматриваемый вопрос обладает межгосударственными аспектами, которые не могут быть эффективно урегулированы на уровне государств-членов; 2) отдельные действия государств-членов или отсутствие действий Сообщества будут противоречить положениям Договора об учреждении Европейского Сообщества (таких как необходимость устранения нарушений конкуренции, или избежание скрытых ограничений торговли, или усиление экономического и социального единства) или будут в противном случае причинять вред интересам государств-членов; 3) действия, принятые на уровне Сообщества, принесут более явные выгоды в силу их масштаба или результатов, чем действия на уровне государств-членов.

Думается, что при определении необходимости принятия того или иного акта на уровне ЕС помимо приведенных тестов (критериев) также следует учитывать цели, провозглашенные Договором, поскольку именно на их достижения должны быть направлены все действия и решения институтов Сообщества. Поэтому следует считать справедливым замечание Джо Паласио Гонзалеза о том, что не имеет смысла принимать на уровне ЕС решения по вопросам установления единых правил ограничения скорости грузовиков, максимального содержания алкоголя в крови и условий содержания животных в зоопарках⁴⁵.

Очевидно, что приведенные тесты (критерии) содержат оценочные категории, поэтому при их применении можно привести аргументы как «за», так и «против». Это фактически и происходит в Совете ЕС при рассмотрении проектов Европейской Комиссии. Государства-члены, заинтересованные в блокировании решения, ссылаются на нарушение рассматриваемого принципа, в то время как Европейская Комиссия, опираясь в своих доводах также на статью 10 Договора об учреждении ЕС, и государства-члены, поддерживающие позицию последней, утверждают обратное. Характерным примером является тест (критерий) дополнительных преимуществ, оценки которого могут быть диаметрально противоположными: для государств-членов – отсутствие преимуществ от принятия решения на уровне ЕС; для ЕС – наличие таковых (например, улучшение функционирования внутреннего рынка). Оценка выполнения целей ЕС согласно п. 4 Протокола «должна основываться на качественных и, где это возможно, на ко-

⁴⁵ Gonzalez J. P. Указ. соч. P. 361.

личественных показателях». Однако ни в Протоколе, ни в других актах и решениях Суда ЕС не предусматривается, какие именно необходимо брать показатели и как их рассчитывать для того, чтобы оценить, насколько предлагаемый правовой акт соответствует целям Договора об учреждении ЕС. Думается, что выработать универсальные показатели на практике невозможно, поскольку их объективность всегда можно поставить под сомнение. Поэтому применительно к каждому отдельному случаю должны применяться свои показатели – как качественные, так и количественные.

Сказанное показывает, что принцип субсидиарности может быть применен как для блокирования принятия решения, соответственно как препятствие дальнейшей централизации (федерализации) ЕС, так и в качестве аргумента Европейской Комиссии о необходимости урегулирования тех или иных отношений на уровне ЕС. Поэтому очень часто в качестве недостатка принципа субсидиарности называют его двусмысленность⁴⁶. Думается, что такая «двусмысленность» принципа не является его недостатком, более того, возможность противоположного его применения лишь подчеркивает динамичность последнего.

Впервые динамичность принципа субсидиарности была определена соглашением глав государств-членов в Эдинбурге⁴⁷ и в неизменном виде была перенесена в Протокол, статья 3 которого предусматривает, что *концепция субсидиарности является динамичной и должна применяться в соответствии с целями, предусмотренными Договором. Динамичность позволяет Сообществу действовать в пределах его компетенции, расширенной насколько того требуют обстоятельства и наоборот, ограничить или прекратить свои действия в случае, если в этом больше нет необходимости*. Такая трактовка позволяет чутко реагировать на изменение политических, социальных, исторических и других условий, когда те или иные отношения требуют урегулирования или на уровне ЕС, или на уровне государств-членов. В этой связи возможна ситуация, когда вначале при определенных общественных обстоятельствах то или иное правоотношение было урегулировано на уровне ЕС, однако в дальнейшем, при изменении этих общественных

⁴⁶ См., например: Yves Soudan *Subsidiarity and Community in Europe* // *Ethical Perspectives* 5 (1998)3. P. 177; Definition and limits of the principle of subsidiarity. Report prepared for the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR). Council of Europe Press, 1994. P. 7-12; Antonio Estella Указ. соч. P. 4.

⁴⁷ Ст. 4 (3) Annex to the Conclusions of the Presidency of the European Council at Edinburgh, 11-12 December 1992.

обстоятельств, такая необходимость отпала, и данное правоотношение должно быть урегулировано государствами-членами.

Использование принципа субсидиарности Судом Европейского Сообщества

Суд Европейских Сообществ согласно ст. 220 Договора о ЕС «обеспечивает применение права Сообщества посредством единообразного толкования и применения Договора о ЕС»⁴⁸. Вопрос о возможности разрешения дел о соответствии действий институтов Сообщества принципу субсидиарности до сих пор является дискуссионным. К сожалению, ни Договором о ЕС, ни Протоколом не исключается и в то же время не предоставляется такое право Суду ЕС. В доктрине ряд авторов отрицают такую возможность, аргументируя это тем, что субсидиарность не может носить объективный характер, сохранять неизменность с течением времени, что в итоге может привести к неопределенности и противоречиям внутри права ЕС⁴⁹. Другие высказываются за необходимость осуществления такой юрисдикции Судом ЕС⁵⁰. По мнению последних, согласно действующему Договору о ЕС, существуют все предпосылки для разрешения таких дел, поскольку: 1) Суд ЕС обладает юрисдикцией в данном вопросе; 2) существуют средства, с помощью которых можно поднять вопрос о соответствии законодательного акта принципу субсидиарности перед Судом и 3) Суд ЕС обладает полномочиями по вынесению решений по таким делам.

Исходя из анализа практики Суда ЕС, можно сделать вывод о возможности разрешения дел о соответствии законодательного акта принципу субсидиарности. Так, в деле C-233-94⁵¹, касающемся аннулирования Директивы 94/19⁵² о схемах, гарантирующих депозиты, Суд ЕС рассмотрел вопрос о соответствии ряда положений Директивы принципу субсидиарности, признав последние соответствующими рассматриваемому принципу. В другом известном деле C-84/94⁵³ Соединен-

⁴⁸ Ст. 220 Договора учреждающего Европейское Сообщество (консолидированная версия). Цит. по: Европейское право: Учебник для вузов / Под общ. ред. д.ю.н. проф. Л.М. Энтина – М.: Издательство НОРМА, 2001. С. 659.

⁴⁹ См., например: Session 1989-90, 27th Report of the House of Lords Select Committee on the European Communities, "Economic and Monetary Union and Political Union," pt. 165; Lord McKenzie-Stuart A Formula for Failure // The Times, 11 Dec. 1992; Hartley T.C. Указ. соч. 1994. P. 165.

⁵⁰ См., например: Gonzalez J.P. Указ. соч. P. 365-368; Toth A.G. Is subsidiarity justiciable? // European Law Review. Vol. 19. 1994. Sweet&Maxwell. London. P. 268-285.

⁵¹ [1997] ECR I-12405.

⁵² OJECJ 135/5 of 31 May 1994.

ное Королевство Великобритании и Ирландии требовало отмены Директивы 93/104⁵⁴, Суд также рассматривал вопрос о соответствии положений Директивы рассматриваемому принципу. Несмотря на это, все же следует согласиться с мнением А.Г. Тоса о необходимости совершенствования соответствующих процедур и механизмов Суда ЕС с целью полноценного применения принципа субсидиарности⁵⁵. Более того, думается, что следует согласиться с мнением Д.П. Гонзалеза⁵⁶ о том, что, осуществляя проверку нормативно-правового акта на соответствие принципу субсидиарности, Суд ЕС должен учитывать то, что зачастую этот акт был принят при полном одобрении государств-членов, т.е. был одобрен представителями региональных властей, на защиту интересов которых направлен рассматриваемый принцип; а также то, что необходимость учета разнообразных интересов государств-членов существенно сужает «место Комиссии для маневра». Думается, что это во многом объясняет тот факт, что Суд ЕС очень осторожно подходит к оценке нарушения принципа субсидиарности, и тот факт, что на данный момент отсутствуют дела, в резолютивной части которых провозглашается нарушение этого принципа⁵⁷.

Взаимосвязь принципа субсидиарности с принципом пропорциональности

В отличие от принципа субсидиарности, принцип пропорциональности, как и многие другие принципы, был введен в право ЕС Судом - ЕС в известном деле *Internationale Verhoudingsmassigheid*⁵⁸, а уже затем закреплен в ст. 3 b (ныне ст. 5 (3)) Маастрихтского Договора: *Любые действия Сообщества не должны выходить за пределы необходимого для достижения целей настоящего Договора*⁵⁹. Основываясь на ре-

⁵³ [1994] ECR I-5755.

⁵⁴ OJEC/L307/18, of 13 December 1993.

⁵⁵ Toth A.G. Is subsidiarity justiciable? // *European Law Review*. Vol. 19. 1994. Sweet&Maxwell. London. P. 272-285.

⁵⁶ Gonzalez J.P. Указ. соч. P. 366-367.

⁵⁷ Данные приведены на 1 января 2002 года.

⁵⁸ Case 11/70, [1970] ECR I125. По мнению Николаса Эмилиоу принцип субсидиарности был введен еще в 1955 году в деле *Fedchar* – Case 8/55 [1954-1956] ECR 292. См.: Emiliou Nicholas *The principle of Proportionality in European Law. A Comparative Study*. Kluwer Law International. London. The Hague. Boston. P. 134.

⁵⁹ Ст. 5 Договора, учреждающего Европейское Сообщество (консолидированная версия). Цит. по: *Европейское право: Учебник для вузов* / Под общ. ред. д.ю.н. проф. Л.М. Энтина – М.: Издательство НОРМА, 2001. С. 557. Другой перевод дается в книге Хатли Т.К. *Основы права Европейского Сообщества: Пер. с англ.* – М.: Закон и

шениях Суда ЕС, следует, однако, более детально раскрыть содержание пропорциональности, выделив три вопроса, которые Суд ЕС должен исследовать, чтобы определить, соответствует то или иное действие (мера, норма) Сообщества принципу пропорциональности: 1) Является ли данное действие (мера, норма) подходящим для достижения цели этого действия (меры, нормы)? 2) Является ли данное действие (мера, норма) необходимым для достижения цели? 3) Является ли действие (мера, норма) соответствующей *in sensu stricto* (в буквальном смысле)?

Соотношение принципов субсидиарности и пропорциональности определяется как их последовательное применение, т.е. если будет признано, что принятие тех или иных мер (норм) необходимо, допустим, на уровне Европейского Сообщества, на этом прекращается действие принципа субсидиарности и в свои права вступает принцип пропорциональности, который и будет определять, какие меры (действия, нормы) должны быть приняты. Иными словами принцип пропорциональности не вторгается в процесс выбора – необходимо ли действовать ЕС или нет, и тем более в вопрос выбора уровня принятия меры (действия, нормы). Можно сказать, что если принцип субсидиарности отвечает на вопрос: должен ли ЕС действовать или нет? – то принцип пропорциональности дает ответ на вопрос: до какой степени (как) должен действовать ЕС (до какой степени должно быть урегулировано то или иное отношение)?

Принцип субсидиарности в проекте Договора, учреждающего Конституцию для Европы

Проект Договора, учреждающего Конституцию для Европы (далее – проект Конституции), закрепляет в ст. 9 (3) принцип субсидиарности в качестве одного из основных принципов Европейского Союза. Сохраняя в неизменном виде само правило субсидиарности («Сообщество действует») и сферу его действия (ст. 9 (3) (1) проекта Конституции), проект Конституции тем не менее фактически полностью изменяет механизм реализации и контроля соблюдения данного принципа. Главной особенностью новой нормы следует признать то, что обязанность по контролю за соблюдением принципа субсидиарности возложена на национальные парламенты государств-членов (положение ст. 9 (3) (1) проекта Конституции), которые, согласно также при-

право, ЮНИТИ, 1998. С. 147. – «Любые действия Сообщества не должны идти далее того, что необходимо для достижения целей настоящего Договора».

лагаемому Протоколу «О применении принципов субсидиарности и пропорциональности» (в дальнейшем Протокол проекта Конституции), должны быть проинформированы о каждом предлагаемом Европейской Комиссией проекте законодательного акта. Согласно этому проекту именно национальным парламентам предоставлено право решить вопрос о соблюдении рассматриваемого принципа законопроектом Европейской Комиссии и вынести как положительное, так и отрицательное заключение. В случае если отрицательное заключение дано более чем одной третью⁶⁰, Европейская Комиссия обязана пересмотреть предлагаемый ею законопроект (ст. 6 (3) Протокола проекта Конституции). Полагаю, что перенесение контроля за соблюдением рассматриваемого принципа с уровня ЕС на уровень государств-членов повысит эффективность и демократичность всего механизма Европейского Союза. Однако, думается, что следует также обязать Европейскую Комиссию учитывать мнения не только национальных парламентав, но и правительств государств-членов, а также региональных и местных властей. В то же время применение такого механизма не должно стать перманентным препятствием на пути осуществления деятельности Европейской Комиссии. Принцип субсидиарности не должен стать «тормозом» дальнейшего развития Европейской интеграции.

Особо следует отметить закрепление в ст. 12 списка предметов ведения, составляющих исключительную компетенцию Европейского Союза. Данный список включает в себя всего четыре пункта, оставляя остальные сферы в рамках совместной компетенции, что не только фиксирует сферу применения принципа субсидиарности, но и во многом расширяет ее по сравнению с уже существующим положением.

Другим важным нововведением стала ст. 7 Протокола проекта Конституции, предусматривающая право Суда рассматривать дела о нарушении принципа субсидиарности как институтами и органами Европейского Союза, так и государствами-членами. Следует отметить, что этой же статьей предусмотрено право отдельного государства-члена и Комитета регионов на обращение в Суд по вопросу нарушения рассматриваемого принципа.

⁶⁰ Однопалатный парламент государства-члена имеет 2 голоса, а каждая палата двухпалатного парламента имеет 1 голос (ст. 6 (2) Протокола проекта Конституции).

Заключение

В мае этого года произошло самое большое за всю историю человечества объединение государств – 10 стран стали членами Европейского Союза (Европейского Сообщества соответственно). В условиях такого масштабного расширения требуется колоссальное взаимодействие различных органов как на уровне Европейского Союза, так и между государствами-членами и Союзом. Именно при решении вопросов вертикальных взаимоотношений ЕС и государств-членов используется субсидиарность. Она, можно сказать, выполняет функцию системы сдержек и противовесов не на горизонтальном уровне, а в отношении вертикали власти.

Неоднородная в своей сущности, уходящая корнями в философию Аристотеля, Святого Фомы Аквинского, П. Прудона, А. Де Токвиля, затрагиваемая в концепции либерализма Джона Стюарта Милля, разрабатываемая в разные времена Р. Ароном, А. Марком, Д. Де Ружмонном, основывающая свои положения на признании высшими ценностями свободы личности, достоинства человека и частной собственности, вобравшая в себя основы христианства, концепция субсидиарности несет в себе огромный общечеловеческий смысл – предостережение от чрезмерного, ненужного вмешательства в дела более мелких образований и в то же время помощь им в случае необходимости и потребности. Для публично-правовых образований субсидиарность служит механизмом, с помощью которого различные уровни власти наиболее эффективно осуществляют выполнение своих функций путем взаимодействия и дополнения друг друга. Думается, что такое построение власти возможно только снизу вверх, только в случае высокого развития гражданского общества, способности местных, региональных и «центральных» политических элит действовать не в интересах отдельного публично-правового образования, а понимать важность конкретного решения в рамках как малых, так и крупных территорий.

Юридическое закрепление принцип субсидиарности получает в европейском праве только в начале 90-х годов с принятием Договора о Европейском Союзе (1992). Действуя в сфере неисключительной компетенции ЕС, принцип субсидиарности предполагает основной целью эффективное использование механизмов правового регулирования. Он служит гидом развития ЕС, использования его потенциала⁶¹. В то

⁶¹ При принятии Маастрихтского Договора принцип субсидиарности называли «словом, которое спасет Маастрихт».

же время он является фильтром действий, совершаемых как на уровне ЕС, так и на уровне государств-членов. Основной его целью является гармонизация взаимоотношений ЕС и государств-членов, эффективное регулирование общественных отношений в условиях динамично развивающейся жизни. Он призван быть проводником между изменениями социальной, экономической обстановки, политической жизни общества, потребностями граждан и правовыми механизмами регулирования данных отношений, необходимости регулирования правом. Он направлен в будущее – на развитие, изменение и в то же время сохранение. Именно поэтому, думается, следует признать динамичность рассматриваемого принципа его основной характеристикой.

Динамичность принципа субсидиарности является, по нашему мнению, одним из основных доводов за его дальнейшее применение и развитие, поскольку такая гибкая форма способствует наиболее эффективному применению права как механизма регулирования общественных отношений, распределению предметов ведения между различными уровнями власти. С одной стороны, данная концепция решает, какие действия в соответствии с целями ЕС и общественными условиями должны быть осуществлены на уровне ЕС, с другой стороны, отказывает в возможности совершения этих действий, поскольку эти действия могут быть более эффективно осуществлены каждым государством в отдельности. Однако, возможна и ситуация, когда при изменении общественных условий осуществление действий, прежде совершаемых на уровне ЕС, должно быть в силу требования принципа субсидиарности перенесено на уровень государств-членов и наоборот. Думается, что отрицательная сторона концепции субсидиарности, проявляющаяся в его правовой неопределенности, с лихвой компенсируется возможностью такого гибкого реагирования механизмов правового регулирования на динамично развивающиеся общественные отношения.

В то же время, по нашему мнению, следует предусмотреть более простой механизм реализации и контроля принципа субсидиарности. Неопределенность в вопросе отнесения тех или иных полномочий к сфере исключительного ведения ЕС и соответственно расплывчатость термина «неисключительной компетенции ЕС» приводит к огромным сложностям и зачастую к невозможности применения принципа субсидиарности. В этой связи нововведения проекта Конституции являются одним из наиболее приемлемых вариантов дальнейшего

развития рассматриваемой концепции. Также следует более четко предусмотреть механизм реализации рассматриваемого принципа, его процедурный элемент. Так, необходимо точно определить, какие институты ЕС отвечают за его применение; в каких случаях можно отклонить законопроект на основании противоречия принципу субсидиарности, в рамках какой процедуры; кто может подать иск в Суд ЕС о признании акта ЕС недействующим на основании противоречия указанному принципу. К сожалению, эти вопросы не были решены в Протоколе № 30 «О применении принципов субсидиарности и пропорциональности». Однако, думается, что и проект Конституции также не в полной мере дал на них ответы.

«В идеале принцип субсидиарности – это путь к европейской федеральной демократии, где ЕС – это федерация национальных государств (в отдельных случаях регионов), а сам ЕС не подчинен национальному уровню, но субсидиарен ему... Я бы назвала принцип субсидиарности способом приспособления к различиям – именно приспособления, а не борьбы с ними»⁶². Выработка такого «механизма приспособления», определяющего движение вперед, служащего основой взаимоотношений государств-членов и ЕС, позволяющего развивать внутри интеграционные связи, несомненно, является, по нашему мнению, характерной чертой права ЕС. Более того, думается, что юридическое закрепление принципа субсидиарности и придание ему столь большой роли – роли основного принципа европейской интеграции показывает его огромную значимость и необходимость его использования.

⁶² Бусыгина И.М. Принцип субсидиарности // <http://pubs.msps.ru/news/news174.html>.

МЕЖДУНАРОДНОЕ МОРСКОЕ ПРАВО

Актуальные правовые проблемы морской исключительной экономической зоны

*Зарипова Э.А.**

*Колодкин А.Л.***

1. Общие положения

Согласно Конвенции ООН по морскому праву 1982 года (далее – Конвенция 1982 г.) исключительная экономическая зона представляет собой район, находящийся за пределами территориального моря и прилегающий к нему, правовой режим которого определяется исключительно данной Конвенцией. Понятие «правовой режим» непосредственно связано с совокупностью прав и обязанностей государств по использованию данного морского пространства. Что же касается статуса пространства, то статус отвечает на вопрос о подчиненности этого пространства суверенитету или только юрисдикции прибрежного государства. Говоря о статусе исключительной экономической зоны, все больше ученых полагают, что это зона *sui generis*, а не обычный район открытого моря¹. Если же речь идет об открытом море за пределами исключительной экономической зоны, то мы говорим о неподчиненности пространства ни суверенитету, ни юрисдикции государства.

Согласно Конвенции 1982 г. ширина исключительной экономической зоны не должна превышать 200 морских миль, отсчитываемых от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря.

* Зарипова Эльмира Анясовна – аспирантка ГосНИИ морского транспорта.

** Колодкин Анатолий Лазаревич – д.ю.н., профессор, Судья Международного Трибунала ООН по морскому праву.

¹ Напр., M.D. Evans. International law, Oxford, 2003, p. 645.

Как известно, Конвенция 1982 г. вступила в силу 16 ноября 1994 г. По состоянию на 1 мая 2004 г. ее участниками являются 145 государств, в числе которых представлены страны Европы, Азии, Африки, Латинской Америки, Канада.

Российская Федерация ратифицировала Конвенцию 1982 г. в 1997 г.: ратификационная грамота была передана Генеральному секретарю ООН 12 марта 1997 г., а до этого, 26 февраля 1997 г., был принят Федеральный закон «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву и Соглашения об осуществлении части XI Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву»². В 1998 г. был принят Федеральный закон «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» (№ 191-ФЗ от 17 декабря 1998 г.)³, регламентирующий правовой режим исключительной экономической зоны нашей страны. Нельзя не отметить, что положения данного федерального закона в целом соответствуют положениям Конвенции 1982 г.

Конвенция 1982 г. содержит ряд положений, направленных на установление и регламентацию прав и обязанностей прибрежных и других государств по использованию исключительной экономической зоны. Данные положения в совокупности и определяют международно-правовой режим этой зоны⁴. Помимо части V Конвенции 1982 года, всецело посвященной регулированию деятельности государств в пределах исключительной экономической зоны, ее режим устанавливается некоторыми положениями других частей – VI, VII, XII и XV, касающимися соответственно режима континентального шельфа, открытого моря, защиты и сохранения морской среды, морских научных исследований и разрешения международных споров.

² Собрание законодательства РФ, 1997, № 9, ст. 1013.

³ Собрание законодательства РФ, 1998, № 51, ст. 6273. Данный федеральный закон приводится в редакции *ФЗ от 11.11.2003 № 148-ФЗ*.

⁴ В новейшей литературе см.: Гуцуляк В.Н. Международное морское право. Публичное и частное. М., 2003; Колодкин А.Л., Гуцуляк В.Н. Международное морское право. Глава в учебнике «Международное право». Отв. ред. Усенко Е.Т., Шинкаревич Г.Г. М., 2003; Ковалев А.А. Колодкин А.Л. Международное морское право. Глава в учебнике «Международное право». Отв. ред. Кузнецов В.И. М., 2001; Ковалев А.А. Современное международное морское право и практика его применения. М., 2003; Шемьякин А.Н. Современное международное морское право и перспективы его развития. Одесса, 2003; R.R. Churchill and A.V. Lowe. *Law of the Sea*. Third edition. Manchester, 1999; M.D. Evans. *International law*, Oxford, 2003; R. McCorquodale, M. Dixon. *Cases and Materials on international law*. Oxford, 2003; R.M.M. Wallace. *International law*, London, 2002; M. Dixon. *Textbook on international law*, Oxford, 2000.

II. Права прибрежных государств в исключительной экономической зоне

Важной частью конвенционного режима исключительной экономической зоны является комплекс прав и обязанностей прибрежного государства, который закрепляется в ст. 56 Конвенции 1982 г.

В соответствии с п. 1 ст. 56 прибрежное государство в исключительной экономической зоне имеет «суверенные права в целях разведки, разработки и сохранения природных ресурсов как живых, так и неживых, в водах, покрывающих морское дно, на морском дне и в его недрах, а также в целях управления этими ресурсами, и в отношении других видов деятельности по экономической разведке и разработке указанной зоны, таких как производство энергии путем использования воды, течений и ветра». Необходимо отметить, что согласно п. 3. ст. 56 права, изложенные в этой статье в отношении морского дна и его недр, осуществляются в соответствии с частью VI Конвенции 1982 г. «Континентальный шельф».

Предоставление прибрежному государству суверенных прав в отношении природных ресурсов предполагает следующее. Во-первых, другие государства не могут осуществлять разведку и разработку природных ресурсов без согласия прибрежного государства. Во-вторых, прибрежное государство вправе принимать законы и правила, касающиеся разведки и разработки природных ресурсов зоны. И, наконец, в-третьих, оно, как указано в п. 1 ст. 73 Конвенции, «в осуществление своих суверенных прав на разведку, эксплуатацию, сохранение живых ресурсов и управление ими в исключительной экономической зоне может принимать такие меры, включая досмотр, инспекцию, арест и судебное разбирательство, которые могут быть необходимы для обеспечения соблюдения законов и правил, принятых им в соответствии с настоящей Конвенцией». Подобные меры предусматриваются, однако, в отношении живых ресурсов зоны.

Конвенция 1982 г. ограничивает определенными рамками также применение прибрежным государством мер в ответ на нарушение его законов и правил в исключительной экономической зоне. Так, в соответствии с п. 2 ст. 73 арестованное судно и его экипаж освобождаются незамедлительно после предоставления разумного залога или другого обеспечения.

Практическое применение ст. 73 Конвенции 1982 г. нашло свое отражение в решениях Международного трибунала ООН по морскому

праву, созданного согласно Конвенции 1982 г., учрежденного по этой Конвенции в Гамбурге и действующего с 1996 г. В соответствии с Конвенцией 1982 г. (Приложение VI) Трибунал создан для рассмотрения споров между государствами по поводу толкования или применения Конвенции, нарушения ее положений, ареста морских судов, их освобождения и т.п.

Одно из дел, рассмотренных Трибуналом, касалось произведенного в сентябре 1999 г. ареста французским фрегатом рыболовного судна «Камуоко» за ведение незаконного промысла в исключительной экономической зоне Франции. Это судно, плавающее под панамским флагом, было задержано вместе с капитаном французскими властями. «Капитан судна был лишен паспорта, что следует расценивать как задержание, т.е. фактически он был лишен возможности покинуть Францию»⁵.

В этой связи Трибунал обнаружил ряд нарушений Конвенции со стороны Франции. Согласно п. 3 ст. 73 Конвенции 1982 г., наказания, налагаемые прибрежным государством за нарушение законов и правил рыболовства в исключительной экономической зоне, не могут включать тюремное заключение. Кроме того «в случае ареста или задержания иностранного судна прибрежное государство незамедлительно уведомляет государство флага через соответствующие каналы о принятых мерах и о любом последующем наказании (п. 4 ст. 73), что не было сделано Францией. Наконец, государство должно незамедлительно освободить судно при получении залога или иного обеспечения. Это условие не было выполнено»⁶. 7 февраля 2000 г. Трибунал вынес свое решение, предписывающее незамедлительно освободить судно и его капитана после предоставления финансового обеспечения.

Помимо суверенных прав, предусмотренных п. 1 (а) ст. 56 Конвенции 1982 г., прибрежному государству, согласно п. 1 (b) указанной статьи, предоставляется юрисдикция в отношении: создания и использования искусственных островов, установок и сооружений; морских научных исследований; защиты и сохранения морской среды.

Конвенция 1982 г. предусматривает возможность принятия прибрежным государством своих законов и правил в отношении исключительной экономической зоны для предотвращения, сокращения и сохранения под контролем загрязнения с судов. В связи с этим, исходя из по-

⁵ А.Л. Колодкин Конвенция ООН по морскому праву: значение и новые аспекты применения // «Международное право». 2001. № 4. С. 386.

⁶ Там же.

ложений п. 5 ст. 211, в отношении исключительной экономической зоны прибрежные государства вправе принимать только такие законы и правила, которые соответствуют общепринятым международным нормам и стандартам. Иными словами эти нормы и стандарты приняты на международном уровне, а точнее – в рамках Международной морской организации (ИМО), являющейся одним из специализированных учреждений ООН.

Наиболее существенные права, согласно п. 1 ст. 220 Конвенции 1982 г., предоставлены прибрежному государству в случае, когда судно, совершившее нарушение в исключительной экономической зоне этого государства, добровольно зашло в один из его портов или прибрежных терминалов. В этом случае прибрежное государство может возбудить «разбирательство в отношении любого нарушения принятых в соответствии с настоящей Конвенцией его законов и правил или применимых международных норм и стандартов по предотвращению, сокращению и сохранению под контролем загрязнения с судов...». В отношении иностранных судов, совершивших нарушение в исключительной экономической зоне, но не зашедших затем в порт прибрежного государства, а находящихся в самой зоне или территориальном море, Конвенция 1982 г. предусматривает три вида мер, зависящих от тяжести совершенного нарушения: 1) запрос информации; 2) фактическая инспекция судна и 3) задержание судна.

В разделе 7 ч. XII Конвенции 1982 г. предусмотрены положения, направленные на защиту интересов судоходства и имеющие непосредственное отношение к осуществлению прав прибрежного государства в исключительной экономической зоне. Речь идет о таких гарантиях, как ограничение наказания за нарушение, совершенное в исключительной экономической зоне, только денежными штрафами (ст. 230), а также т.н. преимущественное право государства флага судна – право возбудить разбирательство в отношении своего судна, совершившего нарушение в иностранной экономической зоне, независимо от разбирательства, начатого прибрежным государством (ст. 228).

К числу существенных прерогатив прибрежного государства относится возможность установления в пределах исключительной экономической зоны т.н. «особых районов». Согласно Конвенции 1982 г. под «особым районом» следует понимать четко обозначенный район исключительной экономической зоны, где по признанным техническим причинам, связанным с океанографическими и экологическими усло-

виями, а также с использованием этого района или защитой его ресурсов и с особым характером движения судов в нем, требуется принятие специальных обязательных мер для предотвращения загрязнения с судов. Установление «особого района» обусловлено выполнением прибрежным государством ряда требований, в первую очередь проведением консультаций через компетентную международную организацию с другими заинтересованными государствами после заблаговременного представления соответствующей информации.

В настоящее время, помимо «особых районов», значительную актуальность приобрел вопрос об «особо уязвимых морских районах», т.е. районах с еще более жестким режимом судоходства. Этот вопрос стал предметом рассмотрения 87-й сессии Юридического Комитета ИМО в связи с представлением документа⁷, подготовленного при участии ряда стран: России, Либерии, Панамы, – а также организаций, имеющих консультативный статус в ИМО: Балтийского и международного морского совета, Международной палаты судоходства, Международной ассоциации владельцев сухогрузных судов, Международной ассоциации независимых владельцев танкеров и др. Авторы документа выражают серьезную озабоченность в связи с предложением шести западноевропейских государств о придании обширным районам западноевропейских вод статуса особо уязвимого морского района (далее – ОУМР) и дают негативную оценку этому предложению с точки зрения международного права.

В обоснование такой оценки соавторы представленного документа (Россия и др.) привели п. 6 ст. 211 Конвенции 1982 г., который предусматривает, что прибрежное государство (при наличии определенных оснований и соблюдении установленной процедуры) в целях предотвращения загрязнения с судов вправе установить более жесткий контроль за судоходством в определенном, четко обозначенном районе своей исключительной экономической зоны.

Однако определение в качестве ОУМР обширных и разнообразных с океанографической, экологической и правовой точек зрения морских пространств противоречит Конвенции 1982 г. В связи с этим перед Юридическим Комитетом ИМО были поставлены две задачи: 1) дать правовую оценку определению в качестве ОУМР столь значительных по размеру и разнообразных по природным условиям морских пространств, включающих экономические зоны и проливы,

⁷ LEG 87/16/1.

используемые для международного судоходства; 2) ответить на вопрос, не противоречит ли принципу свободы судоходства требование об уведомлении за 48 часов до вхождения судна в ОУМР.

По указанному вопросу Отделом по океанам и морскому праву ООН подготовлен документ LEG 87/WP.3, содержащий позицию о соответствии ОУМР п. 6 ст. 211 Конвенции 1982 г.

Таким образом, в ходе обсуждения документов LEG 87/16/1 и LEG 87/WP.3 сложились две позиции. Делегации некоторых стран, таких как Франция, Ирландия, Португалия, не подвергают сомнению правомерность создания ОУМР. Другие – Россия, Аргентина, Украина, Бразилия – согласились с выводами, приведенными в документе LEG 87/16/1, и считают неправомерным объявление такого обширного района в качестве ОУМР. По мнению сторонников данной позиции, назначение западноевропейского ОУМР выходит за установленные п. 6 ст. 211 Конвенции 1982 г. ограничительные рамки для принятия исключительных мер по защите прибрежных вод. Кроме того, осуществление мер по назначению ОУМР может представлять собой нежелательный прецедент, который дает повод для выдвижения других инициатив по принятию аналогичных мер в других частях мира и нарушает принцип свободы судоходства.

Необходимо обратить также внимание на то обстоятельство, что, хотя в Правилах, принятых Парламентом и Советом Европейского Союза 22 июля 2003 г., установлен запрет на заход в порты однокорпусных танкеров, перевозящих тяжелое топливо, ни слова не сказано о таком запрещении или даже ограничении в связи с плаванием в 200-мильных исключительных экономических зонах.

Юрисдикция прибрежного государства распространяется, кроме того, на вопросы предотвращения загрязнения морской среды в результате захоронения отходов и деятельности на морском дне в пределах исключительной экономической зоны. В частности, в соответствии с п. 5 ст. 210 и п. 1 «а» ст. 216 прибрежному государству предоставлено право на осуществление контроля в отношении захоронения.

Полномочия прибрежного государства в области регулирования захоронения дополнены его компетенцией по обеспечению выполнения как национальных законов и правил, так и международных норм и стандартов, установленных через компетентные международные организации или дипломатическую конференцию (п. 1 ст. 216). В случае нарушения соответствующих национальных или международных

правовых норм может быть предпринято разбирательство, включая задержание судна, совершившего правонарушение.

Обладая юрисдикцией в отношении создания искусственных островов, установок и сооружений в исключительной экономической зоне, прибрежное государство наделено правом принимать законы и правила, а также другие меры для предотвращения загрязнения морской среды, вызываемого деятельностью на морском дне и такими сооружениями, и обеспечивать выполнение этих законов и правил (ст. 208 и 214).

III. Права и обязанности других государств в исключительной экономической зоне прибрежного государства

В соответствии со ст. 58 Конвенции 1982 г. в исключительной экономической зоне другие государства обладают важнейшими свободами открытого моря, и в первую очередь свободой судоходства, свободой полетов и даже свободой прокладки кабелей и трубопроводов, а также другими правомерными с точки зрения международного права видами использования моря, относящимися к этим свободам. Речь может идти, например, об использовании искусственных спутников для передачи сообщений с судов, находящихся в исключительной экономической зоне. Указанная статья содержит отсылку к ст. 87 ч. VII «Открытое море», свидетельствующей о том, что свободы, действующие в исключительной экономической зоне, квалифицируются как свободы открытого моря. Кроме того, согласно п. 2 ст. 58 Конвенции 1982 г. к исключительной экономической зоне применимы ст. 88-115 ч. VII, содержащие, в частности, положения о национальности судов и об исключительной юрисдикции государства флага над своими судами, о сотрудничестве в пресечении пиратства, о праве преследования по горячим следам, об иммунитете военных кораблей и других судов, состоящих на некоммерческой государственной службе, и др.

Из всех свобод, предоставленных неприбрежным государствам в исключительной экономической зоне, наибольшее значение для международного сообщества имеет свобода судоходства. Вполне очевидно, что, пользуясь свободой судоходства в исключительной экономической зоне, иностранные суда должны принимать все меры к тому, чтобы не ущемлять интересы прибрежного государства и не совершать действий, несовместимых со свободой судоходства.

Однако законодательство некоторых государств в части осуществления свободы судоходства не соответствует Конвенции 1982 г.⁸ Так, Мальдивы⁹ и Португалия¹⁰ устанавливают в своей исключительной экономической зоне иностранным судам право мирного прохода, что является нарушением Конвенции 1982 г., так как такое право носит ограниченный характер и присуще территориальному морю, а не исключительной экономической зоне.

Что же касается свободы полетов в воздушном пространстве над исключительной экономической зоной, то в Конвенции 1982 г. нет каких-либо ограничений такой свободы, и представляется, что летательные аппараты вправе осуществлять полеты над любой частью исключительной экономической зоны.

В числе наиболее важных свобод открытого моря в исключительной экономической зоне п. 1 ст. 58 Конвенции 1982 г. предусматривает также право всех государств свободно прокладывать по дну зоны (а таким дном является в ее пределах континентальный шельф) подводные кабели и трубопроводы. Это общее положение конкретизируется в ст. 79 с учетом суверенных прав прибрежного государства, осуществляемых над континентальным шельфом.

Необходимость гарантий свобод открытого моря в исключительной экономической зоне, особенно свободы судоходства, для других государств, нашла отражение в науке международного права. В частности, профессор Бернард Оксман (США)¹¹ относит свободы открытого моря (свобода судоходства, свобода полетов и свобода прокладки кабелей и трубопроводов) к числу «безусловных» прав и свобод, предусмотренных п. 1 ст. 58 Конвенции 1982 г. Томми Ко¹² (Сингапур; был председателем III Конференции ООН по морскому праву), говоря о взаимосвязи статей 58 и 87 Конвенции 1982 г., указывает на то, что режим

⁸ R.R. Churchill and A.V. Lowe. Op.cit., p. 171.

⁹ Act No. 33/77 of 28 May 1977, art. 3. UN Leg. Ser. B/19, p.93; ND VIII, p. 1; Smith, op. cit., p. 371.

Article 3 is somewhat ambiguous on this point. It reads: "Establishment of the exclusive economic zone shall take into account the rules of international law, namely those concerning innocent passage and overflight".

¹⁰ Maritime Zones Act, 1977, s. 18. UN Leg. Ser. B/19, p. 33.

¹¹ B.Oxman. "An analysis of the exclusive economic zone as formulated in informal composite negotiating text", in T. Clingan (editor), Law of the Sea: State Practice in Zones of Special jurisdiction (1982), p. 68.

¹² Tommy T.B. Koh. The exclusive economic zone, The Law of the Sea, (edited by H. Caminos), 2001, p. 168.

исключительной экономической зоны основан на свободах открытого моря. Как отмечает Роберт Фридхейм¹³ (США), большинство сторонников (государств) прав прибрежных государств признают свободу судоходства в исключительной экономической зоне для иностранного торгового судоходства.

В своей книге профессора Р.Р. Черчилль и А.В. Лоу (Великобритания)¹⁴ также подчеркивают значение свобод открытого моря в исключительной экономической зоне. Бельгийский профессор Жан Сальмон в своем капитальном труде отмечает, что признанию некоторых прав прибрежного государства, как и его юрисдикции, соответствуют определенные обязанности¹⁵. Автор отмечает, что все другие государства, т.е. не являющиеся прибрежными, обладают в такой зоне свободами сообщений, «особенно судоходства, полетов, прокладки подводных кабелей и подводных трубопроводов, как и использования моря в международных целях, связанных с этими свободами»¹⁶.

IV. Выводы

Таким образом, прибрежным государствам в своей исключительной экономической зоне предоставлены определенные права и юрисдикция, но их объем и пределы четко установлены и ограничены. Так, ст. 56 Конвенции 1982 г. устанавливает права и юрисдикцию прибрежного государства в строго определенных областях. Ограничительный характер, как отмечается выше, носит и ст. 73 Конвенции 1982 г. При этом другим государствам по Конвенции 1982 г. предоставлены следующие важные гарантии:

- 1) арестованное судно и его экипаж освобождаются незамедлительно после предоставления разумного залога;
- 2) наказания, налагаемые прибрежным государством за нарушение его законов и правил, относящихся к рыболовству в исключительной экономической зоне, не могут включать тюремного заключения, при отсутствии соглашения заинтересованных государств об обратном, или любую другую форму личного наказания;
- 3) в случае ареста или задержания иностранного судна прибрежное

¹³ Robert L. Friedheim Negotiating the new ocean regime. 1993, p. 109.

¹⁴ R.R. Churchill and A.V. Lowe. Op. cit., p. 170.

¹⁵ Jean Salmon. Dictionnaire de Droit international public. Bruxelles, 2001, p. 1151 (zone).

¹⁶ Ibid.

государство незамедлительно уведомляет государство флага о принятых мерах и о любом последовавшем наказании;

4) ст. 230 Конвенции предусматривает ограничение наказания за нарушения в сфере защиты окружающей среды, совершенное в исключительной экономической зоне, только денежными штрафами;

5) в ст. 228 закреплено право государства флага судна возбудить разбирательство в отношении своего судна, совершившего нарушение в иностранной экономической зоне, независимо от разбирательства, начатого прибрежным государством.

Как отчетливо видно из сказанного, на исключительную экономическую зону не только не распространяется суверенитет прибрежного государства, но в ней осуществляется лишь ограниченная юрисдикция последнего, притом в строго определенных областях. Пределы суверенных прав и юрисдикции прибрежного государства четко установлены в самой Конвенции. Во всем остальном в исключительной экономической зоне действует режим открытого моря. Не случайно, как отмечает упомянутый выше проф. М. Эванс (Великобритания), из шести свобод открытого моря, провозглашенных Конвенцией 1982 г. в ст. 87, три из них прямо признаны в тексте ст. 58 (см. выше), непосредственно относящейся к режиму исключительной экономической зоны¹⁷.

¹⁷ M.D. Evans. Op.cit., p. 645.

МЕЖДУНАРОДНОЕ И ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО

Институт федерального вмешательства в зарубежных странах и его особенности

*Михайлова М.Ю.**

Институт федерального вмешательства в дела субъектов федерации в настоящий период в зарубежных государствах является одним из самых важных элементов конституционного права этих государств. Содержание этого института и его основные принципы непосредственно определяются сущностью любого федеративного государства, которая предусматривает разграничение предметов ведения самой федерации и ее субъектов, а также принципами обеспечения единства политической и экономической систем данного федеративного государства, гарантий эффективности механизмов, способствующих дальнейшему объединению и сплочению субъектов федерации, а не их дезинтеграции и разобщенности. Поэтому в современных условиях институт федерального вмешательства выступает в качестве своеобразного стабилизирующего фактора и признака подлинно федералистских конституционно-правовых отношений.

В современных условиях институт федерального вмешательства фактически утрачивает свой угрожающий антидемократический характер и начинает выступать в роли цивилизованного инструмента федералистских отношений. И в этом качестве институт федерального вмешательства представляет несомненный интерес как с теоретической, так и с практической точек зрения.

* Михайлова Марина Юрьевна – аспирантка кафедры Конституционного права МГИМО (У) МИД России, начальник отдела Международных и региональных программ Международного института энергетической политики и дипломатии МГИМО (У) МИД России.

Институт федерального вмешательства прямо связан с проблемой политико-правовых моделей взаимоотношений федеральных органов власти с субъектами федерации. Совершенно очевидно, что от степени урегулированности этих взаимоотношений в конституционно-правовой сфере зависит не только эффективность деятельности высших органов государственной власти внутри страны, но и международно-правовые позиции данного государства. В современный период государственно-правового и политического развития многие зарубежные федерации на практике столкнулись со сложными внутривнутриполитическими и международно-правовыми проблемами (проблемы прав человека, национального сепаратизма, терроризма, беженцев, вынужденных переселенцев и т.д.), обусловленных во многом прямой неурегулированностью взаимоотношений федерации с ее составными частями – субъектами. Это особенно заметно на примере молодых развивающихся государств Азии, Африки и Латинской Америки, где функционирование демократических институтов и национальных демократических форм государственной жизни значительно отстает от аналогичных институтов западноевропейских федераций (ФРГ, Швейцарии, Австрии и т.д.), США, Канады и других.

В XXI веке федеративная форма территориально-государственного устройства распространена значительно реже, чем унитарная, однако ее придерживаются более двух десятков государств, где проживает около 1/3 численности всего населения Земли (США, Россия, Канада, ФРГ, Индия, Бразилия, Аргентина, Мексика, Венесуэла, Малайзия и другие). После распада самого крупного федеративного государства – Советского Союза один из его бывших субъектов – РСФСР был преобразован в Российскую Федерацию, остальные республики остались унитарными государствами. Бывшие социалистические страны также остались унитарными государствами.

Традиционно любую зарубежную федерацию составляют государственные образования (штаты, провинции, земли, кантоны и другие), которые, юридически являясь ее субъектами, не обладают государственным суверенитетом. Следует отметить, что независимыми и юридически самостоятельными государствами никогда на практике не являлись и такие субъекты ряда федераций, как республики, несмотря на формальное провозглашение их суверенитета общегосударственными конституциями (бывшие СССР, Чехословакия и Югославия).

Опыт многих современных федераций доказывает, что современная форма территориально-политического устройства была установлена в результате длительной политической, а иногда и прямой вооруженной борьбы между федералистами и унитаристами. В качестве субъективных причин утверждения федерализма можно отметить наличие больших и разобщенных территорий государства, отсутствие налаженной системы дорог и устойчивых транспортно-экономических связей между отдельными территориями и центром, сложность управления разобщенным государством из одного центра при необходимости и политической целесообразности сохранения его единства и территориальной целостности, что было возможно только путем предоставления и государственного гарантирования значительной доли самостоятельности субъектам федерации.

Принцип демократизма в функционировании федераций предполагает, что наряду с общефедеральной конституцией и федеральными законами должны действовать законы субъектов федерации, а в ряде федераций их субъекты имеют собственные конституции (США, ФРГ, Мексика и т.д.). При этом декларируется четкое обеспечение верховенства федеральной конституции и федеральных законов, которым в обязательном порядке должны соответствовать конституции и законодательство членов федерации. Как правило, верхняя палата парламента – Сенат строится таким образом, чтобы обеспечить особое представительство субъектов федерации. Причем в одних федерациях в верхней палате устанавливается равное представительство субъектов федерации. Например, в США избираются по два сенатора от каждого штата, вне зависимости от численности проживающего в штате населения (такой же порядок и в латиноамериканских федерациях), а в других федерациях (Канада, ФРГ, Индия и т.д.) представительство субъектов федерации в верхней палате общефедерального парламента находится в прямой зависимости от численности населения соответствующего субъекта, поэтому равного представительства субъектов федерации здесь нет.

При закреплении в конституциях зарубежных стран компетенции федерации и ее субъектов законодатель опирается на принципы, апробированные опытом развития практически всех существующих в настоящее время федеративных государств. Эти принципы предусматривают равенство прав всех входящих в федерацию субъектов и наделение их достаточными объемом полномочий, а следовательно,

и достаточными материальными ресурсами, которые должны гарантировать, что федерация будет служить сложению общедофедеральных усилий, а не их разъединению, и как следствие этого – проведению единой, согласованной и стабильной общедофедеральной политики.

Мировая практика установила различные способы распределения компетенции между федерацией и ее субъектами. Традиционно в исключительную компетенцию федерации входит осуществление внешней политики и участие в международных отношениях, защита национального суверенитета и оборона страны, объявление войны и заключение мира, регулирование таможенных отношений и таможенный контроль, федеральные средства связи и транспорт, валютное регулирование, стратегически важные и опасные отрасли производства (вооружение, ядерная энергетика и т.д.), регулирование осуществления союзного гражданства (прием, выход, утрата, восстановление и т.д.), гарантии защиты и реализации основных прав человека, принятие в федерацию новых членов, изменения в существующем составе субъектов федерации и т.д. Такие исключительные полномочия федерации должны теоретически и практически обеспечить и гарантировать необходимую государственную целостность и политическую независимость страны.

Политическая история и современная практика федеративных государств наглядно показывает, что в них редко удастся избежать споров, а иногда и серьезных конфликтов между органами различных уровней, между федерацией и ее субъектами, между самими субъектами, что прямо диктует необходимость четкого и действенного механизма согласования интересов самой федерации и входящих в ее состав субъектов, а также разрешения споров и конфликтов между ними по мере их возникновения. Первостепенное значение при этом традиционно придается проблеме согласования интересов, мнений и спорных позиций органов исполнительной власти и других органов управления различных уровней, как самой федерации, так и ее субъектов, поскольку именно в сфере взаимоотношений исполнительных органов власти чаще всего возникают ситуации конфликтного характера, служащие основой для последующего федерального вмешательства.

Ведущее место в механизме государственной власти зарубежных федераций обычно принадлежит высшим представительным учреждениям – парламентам, в которых одна из палат обязательно представляет и защищает различные интересы субъектов федерации. Кроме того,

защита законных прав и учет интересов членов федерации могут быть осуществлены на уровне органов исполнительной власти в процессе подготовки издаваемых ими общефедеральных нормативных актов или подготовки проектов общефедеральных законов. Для разрешения конфликтов между федерацией и ее субъектами часто создаются и специальные временные органы.

Зарубежные федерации функционируют для проведения единой объединяющей все субъекты политики, и поэтому не предусматривается права члена федерации отменять или изменять своими односторонними действиями акт федерального органа власти, но может быть предусмотрена постановка вопроса об изменении или даже отмене такого решения путем обращения субъекта федерации в Верховный суд страны со специальным иском («субъект против федерации»). В компетенцию же самих субъектов федерации, как правило, входят вопросы организации регионального управления, охраны общественного порядка, культуры, образования, здравоохранения и т.д.

В ряде зарубежных федераций конституциями и другими нормативными актами предусматривается право федеральных органов власти вмешиваться во внутренние дела субъектов федерации, объявлять там чрезвычайное положение, вводить на территорию субъекта необходимые вооруженные формирования в случае возникновения внутренних беспорядков или угрозы опасности извне (так называемое «право интервенции» или «федерального вмешательства»). В абсолютном большинстве случаев отношения между общефедеральными органами власти и органами власти субъектов федерации характеризуются значительным приоритетом центра, что, естественно, не может исключать довольно широкой автономии штатов, провинций, земель, кантонов и т.д. Это принципиально отличает правовое положение субъектов федерации от административно-территориальных единиц унитарных зарубежных государств.

Субъекты зарубежных федераций, несмотря на значительную степень самостоятельности, не имеют права одностороннего выхода из состава федерации («право сепарации») и не обладают правом активного участия в международных отношениях. Опыт политического развития современных федераций доказывает, что редкие попытки односторонней сепарации пресекались федеральным центром самыми решительными мерами, включая использование вооруженных сил, войск внутренней безопасности, экономических и политических санкций.

На современном этапе развития зарубежных демократических федераций для большинства этих государств тенденция к распаду федераций на независимые государства не является преобладающей и определяющей их дальнейшее конституционно-правовое развитие, хотя общая тенденция к серьезному увеличению прав и полномочий федеральных органов власти за счет субъектов федерации находит свое определенное выражение в государственно-правовой жизни ряда развивающихся федеративных государств.

Современные федерации – это единые целостные государства, а входящие в них субъекты обладают в законодательной, исполнительной и судебной областях различной по своему характеру степенью автономии. Это дает исследователям основание называть эти единицы государствами (штатами), не обладающими в полном объеме суверенитетом и лишенными международно-правовой правосубъектности. В современной юридической литературе высказывается точка зрения, в соответствии с которой федеративное государство можно характеризовать в качестве государства, «составленного из ряда других государств, с которыми оно разделяет компетенции, принадлежащие унитарному государству»¹. Однако, вне зависимости от того, характеризуются ли территориальные подразделения, входящие в состав федерации как реальные государства или как квазигосударственные образования, они обычно наделены равными правами и равными обязанностями перед федерацией в целом.

Необходимо подчеркнуть, что все зарубежные федеративные государства различаются между собой по способам возникновения, внутренней структуре и тенденциям развития. В отечественной и зарубежной литературе распространена точка зрения, отрицающая единый тип федерализма и доказывающая, что каждому существовавшему ранее и существующему в современный период федеративному государству соответствует свой собственный тип федерализма. Поэтому в юридической литературе все чаще стали использоваться термины федеративного устройства, совпадающие с названием соответствующего федеративного государства (германский, швейцарский, канадский, индийский, американский, российский и т.д. федерализм)². Представляется

¹ См.: Медушевский А.Н. Сравнительное конституционное право и политические институты. – М., 2002. С. 296.

² См.: Мелкумов А.А. Канадский федерализм: теория и практика. – М., 1998; Остроум В. Смысл американского федерализма. – М.: Арена, 1993; Российский федерализм: конституционные предпосылки и политическая реальность. – М.: МОНФ, 2000 и т.д.

интересной и не лишенной реального содержания точка зрения, в соответствии с которой может существовать столько типов и моделей федерализма, сколько существует федеративных государств. Исходя из этих утверждений, единая дефиниция федерализма и его основополагающих принципов функционирования практически невозможна, а продолжающиеся дискуссии о содержании федерализма и его различных моделей на современном этапе столь разнообразны и противоречивы, что исключают какой-либо единый целостный подход к данной проблеме.

Федерация в качестве одной из форм государственного устройства предусматривает особый характер ее организации и функционирования, который определяется не международно-правовыми нормами, а основным законом страны – конституцией и другими законами, т.е. актами внутригосударственного права.

Необходимо подчеркнуть, что с момента вступления в силу единой для всего государства общегосударственной конституции субъекты федерации, даже обладающие собственной конституцией, перестают существовать с точки зрения международного права и утрачивают значительную часть своей компетенции с точки зрения внутригосударственного права. При этом их автономия декларируется, признается и гарантируется общегосударственным законодательством. В качестве своеобразной компенсации за отказ от международно-правового суверенитета они получают в различном объеме право участия в разработке и даже реализации общегосударственной политики данного государства. Поэтому можно констатировать, что федеративные государства базируются на двух основополагающих принципах, а именно: принципе значительной автономии составляющих ее субъектов и принципе их долевого участия в сфере общегосударственной политики.

Конституция федеративного государства и конституции субъектов федерации (там, где они имеются) прямо гарантируют взаимное уважение их компетенции и правовые способы разрешения возникающих по поводу компетенции разногласий и конфликтов. С этой целью большинство федеральных конституций учреждают специальные органы, уполномоченные разрешать подобные конфликты. Такие органы, как правило, имеют чисто судебный характер и представляют собой или всю судебную систему во главе с Верховным судом страны, или специальные Конституционные суды.

Давая общую характеристику современной системы федерализма, необходимо подчеркнуть, что она является результатом компромисса

между сторонниками полной независимости субъектов федерации и сторонниками жесткого централизованного государства, не допускающими значительной самостоятельности субъектов федерации. Такой компромисс никогда не носил и в принципе не может носить абсолютного характера. Обычно он устанавливается в результате серьезного силового противостояния различных политических сил (так было в Швейцарии в период перехода от конфедерации к федерации в середине XIX века; в США в период гражданской войны между южными и северными штатами и т.д.). Если компромисса невозможно было достичь, федеративные государства распадались и переставали существовать (так произошло с Югославией, Чехословакией, СССР).

Политическая история знает и примеры преобразования федераций в унитарное государство без разрушения существовавшей государственности. Так произошло с Южно-Африканской Республикой в 1960 году, Камеруном в 1972 году.

По всей видимости, в XXI веке будет существовать устойчивая тенденция к довольно серьезному усилению компетенции федерального центра за счет определенного ограничения самостоятельности субъектов федерации. Причины такой тенденции лежат в финансово-экономической и социально-политической областях. С экономической точки зрения эта тенденция вполне объяснима, поскольку современная система производства и распределения требует все более широкого территориального пространства, жестко унифицированной правовой системы и четкого механизма разрешения внутrigосударственных конфликтов, иначе трудно гарантировать и обеспечить нормальное развитие федеративного государства.

Необходимо подчеркнуть, что фактором усиления политической роли федерального центра может стать деятельность политических партий, наиболее влиятельные из которых, как правило, образованы в общефедеральном масштабе и функционеры которых нацелены на участие в деятельности центральных органов власти федерации, что, несомненно, способствует укреплению всей системы субъектно-федералистских отношений.

Укреплению федеративных принципов может способствовать и деятельность высших судебных органов, если они проводят общую линию на укрепление позиций федерального центра по отношению к субъектам федерации. В большинстве парламентов федеративных государств верхние палаты традиционно ориентированы на отстаива-

ние преимущественно общенациональных интересов, а сенаторы перестают быть непосредственно связанными интересами только субъектов федерации. Это обстоятельство в совокупности с финансово-экономическими полномочиями федерального центра в определенной степени усиливает его позиции по отношению к субъектам федерации.

Институт федерального вмешательства выступает в качестве способа федерального принуждения, необходимого для установления прямого контроля федерального центра за политикой, проводимой субъектами федерации. Основы федерального принуждения базируются на принципах несопоставимости и несоразмерности экономического, политического, военного и иного потенциала федерации в целом и ее отдельного субъекта.

Среди других способов контроля федерации за деятельностью субъектов, кроме федерального вмешательства, можно отметить введение чрезвычайного положения и президентского правления, предусмотренные большинством современных конституций не только федеративных, но даже унитарных государств. В связи с этим представляется, что это прерогатива не только федераций. Характерно, что чрезвычайное положение может вводиться в любой части территории страны и не обязательно на территории целого субъекта, даже если оно применяется в федерациях.

Введение чрезвычайного положения в зарубежных федерациях практикуется в развивающихся странах Азии, Африки и Латинской Америки, как на территории всей страны, так и в одном или сразу нескольких субъектах, а в качестве основных причин введения чрезвычайного положения может быть возникновение общественных беспорядков, сепаратистского движения, технологических и природных бедствий и т.д. (Индия, Малайзия, Пакистан, Коморские острова, Мексика, Венесуэла, Аргентина, Бразилия и другие).

Особая форма чрезвычайного положения, дополненная введением военного положения, часто сопровождала государственные перевороты или многочисленные попытки их совершения (Бразилия, Аргентина, Пакистан, Нигерия и другие). При этом вводилось правление военных хунт или особых военных советов, которые путем принятия специальных декретов или временных конституций прямо ограничивали политическую деятельность в стране или в отдельных субъектах, вводили жесткие меры превентивного заключения лиц, подозреваемых в антигосударственной деятельности, ограничивали свободу передви-

жения в стране или той части территории, на которой вводилось чрезвычайное положение, приостанавливали или совсем прекращали деятельность местных или региональных выборных органов власти и осуществляли другие меры чрезвычайного характера. А в случае введения чрезвычайного или катастрофического положения в связи с природными или технологическими бедствиями или авариями чрезвычайные меры включают принудительную мобилизацию местного населения для осуществления необходимых общественных работ, введение системы распределения предметов первой необходимости и продовольствия, изъятие транспортных средств и средств связи и т.д. Но даже в этих случаях введение чрезвычайного положения предполагает гарантированное сохранение многих социально-экономических и личных прав и свобод, ограничение произвольного ареста и т.д., что прямо предусмотрено в зарубежных конституциях.

Особой формой чрезвычайного положения в ряде зарубежных федераций можно считать введение президентского правления, которое осуществляется в результате принятия президентом страны специального декрета по совету, а фактически по указанию правительства. Президентское правление, а на практике «кабинетное правление», чаще всего вводится в парламентских республиках, таких как Индия, где за период действия Конституции 1949 года было осуществлено более 100 случаев введения в различных штатах президентского правления³.

Серьезным основанием для введения в Индии президентского правления являлись сепаратистские движения в отдельных штатах, сопровождавшиеся вооруженной борьбой и массовыми беспорядками. При введении президентского правления предусматривается, что конституционные власти штата распускаются или их деятельность временно приостанавливается, а вся полнота власти переходит к назначенному представителю федерального правительства.

Введение президентского правления может быть осуществлено на срок до 6 месяцев, в течение которых обстоятельства, вызвавшие введение президентского правления, должны быть устранены и конституционные органы власти (законодательное собрание и правительство) возвращены к нормальному функционированию или переизбраны.

Близкий к этому институт федерального принуждения предусмотрен Основным законом ФРГ 1949 года⁴, который предусматривает, что

³ Кашкин С.Ю. Основы конституционного права Индии. «Конституционное право зарубежных стран». М.: Норма, 1999. С. 665.

федеральное принуждение по отношению к немецким землям может быть осуществлено по инициативе федерального правительства. Вслед за этим могут последовать такие меры, как роспуск парламента земли, отстранение правительства земли и назначение с согласия земли, а при отсутствии или невозможности получения такого согласия с согласия нижней палаты федерального парламента – Бундестага – федерального комиссара с передачей ему основных полномочий по управлению землей.

В отличие от многочисленных случаев введения президентского правления в Индии, случаев применения федерального принуждения в ФРГ до настоящего времени не было, что объясняется отсутствием чрезвычайных обстоятельств для осуществления таких мер.

Крайней и наиболее жесткой формой чрезвычайного положения является институт федеральной интервенции (федерального вмешательства) в дела субъектов федерации, предусмотренный конституциями или специальным законодательством латиноамериканских федераций – Аргентины, Бразилии, Венесуэлы и Мексики, а также конституцией такого африканского государства, как Эфиопия⁵. Федеральная интервенция является наиболее жесткой и действенной формой федерального принуждения, применяемой в этих странах.

Различные формы федерального принуждения – это составная часть системы зарубежного федерализма, без которых эта система была бы обречена на нестабильность вне зависимости, применяются ли эти формы принуждения на практике или просто зафиксированы в текстах основных законов (конституций) или в других актах законодательного характера как гипотетическая возможность.

Система федерального принуждения устанавливает особые взаимоотношения между федеральным центром и субъектами федерации, поскольку в условиях федерального принуждения эти взаимоотношения характеризуются принципами неравноправия и прямого подчинения субъектов федерации решениям центрального правительства. Чтобы противостоять таким решениям, у субъектов федерации практически нет каких-либо законных оснований, поскольку это означает нарушение конституционных норм в теории и открытый конфликт со всей системой центрального государственного механизма на практике.

⁴ Основной закон ФРГ 1949 г. Ст. 37. «Конституции государств Европейского Союза». – М.: Норма, 1997.

⁵ См. Конституции зарубежных государств. Американский континент. 1998. The Constitution of Ethiopia. 1994.

Зарубежные исследователи часто ставят вопрос о совместимости федерального принуждения с принципами демократического построения и функционирования зарубежных федераций. И большинство из них приходят к выводам о том, что федеральное принуждение, осуществляемое даже в самой жесткой, с применением вооруженных формирований, форме, тем не менее вполне соответствует принципам демократии и законности, поскольку имеет целью сохранение единого территориального пространства федеративного государства, защиту его национального суверенитета и обеспечение гарантированности гражданских прав и свобод населения как всей страны, так и ее отдельных субъектов.

В свою очередь эти цели полностью соответствуют основным принципам и нормам международного права, Уставу ООН и другим основополагающим международно-правовым документам. Даже в условиях жесткой федеральной интервенции центральное правительство, безусловно, обязано гарантировать соблюдение основных прав и свобод человека и гражданина на территории субъекта федерации, подвергшегося федеральному принуждению, обеспечивать безопасность населения, оказывать помощь вынужденным переселенцам, пострадавшим в ходе военных операций, и т.д.

Федеральное вмешательство – это прежде всего особый метод управления субъектами федерации, объективно предполагающий на этот период полное изменение взаимоотношений федерального центра и этих субъектов. Этот метод включает в себя, в первую очередь, принуждение, часто оформляемое в виде силового решения возникших противоречий между федерацией и ее субъектами. Естественно, что само принуждение как проявление властвования всей федерации по отношению к ее составной части не может базироваться на отношениях равенства между ними, тем более в условиях чрезвычайных ситуаций. К тому же федеральное принуждение резко увеличивает полномочия исполнительных органов власти федерации, аппарата административных и карательных органов на территории субъекта федерации, подвергшегося федеральному принуждению, расширяет полномочия главы государства в сфере непосредственного управления данным субъектом, а его непосредственного представителя (федерального комиссара) превращает во временного руководителя субъекта федерации и при этом часто с полудиктаторскими полномочиями.

Как правило, институт интервенции предполагает право федерации на отстранение от должности руководителя исполнительной власти

субъекта федерации или временную приостановку его полномочий; досрочный роспуск или приостановку деятельности законодательного собрания; отмену действия актов органов власти субъекта федерации или их приостановку федеральными судебными органами; одностороннее перераспределение предметов ведения и полномочий в пользу федеральных государственных органов; назначение федерального комиссара для временного управления субъектом федерации; введение на его территорию федеральных воинских или полицейских формирований и провозглашение там чрезвычайного или другого вида особого положения.

Весь перечисленный выше комплекс чрезвычайных мер направлен на обеспечение единства федеративного государства и недопущение его территориального развала. Но такие способы защиты федерализма, которые на практике иногда оборачиваются прямым отступлением от демократических форм политической жизни и сопровождаются определенными ограничениями конституционных прав и свобод граждан, не могут носить длительный и постоянный характер, иначе это обернется необратимыми последствиями с точки зрения дальнейшего сохранения демократического государственного режима.

Современный институт федерального принуждения различается в странах со стабильной демократической системой и в странах, где такая стабильность исключена или носит относительный характер. Если в первом случае факты федерального принуждения носят эпизодический характер и представляют собой скорее редкое исключение из правил или вообще не используются и носят больше характер конституционной декларации, то в федерациях развивающихся стран (Азии, Африки, Латинской Америки) принцип федерального вмешательства фактически образует основу государственного управления субъектами со стороны федерального центра, поскольку таких эпизодов федерального вмешательства насчитываются сотни, а ряд субъектов в таких федерациях находятся в состоянии перманентного федерального вмешательства.

В условиях стабильных демократических режимов (США, ФРГ, Швейцария, Бельгия, Канада) меры федерального вмешательства дискутируются и применяются достаточно сдержанно и крайне редко (или даже не применяются совсем) и, как правило, при определяющей позиции судов по конституционным вопросам (Верховного суда или специальных конституционных судов). В США, например, случаев пря-

мого федерального вмешательства во внутренние дела штатов с применением вооруженных сил и смещением их правительств (за исключением периода гражданской войны) фактически не было.

В случаях же, когда такое вмешательство имело место (Швейцария, Канада), оно не приводило к внутрифедеральным вооруженным столкновениям и распаду федерации, скорее наоборот, вызывало в общественном мнении этих стран откровенное сомнение в его целесообразности и результативности, а на практике приводило к укреплению позиций центральной власти и самой системы федерализма.

Что же касается развивающихся стран, то там практика федерального вмешательства, выражающаяся во введении прямого президентского правления в том или ином штате (Индия, Пакистан, Нигерия, ЮАР) или федеральной интервенции (Бразилия, Мексика, Аргентина, Венесуэла, Эфиопия) редко заканчивались режимом стабильности и усилением центральных органов власти, а также укреплением самой системы федерализма. Федеральная интервенция подчеркивала слабость центральных органов власти, их неспособность решить внутрифедеральный конфликт путем переговоров и консультаций, а следовательно, использование последнего средства из арсенала воздействия на субъекты федерации в попытках навязать свою волю и свой способ решения проблемы.

Вместе с тем, несмотря на явно антидемократический по форме характер любого федерального принуждения, в том числе и таких его форм, как введение президентского правления и прямая федеральная интервенция, этот институт признается зарубежными исследователями в качестве необходимого и эффективно функционирующего, хотя введение чрезвычайного положения не одобряется как метод реализации властных полномочий на любом уровне и любым государственным органом.

В зарубежной юридической литературе управление государством в режиме чрезвычайного положения всегда рассматривалось как предлюдия к предстоящему распаду и ликвидации данного государства. Во всех случаях введения чрезвычайного положения в любых его формах демократический государственный режим, как правило, временно утрачивает многие свои принципы, и его возвращение в прежнее состояние всегда связано с определенными трудностями.

Прямые последствия федерального принуждения наносят серьезный ущерб функционированию гражданского общества в стране или

вообще ликвидируют определенные его элементы. Такие последствия могут сформировать суперцентрализованную административную модель государственного управления, когда за фасадом формально федеративного государства будет скрываться откровенно унитарное государство с чертами авторитарного государственного режима.

Модель государственного управления, построенная на принципах периодического федерального вмешательства, может быть чрезвычайно эффективной лишь на короткий кризисный период времени и абсолютно лишена долговременной политико-государственной перспективы. Она не может способствовать дальнейшему развитию гражданского общества, повышению правового и политического сознания населения, укреплению системы государственных органов субъектов федерации и органов местного самоуправления. Такая система управления постепенно теряет внутренние импульсы своего развития, направляя все усилия на консервацию существующих федеративных отношений и расширение объема деятельности репрессивных государственных органов. Такое положение чревато консервацией кризисных ситуаций в федеративных государствах, когда институты чрезвычайного положения и федеральной интервенции принимают перманентную форму и уже не могут обойтись без жесткой вертикальной централизации. А осуществление такой централизации невозможно без серьезного блокирования и ограничения деятельности властных структур регионального уровня за счет введения управления непосредственно из федерального центра. Поэтому с теоретической точки зрения федеральное вмешательство, являясь прямым порождением системы федерализма и одновременно его неотъемлемой чертой, входит в логическое противоречие с принципом равенства федерации и ее субъектов, а также самих принципов построения и функционирования современного демократического и правового государства.

Однако даже гипотетическая возможность ликвидации принципа федерального вмешательства в современных условиях зарубежных стран невозможна, поскольку это может поставить под вопрос само существование системы федерализма при возникновении возможных чрезвычайных ситуаций, вызванных требованием сепарации или результатом серьезных внутригосударственных политических конфликтов. Сторонники и противники расширения сферы федерального принуждения подходят с противоположных позиций к проблемам разрешения внутрифедеральных конфликтов, к проблеме ликвидации или

уменьшения кризисных явлений в системе федерализма. Такие диаметрально противоположные подходы к данной проблеме отражают и две мировые противоположные тенденции в общественно-политическом развитии – тенденцию к дальнейшему демократическому развитию и тенденцию к свертыванию демократических форм государственной жизни и переходу к авторитарным методам управления государством. Победа той или иной тенденции зависит от конкретно складывающейся расстановки внутривнутриполитических сил и от общих особенностей современного международного развития.

Несмотря на противоположные тенденции в развитии федерализма в зарубежных странах, институт федерального вмешательства и его крайняя форма – федеральная интервенция – продолжает оставаться важнейшим правовым институтом, содержание которого во многом зависит от характера и принципов деятельности самой федерации, существующего в данном государстве политического режима и других факторов. Ведь федеративное устройство предполагает не только обеспечение экономического и политического единства союзного государства, но и гарантии существования такого единства путем использования различных механизмов, в том числе и механизма федерального вмешательства.

Можно констатировать, что институт федерального вмешательства остается неотъемлемым признаком федералистских отношений. Значение этого института в конституционных системах зарубежных федераций подчеркивается тем обстоятельством, что субъектом инициативы осуществления федерального вмешательства, как правило, выступают органы общегосударственной исполнительной власти или глава государства, хотя такое решение требует обязательного последующего утверждения общегосударственного законодательного органа власти.

Объем использования и характер федерального вмешательства зависит во многом от политической природы власти и социальной ориентации данного государства. Широкое использование института федерального вмешательства – прямой показатель перехода от обычных методов управления к чрезвычайным. Практика применения института федерального вмешательства в некоторых зарубежных странах показывает, что для стабилизации положения и ликвидации причин федерального вмешательства оно должно дополняться целой системой мер организационно-политического и социально-экономического характера, требуемых и допустимых действующей конституцией федеративного государства, но ни в коем случае не ограничива-

ется только карательно-репрессивными мерами. Такое понимание природы и характера последствий федерального вмешательства присуще большинству исследователей в зарубежных демократических странах.

Можно утверждать, что институт федерального вмешательства (интервенции) в зарубежных странах сохранится и в обозримом будущем как необходимый инструмент разрешения внутрифедеральных конфликтов, как серьезная гарантия реализации единой общегосударственной политики внутри страны и на международной арене.

Но, поскольку федеральное вмешательство является по своей сущности формой чрезвычайных отношений федерального центра и субъектов федерации, когда эта система отношений претерпевает качественные изменения, переходя из стадии мирного согласования при разрешении конфликтных ситуаций к стадии прямого подчинения субъекта воле федерального центра, необходим очень осторожный и взвешенный подход при его осуществлении. Ведь на частоту осуществления федерального вмешательства в значительной степени оказывают влияние факторы социально-экономического и политического характера, вытекающие из нестабильности внутриполитической обстановки, сепаратистские настроения в отдельных субъектах федерации, часто вызываемые недовольством политической линией и ошибками федерального центра. В результате федеральная интервенция может быть спровоцирована массовыми общественными беспорядками в субъектах федерации, в основе которых – бедственное экономическое положение значительной массы населения, высокий уровень безработицы, отсутствие социальных гарантий, репрессии местных властей и т.п.

Очень часто к этим основным причинам добавляются проблемы межнациональных и религиозных отношений (Индия, Пакистан, Малайзия, Нигерия, Эфиопия и другие). И если эти проблемы существуют на фоне политических и экономических ошибок правительств субъектов федерации, то совершенно очевидно, что количество фактов федерального вмешательства будет в дальнейшем только множиться.

В этих чрезвычайных условиях, несомненно, возрастает роль международно-правовых гарантий защиты гражданских прав и свобод, предотвращения возникновения внутрифедеральных вооруженных конфликтов, в том числе на межнациональной и религиозной основе, а следовательно, должна возрасти и ответственность самого государства за возможные негативные последствия федерального вмешательства или вооруженной федеральной интервенции.

Анализ правовых аспектов конфликта в Таджикистане и его разрешения

*Раджабов С.А.**

Следует отметить, что анализ правовых аспектов вооружённого конфликта в Республике Таджикистан (РТ) является сложным теоретическим вопросом и имеет важное практическое значение для его разрешения.

Согласно праву вооружённых конфликтов (иногда эта отрасль права называется правом войны или международным гуманитарным правом) все конфликты делятся на **международные** и **немеждународные**.

Основными международно-правовыми документами, определяющими типы указанных вооружённых конфликтов, являются четыре Женевские конвенции о защите жертв войны от 12 августа 1949 г. и два Дополнительных протокола к ним от 8 июня 1977 г. Республика Таджикистан присоединилась к названным документам 13 января 1993 г. и взяла на себя обязательства по имплементации содержащихся в них норм в своё национальное законодательство и по их соблюдению.

В Женевских конвенциях 1949 года и Дополнительных протоколах к ним содержатся объективные критерии квалификации вооружённых конфликтов.

Согласно этим международным документам к ситуациям **международного вооружённого конфликта** относятся:

1. вооружённый конфликт между двумя или несколькими государствами¹;
2. вооружённый конфликт, в котором народы ведут национально-освободительную войну в осуществление права на самоопределение против колониального господства, иностранной оккупации и расистского режима².

Следует отметить, что со времени окончания Второй мировой войны большая часть вооружённых конфликтов носила **немеждународ-**

* Раджабов Саитумбар Адинаевич – к.ю.н., доцент.

¹ См.: Ст. 2 (2), общую для четырёх Женевских конвенций 1949 г.

² См.: Ст. 1 (4) Дополнительного протокола I от 1977 г.

ный характер, т.е. происходила не между государствами, а внутри самих государств. Эти братоубийственные конфликты (гражданские войны) причинили немало страданий и повлекли большое количество жертв.

Конфликты немеждународного характера в зависимости от степени интенсивности и масштаба военных действий подразделяются на два вида.

Первый вид немеждународного конфликта, в котором друг другу противостоят, с одной стороны, правительственные вооруженные силы и, с другой, антиправительственные вооруженные силы или организованные вооруженные группы. При этом последние должны:

1. находиться под ответственным командованием;
2. осуществлять контроль над частью территории страны;
3. этот контроль должен позволять им осуществлять непрерывные и согласованные военные действия;
4. применять Протокол II³.

Второй вид – это когда конфликт не достиг данной степени интенсивности, однако, все же представляет собой внутренний вооруженный конфликт. Этот вид конфликта немеждународного характера подпадает под действие статьи 3, общей для всех Женевских конвенций о защите жертв войны 1949 года, документов по правам человека и внутригосударственных норм.

В данном виде конфликта, вероятно, отсутствуют такие критерии как, высокая организованность вооруженных групп (хотя определенная степень организации необходима), контроль над территорией (просто присутствие на какой-либо территории не квалифицируется как контроль в смысле Протокола II).

Необходимо сразу же оговориться, что из понятия немеждународного вооруженного конфликта исключаются две ситуации:

- а) случаи нарушения внутреннего порядка;
- б) возникновение обстановки внутренней напряженности, такие как беспорядки, отдельные и спорадические акты насилия⁴.

К **первой** относятся такие нарушения общественного порядка, как демонстрации и шествия без заранее согласованного плана, отдельные акции протеста, столкновения и другие аналогичные действия.

Ко **второй** можно отнести ситуации серьезной политической, религиозной, расовой, социальной, экономической напряженности, кото-

³ Дополнительный протокол II (далее в ссылках ДП II) от 8 июня 1977 г., ст. 1 (1).

⁴ ДП II, ст. 1 (2).

рые характеризуются следующими признаками: массовые аресты, большое количество задержанных лиц, объявление чрезвычайного положения, заявления об исчезновениях и т.п.⁵

Данные ситуации, в основном, подпадают под действие международного права прав человека и соответствующих положений внутригосударственного права.

Таким образом, сфера применения международного гуманитарного права не распространяется в настоящее время на внутренние беспорядки и ситуации напряженности. Тем не менее, это не значит, что не существует международной правовой защиты, применимой в таких ситуациях. Эти случаи подпадают под действие документов по правам человека.

Относительно ст. 3, следует подчеркнуть, что она является краеугольным камнем гуманитарного права, применяемого в период немеждународных вооруженных конфликтов. Она является крупным достижением в области международного гуманитарного права.

Статья 3, общая для всех Женевских конвенций о защите жертв войны 1949 года, считается минимальным стандартом, который должен соблюдаться сторонами в ходе вооруженного конфликта любого характера, и ее положения считаются нормами обычного права⁶.

Подведем некоторый итог сказанному. Прежде всего, вооруженные конфликты характеризуются наличием **юридического статуса** противоборствующих сторон.

В международных вооруженных конфликтах участники конфликта – это суверенные государства, либо государство и народы, ведущие борьбу в осуществление своего права на самоопределение.

В немеждународных вооруженных конфликтах участники боевых действий – это не суверенные государства, а правительство одного государства, с которым вступили в конфликт одна или более вооруженные группировки на территории этого государства.

Одним из определяющих факторов для квалификации международных и немеждународных вооруженных конфликтов является **государственная граница**. При первых видах конфликтов происходит нарушение территориальной целостности государства, в то время как во время вторых действия ведутся, в основном, внутри территории государства.

⁵ См.: Комментарий к Дополнительному протоколу II. – Москва, МККК, 1998. – С. 68-69.

⁶ Сим.: Дело Международного суда «Никарагуа против США».

Следует особо подчеркнуть, что гуманитарное право не затрагивает юридического статуса находящихся в конфликте территорий, и применение его норм не означает признания субъектом международного права стороны, которая не может на это претендовать на других основаниях.

Перейдя от теории к практике, рассмотрим ситуацию вооруженного конфликта в Таджикистане в правовом измерении.

Стремительные перемены, связанные с распадом Советского Союза в 1991 году, привели к развалу политических, экономических и социальных структур некогда мощной державы, создав тем самым благоприятную почву для борьбы за власть, ее перераспределения и изменения характера. Непланомерный и нецивилизованный переход к рыночной экономике привел к обнищанию народа, падению производства, безработице, разрушению системы социального обеспечения, здравоохранения и образования. Все это в сочетании со многими другими факторами (геополитическим, исламским, региональным и т.д.) ввергло Таджикистан в пучину гражданской войны, которая унесла жизни тысяч людей, создала проблемы с беженцами и перемещенными лицами, причинила колоссальный экономический ущерб и усугубила и без того тяжелое положение дел в Республике.

До начала гражданской войны ситуация в Республике Таджикистан претерпела ряд изменений. Сложившуюся ситуацию можно охарактеризовать как нарушение внутреннего порядка и возникновение обстановки внутренней напряженности. Примером могут служить февральские события 1990 года в городе Душанбе, когда демонстранты требовали отставки первого секретаря ЦК Компартии Таджикистана К.Махкамова, что сопровождалось отдельными и спорадическими актами насилия, поджогами транспортных средств, грабежами магазинов и т.д.⁷ Тогда власти Республики прибегли к использованию крупных сил милиции и даже внутренних войск, чтобы восстановить порядок в столице страны.

Правовая квалификация данного этапа развития ситуации в Республике, на наш взгляд, была такова: мы имели дело с внутренними беспорядками, и ситуация характеризовалась напряженностью, но еще не шла речь о нарушении норм международного гуманитарного права, т.е. статьи 3, общей для всех Женевских конвенций 1949 года и Дополнительного протокола II 1977 года к ним. Тогда ситуация подпадала

⁷ См.: Пономарев В., Колокола надежды // «Правда», 10-11.05.1990.

под действие национального права (Конституция РТ и УК), международных и региональных документов по правам человека (Международного билля о правах человека, Заключительного акта Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе и др.).

Ситуация еще больше дестабилизировалась весной 1992 года в результате многодневных митингов и противостояния двух площадей в г. Душанбе – Шахидон и Озоди, что представляло собой проявление противоречий (политических, идеологических, экономических, национально-территориальных, религиозных и др.) в таджикском обществе после получения политической независимости⁸.

На этот раз ситуацию в рамках внутренней напряженности удержать не удалось. Она развилась и переросла в гражданскую войну, что характеризовалось расколом общества на противоборствующие стороны.

Внутреннему вооруженному конфликту на данном этапе были присущи следующие черты: участниками военных действий явились правительственные регулярные силы, проправительственный Народный фронт Таджикистана во главе с Сангаком Сафаровым, с одной стороны, и антиправительственные вооруженные отряды Исламской партии возрождения Таджикистана, Демократическая партия Таджикистана, сторонники Народного движения «Растохез» и общество «Лаъли Бадахшон» – с другой.

По своим объективным и субъективным критериям (непродолжительность и низкая интенсивность боевых действий, неподконтрольность территории со стороны оппозиции и т.д.) сложившуюся ситуацию можно было охарактеризовать как вооруженный конфликт, не носящий международного характера, что автоматически подпадало под действие статьи 3, общей для всех Женевских конвенций 1949 года о защите жертв войны.

На новом витке напряженности ситуация в Таджикистане характеризовалась такими качественными параметрами, как определенный уровень представительства и организованность вооруженных подразделений Объединенной таджикской оппозиции (ОТО), наличие сформированного оппозиционного правительства со штаб-квартирой в г. Талукане (Афганистан), наличие вертикального подчинения лидеров ОТО Сайиду Абдулло Нури подразделений полевых командиров

⁸ См.: Таджикистан в огне. – Душанбе: Ирфон, 1993. – С. 178-185; Г. Хайдаров, И. Имонов. Таджикистан: трагедия и боль народа. Санкт-Петербург: Акционерное общество ЛИНКО, 1993. С. 74-86.

(Мирзо Зияева, Мирзохуджы Низомова и др.); издание оппозицией приказов и инструкций, выпуск периодических изданий (газет и журналов); контроль над частью территории государства (Раштская долина, Тавильдаринский район).

Правительство Республики Таджикистан объявило чрезвычайное положение, мобилизовало силы безопасности для борьбы с вооруженными отрядами ОТО.

На данном этапе порог интенсивности боевых действий был достаточно высок, так как ситуация характеризовалась наличием всех критериев, изложенных в части 1 статьи 1 Дополнительного протокола II к Женевским конвенциям 1949 года, а именно: это был конфликт между правительственными и антиправительственными силами; силы оппозиции, находясь под ответственным командованием, осуществляли над частью территории государства такой контроль, который позволял им вести непрерывные и согласованные военные действия и применять Дополнительный протокол II.

Таким образом, вооруженный конфликт немеждународного характера в Таджикистане прошел в своем развитии три стадии:

1. стадия внутренней напряженности и беспорядков на начальном этапе, когда применялись нормы национального законодательства и международного права прав человека;

2. стадия конфликта с низким порогом интенсивности, когда была применима статья 3, общая для всех Женевских конвенций 1949 года;

3. стадия, когда конфликт дошел до самого верхнего порога насилия, когда были применимы нормы Дополнительного протокола II.

27 июня 1997 г. президентом РТ и руководителем ОТО был подписан под эгидой ООН документ, который известен как «Общее соглашение об установлении мира и национального согласия в Таджикистане». Он объединяет пакет из 9 документов (протоколов и соглашений). Этот комплексный документ создавал правовой механизм для разрешения вооруженного конфликта в РТ. Следует отметить, что правительство РТ приняло меры по выполнению своих международных обязательств, вытекающих из Женевских конвенций 1949 года и Дополнительных протоколов к ним 1977 г. Так, пункт 5 статьи 6 Дополнительного протокола II 1977 года гласит: «По прекращении военных действий органы, находящиеся у власти, стремятся предоставить как можно более широкую амнистию лицам, участвовавшим в вооруженном конфликте, и лицам, лишенным свободы по причинам, связанным

с вооруженным конфликтом, независимо от того, были ли они интернированы или задержаны».

В полном соответствии с этой правовой нормой и в целях ее реализации Правительство РТ и Комиссия по национальному примирению приняли два важных правовых акта: «Акт о взаимопрощении» и «Закон об амнистии участников политического и военного противостояния в РТ». Кроме того, «Положение о Комиссии по национальному примирению» предусматривало создание четырех подкомиссий, в том числе по правовым вопросам.

Подкомиссия по правовым вопросам состояла из 6 членов и включала равное число представителей от каждой из сторон: Отахон Латифи – председатель подкомиссии (ОТО), Киемиддин Гозиев – член подкомиссии (ОТО), Файзиддин Имомов – член подкомиссии (ОТО), Халифабобо Хомидов – член подкомиссии (Правительство РТ), Зариф Алиев – член подкомиссии (Правительство РТ), Шермахмад Шоев – член подкомиссии (Правительство РТ).

В функциональные обязанности данной подкомиссии входило решение следующих вопросов:

- восстановление беженцев и вынужденных переселенцев во всех правах, которыми обладают граждане РТ (включая возвращение им жилья и имущества, сохранение непрерывного трудового стажа), а также непривлечение возвращающихся беженцев и вынужденных переселенцев к уголовной ответственности за участие в политическом противостоянии и гражданской войне;
- осуществление амнистии лиц, участвовавших в гражданском конфликте и политическом противостоянии;
- контроль за осуществлением полного обмена военнопленными, заключенными и освобождением насильно удерживаемых лиц⁹;
- снятие запретов и ограничений на деятельность политических партий и движений, входящих в ОТО, а также их СМИ, которые будут функционировать в рамках Конституции и действующих законов РТ.

В целях стабилизации политической ситуации и реализации Общего соглашения об установлении мира и национального согласия в Таджикистане по инициативе Комиссии по национальному примирению были приняты Акты об амнистии 1997 и 1999 годов, которые повлияли на судьбы 21.500 осужденных и других лиц, совершивших преступ-

⁹ См.: Общее соглашение об установлении мира и национального согласия в Таджикистане. – Душанбе: МНООТ, 1997. – С. 36-42.

ления, и они были освобождены от уголовной ответственности. 23 августа 2001 г. Маджлиси Намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан принял акт «О всеобщей амнистии», согласно которому под амнистию подпадало около 19.000 осужденных и других лиц, совершивших преступления¹⁰.

Необходимо подчеркнуть, что лица, обвиняемые в соответствии со статьями 63 (террористический акт), 74 (бандитизм), 76 (контрабанда), 96 (кража государственной или общественной собственности в крупных размерах), 104 (умышленное убийство с отягчающими обстоятельствами), 105 (умышленное убийство без отягчающих обстоятельств), 121 (изнасилование), 240, 241 (незаконный оборот наркотических средств) Уголовного кодекса РТ, не подлежали освобождению от наказания и уголовной ответственности согласно п. 4 «Закона об амнистии участников политического и военного противостояния в Республике Таджикистан»¹¹.

Женевские конвенции 1949 года также устанавливают для государств-участников конкретное обязательство «ввести в действие законодательство, необходимое для обеспечения эффективных уголовных наказаний для лиц, совершивших или приказывавших совершить те или иные серьезные нарушения»¹².

Во исполнение этих обязательств Республикой Таджикистан был разработан новый Уголовный кодекс, который предусматривает наказание за наиболее серьезные нарушения положений Женевских конвенций и Дополнительных протоколов к ним, которые считаются военными преступлениями¹³. Новый УК РТ был введен в действие с 1 сентября 1998 г.

На наш взгляд, без укрепления правовой базы борьбы с преступностью нельзя было обеспечить достижения мира и согласия в стране. С этой целью Президент и Правительство РТ приняли ряд правовых актов, в частности от 2 декабря 1994 г. «О добровольной сдаче и об изъятии оружия, боеприпасов и боевой техники у населения Республики Таджикистан», от 23 сентября 1995 г. «О мерах по усилению борьбы с преступностью, укреплению законности и правопорядка»,

¹⁰ См.: Бизнес и политика, 2001, 30 августа.

¹¹ См.: Accord № 10, 2001. С. 106-107.

¹² См.: ст. 49, 50, 129, 146 Женевских конвенций 1949 г. соответственно.

¹³ См., подробнее: С.А. Раджабов. Военные преступления как наиболее серьезные нарушения норм международного гуманитарного права. – Душанбе, Славянский университет, 2001. – С. 6-7.

от 21 июля 1998 г. «О дополнительных мерах по усилению борьбы с преступностью в сфере экономики и коррупции», от 11 декабря 1999 г. «О борьбе с коррупцией» и другие.

В 1995-2000 годы были выявлены более 8 тысяч преступлений в сфере экономики, а экономический ущерб составил более 100 млн. американских долларов¹⁴.

В 1993-2000 годы Группой Пограничных Войск Российской Федерации в Таджикистане было изъято из обращения около 10 тонн различных наркотических веществ.

В 1999 году было создано Агентство по контролю над наркотиками при Президенте РТ. Если в 1996 году в РТ было изъято только 8 кг героина, то в 2000 году количество изъятого героина составило 2 тонны.

Борьба правоохранительных органов Республики Таджикистан показала всему миру, что именно пресечение и предупреждение преступности и сохранение социального контроля над ней может привести к стабилизации жизни, потому что именно подобная активная позиция государства всегда выступает основой национального примирения, общественного согласия и разрешения всякого рода конфликтов в обществе.

И последнее. Процесс подготовки и принятия Конституции РТ 1994 года, изменения и дополнения, принятые всенародными референдумами в 1999 и 2003 годах внесли существенный вклад в обеспечение единства, стабильности и мирного развития таджикского общества. Конституция, будучи главным юридическим документом, воплощая в себе начала согласия, мира и единения, является в наибольшей степени актом согласительного характера и обязательным для всех членов общества.

Таким образом, анализ юридических аспектов достижения мира и согласия в Таджикистане показывает, что для успешного разрешения вооруженного конфликта была разработана и осуществлена солидная международная и внутригосударственная правовая база. Все это способствовало разрешению разногласий и противоречий, которые возникали в ходе переговорного процесса в рамках законности, в соответствии с буквой и духом достигнутых договоренностей, в духе уважения прав человека и основных свобод. Следует отметить вклад международных организаций (ООН, ОБСЕ, ОИК), стран Контактной группы (Иран, Афганистан, Казахстан, Кыргызстан, Пакистан, Турк-

¹⁴ См.: Труды Высшей школы МВД. Выпуск 3. – Душанбе, 2000. – С. 51.

менистан, Россия и Узбекистан), а также международных неправительственных организаций (МККК, Фонд Ага Хана и др.), которые работали с таджикскими сторонами в правовой сфере разрешения конфликта наряду с политическими, социально-экономическими и гуманитарными аспектами.

ИЗБРАННЫЕ ДЕЛА МЕЖДУНАРОДНОЙ ЧАСТНО-ПРАВОВОЙ ПРАКТИКИ КОЛЛЕГИИ АДВОКАТОВ «МОНАСТЫРСКИЙ, ЗЮБА, СТЕПАНОВ & ПАРТНЕРЫ»

Приведение в исполнение решения арбитража при Международной торговой палате: проблемы и пути их решения

*Ходыкин Р.М.**

В коллегии адвокатов «МЗС и Партнеры» обратилась крупная шведская фирма (далее по тексту – «Фирма»), которая специализируется на изготовлении оборудования для лесопромышленных предприятий с просьбой об оказании юридической помощи в приведении в исполнение решение международного арбитража. Порядок приведения арбитражных решений в исполнение на сегодняшний день претерпел некоторые изменения в связи с введением в действие новых Арбитражного процессуального кодекса РФ (далее – «АПК РФ») и Гражданского процессуального кодекса РФ («ГПК РФ»), в связи с чем представляется необходимым изложить некоторые спорные вопросы, возникающие при рассмотрении подобной категории дел. Определением Арбитражного суда первой инстанции решение арбитража было приведено в исполнение, однако, мотивировочная часть решения говорит о некотором недопонимании российскими судьями порядка совершения подобных процессуальных действий. Вызвано такое недопонимание, прежде всего, тем, что арбитражные суды не имеют такого опыта приведения в исполнение иностранных арбитражных решений, каким обладают суды общей юрисдикции, а также негативным отношением

* Ходыкин Роман Михайлович – адвокат коллегии адвокатов «Монастырский, Зюба, Степанов & Партнеры», аспирант кафедры международного частного и гражданского права МГИМО (У) МИД России.

судей арбитражных судов к изучению практики судов, подчиняющихся Верховному суду. Нельзя не согласиться с мнением А.И. Муранова: «важно не то, какие суды будут рассматривать такие вопросы, а то, насколько квалифицировано это будет осуществляться»¹.

Но вернемся к факту дела:

Фирма поставила оборудование совместному предприятию, расположенному в Москве. Позже было заключено дополнительное соглашение, в соответствии с которым все права Покупателя по контракту перешли к известному региональному лесопромышленному холдингу (далее – «Холдинг»). Холдинг заключил еще одно дополнительное соглашение, в соответствии с которым Фирма поставила дополнительно оборудование для производства целлюлозы. В связи с неоплатой Холдингом обусловленной цены, Фирма обратилась в Арбитражный суд МТП с просьбой о проведении арбитражного разбирательства.

Международный арбитражный суд при Международной Торговой Палате 16 июня 2003 года вынес окончательное решение по делу №12049/ТЕ о взыскании суммы убытков по договору, процентов и расходов связанных с проведением арбитражного разбирательства на общую сумму 10 809 908,57 долларов США и 250 000 шведских крон. По соглашению сторон, местом проведения арбитража был г. Стокгольм, Швеция. Кроме того, арбитраж в резолютивной части решения не установил точную сумму процентов, подлежащих возмещению, а лишь указал, что проценты взыскиваются в соответствии со ст. 6 Закона Швеции «О процентах», а также сумму, на которую начисляются проценты, период их начисления.

I. Компетенция судов по вопросам приведения в исполнение решений международных арбитражей

До принятия АПК РФ в 2002 году, арбитражные суды не имели компетенции рассматривать дела о приведении в исполнение решений арбитражей (третейских судов)². Такое право у них появилось только с принятием АПК РФ, глава 31 которого прямо урегулировала такую возможность. В соответствии со ст. 242 АПК РФ, решения междуна-

¹ *Муранов А.И.* Исполнение иностранных судебных и арбитражных решений. – М., 2002. С. 124.

² См.: *Муранов А.И.* Исполнение иностранных судебных и арбитражных решений: компетенция российских судов. – М., 2002.

родных коммерческих арбитражей, принятых на территориях иностранных государств по спорам и иным делам, возникающим при осуществлении предпринимательской и иной экономической деятельности, признаются и приводятся в исполнение в РФ арбитражными судами, если признание и приведение в исполнение таких решений предусмотрено международным договором РФ и федеральным законом.

В соответствии с п. 1 ст. 242 АПК РФ заявление о признании и приведении в исполнение решения международного арбитража было подано в Арбитражный суд Иркутской области (по месту нахождения Холдинга).

В соответствии со ст. 241 АПК РФ, решения третейских судов и международных коммерческих арбитражей, принятые ими на территориях иностранных государств, по спорам и иным делам, возникающим при осуществлении предпринимательской и иной экономической деятельности (иностранные арбитражные решения), признаются и приводятся в исполнение в Российской Федерации арбитражными судами, если признание и приведение в исполнение таких решений предусмотрено международным договором Российской Федерации и федеральным законом.

В указанной норме использован союз «и», что означает необходимость наличия одновременно и международного договора и федерального закона, предусматривающих приведение в исполнение иностранных арбитражных решений. Но что имел ввиду законодатель? Формально, АПК РФ также является федеральным законом, но при таком понимании не требовалось делать оговорку о том, что арбитражные решения исполняются при наличии не только международного договора, но и федерального закона. В литературе также указывается, что данную ссылку следует понимать как ссылку на Закон РФ «О международном коммерческом арбитраже»³. Представляется, что в тексте ст. 241 содержится ошибка – законодатель намеревался применить союз «или», допустив, тем самым, возможность приведения в исполнение решений третейских судов, если это прямо предусматривается федеральным законом. Так, например, ч. 6 ст. 1 ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» предусматривает, что решения иностранных судов по

³ См.: *Муранов А.И.* Последствия вступления в силу АПК РФ 2002 г. для международного коммерческого арбитража в России // *Московский журнал международного права*, 2003. № 3. С. 188.

делам о несостоятельности (банкротстве) признаются на началах взаимности, если иное не предусмотрено федеральным законом. Иной вывод о смысле ст. 241 АПК РФ представляется абсурдным, потому что при таком толковании не было необходимости указывать на наличие федерального закона, коль скоро АПК предусматривает приведение в исполнение иностранных арбитражных решений – достаточно было просто указать на приведение в исполнение решений арбитражей при наличии международного договора.

Международным договором РФ, которым предусматривается приведение в исполнение решений международных коммерческих арбитражей, принятых на территориях иностранных государств, является Конвенция ООН о признании и приведении в исполнение иностранных арбитражных решений (принята в Нью-Йорке, 10 июня 1958 года, далее по тексту – «Нью-Йоркская конвенция»). Эта конвенция вступила в силу для Швеции 27.04.1972, а для СССР, правопреемником которого является Российская Федерация, – 22.11.1960. Статьей III Нью-Йоркской конвенции также предусмотрена обязанность компетентных судов РФ приводить в исполнение иностранные арбитражные решения.

Между тем, судья Арбитражного суда Иркутской области, удовлетворив заявления Фирмы о признании и приведении в исполнение на территории РФ арбитражного решения, не указала в тексте определения на Нью-Йоркскую конвенцию 1958 года. Такое упущение со стороны суда, хотя и не может привести к отмене судебного акта, порождает вопросы о том, на каком основании суд привел в исполнение это арбитражное решение. Очевидно, столь «лаконичная» мотивировка определения вызвана тем, что судьи все еще боятся применять международные договоры, т.к. не имеют достаточной подготовки в вопросах международного частного права.

II. Надлежащее заверение арбитражного решения

Арбитражный суд, в определении о назначении судебного разбирательства потребовал от заявителя представить копию решения арбитража, подписанную председателем этого третейского суда. Хотя ч. 3 ст. 242 АПК РФ формально не раскрывает, что понимается под надлежащим удостоверением иностранного арбитражного решения, суды все чаще применяют по аналогии ч. 3 ст. 231 которая предусматривает: *«Копия решения постоянно действующего третейского суда мо-*

жет быть заверена председателем третейского суда; копия решения суда для разрешения конкретного спора должна быть нотариально удостоверена». Надо сказать, что применение ст. 231 АПК РФ возможно только по аналогии, либо в силу прямого указания закона (например, как это сделано в ч. 2 ст. 244 АПК РФ), потому что формально, приведение в исполнение иностранных арбитражных решений регулируется самостоятельной главой 31 АПК РФ. Наличие двух похожих разделов «Производство по делам о выдаче исполнительного листа на принудительное исполнение решения третейского суда» (§ 2 главы 30 АПК РФ) и «Производство по делам о признании и приведении в исполнение решений иностранных судов и иностранных арбитражных решений» (глава 31), вводит некоторых судей в заблуждение по вопросу о том, какие нормы следует применять к рассмотрению подобной категории дел, в частности в определении арбитражного суда по рассматриваемому делу была сделана ссылка на ст. 239 АПК РФ, хотя следовало бы специально оговорить, что она применяется в силу указания в ч. 2 ст. 244 АПК РФ.

В указанной норме обращает на себя внимание то обстоятельство, что решение институционного арбитража может, а не должно быть заверено его председателем. Именно с этой проблемой мы столкнулись, потому что решения арбитражного суда при МТП никогда не заверяются его председателем.

В объяснениях по делу мы указали, что в соответствии со ст. 28 (1), (3) Арбитражного регламента МТП⁴, Секретариат МАС при МТП направляет сторонам копию решения, подписанного арбитрами и стороны отказываются от любой другой формы уведомления или депонирования решения. При толковании указанной нормы, необходимо отметить, что текст регламента имеет не совсем точный перевод, в английском тексте используется термин «notification» может быть также переведен как «удостоверение» решения.

В соответствии со ст. 28 (2) Арбитражного регламента МТП, заверенные Генеральным секретарем дополнительные копии решения предоставляются в распоряжение сторонам в любое время и по их запросу, но никому более. Выполняя определение суда, мы запросили копию решения, заверенную Генеральным секретарем МАС при МТП. Копия решения с удостоверительной надписью Генерального секретаря

⁴Регламенты Международных арбитражных судов: Сборник / Сост. Л.Н. Орлов, И.М. Павлов. – М.: Юрист, 2001. С. 74-75.

была заверена нотариусом, подпись нотариуса была апостилирована, что является надлежащим удостоверением в соответствии с требованиями ст. 255 АПК РФ и ст. 3 Гаагской конвенции отменяющей требования легализации иностранных официальных документов 1961 года.

Арбитражный суд принял нашу аргументацию и признал, что копия арбитражного решения, заверенного генеральным секретарем Э.С. Ромеро, является надлежащим удостоверением арбитражного решения, в соответствии со ст. 242 АПК РФ.

III. Начисление процентов

Как указывалось выше, в резолютивной части решения арбитража не была указана точная сумма процентов, подлежащих взысканию, а указывались лишь период начисления и сумма, на которую они начисляются, а также предписывалось взыскивать проценты на основании ст. 6 Закона Швеции о процентах.

В заявлении Фирма просила взыскать точную сумму процентов на дату предъявления заявления в суд, а также указать точный порядок начисления процентов, для того, чтобы судебные приставы-исполнители были в состоянии исполнить это решение. Для этого, необходимо было доказать содержание иностранного права. В соответствии с ч. 2 ст. 1191 ГК РФ, ч. 2 ст. 14 АПК РФ, лица, участвующие в деле, могут предоставлять документы, подтверждающие содержание норм иностранного права, на которые они ссылаются в обоснование своих требований или возражений и иным образом содействовать суду в установлении содержания этих норм.

Для доказывания порядка начисления процентов нами были представлены в суд копии трех редакций закона Швеции о процентах 1975 года, применимые к рассматриваемому делу, а также меморандум шведской юридической фирмы в котором обосновывался порядок начисления процентов и содержался расчет.

Проценты, указанные в пунктах 1-3 резолютивной части решения, должны начисляться в соответствии с Законом Швеции о процентах 1975 года. Статья 6 Закона Швеции о процентах была изменена в июле 2002 года, до 1 июля 2002 года учетная ставка устанавливалась Шведским управлением государственного долга (Swedish National Debt Office), а с июля 2002 года учетная ставка устанавливается Национальным банком Швеции.

Интересно, что в отличие от российского права, проценты начисляются в соответствии с процентной ставкой, действующей в период просрочки исполнения денежного обязательства (в соответствии со ст. 395 ГК РФ, для сравнения, проценты начисляются по ставке на день исполнения обязательства, а если взыскиваются в судебном порядке, то по ставке на день предъявления иска или на день вынесения решения).

В ходе судебного разбирательства возник вопрос о толковании ст. 6 закона Швеции о процентах⁵: на какую сумму начисляются проценты при частичном исполнении обязательства – будут ли они начисляться на оставшуюся после оплаты или первоначальную сумму? Суд обратился к заявителю с просьбой представить доказательства содержания шведского права по этому вопросу в соответствии с их официальным толкованием, практикой применения и доктриной в соответствующем государстве (ст. 14 АПК РФ, ст. 1191 ГК РФ).

В меморандуме шведской юридической фирмы, подготовленном по нашему запросу, разъяснялся порядок начисления процентов по ст. 6 закона о процентах при недостаточности суммы произведенного платежа: «Если любая часть задолженности должника перед кредитором состоит из начисленных процентов, то существует исключение из правила, в соответствии с которым должник имеет право выбирать, какую задолженность погашает частичный платеж. В этом случае, начисленные проценты должны быть уплачены раньше суммы основного долга. Только в случае, если частичный платеж погашает все начисленные на дату совершения платежа процентов, может погашаться сумма основного долга. Когда платеж погашает часть основного долга, проценты продолжают начисляться на непогашенную сумму основного долга».

Требования Фирмы указать в определении и исполнительном листе сумму процентов на день подачи заявления, а также порядок их начисления на момент фактической оплаты удовлетворены арбитражным судом полностью.

⁵ Ст. 6 Закона Швеции о процентах: «...проценты годовых должны рассчитываться на основании процентной ставки, равной учетной ставке процента, устанавливаемой Шведским управлением государственного долга (Центральным банком Швеции), плюс восемь процентов».

IV. Переход прав по арбитражной оговорке

Еще одним спорным моментом, по которому нашему клиенту могли отказать в приведение в исполнение арбитражного решения, был аргумент, что Холдинг не подписывал арбитражную оговорку, она содержалась в первоначальном контракте между Фирмой и совместным предприятием.

В соответствии с п. 10 первоначального контракта стороны договорились, что все споры будут рассматриваться в арбитраже в соответствии с правилами и процедурой Международной торговой палаты (ICC Rules). При этом применимым правом будет законодательство Швеции, и местом арбитража Стокгольм, Швеция.

4 февраля 1994 года Холдинг и Фирма заключили приложение к договору, в соответствии с п. 1 которого, произошла замена лица в обязательстве и Ответчик заменил совместное предприятие в качестве покупателя и стал стороной договора.

Учитывая разрозненную судебно-арбитражную практику по вопросу о том, переходят ли права по арбитражной оговорке, мы настаивали, что переход всех прав и обязанностей по договору должен влечь за собой и переход прав и обязанностей по арбитражной оговорке. Такой вывод подтверждается в Постановлении Президиума Высшего Арбитражного суда РФ от 17 июня 1997 г. № 1533/97, в котором указывается: *«Предъявление иска в защиту нарушенных прав представляет собой одну из составных частей содержания права требования, перешедшего к новому кредитору. Сохранение ранее установленного сторонами порядка разрешения споров не ущемляет прав цессионария и позволяет обеспечить надлежащую защиту интересов должника»*. Этот подход также нашел отражение в иных судебных актах высших судебных органов РФ и монографической литературе⁶.

Одним из аргументов стало то, что в соответствии со ст. V Нью-Йоркской конвенции 1958 года, ст. 36 Закона РФ «О международном коммерческом арбитраже», действительность арбитражной оговорки определяется по закону места проведения арбитража⁷. Также было

⁶ См.: Постановление Президиума Верховного суда РФ от 14 февраля 2001 года; Лебедев С.Н. Международный торговый арбитраж. – М., 1965. С. 78.

⁷ См.: Лебедев С.Н. Международный коммерческий арбитраж: компетенция арбитров и соглашение сторон. – М., 1988. С. 89, 93; Постановление Президиума Верховного суда РФ от 20 декабря 2000 г. № 106 пв – 2000.

указано, что недействительность арбитражной оговорки, выход арбитрами за пределы арбитражной оговорки и другие обстоятельства, должны доказываться ответчиком в соответствии с правом места вынесения решения, а при отсутствии таких доказательств, решение подлежит безусловному исполнению.

Учитывая, что Холдингом не было представлено никаких доказательств о недействительности арбитражной оговорки, арбитражный суд принял решение удовлетворить требования Фирмы о признании и приведении в исполнение решения международного арбитражного суда при МТП.

V. Момент вступления в силу определения арбитражного суда

Принятие нового АПК РФ породило некоторые вопросы, на которые пока нет однозначного ответа. В частности, нет полной ясности о моменте вступления в силу определения арбитражного суда о признании и приведении в исполнение иностранного арбитражного решения. Комментарии обходят молчанием этот вопрос⁸.

В соответствии с ч. 1 ст. 245 АПК РФ, арбитражный суд выносит определение по правилам, установленным в главе 20 настоящего кодекса для принятия решения. В главе 20 в частности содержится ст. 180 которая предусматривает, что решение вступает в силу по истечении месячного срока со дня его принятия, а если обжаловано в апелляционном порядке – в день вынесения постановления арбитражного суда апелляционной инстанции. Однако, ч. 3 ст. 180 гласит: «решения арбитражного суда по делам об административных правонарушениях, а в случаях, предусмотренных настоящим кодексом или иным федеральным законом, и по другим делам, вступают в законную силу в сроки и в порядке, которые установлены настоящим Кодексом или иным федеральным законом».

Таким образом, правило о моменте вступления в законную силу судебных актов может быть изменено только в АПК или ином федеральном законе. Между тем, ст. 245 АПК РФ не содержит прямого указания на момент вступления определения о приведении в исполнении

⁸ См.: Комментарий к Арбитражному процессуальному кодексу РФ (постатейный) / Под ред. Проф. В.В. Яркова. – М.: БЕК, 2003; Комментарий к Арбитражному процессуальному кодексу РФ / Под ред. Проф. Г.А. Жилина. – М., 2003; и др.

арбитражного решения в силу, а лишь указывает, что такое определение может быть обжаловано в арбитражный суд кассационной инстанции в течение месяца со дня со дня вынесения определения.

Однако при этом необходимо учитывать и предписания ст. 273 АПК РФ, в которой говорится о праве обжаловать в кассационном порядке судебные акты, *вступившие в законную силу*. Более того, в главе 35 «Производство в арбитражном суде кассационной инстанции» не содержится норм о возможности обжалования в кассационном порядке судебных актов, не вступивших в законную силу.

Значит ли это, что статьи 245 и 273 АПК РФ изменили общее правило о том, что судебные акты вступают в силу через месяц? Представляется, что ответ на этот вопрос должен быть утвердительным, поскольку систематическое толкование статей 180, 245 и 273 АПК РФ свидетельствует о том, что определение арбитражного суда о признании и приведении в исполнение иностранного арбитражного решения вступает в силу немедленно.

Арбитражный суд Иркутской области согласился с выводами о немедленном вступлении в силу определения и в резолютивной части определения указал «выдать исполнительный лист...», однако, решил «перестраховаться» и исполнительный лист Фирме выдал ровно через месяц...

ГОЛОСА МОЛОДЫХ

Статут Международного уголовного суда и конституционно-правовые нормы о невыдаче собственных граждан: проблемы имплементации

*Гольбина О.Е.**

Привнесение норм Римского статута Международного уголовного суда в национальное законодательство является наиболее сложной по своему характеру проблемой в связи с тем, что данное международное соглашение отражает в себе подходы, существенно отличающиеся от применяемых во внутригосударственной практике.

Как учредительный документ Римский статут затрагивает самые различные аспекты деятельности МУС – органа, не имеющего аналогов в международной практике. Это и вопросы юрисдикционной компетенции Суда, и общие принципы права, которыми он руководствуется, порядок расследования и уголовного преследования, судебного разбирательства, обжалования, пересмотра решений и т.д.¹.

Согласно ст. 19 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г., государство на любой стадии выражения согласия на обязательность международного договора (при подписании, ратификации, принятии, утверждении или присоединении) вправе заявить о том, что для него неприемлемо какое-либо положение договора².

* Гольбина Ольга Евгеньевна – студентка III курса юридического факультета Московского государственного университета, победитель конкурса студенческих и аспирантских работ по международному гуманитарному праву 2004 г.

¹ Сафаров Н.А. Проблемы обеспечения совместимости Римского статута Международного уголовного суда и национальных правовых систем. Баку, 2002. С. 7.

² Талалаев А.Н. Венская конвенция о праве международных договоров. Комментарий. М., 1997. С. 23.

Такое одностороннее заявление, посредством которого государство или международная организация желают исключить или изменить юридическое действие определенных положений договора применительно к себе, называется оговоркой³.

В отношении Римского статута такой возможности нет: ст. 120 договора объявляет оговорки недопустимыми по всему договору в целом. Тем самым «обеспечивается единое применение и принятие договора», что позволяет избежать ослабления эффективности Суда⁴. Как справедливо отмечает Н.А. Сафаров, «неприменение конкретным государством положений Римского статута относительно юрисдикции Суда, преступлений, в отношении которых он должен иметь право уголовного преследования, невыдача граждан, сохранение иммунитетов должностных лиц и т.д. могли бы полностью блокировать деятельность Суда»⁵. Единственное ограничение, которое могут допустить государства, содержится в ст. 124 Статута, где предоставляется возможность в течение 7 лет после вступления договора в силу не признавать юрисдикцию Суда в отношении военных преступлений, как они определены в ст. 8.

Таким образом, перед государствами, которые принимают решение о ратификации Римского статута, встает целый ряд трудностей. Они связаны с тем, что отдельные положения Статута можно рассматривать как «противоречащие конституционным требованиям некоторых государств»⁶. Речь идет главным образом о конституционных положениях о запрете на выдачу собственных граждан, иммунитетах должностных лиц, внутригосударственной прерогативе в области помилования, принципе “non bis in idem”. При этом проблему коллизий Римского статута и национального законодательства не решает даже содержащаяся в конституциях государств норма о примате международного права⁷.

Необходимость осуществления имплементации предусмотрена самим Римским статутом: ст. 86 содержит общую обязанность сотрудничать, а ст. 88 устанавливает, что государства-участники обеспечивают наличие процедур, предусмотренных их национальным правом, для всех форм сотрудничества. Статут при этом не определяет способов

³ Там же. С. 9-10.

⁴ Шайд М. Путь, который нужно пройти государствам для проведения в жизнь положений Римского статута /Международный уголовный суд (МУС)/. Франкфурт-на-Майне, 2000. С. 84.

⁵ Сафаров Н.А. Указ. соч. С. 8.

осуществления имплементации. Их выбор относится к исключительной компетенции государства и зависит от его законодательной и конституционной базы. Как отмечают Е.Т. Усенко и Р.А. Мюллерсон, «если международное право налагает обязательство на государство в целом, то национальное право определяет, *какие* (курсив автора) органы государства либо должностные лица ответственны за обеспечение выполнения международных обязательств государства»⁸.

Как уже было отмечено, степень и способ имплементации, необходимой каждому конкретному государству, зависят от особенностей его национальной правовой системы. Тем не менее сама необходимость соответствующих мер организационного и правового характера бесспорна. На практике существует два основных варианта имплементации. Во-первых, в национальное право может быть включена норма (либо ряд норм), санкционирующая применение правил международного договора для регулирования конкретных внутригосударственных отношений. Этот способ исполнения требований международного права принято называть отсылкой⁹. Второй вариант – это принятие государством норм внутреннего права (в том числе путем изменения действующих и отмены уже существующих), которые способствуют исполнению предписаний международного права. Эти нормы могут текстуально повторять некоторые правила международного договора, конкретизировать или адаптировать их к особенностям социального строя и правовой системы государства.

Следует отметить, что отсылка подходит для имплементации далеко не всех международно-правовых норм по той причине, что не все из них являются самоисполнимыми (т.е. настолько конкретными и завершенными, что могут применяться без каких-либо конкретизирующих и дополняющих их норм)¹⁰. Говорить о самоисполнимых договорах можно в том случае, когда их имплементация сводится только к соблюдению. Государству для этого не требуется принимать какие-либо дополнительные меры правового или административного характера с целью преобразования норм международного договора во внут-

⁶ Международный уголовный суд. Пособие для ратификации и имплементации Римского статута /Объединенный проект/. Ванкувер-Монреаль, 2000. С. 77 (Далее – Пособие...).

⁷ Лукашук И. И. Конституции государств и международное право. М., 1998. С. 5.

⁸ Курс международного права. Т. I. М., 1989. С. 284.

⁹ Там же. С. 295.

¹⁰ Там же. С. 296-297.

ригосударственное право: они становятся частью такового уже в силу самого нормативно-правового акта об отсылке¹¹.

Очевидно, что Статут МУС не относится к категории самоисполнимых договоров, поскольку предусматривает процедуры, осуществление которых невозможно без участия внутригосударственных органов и должностных лиц. Следовательно, имплементировать его путем включения в качестве приложения в краткий законодательный акт о предоставлении полномочий либо благодаря самому акту ратификации представляется невозможным. Более того, Римский статут аккумулирует в себе совершенно отличные от внутригосударственных подходы к важнейшим конституционным, уголовно-правовым, уголовно-процессуальным и другим проблемам. Дополняя национальные органы власти, Международный уголовный суд не является продолжением национальных систем уголовного правосудия, и на практике полное отсутствие противоречий Статута и норм национального права становится невозможным.

Пункт 1 ст. 89 Римского статута МУС гласит: «Суд может препроводить просьбу об аресте и передаче лица <...> любому государству, на территории которого может находиться это лицо, и обращаться к этому государству с просьбой о сотрудничестве в производстве ареста и передаче такого лица. Государства-участники в соответствии с положениями настоящей части и процедурой, предусмотренной их национальным законодательством, выполняют просьбы о производстве ареста и передаче».

Очевидно, что в некоторых случаях МУС будет обращаться к государству – участнику Статута с просьбой передать ему своего гражданина, если он подозревается в совершении преступления, подпадающего под юрисдикцию Суда¹². Согласно Римскому статуту, в такой ситуации государство обязано удовлетворить эту просьбу и не может ссылаться ни на какие обстоятельства для отказа в передаче лица Суду¹³.

В то же самое время национальное законодательство большинства современных государств придерживается «преобладающей в конституционно-правовой практике тенденции»¹⁴ невыдачи собственных граждан. Так, в ст. 6 (LI) Конституции Бразилии установлено, что «ни один бразилец не может быть выдан иностранному государству за ис-

¹² Пособие... С. 82.

¹³ Commentary on the Rome Statute of the ICC. Baden-Baden, 1999. P. 935.

¹⁴ Сафаров Н.А. Указ. соч. С. 15.

ключением натурализованного гражданина в случае совершения преступления до натурализации или доказанного участия в незаконной перевозке психотропных веществ и наркотических средств, согласно закону»¹⁵. Конституция Швейцарии в ст. 25 предусматривает, что швейцарцы обоего пола могут быть переданы иностранным властям только с их согласия¹⁶. Аналогичные правила содержатся в конституциях ФРГ (ст. 16)¹⁷, Азербайджана (ст. 59)¹⁸, Украины (ст. 25)¹⁹ и т.д.

Положение о невыдаче собственных граждан предусмотрено и в Конституции России: часть 1 ст. 61 гласит, что гражданин Российской Федерации не может быть выслан за пределы Российской Федерации или выдан другому государству. Уголовный кодекс Российской Федерации подтверждает это правило в ст. 13 (1), устанавливая, что граждане Российской Федерации, совершившие преступление на территории иностранного государства, не подлежат выдаче этому государству. Часть 1 ст. 464 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации называет гражданство Российской Федерации в числе непреодолимых препятствий для выдачи лица.

Невыдача собственных граждан в качестве основания для отказа в экстрадиции довольно широко встречается и в договорно-правовой практике. Ссылки на это содержатся в Европейской конвенции о выдаче 1957 г.²⁰, Типовом договоре ООН об экстрадиции 1990 г., Конвенции СНГ о правовой помощи 1993 г., а также в ряде двусторонних договоров²¹.

¹⁵ Конституции государств Европы. В 3 томах / Под ред. Л.А. Окунькова. Т. 1. М., 2001. С. 292.

¹⁶ Конституции зарубежных стран / Сост. В. Н. Дубровин. М., 2001. С. 97.

¹⁷ Там же. С. 133.

¹⁸ Конституции государств Европы. В 3 томах / Под ред. Л.А. Окунькова. Т. 1. М., 2001. С. 141.

¹⁹ Там же. Т. 3. С. 314

²⁰ Статья 6 Конвенции предусматривает право сторон отказать в выдаче своих граждан (См.: Международное право. Сборник документов / Под ред. А.Н. Талалаева. М., 2000. С. 386). В частности, Российская Федерация при ратификации Конвенции в 1999 г. сделала заявление о невыдаче другому государству своих граждан согласно ст. 61 (1) Конституции (Федеральный закон от 25.10.1999 г. № 190-ФЗ «О ратификации Европейской конвенции о выдаче, Дополнительного протокола и Второго дополнительного протокола к ней» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 43. Ст. 5129).

²¹ Ссылки на правило невыдачи граждан содержатся, в частности, в Договорах Российской Федерации о выдаче с КНР (ст. 3), Индией (ст. 5) и Договорах об оказании правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам с Азербайджаном (ст. 62), Литвой (ст. 102), Эстонией (ст. 62). (См.: Юридическая энциклопедия / Под ред. М.Ю. Тихомирова. М., 2001. С. 168; Сафаров Н.А. Указ. соч. С. 15).

Итак, сложившаяся ситуация вызывает у многих государств серьезные трудности. Для их преодоления они «должны учесть «особый характер Суда» и принять меры, благодаря которым гражданство обвиняемого лица не будет препятствовать его передаче»²².

Способ избежания коллизии норм права и положений Статута косвенным образом предусмотрен самим договором: ст. 102 проводит различие между «выдачей» (extradition) и «передачей» (surrender). Согласно положениям данной статьи, «выдача» означает доставку лица одним государством в другое государство в соответствии с положениями международного договора, конвенции или национального законодательства. Под «передачей» же понимается доставка лица государством в Суд в соответствии с Римским статутом²³.

Эти различия, как справедливо отмечает Н.А. Сафаров, «выходят далеко за рамки терминологических характеристик»²⁴. Современное международное право рассматривает экстрадицию как межгосударственную процедуру, связанную с выдачей правонарушителя по соответствующему запросу, осуществляемую с целью предания суду или исполнения вынесенного приговора²⁵. Несмотря на то, что в большинстве случаев вопросы экстрадиции урегулированы двусторонними или многосторонними договорами, на практике государства относительно свободны при принятии решения о выдаче. В отношении же передачи лица Международному уголовному суду подобная свобода усмотрения недопустима.

Как уже было сказано, дифференциация понятий «выдача» и «передача» позволяет избежать коллизии с конституционными нормами многих стран, содержащими абсолютный запрет на экстрадицию граждан. Более того, подход, используемый в Статуте, дает возможность обойти сложные юридические проблемы, с которыми сталкивается выдача²⁶. Речь идет о возможности отказа в экстрадиции в связи с по-

²² Пособие... С. 82.

²³ Следует отметить, что отечественная наука международного права не проводит дифференциации этих понятий. Выдача преступника зачастую определяется как «передача лица одним государством другому», а самостоятельного термина «передача лица международной организации» не существует вообще. (См.: Юридический словарь / Под ред. С.Н. Братуся, Н.Д. Казанцева, С.Ф. Кечекьяна и др. М., 1953. С. 95; Юридическая энциклопедия / Под ред. М.Ю. Тихомирова. М., 2001. С. 168).

²⁴ Сафаров Н.А. Указ. соч. С. 16.

²⁵ Галенская Л.Н. Международная борьба с преступностью. М., 1972. С. 119, Валеев Р.М. Выдача преступников в современном международном праве. Казань, 1976. С. 28-29, Международное уголовное право / Под ред. В.Н. Кудрявцева. М., 1999. С. 241-243.

литическим характером совершенного преступления, обеспечением соответствующих стандартов правосудия в запрашивающем государстве, применением территориального принципа уголовной юрисдикции и т.д.²⁷. При *передаче* лица МУС нет необходимости анализа подобных политико-правовых проблем, что существенно облегчает сотрудничество государств с Судом²⁸.

Как было указано выше, государства могут рассмотреть несколько способов решения конституционно-правовых проблем при ратификации Римского статута²⁹.

Так, Германия пошла по пути внесения поправок в свою Конституцию. Как известно, ст. 16 Основного закона ФРГ предусматривает, что ни один немец не может быть выдан иностранному государству³⁰. Во избежание коллизий этого положения Конституции и норм Римского статута 29 ноября 2000 г. был принят Закон об изменении ст. 16 (вступил в силу 2 декабря 2000 г.), согласно которому в отступление от невыдачи собственных граждан законом должно быть предусмотрено положение о выдаче немцев в государства – члены Европейского Союза или передаче международному суду при условии соблюдения принципов верховенства права³¹. Аналогичным образом решила эту проблему Чешская Республика³²: в Конституцию была включена ст. 112с, предусматривающая, что Чешская Республика должна пере-

²⁶ Там же.

²⁷ Так, Конституция Итальянской Республики в ст. 26 запрещает выдачу за политические преступления, а Конституция Португалии (ст. 33) требует от запрашивающего государства гарантий проведения «надлежащего и справедливого процесса». (См.: Конституции государств Европы. В 3 томах / Под ред. Л.А. Окунькова. Т. 2. М., 2001. С. 757; Конституции зарубежных стран / Сост. В.Н. Дубровин. М., 2001. С. 72).

²⁸ Следует отметить, что аналогичные подходы были использованы в Уставах Международных трибуналов по Руанде и бывшей Югославии (ст. 28 Устава Международного трибунала по Руанде и ст. 29 Устава Международного трибунала по бывшей Югославии). В обоих случаях термин “extradition” не использовался: вместо него применялся термин “surrender or transfer” (во французской версии – “la transfert ou la traduction”). В русском переводе эти термины переданы не совсем точно: «выдача или передача». (См.: Действующее международное право в 3 томах / Сост. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. Т. 1. М., 1999. С. 758, 771).

²⁹ Доклад по конституционным вопросам, возникшим в связи с ратификацией Римского статута Международного уголовного суда. Принят Комиссией Совета Европы на 45-ом пленарном заседании (Венеция 15-16 декабря 2000 г.). Страсбург, 2001. С. 3. (Далее – Доклад...).

³⁰ Конституции зарубежных стран / Сост. В.Н. Дубровин. М., 2001. С. 133.

³¹ Сафаров Н.А. Указ. соч. С. 19.

³² По этому пути могут пойти также Кипр, Литва, Мальта. (См.: Доклад... С. 21).

дать гражданина своей страны или гражданина иностранного государства в целях судебного преследования соответствующему международному уголовному суду³³. Преимущество данного способа в том, что он исключает какую-либо возможность коллизии с нормами внутреннего права и гарантирует такое положение, когда национальные суды будут отвечать тем обязательствам, которые налагаются Статутом. Недостатком его является то, что в ряде стран внесение поправок или дополнений в Конституцию предусматривает сложную и длительную процедуру.

В некоторых случаях государства не изменяют конкретных положений своих конституций, а принимают поправку общего характера, в равной степени относящуюся ко всем конституционным нормам, не соответствующим Римскому статуту. Так, ст. 118 Конституции Люксембурга была дополнена указанием на то, что ни одно из ее положений не должно противоречить Статуту Международного уголовного суда и осуществлению обязательств, принятых в соответствии с условиями, изложенными в Статуте³⁴. По такому же пути пошла Франция. 8 июля 1999 г. был принят Конституционный закон № 99-568, ст. 53-2 которого гласит: «Республика признает юрисдикцию Международного уголовного суда в соответствии с договором, подписанным 18 июля 1998 года»³⁵.

Ряд других государств для решения данной проблемы используют так называемый интерпретативный подход, заключающийся в толковании соответствующих конституционных положений. Например, Конституционный суд Украины в своем заключении по делу «Об обращении Президента Украины в Конституционный суд для получения заключения относительно соответствия Конституции Украины Римскому статуту Международного уголовного суда» от 11 июля 2001 г. пошел по пути, косвенным образом предусмотренному в самом Статуте, и обратил внимание на разграничение терминов «выдача» и «передача».

В общеупотребительном понимании эти термины рассматриваются как синонимы, тогда как в международно-правовых документах и в специальной литературе в них вкладывается различный смысл, что делает их юридический характер неидентичным.

Доставление лица другому равным образом суверенному государству принципиально отличается от предоставления лица в распоряже-

³³ Доклад... С. 3.

³⁴ Сафаров Н.А. Указ. соч. С. 19.

³⁵ Пособие... С. 78.

ние Суда, учрежденного в соответствии с международным правом и с согласия заинтересованных сторон. В соответствии с частью 2 ст. 25 Конституции Украины выдача (экстрадиция) граждан Украины другому государству запрещается. Следовательно, это положение касается лишь национальной, но не международной юрисдикции. Оно имеет целью гарантировать непредвзятое рассмотрение дела в суде, справедливость и законность наказания для граждан Украины.

Международный уголовный суд не может приравниваться к иностранному суду, так как создается с участием и с согласия государств-участников на основе международного, а не национального права. Цель, которой объясняется запрет выдачи граждан одного государства другому, достигается в Международном уголовном суде путем применения соответствующих положений Устава, разработанных либо одобренных государствами-участниками. Эти положения базируются на международных пактах, согласие на обязательность которых для Украины уже дано. Поэтому конституционные положения о запрете выдачи граждан Украины (даже при условии широкого толкования понятия «выдача») нельзя рассматривать отдельно от международно-правовых обязательств Украины³⁶.

Аналогичным способом решила проблему соответствия Конституции и Римского статута Норвегия, придя к заключению, что передача граждан страны Суду должна отличаться от выдачи другому государству, что в действительности запрещено³⁷.

Такой интерпретативный подход основан на признании особого характера юрисдикции МУС, который нельзя рассматривать как судебный орган иностранного государства. Он дает возможность ратифицировать Статут, избежав длительной и сложной процедуры внесения поправок в Конституцию, хотя и не устраняет до конца проблему соответствия Римского статута и национального законодательства.

Следует отметить, что существует ряд государств, законодательство которых по вопросу выдачи (либо передачи) граждан исключает коллизии с нормами Римского статута³⁸.

³⁶ Заключение Конституционного суда Украины. Дело об обращении Президента Украины в Конституционный суд для получения заключения относительно соответствия Конституции Украины Римскому статуту Международного уголовного суда. Киев. Дело № 1-35/2001 от 11 июля 2001 г.

³⁷ Доклад... С. 7.

³⁸ По мнению Н.А. Сафарова, это скорее исключение, чем общее правило (См.: Сафаров Н.А. Указ. соч. С. 20-21).

В частности, ст. 11 Конституции Республики Казахстан гласит: «Гражданин Республики Казахстан не может быть выдан иностранному государству, если иное не установлено международными договорами Республики»³⁹. В данной статье речь идет о *выдаче лица иностранному государству*, однако представляется, что в число изъятий для случаев, установленных международными договорами, входит и *передача лица Международному уголовному суду*, поскольку его учреждение было оформлено международным договором.

Подобные нормы предусмотрены также в конституциях Грузии⁴⁰, Италии⁴¹, Эстонской Республики⁴². Так, согласно ст. 26 Конституции Итальянской Республики, выдача гражданина может состояться только в случаях, предусмотренных международными конвенциями. Следовательно, при условии существования соответствующего международного договора правомерной является не только экстрадиция лица другому государству, но и передача его международному учреждению (в частности, Международному уголовному суду).

Эта юридическая конструкция значительно упрощает проблему ратификации Римского статута МУС. Если конституционные нормы считают допустимой экстрадицию граждан при наличии международного соглашения, то ратификация Статута, являющегося таким соглашением, сделает возможной передачу граждан Международному уголовному суду.

Как уже было отмечено, Конституция Российской Федерации запрещает выдачу своего гражданина иностранному государству⁴³. В связи с этим Российская Федерация, как и многие другие страны, сталкивается с проблемой соответствия национального законодательства и Римского статута МУС, подписанного, но пока не ратифицированного нашим государством⁴⁴.

³⁹ Новые конституции стран СНГ и Балтии. Сборник документов. Вып. 2. М., 1998. С. 178.

⁴⁰ Часть 4 ст. 13 Конституции Грузии (См.: Новые конституции стран СНГ и Балтии. Сборник документов. Вып. 2. М., 1998. С. 178).

⁴¹ Статья 26 Конституции Итальянской Республики (См.: Конституции зарубежных стран / Сост. В.Н. Дубровин. М., 2001. С. 72).

⁴² Статья 36 Конституции (Основного Закона) Эстонской Республики (См.: Новые конституции стран СНГ и Балтии. Сборник документов. Вып. 2. М., 1998. С. 230).

⁴³ Статья 62 (1) Конституции гласит: «Гражданин Российской Федерации не может быть выслан за пределы Российской Федерации или выдан другому государству».

⁴⁴ Римский статут был подписан от имени Российской Федерации Министром иностранных дел в ходе сессии Генеральной Ассамблеи ООН 13 сентября 2001 г. (См.: Со-

Пункт 4 ст. 15 Конституции РФ устанавливает, что «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора».

В этой связи распространено мнение о существовании в российском праве «общей инкорпорации международно-правовых норм, признанных Россией», то есть такой ситуации, когда «эти нормы становятся частью ее правовой системы и могут *непосредственно* (курсив автора) применяться государственными органами, в том числе и судами»⁴⁵.

Однако эта точка зрения вызывает сомнения. Пленум Верховного Суда Российской Федерации в Постановлении от 31 октября 1995 г. «О некоторых вопросах применения Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия»⁴⁶ отмечает, что поскольку Конституция имеет высшую юридическую силу и прямое действие, судам следует применять нормы международного права в случае противоречия между нормой закона и нормой международного права. Но речь здесь идет не обо всех международных договорах Российской Федерации, а только о тех, что вступили в силу и решение о согласии на обязательность которых было принято в форме федерального закона.

Сама по себе конституционная норма о примате международного права не устраняет возможность коллизий национального законодательства и международного права и по причине существования так называемых «самоисполнимых» и «несамоисполнимых» международно-правовых норм. Согласно ст. 5 (3) Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» от 15 июля 1995 г.⁴⁷, «положения официально опубликованных международных договоров Российской Федерации, не требующие издания внутригосударственных актов для их применения, действуют в Российской Федерации непосредственно».

ответствие российского национального законодательства Статуту Международного уголовного суда. // Исследование в преддверии ратификации Статута Международного уголовного суда. М, 2001. С. 2 (Далее – Соответствие...)).

⁴⁵ Соответствие... С. 7.

⁴⁶ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31.10.1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» // Бюллетень Верховного Суда.

⁴⁷ Федеральный закон от 15.07.1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» // Собрание законодательства 1995. № 29. Ст. 2757.

редственно. Для осуществления иных положений международных договоров Российской Федерации применяются соответствующие правовые акты».

Таким образом, может сложиться ситуация, когда одни положения международного договора являются самоисполнимыми, а другие – несамоисполнимыми. В случае с Римским статут самоисполнимой является, например, норма ст. 16 («Отсрочка расследования или уголовного преследования»), несамоисполнимой – норма ст. 14, согласно которой государство-участник может передать Прокурору ситуацию, при которой совершены преступления, подпадающие под юрисдикцию Суда. Вопрос о том, какой именно орган государства и в каком порядке может обращаться в Суд, нуждается в дополнительном регулировании⁴⁸.

Кроме того, очевидна возможность возникновения проблем конституционно-правового характера, связанная с тем, что «никакой [международный] договор не может заключаться в противоречие Конституции Российской Федерации»⁴⁹. Этот принцип прямо установлен в ст. 1 и 22 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» и широко обсуждается в юридической литературе. Так, в Научно-практическом комментарии к Конституции Российской Федерации под редакцией М.Б. Смоленского говорится, что в силу того, что Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, «приоритет норм международного права признается в отношении законов, но не Конституции»⁵⁰. Это означает, что принятие решения о согласии на обязательность международного договора, требующего изменения отдельных положений Конституции, в Российской Федерации, в отличие от некоторых других государств⁵¹, возможно только после внесения соответствующих изменений.

На первый взгляд, несоответствие ст. 61 (1) Конституции Российской Федерации и ст. 89 Римского статута МУС представляет собой именно такой случай.

⁴⁸ Соответствие... С. 8.

⁴⁹ Международное право / Под ред. Л.Н. Шестакова, А.Н. Талалаева, Е.А. Шибаевой, М.А. Коробовой. М., 1999. С. 159.

⁵⁰ Конституция Российской Федерации: Научно-практический комментарий / Под ред. М.Б. Смоленского. М., 1998. С. 179.

⁵¹ В частности, Канада ратифицировала Римский статут 7 июля 2000 г., а Закон «О геноциде, преступлениях против человечности и военных преступлениях» был принят только 29 июля 2000 г.

Действительно, теоретически существует возможность внесения дополнения в Конституцию Российской Федерации, подобного тому, которое было внесено в Конституцию Франции. Однако этот вариант сопряжен с большими трудностями: процедура изменения Конституции, предусмотренная ст. 135, настолько сложна⁵², что делает маловероятной быструю реализацию такого решения.

Маловероятна также возможность принятия некоего единого акта, имплементирующего Римский статут, по примеру канадского Закона «О геноциде, преступлениях против человечности и военных преступлениях» от 29 июля 2000 г. или новозеландского Закона «О международных преступлениях и Международном уголовном суде» от 1 октября 2000 г.⁵³. Российская правовая система практически не имеет опыта создания такого рода законодательных актов и традиционно ориентируется на УК и УПК⁵⁴. Кроме того, принятие такого документа потребует внесения изменений и дополнений в другие законодательные акты, положения которых в той или иной степени взаимодействуют с нормами Статута⁵⁵.

Представляется, что оптимальным вариантом решения рассматриваемой проблемы для Российской Федерации является разграничение на законодательном уровне понятий «выдача» («экстрадиция») и «передача». В этом случае необходимости внесения дополнений в Конституцию не возникает.

Как уже говорилось, исходя из содержания Римского статута, передача представляет собой *предоставление лица международному органу*, тогда как выдача определяется в российской правовой доктрине как «основанный на международных договорах акт правовой помощи, состоящий в *передаче*⁵⁶ преступника государством, на территории которого он находится, государству, потерпевшему от преступления,

⁵² По инициативе 3/5 голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы созывается Конституционное Собрание. Оно разрабатывает проект новой Конституции, который принимается 2/3 голосов от общего числа членов Конституционного Собрания либо выносится на всенародное голосование.

⁵³ Сафаров Н.А. Указ. соч. С. 13.

⁵⁴ Соответствие... С. 9.

⁵⁵ В частности, канадский закон предусматривает изменения таких актов, как законы «О гражданстве», «Об экстрадиции», «Об иностранных миссиях и международных организациях», «Об иммиграции» и т.д.; новозеландский закон влечет изменения «Закона о преступлениях», «Закона об уголовной юстиции», Уголовного кодекса и др. (См.: Сафаров Н.А. Указ. соч. С. 13).

⁵⁶ Во избежание путаницы, целесообразнее было бы использовать термин «предоставление».

для привлечения его к уголовной ответственности и наказанию или для исполнения наказания, вынесенного приговором суда другого государства»⁵⁷. Таким образом, при разрешении принципиального вопроса о том, существует ли противоречие между Конституцией Российской Федерации и Римским статутом относительно передачи лиц, будет достаточно разъяснения Конституционным Судом различия в понятиях «выдача» иностранному государству и «передача» международному судебному учреждению, не затрагивающего положений Конституции⁵⁸. Однако и при таком варианте невозможно будет обойтись без принятия нормативно-правовых актов, регулирующих процедуру передачи.

Разрешить это квазипротиворечие также могло бы принятие закона Российской Федерации об экстрадиции (выдаче), закрепляющего четкое законодательное определение понятий «выдача иностранному государству» и «передача международному органу»⁵⁹.

Другим приемлемым вариантом было бы разграничение этих понятий в законе о международном судебном сотрудничестве или включение в УПК РФ наряду с главой 54 («Выдача лица для целей уголовного преследования и для исполнения приговора») специальных статей, регулирующих передачу лица Международному уголовному суду⁶⁰.

Исходя из вышесказанного, можно заключить, что конституционная норма о невыдаче Российской Федерацией собственных граждан как таковая не противоречит Римскому статуту МУС. В связи с возможностью использования так называемого интерпретативного подхода данная проблема имеет «удовлетворительное конституционное решение», но недостаточно урегулирована в текущем законодательстве. С принятием соответствующего нормативно-правового акта (или внесением дополнений в уже существующие) это квазипротиворечие отпадет, что ускорит ратификацию Россией Статута Международного уголовного суда.

⁵⁷ Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / Под ред. Н.Ф. Кузнецовой. М., 1998. С. 26.

⁵⁸ Соответствие... С. 38.

⁵⁹ Там же. С. 39.

⁶⁰ Там же. Следует отметить, что законодатель в ст. 467 УПК РФ весьма неудачно использует термин «передача» в смысле предоставления преступника для непосредственного его принятия другим государством («передача выдаваемого лица»). В случае внесения дополнений в УПК целесообразно будет заменить этот термин.

Сравнительный анализ юридической природы Международного уголовного суда и трибуналов ad hoc

*Махниборода И.М.**

Несмотря на то, что к началу XX века теоретические разработки по поводу создания международного уголовного суда длились не одно десятилетие, реальное воплощение они получили только после окончания Второй мировой войны.

В 1945 г. были образованы Нюрнбергский и Токийский трибуналы. Организация, процесс, компетенция и другие аспекты их деятельности подробно описаны в литературе. Важно только отметить, что принципы, выработанные трибуналами, стали основополагающими для последующего международного судопроизводства и дали импульс к постановке вопроса о возможности разработки Кодекса преступлений против мира и безопасности человечества. Однако после прекращения деятельности трибуналов работа по созданию международного уголовного суда перешла в плоскость теоретических дискуссий. И должно было пройти более 40 лет, для того чтобы международное сообщество «решилось» не мириться с серьезными нарушениями МГП, а создать органы для привлечения международных преступников к ответственности. Речь идет об учреждении трибуналов ad hoc по Югославии и Руанде, в литературе это называют прорывом в деле создания Международного уголовного суда (МУС)¹.

Такие суды, безусловно, являются важным шагом на пути создания постоянного органа международной уголовной юстиции, но можно ли говорить о том, что они являются удачным решением проблемы преследования международных преступников? Важным представляется вопрос о том, являются ли подобные судебные учреждения только временной мерой или они могут выступать в качестве альтернативы МУС. Для того чтобы показать исключительное значение МУС, учрежден-

* Махниборода Инна Михайловна – студентка юридического факультета Ростовского государственного университета, второй призер Конкурса студенческих и аспирантских работ по международному гуманитарному праву 2004 г.

¹ Фисенко И.В. Борьба с международными преступлениями в международном уголовном праве. Мн.: Тесей, 2000. С. 109.

ного в результате Римской конференции 1998 г., и проблемы, которые помогает решить его создание, полезно сделать сравнительный анализ двух названных трибуналов и суда.

Правовой основой для создания трибуналов по Югославии и Руанде были резолюции Совета Безопасности 827 от 25 мая 1993 года и 955 от 8 ноября 1994 года. Следует заключить, что оба трибунала *ad hoc* были созданы на основе решения международной организации, а не на основе заключения международного договора, что вызвало много дискуссий. Так, например, встал вопрос о том, компетентен ли СБ создавать такого рода судебные органы, поскольку в Уставе ООН в прямой форме подобные полномочия ему не предоставляются. СБ ООН ссылаясь на гл. VII Устава ООН, которая предоставляет ему полномочия по принятию мер для восстановления международного мира и безопасности. Некоторыми юристами данному положению дается расширительное толкование, что может послужить основанием для подтверждения концепции подразумеваемой компетенции. При этом многие специалисты в области МГП считают, что данные решения Совета Безопасности являются полностью правомерными и вынесены в рамках предоставленных ему полномочий².

Члены Апелляционной камеры Международного уголовного трибунала (МУТ) по бывшей Югославии практически не сомневались в законности его создания; не возражая против того, что СБ не является судебным органом, они сочли, что он мог учредить этот трибунал как орган, предназначенный помогать ему выполнять его основную функцию – поддержание мира и безопасности. Другие специалисты оправдывают это тем, что ведь ГА ООН также не обладает судебными полномочиями, и на нее не были возложены военные функции, но это не помешало ей создать чрезвычайные вооруженные силы ООН и административный трибунал ООН³.

По поводу того, что Трибунал по бывшей Югославии сам рассмотрел вопрос о законности его создания и дал положительный ответ, Президент Международного Суда ООН Гийом (Франция), заметил

² Герард Эрамус, Надин Фури. Международный уголовный трибунал по Руанде. Все ли проблемам уделяется внимание? Сходство и различие с Южноафриканской комиссией по установлению истины и примирению // Международный журнал Красного Креста. 1997. № 19. С. 820; Фисенко И.В. Борьба с международными преступлениями в международном уголовном праве. Мн.: Тесей, 2000. С. 110; Эрик Давид. Принципы права вооруженных конфликтов. М.: МККК, 2000. С. 563 и др.

³ См.: Эрик Давид. Принципы права вооруженных конфликтов. М.: МККК, 2000. С. 563.

в своем выступлении в Шестом Комитете ГА ООН 27 октября 2000 г.: «Трудно предположить, однако, как Трибунал мог бы дать отрицательный ответ на этот вопрос, подписав тем самым смертный приговор самому себе. В этой связи мы должны спросить себя, не было бы более целесообразным Трибуналу попросить СБ запросить по этому вопросу консультативное заключение Международного Суда – главного судебного органа ООН»⁴. Но, как известно, этого сделано не было.

Учитывая все положительные моменты создания и деятельности трибуналов *ad hoc*, нельзя не отметить наличие избирательного подхода к их образованию. Следует иметь в виду, что военные столкновения происходили во многих точках земного шара и, безусловно, сопровождались серьезными нарушениями Женевских конвенций 1949 г. Эти конфликты не только не озаменовались учреждением трибуналов, они даже должным образом не освещались в СМИ. Бесспорно, что отсутствие такого сдерживающего фактора, как индивидуальная ответственность, может уменьшить эффективность действия норм МГП.

В отличие от предыдущих международных судебных органов, правовой основой функционирования МУС является многосторонний универсальный международный договор. Его заключение сопровождалось большими трудностями⁵. Так, еще в 1982 г. Комиссия Международного права заявила о необходимости создания органа международной уголовной юстиции, после того как она, по просьбе ГА ООН, возобновила свою работу над проектом Кодекса преступлений против мира и безопасности человечества. Однако проект Устава (Статута) МУС был представлен только в 1994 г., а принят государствами в 1998 г. на Римской конференции, которая явилась важным этапом в развитии международного права. Безусловно, создание постоянного международного уголовного суда на основе универсального договора должно способствовать прекращению дискуссии о правовой основе деятельности международного судебного учреждения. Кроме того, Статут МУС оказал огромное влияние на многие институты международного права. В подтверждение этому в западной доктрине была высказана мысль, что хотя переговоры в отношении Римского Статута рассматривались в первую очередь в качестве учреждающих международный орган, тем

⁴ Цит. по: Верещетина В.С. Международный Суд ООН на новом этапе // Московский журнал международного права. 2002. № 2 (46). С. 84.

⁵ См.: Палеев М. ООН создает Международный уголовный суд // Российская юстиция. 1997. № 1; Полунин Д. Создается Международный уголовный суд // Компас. 1998. № 29 и др.

не менее они содержали элементы кодификации и прогрессивного развития международного права, что подтверждается, в частности, прогрессом, который был достигнут в определении преступлений против человечности (ст. 7)⁶.

Международный уголовный суд обладает юрисдикцией в отношении следующих преступлений (ст. 5):

- преступления геноцида;
- преступления против человечности;
- военные преступления;
- преступление агрессии.

Объединение в Статуте МУС подобных норм является весьма прогрессивным явлением. Так, этот документ – первый универсальный договор, в котором содержится определение преступлений против человечности. При разработке Статута государства исходили из современного понимания этой категории преступлений, поэтому не включили в ст. 7 Статута норму об обязательной связи преступлений против человечности с вооруженным конфликтом, как это предусмотрено в тексте Устава Трибунала по бывшей Югославии (ст. 5 Устава). Данная новелла в международном праве появилась в Уставе Трибунала по Руанде, однако свое дальнейшее развитие получила именно в Римском Статуте, где помимо перечисления конкретных составов преступлений против человечности содержится обширный понятийный аппарат, который при этом используется.

В части преступлений геноцида положения Статута о том, какие действия понимаются под геноцидом, полностью идентичны положениям Устава Трибуналов по бывшей Югославии и Раунде, которые, в свою очередь, восприняли их из Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 9 декабря 1948 года.

Статут содержит развернутый перечень деяний, которые квалифицируются в качестве военных преступлений. Примечательно, что помимо ответственности за нарушение норм МГП в ходе международного вооруженного конфликта Статут на универсальном уровне установил ответственность за серьезные нарушения ст. 3, общей для всех

⁶ Рольф Эйнар Фифе. Международный уголовный суд. Откуда он пришел и куда идет // Московский журнал международного права. 2001. № 1 (41). С. 83.

⁷ Фисенко И.В. Борьба с международными преступлениями в международном уголовном праве. Мн.: Тесей, 2000. С. 114.

ЖК, совершенные в ходе вооруженных конфликтов немеждународного характера, что можно рассматривать как договорное закрепление сложившихся обычных норм международного права. Данная норма впервые появилась в Уставе Трибунала по Руанде. В связи с этим можно сказать, что МУТ по Руанде – это первый шаг в организации преследования за нарушения права немеждународных вооруженных конфликтов. МУТ по бывшей Югославии в своей деятельности столкнулся с определенными проблемами из-за отсутствия подобных норм. В действительности, на территории Югославии имели место внутренние и международные конфликты. Так, например, в автономном крае Косово – внутренний конфликт. Военные действия между боснийскими хорватами и мусульманами против боснийских сербов составляли внутренний конфликт, тогда как военные действия между ними и югославской армией до ее ухода весной 1992 г. – международный конфликт⁷. Данная ситуация позволила первому обвиняемому в рамках Трибунала Душко Тадичу сделать заявление, что юрисдикция Трибунала ограничена международным вооруженным конфликтом, а конфликт, в котором он участвовал и в связи с которым ему предъявлены обвинения, не является международным. Апелляционная камера рассмотрела вопрос о юрисдикции и определила, что «отсутствие связи между преступлениями против человечности и международным вооруженным конфликтом является в настоящее время установленной нормой обычного международного права»⁸. Камера отметила также, что начиная с 30-х гг. происходило постепенное исчезновение различий между нормами обычного международного права, регулируемыми международными вооруженными конфликтами, и обычными нормами, регулирующими внутренние конфликты.

Большое значение имеет распространение юрисдикции МУС на самое тяжкое международное преступление – агрессию. Оценить юридическую силу этого положения невозможно, поскольку официального определения агрессии до сих пор нет, а то, что содержится в резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 3314 от 14 декабря 1974 г., не имеет обязательной силы. И сам Статут в ч. 2 ст. 5 предусматривает, что Суд будет осуществлять юрисдикцию в отношении преступления агрессии, как только будет принято в соответствии со ст. 121 и 123

⁸ Цит. по: Томас Градицкий. Личная уголовная ответственность за нарушение МГП, применяемого в ситуации немеждународного вооруженного конфликта // Международный журнал Красного Креста. 1998. № 20. С. 38.

положение, содержащее определение этого преступления и излагающее условия, при которых Суд осуществляет юрисдикцию касательно этого преступления. Возникает вопрос о разграничении в будущем компетенции МУС и СБ ООН в отношении преступления агрессии. Представляется, что здесь никаких противоречий возникнуть не может, поскольку судебные функции Суда и СБ ООН различны. В первом случае речь идет об осуществлении правосудия, определении наказания индивидам, совершившим преступление агрессии. Во втором – о принятии мер по устранению угрозы или по восстановлению международного мира и безопасности (гл. VII Устава ООН). При этом важным является положение, выработанное наукой и практикой международного права, согласно которому государство не освобождается от ответственности за международно-противоправное деяние в результате преследования и наказания должностных лиц, совершивших противоправное деяние. Эта обычная норма воспроизведена в Статуте МУС (ч. 4 ст. 25). Таким образом, индивидуальная ответственность отличается от ответственности государства, которая в случае преступления агрессии является безусловной⁹, и МУС будет привлекать к ответственности именно виновных лиц, принимавших участие в актах агрессии, а не государства.

Статут распространил компетенцию Суда не только на международные преступления, но и на преступления, которые характерны для национального права государств – это т.н. преступления против отправления правосудия. Уставы трибуналов подобных статей не содержат.

По структуре и организации деятельности главное отличие МУС от Трибуналов *ad hoc* заключается в следующем: Трибуналы являются вспомогательными органами ООН, чем объясняется практически полная идентичность их Уставов, а МУС – это самостоятельная международная межправительственная организация со специальной компетенцией, что во многом определяет ее специфику. Трибуналы состоят из камер, включающих две Судебные камеры и Апелляционную камеру, Обвинителя, Секретариата, обслуживающего как камеры, так и Обвинителя. При этом Апелляционная камера и Обвинитель являются общими для двух трибуналов, что обусловило появление определенных проблем. Так, еще во время принятия в СБ ООН резолюции 955 о создании МУТР Руанда проголосовала против, и в качестве одной

⁹ См.: Лукашук И.И. Право международной ответственности. М.: Волтерс Клувер, 2004. С. 72.

из причин подобного решения было заявлено несогласие с тем положением, что Апелляционная камера и Обвинитель являются общими для Трибуналов по Руанде и бывшей Югославии, так как это может отрицательно сказаться на эффективности Трибунала и, как жестко выразился посол Бакурамутса, послужит только тому, чтобы «лишь успокоить совесть международного сообщества»¹⁰. В противовес этой точке зрения существует и другая: что единые органы позволили обеспечить определенное единство компетенции этих двух судебных органов и уменьшить их расходы¹¹. А то, что содержание Трибуналов *ad hoc* требует больших расходов, подтверждает тот факт, что один только Трибунал по бывшей Югославии имеет бюджет и численность сотрудников на порядок больше, чем Международный Суд ООН¹². Поэтому, исходя в том числе и из этих соображений, Комиссия экспертов по Руанде предложила расширить юрисдикцию Трибунала по бывшей Югославии, включив в нее преступления, совершенные в Руанде, а не создавать новое судебное учреждение. Однако это вызвало опасения, что таким образом исчезнет различие между постоянным судом и механизмом *ad hoc*. И, чтобы не создавать прецедент по распространению Советом Безопасности юрисдикции органа *ad hoc* на совершенно новую ситуацию, было принято решение о создании отдельного органа¹³. Представляется, что создание постоянного МУС поможет решить эти проблемы.

Римский Статут в ст. 34 называет следующие органы МУС: Президиум, Апелляционное отделение, Судебное отделение и Отделение предварительного производства, Канцелярия Прокурора, Секретариат. Отдельно Статут (ч. 11) содержит нормы, регулирующие создание и деятельность Ассамблеи государств-участников. В науке возникает целесообразный вопрос: является ли Ассамблея государств-участников органом МУС¹⁴. Формально ответ должен быть отрицательным, потому что Ассамблея не включена в перечень органов, указанных в ст. 34 Статута.

¹⁰ Оливье Дюбуа. Национальные уголовные суды Руанды и Международный трибунал // Международный журнал Красного Креста. 1997. № 19. С. 833.

¹¹ Эрик Давид. Принципы права вооруженных конфликтов. М.: МККК, 2000. С. 568.

¹² См.: Верешетин В.С. Международный Суд ООН на новом этапе // Московский журнал международного права. 2002. № 2 (46). С. 83.

¹³ Фисенко И.В. Борьба с международными преступлениями в международном уголовном праве. Мн.: Тесей, 2000. С. 128.

¹⁴ См.: Саша Рольф Людер. Правовой характер Международного уголовного суда и возникновение наднациональных элементов в международной уголовной юстиции // Международный журнал Красного Креста. Сборник статей. Дискуссия по гуманитарным вопросам: право, политика, деятельность. М.: МККК, 2003. С. 36-39.

С этой точки зрения Ассамблея представляет собой орган *sui generis*, возникший на основе договора. Однако если исходить из того, что Ассамблея государств-участников является прежде всего законодательным и исполнительным органом МУС (в соответствии с ч. 11 Статута), без которого функционирование Суда как полноценной межправительственной организации невозможно, то необходимо признать Ассамблею органом Суда. Тем более, как справедливо отмечается в науке, придание законодательной функции органу, который четко отделен от судебного компонента, представляет собой значительный шаг вперед по сравнению с трибуналами *ad hoc* по бывшей Югославии и Руанде¹⁵. Таким образом, если рассматривать структуру МУС в широком смысле, то в его рамках можно выделить административные органы (Ассамблея государств-участников, Секретариат, Бюро как орган Ассамблеи), которые сближают ее с другими международными организациями, и непосредственно органы расследования и суда, наличие которых позволяет говорить о том, что это орган международной уголовной юстиции. В связи с тем, что МУС является международной межправительственной организацией, он является субъектом международного права и соответственно обладает правом на заключение международных договоров, на поддержание дипломатических отношений с другими субъектами международного права, а также, помимо того, что он представляет собой механизм по привлечению виновных лиц к международной уголовной ответственности, сам может выступать в качестве субъекта международной ответственности.

В отношении процедурных вопросов (процессуальных правил) важно сказать, что процессы в трибуналах *ad hoc*, так же как и их структуры, практически полностью идентичны друг другу. Выделяют три фазы процедуры трибуналов: предварительное следствие и изучение дела; выдвижение обвинений; судебный процесс. Эти же фазы можно выделять и в процедуре работы МУС, но и в этих положениях Статут отличается гораздо большей регламентированностью. Следует сказать, что такое развитие процессуальных правил в международных судебных учреждениях позволяет на сегодняшний день говорить о становлении международного процессуального права в качестве самостоятельной отрасли международного публичного права.

Что касается мер наказания, то здесь можно отметить следующее: уставы двух Трибуналов предусматривают только меры наказания, связанные с лишением свободы и возвращением законным владель-

¹⁵ Там же. С. 39.

цам всего имущества, которым незаконно завладело осужденное лицо. Причем сроки тюремного заключения не указаны, оговаривается только, что Судебные камеры руководствуются общей практикой вынесения приговоров о тюремном заключении в судах Югославии и соответственно Руанды. Если с МУТ по бывшей Югославии особых проблем, касающихся этого вопроса, не возникло, то о МУТ по Руанде подобного сказать нельзя. Так, еще при принятии резолюции 955 СБ ООН Руанда твердо заявила свой протест в связи с отсутствием смертной казни в перечне наказаний, в то время как в руандийском уголовном кодексе она по-прежнему предусмотрена¹⁶. Это дало возможность для появления в науке мнения, что исключение из списка наказаний смертной казни относительно приемлемо в случае бывшей Югославии, но вряд ли соответствует ситуации в Руанде и «представляет собой наглядный пример навязывания западных ценностей другой цивилизации»¹⁷. Представляется, что это замечание было бы уместно, если западные государства оказывали бы реальное давление на национальные суды Руанды и порядок вынесения ими решений, и мало того, что не учитывая правовых традиций региона, развития общества, ситуации в государстве, так еще и нарушая тем самым суверенитет этого государства. А в данной ситуации мы о подобном говорить не можем, так как Правительство Руанды само обратилось за помощью в ООН, где эти «западные ценности» прямо провозглашены в Уставе и иных актах. Тем более совершенно невозможно предположить, чтобы орган ООН стал применять смертную казнь, в то время как сама организация повсеместно борется за ее отмену.

Применимые меры наказания в МУС регламентируются положениями ст. 77 Статута. Так, лица, признанные виновными в совершении преступления, подлежат наказанию в виде лишения свободы на определенный срок, который не превышает максимального в 30 лет или соответствует пожизненному лишению свободы в тех случаях, когда это определено исключительно тяжким характером преступления и индивидуальными обстоятельствами лица, признанного виновным в его совершении. Помимо лишения свободы МУС может назначить штраф, а также конфискацию доходов, имущества и активов, получен-

¹⁶ Оливье Дюбуа. Национальные уголовные суды Руанды и Международный трибунал // Международный журнал Красного Креста. 1997. № 19. С. 834.

¹⁷ Фисенко И.В. Борьба с международными преступлениями в международном уголовном праве. Мн.: Тесей, 2000. С. 130.

ных прямо или косвенно в результате преступления. Следует отметить, что положения Статута в части назначения меры наказания в виде лишения свободы не содержат конкретных сроков (хотя национальные кодексы государств это предусматривают). Представляется, что Суд в процессе своей деятельности создаст прецедентное право, которое и будет впоследствии использовать в качестве основы при рассмотрении вопроса о сроках наказания. Тем более что Статут в ст. 21 установил, что Суд может применять, если это возможно, общие принципы права, взятые им из национальных законов правовых систем мира, включая соответственно национальные законы государств, которые при обычных обстоятельствах осуществляли бы юрисдикцию в отношении данного преступления, при условии, что эти принципы не являются несовместимыми со Статутом, международным правом и международно-признанными нормами и стандартами. Ввиду отсутствия таких норм в Уставе МУТ по бывшей Югославии судьи Трибунала в решениях по юрисдикции Трибунала часто опираются на законодательную практику государств, подготовительные документы международных конференций, решения органов международных организаций. Преимущества этого подхода на современном этапе развития международного уголовного права очевидны. Однако, как справедливо отмечается в науке, международные суды, сталкиваясь с пробелами в кодифицированных источниках международного уголовного права, должны придерживаться четких критериев, позволяющих обнаружить в несистематизированном правовом материале истинные международно-правовые нормы, разграничивая их с международными обычаями, не носящими обязательного характера¹⁸.

Статут МУС подробнеем образом регулирует вопросы международного сотрудничества и судебной помощи в ч. 9, которая содержит 17 статей. Устанавливается, что государства-участники обязаны всесторонне сотрудничать с Судом в проведении им расследования преступлений, подпадающих под юрисдикцию Суда, и осуществлении уголовного преследования за эти преступления. Статут предусматривает такие формы сотрудничества, как передача лиц Суду, идентификация и установление места нахождения лиц или предметов, получение и сбор доказательств, допрос любого лица и др. Уставы двух Три-

¹⁸ Асатур А.А. Развитие международного уголовного права и деятельность международных уголовных судов // Московский журнал международного права, 2000. №2. С. 282.

буналов имеют только по одной статье, регламентирующей сотрудничество и судебную помощь. Она устанавливает, что государства сотрудничают с Международным трибуналом в вопросах расследования и судебного преследования лиц, обвиняемых в совершении серьезных нарушений МГП.

Необходимо отметить, что исполнение просьб и приказов Трибунала по бывшей Югославии обусловило появление определенных проблем, поскольку на национальном уровне потребовалось принятие во многих государствах законодательных актов, регулирующих эти вопросы. Так, Германия стала первым государством, в котором возникла эта проблема. 8 ноября 1994 г. Трибунал по бывшей Югославии направил просьбу о передаче дела в отношении Душко Тадича ему на рассмотрение, которую Германия не могла выполнить из-за противоречия с национальным законодательством¹⁹. С целью выполнения своих международных обязательств более 20 государств приняли соответствующее законодательство, среди них Австралия, Австрия, Бельгия, Дания, Италия, Нидерланды, Великобритания, США и др. Некоторые государства официально заявили, что оказание всей необходимой помощи возможно в рамках действующего законодательства (РФ, Сингапур, Венесуэла и др.).

В отношениях с национальными судами никакого приоритета юрисдикции Суда по отношению к юрисдикции национальных судов, а тем более исключительной юрисдикции Суда нет. Уже в преамбуле Статута провозглашается один из основных принципов деятельности Суда – принцип дополняемости (или субсидиарности). Уставы Трибуналов устанавливают параллельную юрисдикцию Международных трибуналов и национальных судов. Юрисдикция Международных трибуналов имеет приоритет по отношению к юрисдикции национальных судов. На любом этапе судебного разбирательства Международный трибунал может официально просить национальные суды передать ему производство по делу.

В заключение целесообразно заметить, что данная работа не претендует на полный и всеобъемлющий анализ создания и деятельности двух Трибуналов и МУС. Представляется, что проведенная параллель между этими судебными учреждениями позволит уточнить их правовую природу и сделать вывод об исключительном положении Между-

¹⁹ Фисенко И.В. Борьба с международными преступлениями в международном уголовном праве. Мн.: Тесей, 2000. С. 124.

народного уголовного суда в системе органов международной уголовной юстиции.

Но вернемся к вопросу, который был заявлен в начале работы: чем же являются Трибуналы – альтернативой Международному уголовному суду или временной мерой, предпринимаемой международным сообществом в целях пресечения серьезных нарушений МГП? Можно констатировать, что и тем и другим. Так, государства, осознавая происходившие нарушения международных норм, признали, что некоторые преступления настолько серьезны, что от них страдает все человечество и что оно вправе требовать сурового наказания за них. В условиях отсутствия универсального механизма привлечения к ответственности международных уголовных преступников совершить это иначе, кроме как созданием Трибуналов, не представлялось возможным, и в этом смысле они, безусловно, международное учреждение, аналогичное по целям и задачам МУС. Даже наличие некоторых недостатков в их Уставах нисколько не умаляет той положительной роли, которую они призваны сыграть. Необходимо признать, что в сложившейся ситуации альтернативы не существовало. Принятие универсального договора заняло бы слишком много времени, и международные уголовные преступники могли предпринять все возможные меры, чтобы избежать судебного преследования. Также существовал риск того, что непосредственно имеющие к этому отношение государства откажутся от участия в договоре, чего изначально нельзя было допустить. Ярким доказательством этого утверждения является нежелание некоторых государств, сталкивающихся с вооруженными конфликтами непосредственно на своей территории либо при защите своих государственных интересов, принимать на себя обязательства по Статуту МУС. Первыми среди таких государств можно назвать, США, РФ и Израиль. РФ подписала Статут, но не ратифицировала его, а США в последний день, отведенный для подписания (31.12.2000 г.), подписали Статут, но впоследствии отозвали свою подпись под этим документом. Важно заметить, что и универсальный международный договор не решит всех проблем, стоящих перед мировым сообществом, но уже одно то, что на Римской конференции под Статутом поставили свои подписи 120 государств, свидетельствует в пользу создания МУС как всеобъемлющего универсального механизма по наказанию лиц, виновных в международных преступлениях.

Временный характер Трибуналов проявляется главным образом в том, что они прекращают деятельность после истечения срока действия своих полномочий. Тем не менее они явились значимым историческим этапом в работе по созданию Международного уголовного суда, и в ходе принятия Римского статута учитывались, конечно, положительные и отрицательные моменты в их работе. Представляется, что на сегодняшний день можно уже говорить о складывающейся международной судебной системе, которая строится не на субординации, как национальные судебные системы, а на началах координации, как это свойственно международному публичному праву в целом. Данный вывод обусловлен разнообразием судебных учреждений, которые уже были созданы. Так, помимо трибуналов *ad hoc* по Югославии и Руанде появились: Специальный суд по Сьерра-Леоне, Трибунал по бывшей Демократической Кампучии, Трибунал, учрежденный временной администрацией ООН в Восточном Тиморе. Но необходимо отметить, что в современный период только МУС характеризуется следующими признаками:

- универсальной правовой базой (международный договор);
- широкой компетенцией;
- развернутой структурой, которая характеризует его и как международную организацию, и как судебное учреждение;
- детальной регламентированностью процедурных вопросов;
- обеспечением максимальных судебных гарантий;
- подробным регулированием международного сотрудничества и судебной помощи между Судом и государствами;
- наличием субсидиарного (дополнительного) характера деятельности по отношению к национальным судам.

Таким образом, МУС – это новый этап в развитии международной уголовной юстиции, его опыт будет использован и при совершенствовании и реформировании других судебных органов, в частности судов различной юрисдикции РФ.

К вопросу о применении судами Российской Федерации общепризнанных принципов и норм международного права

*Понедельченко Н.М.**

Согласно ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются частью ее правовой системы и подлежат применению всеми государственными органами, должностными лицами и гражданами. На это неоднократно указывали высшие судебные инстанции (см., например, Постановление Конституционного Суда РФ от 8 декабря 2003 г. № 18-П «По делу о проверке конституционности положений статей 125, 219, 227, 229, 236, 237, 239, 246, 254, 271, 378, 405 и 408, а также глав 35 и 39 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросами судов общей юрисдикции и жалобами граждан»).

Верховный Суд РФ обращал внимание судов на необходимость соблюдения международных норм. Так, в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 18 ноября 1999 г. № 79 «О ходе выполнения Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 августа 1993 г. № 7 «О сроках рассмотрения уголовных и гражданских дел судами Российской Федерации» Верховный Суд РФ указал, что несоблюдение сроков производства по уголовным делам «противоречит общепризнанным принципам и нормам международного права, которые закреплены, в частности, в ст. 10 Всеобщей декларации прав человека, в п. 3 С ст. 14 Международного пакта о гражданских и политических правах, в п. 1 ст. 6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод»¹.

Неправильное применение судом общепризнанных принципов и норм международного права может также являться основанием к отмене или изменению судебного акта. Неправильное применение нормы международного права может иметь место в случаях, когда судом не была применена норма международного права, подлежащая применению, или, напротив, суд применил норму международного права,

* Понедельченко Наталья Михайловна – аспирантка кафедры конституционного и международного права Воронежского государственного университета.

¹ Российская газета. 1999. 30 ноября.

которая не подлежала применению, либо когда судом было дано неправильное толкование нормы международного права (Постановление Пленума Верховного Суда РФ «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» от 10 октября 2003 г.)². Председатель Верховного Суда РФ выразил надежду, что принятие Постановления будет иметь большое значение для работы российских судов и реализации положения ч. 4 ст. 15 Конституции РФ³.

Однако, как отметил В.М. Лебедев, «на сегодняшний день нельзя сказать, что нормы международного права прочно заняли место в правовой системе РФ наряду с нормами российского права. Можно даже признать типичной ситуацию, когда судьи склонны рассматривать дела только на основе национального законодательства, не задаваясь вопросом о существовании соответствующих норм международного права, подлежащих применению. Суды увереннее чувствуют себя, обосновывая свои решения на национальных законах, указах, и т.п., чем на менее известных и порою очень сложных нормах международного права»⁴. В то же время сегодня при рассмотрении конкретных дел все чаще применяются международные договоры Российской Федерации, а также другие источники международного права, такие как общепризнанные принципы и нормы международного права и практика международных судебных органов⁵.

Тем не менее рано делать вывод, что процесс «привыкания» к нормам международного права близок к завершению, что они прочно заняли место в правовой системе РФ наряду с нормами российского права. Как правильно заметил С.Ю. Марочкин, практика не настроена на восприятие и применение норм международного права наравне с «собственным» законодательством⁶.

Анализ показывает спорность некоторых отсылок к международным нормам. Так, в Постановлении Конституционного Суда РФ от 23 ноября 1999 г. № 16-п по делу о проверке конституционности абзацев третьего и четвертого пункта 3 ст. 27 Федерального закона от 26 сен-

² Бюллетень Верховного Суда РФ. 2003. № 12.

³ Столичная вечерняя газета. 2003. 19 сент. С. 2.

⁴ Международные стандарты в российской правоприменительной практике // Российская юстиция. 2003. № 3. С. 5.

⁵ Бюллетень Верховного Суда. 2003. № 12. С. 1.

⁶ Марочкин С. Ю. Действие норм международного права в правовой системе Российской Федерации. Автореф. дис. ... д.ю.н. Екатеринбург, 1998. С. 10.

тября 1997 г. «О свободе совести и религиозных объединений» в связи с жалобами религиозного общества свидетелей Иеговы в городе Ярославле и религиозного объединения «Христианская церковь прославления»⁷ в качестве общепризнанной нормы указано постановление Европарламента от 12 февраля 1996 г. «О сектах в Европе». В Постановлении от 14 мая 1999 г. № 8-П по делу о проверке конституционности положений части первой ст. 131 и части первой ст. 380 Таможенного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой закрытого акционерного общества «Сибирское агентство «Экспресс» и гражданина С.И. Тененева, а также жалобой фирмы «У. & g. Reliable services, inc.»⁸ Суд сослался на Таможенный кодекс ЕС 1992 г. Такого рода отсылки можно, конечно, расценивать как дополнительную аргументацию позиции Конституционного Суда, однако, ссылаясь на «просвещенную Европу», необходимо помнить, что Российская Федерация не является участницей указанных документов.

Одной из сложностей, с которыми сталкивается практика, является отсутствие общепринятого понятия общепризнанных принципов и норм международного права. Данная проблема была сформулирована еще в Отзыве о Конституции РФ, подготовленном в рамках «Европейской комиссии за демократию через право» при Совете Европы: «Упоминание об «общепризнанных принципах» международного права поднимает много вопросов; сейчас обсуждается, существуют ли на самом деле в международном праве такие принципы, и если да, то каково может быть их содержание»⁹.

По мнению Международного суда ООН, универсальные принципы и нормы или принципы и нормы общего международного права, как правило, существуют и действуют в качестве принципов и норм общего международного обычного права. В решении по делу о Никарагуа Международный Суд исходил из того, что общепризнанные принципы международного права, провозглашенные в Декларации принципов 1970 г., есть не что иное, как общие нормы международного обычного права.

Верховный Суд РФ пытался дать ответы на вопросы применения общепризнанных принципов и норм. В Постановлении Пленума «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской

⁷ СЗ РФ. 1999. № 51. Ст. 6363.

⁸ СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163.

⁹ См.: Док. С (94) 4. Страсбург. 1994. 22 февр.

Федерации при осуществлении правосудия» 31 октября 1995 г. Верховный Суд РФ необоснованно сузил круг общепризнанных принципов и норм международного права, обращая внимание только на те из них, которые облечены в письменную форму (Всеобщая декларация прав человека, Международный пакт о гражданских и политических правах, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах).

В Постановлении Пленума Верховного Суда РФ «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» 10 октября 2003 г. практически не затронут вопрос о применении общепризнанных принципов и норм международного права, сделана попытка дать их определение.

В науке международного права не существует единого подхода к пониманию «общепризнанности».

Одни ученые применяют термин «общая норма» в значении «общепризнанная». К примеру, Б.Л. Зимненко считает общепризнанными принципами и нормами международного права «общеобязательные правила поведения, признаваемые большинством государств, основным источником которых является международный обычай»¹⁰.

И.И. Лукашук указывает, что в различных государствах под «общепризнанными принципами и нормами международного права» понимаются принципы и нормы общего международного права, т.е. обычные нормы, признанные большинством государств, включая то, в котором они подлежат применению¹¹.

Некоторые ученые вообще предлагали отказаться от применения термина «общая норма» к общепризнанным нормам и использовать вместо него категорию «универсальная норма»¹².

Дж. Барриле различал общепризнанные и договорные нормы. «Система писаного (договорного) права должна соответствовать и не противоречить системе права «неписаного», под которым понимается совокупность общепризнанных норм»¹³.

¹⁰ Зимненко Б.Л. Соотношение общепризнанных принципов и норм международного права и российского права // *Международное право*. 2000. № 8. С. 59.

¹¹ Подробнее см.: Лукашук И.И. *Международное право в судах государств*. СПб., 1993. С. 134-135.

¹² Гавердовский А.С. *Имплементация норм международного права*. Киев, 1980. С. 26-27.

¹³ Barile G. La structure de l'ordre juridique international. Regles generales et regles conventionnelles // *Recueil des Cours*. 1978. Vol. 3. Alphen a. den Rijn, 1980. T. 161. P. 151.

Некоторые ученые выделяют два критерия общепризнанности норм международного права: количественный и качественный¹⁴. Количественный критерий характеризует общепризнанную международную норму прежде всего как универсальную. Однако что понимать под универсальностью? С формальной точки зрения международно-правовая норма универсальна, если она принята всеми без исключения государствами. На практике же достичь именно такого рода универсальности не удастся. Как замечает Г.В. Игнатенко, подобная постановка вопроса допустима лишь применительно к подлинным общим многосторонним договорам, представляющим общечеловеческую ценность, признанным подавляющим большинством или всеми государствами, потому как в объекте регулируемых ими отношений заинтересованы все государства¹⁵.

Отдельные авторы выделяют несколько признаков «общепризнанности». Общепризнанная норма – правило поведения, закрепляющее достигнутый уровень сотрудничества государств, их всеобщую заинтересованность в решении назревших проблем и признаваемое в качестве универсального всеми или подавляющим большинством государств, которые широко представляют различные социально-экономические системы¹⁶.

Думается, что понятие «общепризнанные нормы» охватывает принципы международного права, другие императивные нормы (*jus cogens*) и «рядовые» общепризнанные нормы. Из общей массы общепризнанных норм следует в первую очередь выделить группу императивных норм (*jus cogens*). В соответствии со ст. 53 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. норма *jus cogens* – это норма общего международного права, которая принимается и признается международным сообществом государств в целом как норма, отклонение от которой недопустимо и которая может быть изменена только последующей нормой общего международного права, носящей такой же характер.

¹⁴ Yaseen M.K. Reflexions sur la determination du « *jus cogens* ». – In: L'Elaboration du droit international. Paris, 1975.; Ago R. Droit des traits a la lumiere de la Convention de Vienne. – In: Recueil des Cours, 1971. Leyde, 1972.; Мовчан А.П. Кодификация и прогрессивное развитие международного права. М., 1972; Общепризнанные нормы в современном международном праве / Под ред. Н.Н. Ульяновой. Киев, 1984 и др.

¹⁵ Международное право: Учебник / Под ред. Г.В. Игнатенко, О.И. Тиунова. М., 2003. С. 98.

¹⁶ См.: Общепризнанные нормы в современном международном праве / Под ред. Н.Н. Ульяновой. Киев, 1984. С. 25.

Под принципами международного права в литературе понимаются важнейшие нормы международного права, которые имеют общий характер и наибольшее значение в международных отношениях¹⁷. Основные принципы являются общепризнанными универсальными нормами международного права, закрепленными в различных его источниках. В силу общезначимости, всеобщности и универсальности, обязательности их юридических установлений принципы международного права входят в систему императивных норм международного права¹⁸.

В решении Международного Суда ООН по спору между США и Канадой о границе в заливе Мэн 1974 г. подчеркивалось, что слова «принципы и нормы» выражают одну и ту же идею: термин «принципы» означает правовые принципы, т.е. они включают нормы международного права, и употребление термина «принципы» оправданно, поскольку речь идет о более общих и фундаментальных нормах.

Некоторые ученые также считают обоснованным и оправданным разделение на общепризнанные принципы и нормы, поскольку принципы проявляют себя через нормы права, «нуждаются в конкретизации, не выходят напрямую на гипотезы и санкции, без чего трудно говорить об определенности правового регулирования», не являются самоисполнимыми и не содержат конкретных, четко определенных правовых границ¹⁹.

Думается, что нет необходимости различать принципы и нормы. Общепризнанные принципы международного права, в сущности, являются его нормами, это основные, наиболее общие правила, основа всей системы международного права. Вычленение круга императивных норм международного права должно базироваться на ст. 53 Венской конвенции о международных договорах 1969 г. Прямое действие общепризнанных принципов международного права возможно при определенных условиях (в силу их общего характера). Они не являют-

¹⁷ См.: Лукашук И.И. Международное право. Общая часть. М., 1996.; Международное право: учебник / Под ред. Л.Н. Шестакова. М., 2000.; Международное право: учебник / Под ред. К.А. Бекяшева. М., 2003.; Международное право / Под ред. А.Л. Колодкина. М., 2001.; Международное право / Под ред. Г.В. Игнатенко и О.И. Тиунова. М., 2003.; Международное право / Отв. ред. Ю.М. Колосов и В.И. Кузнецов. М., 2002 и др.

¹⁸ Пушмин Э.А. О понятии основных принципов современного общего международного права // Советский ежегодник международного права. М., 1980. С. 80.

¹⁹ Зыбайло А.И. Проблема прямого действия общепризнанных принципов и норм международного права о правах и свободах человека в Республике Беларусь // Белорусский журнал международного права и международных отношений. 1999. № 1.

ся самоисполнимыми, а «служат идейной основой функционирования и развития международного права»²⁰. Общепризнанные принципы, будучи основополагающими нормами, представляют собой наиболее общие нормы, т.е. нормы, характеризующиеся наиболее высокой степенью обобщения содержащихся в них предписаний. Это необходимо для того, чтобы действие основных принципов могло охватить всю систему международно-правового регулирования.

Поскольку Конституция РФ не дает определения того, какие именно принципы и нормы являются «общепризнанными», суды должны в каждом конкретном случае самостоятельно определять принадлежность тех или принципов и норм к «общепризнанным», апеллируя при этом к набору определенных признаков. На мой взгляд, для того, чтобы общепризнанные принципы и нормы международного права «работали» в правовой систем РФ, необходимо на законодательном уровне сформулировать основные признаки общепризнанных норм.

Общепризнанные принципы и нормы международного права могут быть закреплены в форме любого источника международного права (договора, обычая, акта конференции, акта органа международной организации). Статус общепризнанных они обретают в результате признания их таковыми. Безусловно, принципы, закрепленные в письменной форме, на практике использовать легче; на них проще сослаться. Что касается обычая, то установление его точного содержания требуют высокого уровня профессионализма, немалых аналитических усилий. Для этого следует изучить практику (международных судебных органов и арбитражей, практику судов) по применению норм международного права. Кроме того, необходимо опираться на определение источников общего международного права, данное в ст. 38 Статута Международного Суда ООН.

В Постановлении Пленума от 10 октября 2003 г. при расшифровке понятия «общепризнанные принципы» Верховный Суд РФ взял за основу ст. 53 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. Верховным Судом дана «ориентировка», согласно которой «общепризнанными» следует считать нормы универсального характера, как закрепленные письменно, так и «неписанные» правила, в соответствии с которыми согласуют свои действия все или большинство государств. Следовательно, не могут считаться общепризнанными

²⁰ Лукашук И.И. Международное право. Общая часть. М., 1996. С. 123.

положения, получившие только региональное распространение (в рамках ЕС, Совета Европы, СНГ).

Большое внимание в Постановлении Пленума уделено ст. 17 Конституции РФ, определяющей особый статус международных норм о правах человека. Поскольку существует неоднозначный подход к определению «общепризнанных норм международного права», ст. 17 Конституции РФ может исключать из круга применяемых норм любые международные договоры (если под общепризнанными понимать нормы лишь обычного права) либо договоры регионального характера (если под общепризнанными понимать нормы только универсального характера, например Конвенцию о защите прав человека и основных свобод 1950 г.), что не согласуется с положениями статей 2 и 18 Конституции РФ. Формулировки ст. 17 Конституции РФ вызвали справедливые упреки в научных кругах. Как пишет Г.В. Игнатенко, «исключение из сферы действия части первой ст. 17 международных норм, не являющихся общепризнанными, не охватываемых критерием универсальности, – исключение, в частности, региональных норм, если и отвечает «букве» формулировки, то уж никак не согласуется с истинным смыслом конституционного регулирования и с действительным значением прав и свобод, юридическая значимость и юридические последствия которых обладают качествами вне зависимости от универсальной или локальной форм воплощения»²¹. Положения ч. 1 ст. 17 Конституции должны применяться вместе с положениями ч. 4 ст. 15 и ст. 18: это более соответствует истинному содержанию конституционных положений.

Как замечает М.М. Богуславский, потребуется определенное время для того, чтобы общепризнанные принципы и нормы международного права действительно стали частью правовой системы Российской Федерации и, в частности, применялись судами России²². Однако, трудности, возникающие с применением общепризнанных принципов и норм, не стоит абсолютизировать. Судам необходимо пересмотреть свою позицию по отношению к системе международного права в целом, «переломить» национальный уклон. Реалии жизни настоятельно рекомендуют изменить отношение к международно-правовым

²¹ Игнатенко Г.В. Международно признанные права и свободы как компоненты правового статуса личности // Правоведение. 2001. № 1. С. 101.

²² Богуславский М.М. Международное частное право. М., 1998. С. 29.

нормам. Не случайно Верховный Суд Российской Федерации рекомендовал судам «в случае возникновения затруднений при толковании общепризнанных принципов и норм международного права, международных договоров Российской Федерации использовать акты и решения международных организаций, в том числе органов ООН и ее специализированных учреждений, а также обращаться в Правовой департамент Министерства иностранных дел Российской Федерации, в Министерство юстиции Российской Федерации».

ХРОНИКА

Первое место в номинации лучший адвокат международного студенческого конкурса по коммерческому арбитражу (г. Вена, Австрия) занял студент Марийского государственного университета (г. Йошкар-Ола, РФ)

С 1 по 8 апреля 2004 года в г. Вене (Австрия) состоялся XI международный студенческий конкурс по коммерческому арбитражу им. Уилльяма Виса. Учрежденный в 1993 году под эгидой Комиссии ООН по международной торговле (ЮНСИТРАЛ), ежегодно проводимый конкурс им. Уилльяма С. Виса за время своего существования стал наиболее престижными состязаниями студентов университетов всего мира. Состязания, которые оцениваются авторитетными экспертами (письменные работы) и жюри (устные выступления) ориентированы на конкурентоспособную демонстрацию студентами знаний, умений и навыков в области международного частного права и арбитражного процесса. Конкурс 2004 года по числу участвовавших команд стал самым представительным за всю историю его проведения. В нем приняли участие более 600 студентов из 136 университетов мира, со всех континентов мира. Тема конкурса 2004 года охватывала вопросы действительности договора и гражданско-правовой ответственности в соответствии с положениями Венской конвенцией о договорах международной купли-продажи товаров 1980 г., а также процедуры рассмотрения спора в рамках международного коммерческого арбитража.

По результатам конкурса студент пятого курса юридического факультета Марийского государственного университета Алексей Коновалов занял первое место в номинации лучший спикер состязаний, опередив студентов из таких известных школ права, как Сор-

бонны, Гарвардского и Колумбийского университетов¹. Это – самый высокий результат, который когда-либо занимали студенты из России за всю историю проведения конкурса.

Успех студента юридического факультета Марийского государственного университета не является случайным. **На протяжении последних шести лет студенты этого факультета занимают первые места на престижных международных студенческих конкурсах.**

Факультет основан в 1993 году. На протяжении последних шести лет студенты факультета ежегодно занимают призовые места на престижных международных конкурсах по судебным дебатам.

В 1999 году команда юридического факультета заняла 2 место в международном конкурсе Центральной и Восточной Европы по судебным дебатам (г. Краков, Польша). Кроме этого, член команды Коновалов А. был признан лучшим спикером соревнований и получил грант на недельную стажировку в Суде ЕС (Люксембург, сентябрь 1999 г.). Необходимо отметить, что впервые за пятилетнюю историю проведения конкурса 2-ое призовое место в нем заняла команда из России - команда ЮрФ МарГУ.

В мае 2000 года команда ЮрФ МарГУ заняла 5 место в международном конкурсе по судебным дебатам Центральной и Восточной Европы (г. Любляна, Словения). Член команды Иванов В. был признан лучшим спикером соревнований и получил грант на недельную стажировку в Суде ЕС (Люксембург, сентябрь 2000 г.).

В 2000 году команда приняла участие в 23-их международных соревнованиях по судебным дебатам имени профессора Телдерса по международному праву, которые состоялись 13-15 апреля 2000 г. во Дворце Мира в Гааге (Нидерланды) под эгидой Международного суда ООН и правительства Нидерландов, и вошла в номинацию 10-ти лучших команд Европы. Это самый высокий результат, показанный российскими командами за историю их участия в конкурсе Телдерса.

В 2002 году команда юридического факультета приняла участие в девятом Всемирном студенческом конкурсе по международному коммерческому арбитражу имени У. Виса (г. Вена, Австрия). Студенты МарГУ отстаивали честь факультета в этом соревновании уже во второй раз, впервые приехав на него в 2001 году. В конкурсе приняли участие 108 команд из 36 стран мира. Команда юридического факультета МарГУ вошла в номинацию 16-ти лучших команд мира, опередив

¹ <http://www.cisg.law.pace.edu/vis.html>

такие известные школы права, как Гарвард, Сорбонна, Корнельский университет.

В 2003 году команда юридического факультета заняла второе место на проходившем в Вашингтоне конкурсе по международному праву имени Филипа С. Джессопа. Следует отметить, что это самый высокий результат, который когда-либо занимали студенческие команды из Европы за всю сорокапятилетнюю историю существования конкурса. Состязания 2003 года по числу участвующих команд являлись самыми крупными за всю историю проведения конкурса: в них приняло участие около 3000 студентов из 400 юридических вузов. На пути к финалу команда юридического факультета МарГУ одержала шесть побед над командами, представлявшими на состязаниях страны: Южную Африку (чемпионы конкурса 2002 года), Данию, Австрию, Аргентину и США в лице команды Колумбийского университета (г. Нью-Йорк, США), которая, в свою очередь, одержала победу над командой Гарвардского университета (следует отметить, что школа права Гарварда и Колумбийский университет являются ведущими юридическими вузами США).

С момента организации и по настоящее время деканом факультета является доцент, заслуженный юрист РМЭ, заслуженный работник высшего образования РФ, член Президиума Федеральной ассоциации юридических вузов РФ, член Европейского академического объединения деканов Ломоносов Анатолий Михайлович.

Сообщение о заседании секции международного частного права в рамках ежегодного собрания Российской ассоциации международного права 2003 г. и о докладах по МЧП на собрании 2004 г.

*Андрианова М.А.**

*Кабатова Е.В.***

В 2003 г. ежегодное собрание Российской Ассоциации международного права проходило в Санкт-Петербурге в связи с 300-летним юбилеем города. По предложению юридического факультета Санкт-Петербургского университета (СПбГУ) очередное собрание было проведено совместно с международной конференцией «Роль международного права в новых условиях обеспечения мира и безопасности народов». Значение данного заседания, приуроченного к торжественному юбилею города, а также его необычный статус подчеркивались и местом проведения большинства заседаний – таковым стал депутатский зал Таврического дворца. Заседания в последний день проходили в помещении юридического факультета СПбГУ.

По данным организаторов, общее число участников конференции составило более 500 человек, среди которых – и это особенно отрадно – было много новых лиц, пополняющих ряды Российской Ассоциации международного права. По данным организаторов на Конференции присутствовало также 38 приглашенных профессоров из стран Европы и Северной Америки.

Одной из традиционных отличительных черт заседаний Ассоциации является участие в них как известных ученых, уже внесших значительный вклад в развитие науки, так и молодых начинающих специалистов. Такая совместная работа является весьма плодотворной и полезной для всех. Собрания Ассоциации, помимо участия в официальных заседаниях, дают возможность непосредственного общения

* Андрианова Мария Александровна – к.ю.н.

** Кабатова Елена Витальевна – к.ю.н., арбитр Международного коммерческого арбитражного суда при ТПП РФ и Третейского суда при ТПП РФ, доцент кафедры международного частного и гражданского права.

с коллегами и неформального обсуждения разнообразных профессиональных вопросов. Нельзя также не отметить возможность приобретения новейших публикаций и периодики по обсуждаемым и иным актуальным темам, в том числе издаваемой в других регионах России и странах СНГ. Заметно увеличивается количество участников-практиков – судей высших судебных инстанций, адвокатов, правительственных и международных чиновников. Все перечисленное превращает заседания Ассоциации в неповторимые профессиональные ассамблеи, обогащающие всех участников.

Следуя традиции, в первый день заседания были заслушаны доклады, посвященные различным вопросам международного публичного права. Заседание секции международного частного права (далее – МЧП) состоялось во второй день конференции – 25 июня – и было проведено под председательством профессора С.Н. Лебедева, заведующего кафедрой международного частного и гражданского права МГИМО (У) МИД России, председателя Морской арбитражной комиссии, члена Совета при Президенте РФ по вопросам совершенствования правосудия.

Конференция продемонстрировала дальнейший рост интереса к проблемам международного частного права, как со стороны законодательных органов, так и со стороны ученых-теоретиков и практиков. Об этом свидетельствует также и столь значительное число участников, это в свою очередь потребовало внесения определенных корректив в работу секции – организаторы установили достаточно жесткий регламент, чтобы обеспечить возможность выступить как можно большему числу желающих.

Повышение роли МЧП и, как следствие, интереса к этой области характерно не только для России, но и для многих зарубежных стран, что подтверждается активным участием в работе секции ученых США, Чехии, Латвии, Литвы, Белоруссии и др.

Обсуждавшиеся вопросы были столь фундаментальны и разноплановы, что традиционно происходит на заседаниях секции международного частного права, и к концу конференции стала очевидной необходимость их более детального обсуждения. Это дает повод для постановки вопроса о существенном увеличении продолжительности заседаний секции на последующих собраниях Ассоциации.

Помимо продолжительности работы секции встает вопрос и о тематике докладов. Одно время существовала традиция объявлять стержневую тему заседания, что обязывало докладчиков в своих выступле-

ниях придерживаться ее проблематики и позволяло обсуждать и анализировать актуальную на данный момент тему максимально детально и полно. Возможно, имеет смысл вернуться к такой практике.

В ходе заседания большая часть сообщений была посвящена вопросам международного гражданского процесса, таким как обеспечение внутренних и внешнеэкономических сделок, унификация гражданского процесса в странах СНГ, судебный иммунитет государства и др. Помимо этого, были затронуты такие важнейшие вопросы, как вступление России в ВТО, принятие раздела 6 части третьей ГК РФ «Международное частное право», участие субъектов РФ во внешнеэкономических связях, защита интеллектуальной собственности в Интернет.

Заседание секции открыл *проф. С.Н. Лебедев* небольшим вступительным словом, посвященным возрастающей роли международного частного права, обращению к нему все большего числа специалистов, изучению как глобальных теоретических, так и весьма практических аспектов этой отрасли права.

Первым выступал доцент кафедры международного права юридического факультета СПбГУ *С.В. Бахин*, сообщение которого было посвящено вопросам деятельности международных организаций в области унификации публичного и частного права. Необходимость осуществления унификации, очевидная для всех, порождает увеличивающуюся активность различных универсальных и региональных международных организаций. Современный объем унификационных работ столь велик, что порождает новую проблему – создание нескольких рабочих групп под эгидой различных международных организаций или их органов, ведущих работу по одной и той же теме. В качестве примера *С.В. Бахин* привел случай параллельной работы более 20 групп экспертов международных организаций над проектами унификационных документов, посвященных регулированию электронной торговли. Очевидно, что это ведет к нецелесообразному расходованию ресурсов – как финансовых, так и человеческих, появлению множества однотипных проектов, дублированию.

Как отметил *С.В. Бахин*, сегодня следует говорить уже не о сотрудничестве международных организаций, а об их конкуренции. Докладчик выразил соображение о целесообразности координации деятельности по унификации регулирования частного права. В этих целях докладчик высказал идею о создании органа, который занимался бы

координацией такой деятельности. Другим вариантом решения проблемы является придание этой функции какому-либо действующему органу, например ЭКОСОС – Экономическому и Социальному Совету ООН, несколько расширив его полномочия.

П.С. Смирнов в своем выступлении затронул вопросы вступления России в ВТО. Докладчик отметил, что с юридической точки зрения эта перспектива позитивна, а с экономической точки зрения имеются как положительные, так и отрицательные аспекты. Возможно смягчение, уменьшение негативных моментов в процессе переговоров, во время которых достигаются компромиссы и делаются взаимные уступки. Каждая страна проходит «свой путь» принятия решения о присоединении к ВТО, и общих рекомендаций и решений нет и быть не может в силу объективно существующих особенностей государств.

По мнению докладчика, сегодня в правительственных кругах уже не существует серьезных возражений против вступления России в ВТО, однако очевидно, что процесс адаптации внутреннего права и судебной ветви власти к требованиям, предъявляемым участникам ВТО, – достаточно длительный и сложный.

В следующем выступлении представителя Латвии *Й. Берхольцаса* на конкретном примере из практики была продемонстрирована актуальность проблемы иммунитета государства в современных условиях ведения коммерческой деятельности. Эта проблема встала перед Латвией в связи с иском двух шведских физических лиц о возмещении стоимости морского судна и упущенной выгоды. Судно было приобретено истцами, отремонтировано и предоставлялось в аренду для коммерческой эксплуатации. Помимо этого, по согласованию с Городской Думой Риги был заключен договор аренды земельного участка и пристани на пять лет. Неожиданно представители различных ведомств, включая МПС, Рижский порт, пришли к выводу об опасности эксплуатации данного судна и в отсутствие собственников отбуксировали его в акваторию судоремонтного завода.

Собственники – граждане Швеции – первоначально пытались решить проблему через Посольство Швеции в Латвии, но, не достигнув результатов, обратились в Арбитражный институт в Стокгольме. Арбитражный суд иск удовлетворил и присудил Латвийское государство к уплате 3 млн. лат в пользу истцов. По мнению докладчика, эта вопиющая ситуация возникла только из-за безграмотности чиновни-

ков различных ведомств и различных уровней. Некоторых из них привлекли к уголовной ответственности, но все ограничилось штрафами – эти люди продолжают работать в тех же учреждениях, на тех же должностях. Докладчик подчеркнул, что игнорирование проблем МЧП, в частности проблем иммунитета государства, со стороны государственных чиновников привело к колоссальным потерям для бюджета Латвии.

Представитель США *П. Виншип* посвятил свое сообщение важности единообразного толкования положений Венской конвенции 1980 г., а также необходимости публикации информации о ее применении в национальных арбитражах. В 2001 г. ЮНСИТРАЛ приняла решение о подготовке Сборника прецедентного права ЮНСИТРАЛ, к работе над которым был привлечен также и докладчик. Не вызывает сомнения важность эффективной организации доступа любых заинтересованных лиц, включая иностранцев, к национальной арбитражной практике. Одновременно очевидна сложность этого процесса. В основном специалисты пользуются следующими источниками информации:

- ЮНСИТРАЛ – национальные корреспонденты передают краткие резюме о решениях, которые размещаются на сайте ЮНСИТРАЛ на шести языках;
- электронные базы данных – UNILEX и UNIDROIT, в которых содержится более подробная информация на языке оригинала;
- неофициальный источник – Pace University Law School – предоставляет наиболее подробную информацию, но только на английском языке.

В первых двух источниках содержатся около 400 решений, в то время как в последнем – более 1000.

Важность работы, предпринятой ЮНСИТРАЛ, докладчик проиллюстрировал на примере применения ст. 79 Венской конвенции, посвященной освобождению от ответственности. Внутреннее право государств опирается на различные концепции освобождения от ответственности, однако при этом важно сохранять унификационный эффект Конвенции.

Pace University Law School собрала 63 решения, в которых применялась ст. 79 Конвенции. Половина из них принята в Германии и России. Если прибавить решения из Австрии и Швейцарии, то получится, что 2/3 решений из 63 – это решения из немецкоговорящих стран и России. Российская арбитражная практика достаточно единообразна в отказе в освобождении от ответственности, но эта практика трудно доступна, даже на русском языке. Решения на немецком языке более

доступны, и поэтому оказывают большее влияние на международную практику.

Проблема судебного иммунитета государства стала также темой выступления *В.А. Мусина*, который посвятил свое сообщение анализу ситуаций, когда стороной коммерческого спора выступает государство. Докладчик подчеркнул увеличивающееся значение доктрины функционального иммунитета государства, которая начинает получать признание в российской арбитражной практике. В частности, среди решений Высшего арбитражного суда РФ можно встретить отдельные примеры, где стороной в деле выступает иностранное государство в лице своих органов. В одном из решений ВАС пришел к выводу, что при предъявлении иска к иностранному государству отсутствие данных об отказе этого государства от своего иммунитета ведет к прекращению производства. Предъявление иска посольством иностранного государства к российскому юридическому лицу свидетельствует об отказе от иммунитета.

Новая формулировка соответствующего положения в ст. 251 «Судебный иммунитет» АПК РФ 2002 г. ставит новые проблемы, которые предстоит решать практике.

В следующем выступлении *Е.В. Кабатовой* был затронут один из важнейших вопросов современного международного частного права России – принятие нового законодательства, содержащего новеллы коллизионного регулирования, содержание и объем которых будут определять развитие МЧП России в ближайшие годы. Речь идет о разделе 6 части третьей ГК РФ «Международное частное право». Наиболее интересными вопросами, с точки зрения докладчика, являются следующие: автономия воли, принцип «тесной связи» и концепция сверхимперативных норм. Два последних вопроса – абсолютные новеллы для российского законодательства, первый – хоть и традиционный, но получил новое звучание.

Все перечисленные вопросы требуют глубокого анализа и проработки, однако ограниченность времени позволила остановиться лишь на одном из них: сверхимперативных нормах. Появившаяся в середине XX века концепция о сверхимперативных нормах имеет целью выделить в каждой правовой системе ряд норм, имеющих принципиальный характер, применение которых не зависит от применимого иностранного права. Основная сложность заключается в выделении таких норм в системе внутреннего права каждой страны.

В выступлении *Н.В. Павловой* были затронуты вопросы предварительных обеспечительных мер в международном гражданском процессе.

Как подчеркнул докладчик, введение статей об обеспечительных мерах в текст нового АПК было сопряжено с серьезными трудностями. Однако необходимость их введения обосновывается не только требованием обеспечения эффективности правосудия, но и международными обязательствами России: подписание международных конвенций, в частности, об аресте морских судов, предполагаемое вступление России в ВТО.

Многие вопросы, связанные с применением института обеспечительных мер в международном гражданском процессе, встают для России впервые, и здесь неоценимую помощь может оказать имеющаяся международная практика. Основные характеристики обеспечительных мер – соразмерность и адекватность, используемые и в российском АПК, – носят оценочный характер и требуют внимательного анализа всех обстоятельств конкретного дела.

В следующем выступлении *Ю.Г. Морозовой* освещались вопросы применения оговорки о публичном порядке в МЧП и международном гражданском процессе. Подчеркивалась сложность проблемы, необходимость обращения к оговорке в самых крайних случаях, когда иные меры не могут привести к искомому результату. Докладчик оценивал, насколько российская судебная практика применения оговорки о публичном порядке соответствует мировой практике, идет ли Россия «своим путем», а если – «да», то оправдан ли этот путь. Представляется, что докладчик не всегда четко проводил грань между оговоркой о публичном порядке и применением сверхимперативных норм в международном частном праве. В некоторых ситуациях применение сверхимперативных норм близко «подходит» к одной из концепций оговорки о публичном порядке, однако это не делает эти проблемы идентичными, и их разграничение важно как для теории, так и для практики международного частного права.

В.В. Старженецкий остановился на проблеме применения норм международного права при защите интеллектуальной собственности в Интернет. Из всего комплекса вопросов докладчик остановился на возможности правообладателя потребовать от нарушителя своих прав выплаты компенсации – ст. 49 Закона об авторском праве и смежных правах:

Статья 49. Гражданско-правовые и иные меры защиты авторских и смежных прав (в ред. Федерального закона от 19.07.95 № 110-ФЗ)

«1. Обладатели исключительных авторских и смежных прав вправе требовать от нарушителя:

.....

5) выплаты компенсации в сумме от 10 до 50 000 минимальных размеров оплаты труда, устанавливаемых законодательством Российской Федерации, определяемой по усмотрению суда или арбитражного суда, вместо возмещения убытков или взыскания дохода».

Докладчик подчеркнул, что возможность взыскания такой компенсации отсутствует в континентальном праве – это институт англо-американского права *punitive damages* – штрафные убытки. Его включение в российское законодательство неоправданно, это инородный для российской правовой системы институт. Докладчик убежден, что при сохранении такой нормы ее нужно модернизировать и перенести в уголовное законодательство.

Представляется, что по данному вопросу возможно существование иных, кроме высказанных докладчиком, точек зрения.

Выступление *Е.А. Ивановой* было посвящено внешнеэкономическим обеспечительным сделкам в отношении воздушных судов. Под такими сделками докладчик понимает обеспечение исполнения внешне-торговых контрактов. В настоящее время в Европейском банке реконструкции и развития ведется работа по принятию Типового закона о сделках с обеспечением, а в ЮНСИТРАЛ разрабатывается Руководство для законодательных органов по обеспечительным сделкам.

Применительно к операциям с воздушными судами была упомянута Конвенция УНИДРУА о международных гарантиях в отношении подвижного оборудования. Вероятно, речь шла о Конвенции «On International interests in Mobile Equipment»¹ (Представляется, что более адекватным является следующий вариант перевода названия: Конвенция о международных гарантиях в области движимого имущества). Эта Конвенция имеет целью обеспечивать либо возврат оборудования (в том числе и воздушные суда), либо уплату возмещения.

Докладчик говорил о некоторых несоответствиях в понимании способов обеспечения обязательств согласно нормам внутреннего российского права и положениям Конвенции.

К.И. Саранчук коснулся вопросов принятия обеспечительных мер в деятельности международного коммерческого арбитража. В связи

¹ Текст Конвенции на английском языке на сайте УНИДРУА: www.unidroit.org (примечание авторов)

с этим докладчик отметил ряд проблем, в частности взаимодействие государственных судов с третейскими судами, компетенцию третейских судов в сфере принятия обеспечительных мер. Типовой закон ЮНСИТРАЛ о международном коммерческом арбитраже 1985 года устанавливает презумпцию того, что стороны процесса должны пользоваться такой же защитой, как и стороны в судебном разбирательстве. В разных странах по-разному решается вопрос о том, в какой орган должна обращаться сторона рассматриваемого спора для принятия обеспечительных мер – в суд или арбитраж. Возможность обращения к арбитрам предусмотрена в Типовом Законе ЮНСИТРАЛ (ст. 17). В связи с тем, что компетенция арбитров по этому вопросу весьма ограничена, в настоящее время, как сообщил докладчик, идет работа по внесению изменений в ст. 17 Типового Закона ЮНСИТРАЛ – необходимо предусмотреть возможность обращения сторон спора в суд. В случае принятия изменений ст. 17 необходимо будет внести соответствующие изменения в Закон РФ «О международном коммерческом арбитраже» 1993 г., базирующийся на Типовом законе ЮНСИТРАЛ.

Далее последовали несколько кратких выступлений, которые были посвящены: положению субъектов РФ во внешнеэкономической сфере (*Семенов*), исполнению иностранных судебных решений (*Г. Макарова*, Латвия). Особого внимания среди кратких выступлений заслуживает слово *Б.Н. Латина*, представителя Секретариата Совета Межпарламентской ассамблеи СНГ, об унификации гражданско-процессуального законодательства в странах СНГ, а точнее о проекте Модельного кодекса гражданского судопроизводства².

Краткий обзор выступлений показывает несомненный интерес к вопросам международного гражданского процесса – эта тема стала преобладающей на заседании секции международного частного права. Это отражает объективную ситуацию – процессуальные вопросы, которым в рамках международного частного права традиционно уделялось весьма скромное место, в сегодняшнем активном коммерческом взаимодействии выдвигаются на первый план. Это лишний раз подтверждает необходимость выбора одной сквозной темы обсуждения на секции международного частного права, о чем было сказано выше. Важность и многочисленность интересных вопросов – хотелось осветить как можно больше вопросов – привело к тому, что практически не осталось времени на дискуссию, объявленную в программе

² См. текст на сайте www.iacis.ru

заседания. Представляется, что возвращение старой традиции – оставлять время для дискуссии, вопросов и ответов по затронутым проблемам – серьезно обогатило бы такое обсуждение.

В феврале 2004 г. в Москве состоялось очередное ежегодное собрание РАМП. В силу ограниченности времени – заседания продолжались два дня – 2 и 3 февраля – отдельного заседания секции международного частного права провести не удалось. Тем не менее, несколько выступлений были посвящены интересным и актуальным вопросам международного частного права. В частности, выступление *А.А. Мамвеева* было посвящено определению позиции России в отношении вопроса о ее присоединении к Луганской конвенции о признании и исполнении иностранных судебных решений. Выступавший подчеркнул, что этот вопрос требует глубокой проработки и что окончательное решение во многом должно зависеть от оценки преимуществ или недостатков, которые могут впоследствии для России в связи с таким присоединением.

Н.Н. Остроумов в своем выступлении затронул вопросы международно-правового регулирования воздушных перевозок.

28 мая 1999 г. в области международного частного воздушного права произошло историческое событие: в результате трехнедельной работы дипломатической конференции, проходившей в Монреале под эгидой Международной организации гражданской авиации (ИКАО) было подписано международное соглашение, которое будет определять основные правовые условия международных воздушных перевозок в XXI веке. Как подчеркнул *Н.Н. Остроумов*, мировое сообщество вовремя осознало, что дальнейшее затягивание реформы единообразного правового режима международных воздушных перевозок, установленного Варшавской конвенцией об унификации некоторых правил, касающихся международных воздушных перевозок 1929 г., чревато его распадом.

В 1994 г. делегация России на очередной сессии Юридического комитета ИКАО первая выступила с заявлением о недопустимости реформирования Варшавской системы на региональной основе. Назрела острая необходимость разработки и принятия новой, универсальной конвенции по воздушным перевозкам, которая бы консолидировала разрозненные документы этой системы на основе баланса интересов и потребностей всех государств и всех участников.

Излагая свою точку зрения на основные нововведения и принципы Монреальской конвенции, автор приходит к выводу, что новая конвенция в области воздушного транспорта устанавливает единый и понятный всем международный правопорядок при воздушных перевозках. Какое-то время Варшавская система будет продолжать действовать наряду с Монреальской конвенцией, но этот период будет непродолжительным, поскольку большинство крупных авиакомпаний мира, включая Аэрофлот, де-факто уже применяют данный режим ответственности на своих международных линиях, а основная масса государств вряд ли захочет остаться в этом отношении в прошлом веке.

В заключении Н.Н. Остроумов выразил надежду, что законодатель в кратчайшие сроки обеспечит участие Российской Федерации в новой Конвенции, поскольку отсутствуют какие-либо экономические, правовые и политические препятствия к такому шагу. Преимущества же очевидны.

С краткими сообщениями также выступили *Н.В. Павлова, В.В. Старженецкий* и др.

УВАЖАЕМЫЕ ЧИТАТЕЛИ!

Редакция московского журнала международного права информирует Вас о возможности приобретения отдельных номеров журнала за 1993-2002 гг. по специальной цене - 30 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. Цена подписки на журнал в редакции на 2004 г. установлена в размере 95 рублей за номер (с учетом расходов по пересылке по России).

Редакция Московского журнала международного права

Отв. редактор Колосов Ю.М.

Редактор Якушкина Т.И.

Компьютерная верстка Мустаев В.А.

Корректор Смирнов Д.Л.

Подписано в печать 15.09.2004

МГИМО (У) МИД России

Тираж 1000 экз.

Отпечатано в отделе оперативной полиграфии
и множительной техники МГИМО (У) МИД России
119218, Москва, ул. Новочеремушкинская, 26

Уважаемые читатели!
Запущен сайт
Московского журнала международного права
Предлагаем посетить его по адресу:
www.mjil.ru <<http://www.mjil.ru>>



ISSN 0869-0049

