

**Московский
журнал
международного
права**

**Moscow
Journal
of International
Law**

Научно-теоретический
и информационно-практический
журнал

Издается с 1991 года
на русском языке

Выходит один раз в три месяца
№ 2 (74) 2009 апрель-июнь

Вопросы теории

- Ибрагимов А.М.* Характерные черты развития
международно-правовых гарантий в XIX–XX вв. 5
- Akhmed M. Ibragimov.* Characteristic features of development
of international-legal guarantees in XIX-XX centuries 21

Права человека

- Иванов Д.В., Тарасьянц Е.В.* Международное право
защиты и поощрения прав человека: прошлое,
настоящее и будущее (Часть 2) 22
- Dmitri V. Ivanov, Elena V. Tarasyants.* The International Law
of Protection and Promotion of Human Rights:
Past, Present and Future (Part 2) 43

Международное гуманитарное право

- Котляров И.И.* Международное гуманитарное право
об ограничении воюющих в выборе методов
ведения войны 44
- Ivan I. Kotlyarov.* International Humanitarian Law and Limitations
of Methods of Prosecution of War 62
- Остроухов Н.В.* Основные международно-правовые режимы,
применяемые в период вооруженного конфликта 63
- Nikolai V. Ostroukhov.* Main International Legal Regimes during
an Armed Conflict 75

Право международной безопасности

<i>Кулебякин В.Н.</i> Европейская безопасность и Договор об обычных вооруженных силах в Европе	76
<i>Vyacheslav N. Kulebyakin.</i> European Security and the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe	89

Ответственность в международном праве

<i>Савельева Л.В.</i> Определение трансграничного ущерба в международном праве	90
<i>Larisa V. Savelieva.</i> Definition of Transboundary Damage in International Law	100

Международное уголовное право

<i>Ушаков С.В.</i> Органы международного правосудия и проблемы этнического национализма	101
<i>Sergei V. Ushakov.</i> International Justice Bodies and Problems of Ethnical Nationalism	118

Страницы истории

<i>Анисимов Л.Н.</i> Мюнхенский сговор 1938 года и современные реалии и угрозы европейской безопасности . .	119
<i>Leonid N. Anisimov.</i> The Munich Agreement of 1938 and contemporary threats to European Security	135
<i>Валеев Р.М.</i> Кодификация права международных договоров (к 40-летию Венской конвенции о праве международных договоров)	136
<i>Revol M. Valeev.</i> Codification of the Law of International Treaties (to the 40th Anniversary of the Vienna Convention on International Treaties)	145
<i>Исаев М.А.</i> Расторжение шведско-норвежской унии в 1905 году. К столетию годовщины	146
<i>Maxim A. Isajev.</i> The Dissolution of the Swedish-Norwegian Union in 1905	168

Экологическое право

<i>Вылегжанина Е.Е., Панасенко Д.Н.</i> К созданию международно- правовой основы сохранения экосистемы Каспийского моря .	169
--	-----

<i>Elena E. Vylegzhanina, Dmitriy N. Panasenko. International Law and Protection of the Caspian Ecosystem</i>	185
---	-----

Вопросы территории

<i>Эюбов Э.Я. От Хельсинкских правил до Конвенции ООН о праве несудоходного использования международных водотоков 1997 г.</i>	186
<i>Emin Eyyubov. From the Helsinki Rules to the UN Convention on Non-navigational Use of International Watercourses 1997</i>	195

Международное и конституционное право

<i>Водяницкая Е.А. Конституционные основы Второй республики Австрии</i>	196
<i>Elena A. Vodyanitskaya. Constitutional basics of the Second Austrian Republic</i>	211

Европейское право

<i>Бирюков М.М. Особенности понятия пространства свободы, безопасности и законности по Лиссабонскому договору</i>	212
<i>Mikhail M. Birukov. The notion of "Area of Freedom, Security and Justice" according to the Treaty of Lisbon</i>	227
<i>Алисиевич Е.С. Частичные соглашения как форма сотрудничества государств в рамках Совета Европы</i>	228
<i>Ekaterina S. Alisieovich. Partial Agreements as Form of Cooperation of the States in the Framework of the Council of Europe</i>	243

Голоса молодых

<i>Орехов О.С. О «доктрине свободы усмотрения государств» в практике международных судебных органов</i>	244
<i>Oleg S. Orekhov. The Doctrine of the Margin of Appreciation in the Legal Practice of International Courts</i>	262
<i>Торшина О.М. Тенденции развития консульского права</i>	263
<i>Olga M. Torshina. Consular Law Trends</i>	282

Хроника

<i>Иванов Д.В., Тарасьянц Е.В. Кафедре международного права – 60 лет. Научно-практическая конференция в МГИМО – «Россия и пути решения современных международно-правовых вопросов»</i>	283
--	-----

Юбилей

Юбилей Е.Г. Моисеева	286
--------------------------------	-----

Документы

Федеральный закон «О ратификации Соглашения о порядке оперативного развертывания, применения и всестороннего обеспечения Коллективных сил быстрого развертывания Центральноазиатского региона коллективной безопасности»	289
Соглашение о порядке оперативного развертывания, применения и всестороннего обеспечения Коллективных сил быстрого развертывания Центральноазиатского региона коллективной безопасности (г. Минск, 23 июня 2006 г.)	290

ВОПРОСЫ ТЕОРИИ

Характерные черты развития международно-правовых гарантий в XIX– XX вв.

*Ибрагимов А.М.**

Развитие международно-правовых гарантий в XIX–XX вв. связано с проблемой соблюдения большого числа международных договоров. Ряд государств, принимавших участие в этих договорах, демонстрировали негативное отношение к вытекающим из них обязательствам. По большому счету, это обстоятельство актуализировало потребность международно-правовых гарантий для целей обеспечения договоров. В то же время гарантии не были догмой: на смену отжившим из них пришли поручительство государств, оккупация территории и залог. Гарантии стали глубже в своем содержании, их субъекты исходят из того, что основой гарантийных обязательств должно быть добровольное соглашение сторон, а гарантом договора может быть государство, не являющееся его первоначальным участником. За рассматриваемый период произошли подвижки в составе субъектов гарантий – они дополнились международными организациями. Немаловажную роль в обеспечении международно-правовых гарантий в этот период играют законодательство государств и реализация принципа *pacta sunt servanda*. Для целей реализации гарантий имели значение кодификация норм международного права, их регистрация и опубликование.

Ключевые слова: международно-правовые гарантии, особенности развития международно-правовых гарантий, международные

* Ибрагимов Ахмед Муслимович – к.ю.н., доцент кафедры международного права Дагестанского государственного университета, член Российской ассоциации международного права. ahmed63@yandex.ru.

соглашения о гарантиях, кодификация и регистрация международных договоров, реализация принципа *pacta sunt servanda*.

Значительным периодом в развитии средств обеспечения международных договоров явилось новое время. Его хронологические рамки определяются исторической эпохой от французской буржуазной революции XVIII в. до Первой мировой войны. Новое время было отмечено борьбой молодой и энергичной буржуазии с отжившими феодальными институтами. Процесс становления буржуазных отношений вплоть до второй половины XIX в. сопровождался укреплением сотрудничества государств на базе более высокого уровня производительных сил нового общества, требовавшего углубления экономических связей, развития торговли и т.д. С изменением социально-экономических условий жизни общества претерпели эволюцию международные договоры. При этом следует заметить, что количественное и качественное изменение международных договоров не изменяло потребности в добросовестном соблюдении вытекающих из них обязательств. Увеличение числа договоров между государствами ставило в повестку дня точное их следование своим договорным обязательствам.

Таким образом, наиболее острыми вопросами, стоявшими на пути нормального развития международных отношений в рассматриваемый период, были проблемы соблюдения международных договоров. Как известно, действие и применение международных договоров предполагают строгое выполнение участниками договоров вытекающих из них обязательств, согласно принципу *pacta sunt servanda*. Этот основополагающий принцип относится к наиболее древним общим началам международного права. Он возник вместе с международным правом. Без него невозможно ни существование самого международного права, ни международное сотрудничество, ни обеспечение мира. Более того, как указывает О.В. Богданов, соблюдение международных договоров является важным условием мирного сосуществования¹.

Исключительная важность строгого соблюдения международных договоров как основного принципа международного права не означает (как считает А.Н. Талалаев²), вопреки утверждению ряда европейских

¹ См.: Богданов О.В. Выполнение международных обязательств – важное условие мирного сосуществования // Советское государство и право. 1958. № 8. С. 56.

² Талалаев А.Н. Международные договоры в современном мире. Все права международных договоров в свете работы Венской конференции ООН 1968–1969 гг. М., 1973. С. 247.

юристов (Кельзена, Анцилотти и др.), что сам он является некоей «основной нормой», не имеющей юридического обоснования, из которой проистекает обязательная сила всех норм международного права. Как и остальные принципы и нормы международного права, принцип *pacta sunt servanda* есть результат обычно добровольного соглашения государств³. Вместе с тем понимание важности соблюдения принципа *pacta sunt servanda* сталкивалось с негативным отношением к нему со стороны некоторых государств (об этом ниже). Именно поэтому в правотворчестве внимание уделялось не только эволюции международных договоров, но и средствам обеспечения вытекающих из них обязательств.

Эволюция международных договоров повлекла за собой подвижки в развитии средств их реализации. Ушли в вечность времена, когда применялись клятвы, поручительство римских пап, взятие заложников или заклад территорий и ценностей в обеспечение государствами их договорных обязательств. Им на смену приходят поручительство государств, оккупация территорий и другие обеспечительные средства. Важное место среди них занимают международно-правовые гарантии.

В первой половине XIX века международно-правовые гарантии приобрели более глубокое содержание. Государства в этот период исходят из того, что основой гарантийных обязательств должно быть добровольное соглашение сторон, а гарантом договора может стать государство, не являющееся его первоначальным участником. В этом случае гарантия представляет собой особый вид присоединения к договору, который оформлялся в дополнительном соглашении. Содержанием такого присоединения было обязательство гаранта принять все возможные меры с целью побудить участников договора последовательно выполнять соглашение.

Следует заметить, что гарантия могла быть предоставлена не только на основе дополнительного, но и основного договора. И в основном, и в дополнительном соглашении гарантия могла касаться отдельных установлений и всего договора. Условием действительности гарантий было их непротиворечие общепризнанным принципам международного права (суверенитет, свобода открытого моря, борьба с работорговлей).

Характерно, что практика применения гарантий не знала вознаграждения гаранта. Он оказывал помощь по просьбе государства, чьи

³ См.: Тункин Г.И. Теория международного права. М., 1970. С. 74.

интересы гарантировались, если последнее было не способно обеспечить реализацию соглашения своими силами. При этом гаранту воспрещалось нарушать права покровительствуемого государства. Он не мог также оказывать помощь, не предусмотренную гарантийным обязательством. Вместе с тем гарант не имел права придавать защищаемому им договору смысл, несовместимый с толкованием договора его участниками.

Вторая половина XIX века была все же отмечена негативом, в этот бурный исторический период время от времени практиковались нарушения прав и подлинных интересов государств, получивших гарантии, в частности в связи с неправомерной трактовкой гарантийных договоров со стороны ведущих держав в свою пользу. Например, это касалось гарантий крупного займа Египту в 1885 г. со стороны великих держав того времени, гарантий свободы судоходства по Дунаю по Акту Берлинского конгресса 1878 г. и т.д.

В первой половине XX в. международная жизнь характеризуется практикой предоставления тем или иным государствам гарантий по различным вопросам. Гарантии предоставлялись в одностороннем порядке путем соответствующей декларации или могли предусматриваться в двусторонних или многосторонних договорах. Для иллюстрации возьмем некоторые примеры из истории.

1. Целостность территории Норвегии была гарантирована Великобританией, Германией, Францией и Россией договором от 2 ноября 1907 г., заключенным в Христиании. Причем условием этой гарантии являлось обязательство Норвегии не уступать какой-либо части своей территории иностранной державе. Норвегия нотой от 8 января 1924 г., адресованной трем из ее гарантов, денонсировала этот договор как несовместимый с ее обязательствами по Уставу Лиги Наций.

2. 10 октября 1921 г. Германия, Дания, Эстония, Финляндия, Франция, Англия, Италия, Латвия, Польша и Швеция заключили Конвенцию о демилитаризации и нейтрализации Аландских островов. Статья 7 этой Конвенции предусматривает использование аппарата Лиги Наций для осуществления гарантий. Согласно указанной статье, «с целью сделать действительными гарантии... стороны обратятся либо индивидуально, либо совместно к Совету Лиги Наций, чтобы он принял решение о мерах, необходимых для ... сохранения в силе положений настоящей Конвенции, а также для пресечения их нарушений. Стороны

обязуются содействовать мерам, которые Совет Лиги Наций признает нужными в этих целях ...»⁴.

3. Локарнский договор, заключенный 16 октября 1925 г. между Великобританией, Бельгией, Францией, Германией и Италией, также содержит обязательства взаимной гарантии. В этом договоре все участники коллективно и каждый в отдельности гарантируют сохранение территориального статус-кво, вытекающего из границ между Германией и Бельгией и между Германией и Францией, и неприкосновенность этих границ. При этом Германия и Бельгия, а также Германия и Франция взаимно обязались не предпринимать никакого нападения или вторжения и не прибегать к войне друг против друга. Кроме этого, эти государства взяли на себя определенные взаимные обязательства в отношении мирного разрешения споров, которые могут возникнуть между ними. Все эти обязательства были также гарантированы всеми договаривающимися сторонами, и Совет Лиги Наций был сделан арбитром для решения вопроса о том, имеется ли в данном случае нарушение обязательства не применять вооруженную силу. 7 марта 1936 г. Германия денонсировала этот договор. Предлогом для денонсации явился договор о взаимопомощи, заключенный 2 мая 1935 г. между СССР и Францией, который, по мнению Германии, был несовместим с обязательствами Локарнского договора.

4. 1 октября 1927 г. СССР и Иран заключили договор о гарантии и нейтралитете (ныне действует). По этому договору каждая из сторон обязуется воздерживаться от нападения и всяких агрессивных действий против другой стороны или введения своих военных сил в пределы другой стороны; если одна из договаривающихся сторон подвергнется нападению со стороны третьей державы (третьих держав), соблюдать нейтралитет в течение всего конфликта; не участвовать ни фактически, ни формально в политических союзах или соглашениях, направленных против безопасности на суше или на море другой стороны, равно как против ее целостности, независимости или суверенитета (ст. 3); не вмешиваться во внутренние дела друг друга, не вести пропаганду или борьбу против другой стороны, как со своей, так и с соседней территории. В случае если граждане обоих государств, находясь на территории другой стороны, станут нарушать это обязательство, их деятельность должна прекращаться, и в отношении их могли быть применены санкции уголовного, гражданского или административного правового

⁴ Цит. по: Ильин Ю.Д. Международное публичное право. Лекции. М., 2002. С. 173.

характера. Стороны обязались также не поддерживать и не допускать на своей территории организаций или групп, намеревающихся вести борьбу против соседнего государства, используя при этом насильственные способы или же путь восстания или покушения, т.е. террористических актов, а также организаций или групп, приписывающих себе роль правительства другой стороны или части ее территории, ставящих себе целью борьбу указанными выше способами с правительством другой стороны, нарушение ее мира и ее безопасности или покушение на ее территориальную целостность... (ст. 4)⁵.

Кроме того, принятые в первой половине XX в. Конвенция об освобождении в военное время госпитальных судов (плавучие лазареты) от портовых сборов (Гаага, 1904 г.); Гаагские соглашения 1907 г.; Декларация о праве морской войны, (Лондон, 26 февраля 1909 г.); Женевский протокол 1925 г., запрещающий применение химических, ядовитых и бактериологических средств ведения войны; Конвенция об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях (Женева, 1929 г.); Правила о действиях подводных лодок по отношению к торговым судам в военное время, приложение к ним, (Лондон, 6 ноября 1936 г.) и др.⁶ были направлены на обеспечение прав и интересов участников вооруженных конфликтов и как таковые гарантируют их защиту в военное время.

В развитие этого аспекта необходимо отметить попытки государств согласовать свои действия для целей урегулирования вновь возникших вопросов. Для юридического обеспечения такой координации примерно с середины XX в. заключаются разнообразные пакты и конвенции, содержащие гарантии обеспечения тех или иных межгосударственных обязательств. Например, по договору о союзе между СССР, Великобританией и Ираном от 29 января 1942 г. (ныне утратил силу) первые два государства совместно и в отдельности приняли обязательство уважать территориальную целостность и политическую независимость Ирана, защищать Иран всеми имеющимися в их распоряжении средствами от всякой агрессии со стороны любой другой державы. К слову сказать, несмотря на отсутствие в тексте соответствующей лексики, этот договор рассматривается как имеющий гарантийный характер.

⁵ См.: Ильин Ю.Д. Указ. соч. С. 174; Мамедов Р.Ф. Международно-правовой статус Каспийского моря: вчера, сегодня, завтра: Монография. Баку, 2006. С. 360–361.

⁶ См.: Кожевников Ф.И. Русское государство и международное право. М., 1947. С. 261.

Между тем из международной жизни еще не были искоренены реалии, когда под прикрытием принципа *pacta sunt servanda* более сильные в военном и экономическом развитии страны требовали от других государств соблюдения договоров, которые только по названию считались договорами. По своей сути эти договоры были скорее ультиматумами, они использовались в связи с последствиями событий двух мировых войн в практике Англии, Германии, США, Турции, Франции и других развитых государств. Подобные договоры не только не содействовали международному сотрудничеству, но и таили в себе угрозу новых войн и конфликтов. На них не мог распространяться принцип *pacta sunt servanda*. Можно представить себе, как при таком раскладе событий могла пойти реализация перечисленных нами международных соглашений. В этой связи И.С. Перетерский писал, что практика ведущих западных стран изобилует примерами невыполнения взятых ими на себя международных обязательств, иногда под какими-либо предложениями (в том числе и с прикрытием нежелания выполнять обязательство лже-юридической казуистикой), а иногда и без всяких предлогов или обоснований. Соглашения о гарантиях не могут составить исключения в этом отношении⁷. Представляется достойным внимания наблюдение другого известного отечественного юриста-международника Н.Б. Крылова на этот счет. Он замечает, что в августе 1914 г. Германия, нарушив свои договорные обязательства по гарантии нейтралитета Бельгии, вторглась на ее территорию, назвав соответствующий договор о гарантиях «клочком бумаги»⁸. Впоследствии крылатое выражение «клочок бумаги» стало синонимом доведения значения международных договоров их участниками до уровня малозначащего фрагмента бумаги. Концепция «клочка бумаги» наложила отпечаток на последующую практику. В частности, мы упоминали, что государства, заключившие Локарнское соглашение 1925 г., обязались гарантировать германо-бельгийскую и германо-французскую границы, не предпринимать нападения или вторжения и не прибегать к войне. Между тем общеизвестно, что все эти гарантии и обязательства были преданы забвению⁹. Таким образом, постоянные нарушения международных обязательств со сто-

⁷ Перетерский И.С. Понятие гарантии в международном праве // Сов. государство и право. 1956. № 9. С. 53.

⁸ Крылов Н.Б. На весах Фемиды: США и международное право. М., 1986. С. 15–16.

⁹ О соглашении в Локарно см.: История дипломатии. Т. III, под ред. В.П.Потемкина. М - Л., 1945. С. 311.

роны многих держав в этот период сохраняют проблему обеспечения международных договоров.

Для оздоровления ситуации с соблюдением договоров начинает использоваться фактор международных организаций. В первой половине XX в. международные организации играют усиленную роль в обеспечении договорных предписаний, в их деятельности так или иначе наличествуют гарантийные элементы. Это различные межгосударственные организации с функциями контрольных комиссий или органов и т.п. Например, согласно ст. 8 конвенции о режиме судоходства на Дунае 1948 г., на Дунайскую комиссию возложена прежде всего функция наблюдения за исполнением конвенций¹⁰. Международные комиссии с подобными функциями созданы и на других международных реках¹¹.

Кроме того, все более важным средством обеспечения международных договоров, а следовательно, гарантирования их внедрения в законодательную практику в этот период становится внутригосударственное законодательство. В этих целях государства разрабатывают и принимают специальные нормативные акты.

Международные договоры нередко предусматривают обязательства государств-участников принимать меры внутригосударственного характера по выполнению договора. Их в самом общем виде можно разбить на несколько отдельных групп:

Во-первых, обязательства принять законы для выполнения соответствующих договоров. Так, согласно ст. V конвенции о борьбе с геноцидом, договаривающиеся стороны обязались «провести необходимое законодательство в соответствии с конституционной процедурой и, в частности, предусмотреть эффективные меры наказания лиц, виновных в совершении геноцида». Принятие законодательных мер предусмотрено в Женевской конвенции об упразднении рабства 1956 г. (ст. 2), конвенции о пресечении обращения порнографических изданий 1910 г. (ст. 4), конвенции об объединении некоторых правил относительно столкновения судов 1910 г. (ст. 12) и др.

Во-вторых, обязательства внести изменения в законодательство. Парижская конвенция по охране промышленной собственности 1883 г. предусматривает «соответственное изменение законодательства»

¹⁰ Ведомости Верховного Совета СССР. 1949 . № 61.

¹¹ См.: Корбут Л.В. Современные международные речные комиссии // Сов. государство и право. 1968. № 4.

стран – участниц конвенции в целях осуществления требований конвенции (ст. 7). Такое же обязательство предусмотрено в конвенции о гербовом сборе в отношении переводного и простого векселей 1930 г.

В-третьих, обязательства издать административные акты и принять другие необходимые внутригосударственные меры. К этой группе документов можно отнести конвенцию о дорожном движении 1949 г., конвенцию о рыболовстве в северо-западной части Атлантического океана 1949 г. и др.

В-четвертых, обязательства принять все необходимые меры внутригосударственного порядка (как законодательные, так и административные и др.).

В-пятых, обязательства отменить законы или административные акты, противоречащие положениям заключаемого договора.

В-шестых, обязательства применения уголовного наказания и других санкций за нарушение договора. Такие меры, в частности, предусматривают Конвенция об охране подводных телеграфных кабелей 1884 г. (ст. 2 и 12), конвенция о борьбе с заразными болезнями 1935 г. (ст. 2); Женевская конвенция о защите жертв войны 1949 г.; конвенция по борьбе с подделкой денежных знаков 1929 г.; конвенция о борьбе с геноцидом 1948 г. и др. Некоторые из них, кроме того, содержат обязательство выдавать преступников тем государствам, на территории которых было совершено преступление.

В-седьмых, обязательства создавать специальные внутригосударственные органы или службы для обеспечения выполнения договора. Так, Конвенция о борьбе с подделкой денежных знаков 1929 г. предусматривает создание особого бюро, которое должно вести дознание по этим вопросам и централизовать «все сведения, которые могут облегчить розыск случаев подделки денежных знаков, предупреждение и пресечение их» (ст. 12) и т.д.

Можно спорить по поводу того, является ли внутригосударственное законодательство фактором, гарантирующим обеспечение выполнения международных обязательств государств. Но вряд ли следует подвергать сомнению тот ощутимый толчок, который дает внутреннее право государств осуществлению международных норм. Примечательно, что в данном конкретном случае гарантия проявляет себя как элемент не международного, а внутригосударственного права, тем не менее в такой форме она призвана содействовать обеспечению международных норм.

На наш взгляд, определенным шагом по усилению гарантий соблюдения международных договоров после окончания Первой мировой войны стало возникновение принципа регистрации и публикации международных договоров.

Первая попытка регистрации международных договоров официальным путем была предпринята в рамках Лиги Наций. Так, в Статуте Лиги Наций (ст. 18) предусматривалась обязанность государств – членов Лиги регистрировать, а следовательно, предавать гласности заключенные ими международные договоры под страхом лишения их юридической силы, а на секретариат Лиги возлагалась обязанность регистрировать и при первой возможности публиковать эти договоры. Всего за время существования Лиги Наций было издано 204 тома, содержащих 4822 международных договора. Это делало политику государств более открытой перед мировой общественностью, а значит и более ответственной и предсказуемой. К сожалению, Лига Наций не стала органом, который был бы в состоянии контролировать и гарантировать выполнение международных договоров.

Для целей международных гарантий не столько важен вопрос об опубликовании и регистрации договоров, сколько о прогрессивной кодификации международного права. Осознание этой потребности привело Лигу Наций к определенным шагам. Резолюцией Ассамблеи Лиги Наций от 22 сентября 1924 г. был создан комитет экспертов по прогрессивной кодификации международного права. В числе 11 вопросов, которые, по мнению комитета, созрели для такой кодификации, был и вопрос о процедуре заключения и разработки международных договоров. Его положительное решение позволило бы выработать единые нормы и правила, которые способствовали бы не только упрощению и унификации заключаемых договоров, но и контролю их исполнения.

Однако данный вопрос не был выделен в самостоятельный раздел. Он рассматривался комитетом вместе с процедурой работы международных конференций¹², и достичь сколько-нибудь важного результата в его решении не удалось. На этом обсуждение права договоров в органах Лиги Наций закончилось, не успев начаться. Данная проблема не была включена и в число тех трех вопросов, которые были вынесены на специальную конференцию по кодификации международного права, состоявшуюся в Гааге в 1930 г. После неудачи Гаагской

¹² См.: Société des Nations. Travaux du Comité d'experts pour la codification progressive du droit international (doc. A.18.1927. V. P. 6–7. Genève).

конференции кодификационная деятельность Лиги Наций свернулась и больше не возобновлялась.

Таким образом, государства Европы после бед и страданий Первой мировой войны по-прежнему не желали особенно связывать себе руки четким оформлением системы договоров и гарантий, а Лига Наций показала себя слабым против агрессора органом.

Тем временем понимание важности кодификации права международных договоров, ее насущная необходимость не снимались с повестки дня, хотя и не признавались многими членами международного сообщества. Так, вне рамок Лиги Наций, на VI конференции американских государств в 1928 г., была подписана Гаванская конвенция о международных договорах¹³. Однако эта конвенция имеет региональное значение, в силу она не вступила и соблюдается фактически как международный обычай. Конвенция далека от совершенства и характеризуется рядом существенных недостатков. В ней, в частности, отсутствует регламентация условий действительности международных договоров, ничего не говорится о противоправности неправоправных договоров. Однако сделана попытка упрочения гарантий соблюдения договоров. Так, ст. 11 конвенции запрещает односторонний отказ от международных договоров даже в случае коренного изменения государственного строя и требует приспособления их к новым условиям, что, по сути, явилось защитой международных прав и обязательств государств.

Статья 15 конвенции 1928 г. ставит любой отказ от международного договора в зависимость от решения международного арбитража. В ст. 7 конвенции устанавливается, что «отказ в ратификации или оговорка – акты национального суверенитета и, как таковые, являются осуществлением права, которое не нарушает никакого международного права или должной формы». Это достаточно логично. Однако конвенция не дает четкого ответа на вопрос о юридических последствиях оговорок, в частности на вопрос, каково будет правовое положение участников договора в случае, если одно государство делает оговорку, а другое возражает против нее. Многие другие важные вопросы в конвенции 1928 г. не регламентированы вовсе.

Спустя несколько лет была предпринята еще одна попытка, на этот раз неофициальная, кодификации договорного права Гарвардским университетом США. Гарвардский проект конвенции о международных

¹³ Международное право в избранных документах. Т. II. М., 1957. С. 72–76.

договорах 1935 г. содержал 36 статей¹⁴. Особенностью данного проекта были формальные условия, которым должен удовлетворять международный договор, чтобы признаваться действительным. Так, принуждение признавалось основанием недействительности договора только в том случае, если оно было направлено против уполномоченных или органов, действовавших от имени государства (ст. 32). Далее в этой статье говорилось, что «договор не должен рассматриваться заключенным этим государством в результате принуждения, если насилие направлялось против лица, подписавшего договор от имени государства, но при осведомлении об этом факте подписанный договор был позже ратифицирован этим государством без принуждения». Иначе говоря, эта стратегия по существу узаконивала неравноправные и насильственные договоры и в тех случаях, когда принуждение направлялось не только против государства в целом, но даже против уполномоченных при подписании договора. В этом случае гарантии, предусмотренные проектом (хотя в его тексте нет термина «гарантия»), ставили целью сохранение неравноправных отношений.

Гарвардский проект делал неоднозначный шаг в решении вопроса об оговорках (ст. 13–16). Так, в частности, в нем имелись многочисленные лазейки с целью связать суверенное право государств на оговорки согласием других участников, что практически вело к невозможности заявлять оговорки.

Достаточно неоднозначные предложения содержались в некоторых других частях проекта (ст. 24, 27–32, 36), которые запрещали односторонний отказ от международных договоров в случае несоблюдения договора другой стороной, в случае обмана, принуждения, ошибок и т.д. Во всех этих случаях вопрос о прекращении международного договора передавался в международный арбитраж, а государства имели право лишь на временное одностороннее приостановление действия договора. Однако, как бы там ни было, гарвардский проект так и остался проектом, а путь к дальнейшей кодификации права международных договоров преградили события Второй мировой войны.

Заслуживают быть отмеченными и другие стороны развития международного права и средств его обеспечения в XIX — первой половине XX в. Развитие шло в направлении выработки и решения задач диверсификации различных международных гарантий и обязательств. Задачами диверсификации гарантийных правоотношений были охвачены

¹⁴ См.: Коровин Е.А. История международного права. Вып. I. М., 1946. С. 17.

некоторые последствия Второй мировой войны. Так, например, в юридической литературе сформулировано мнение, согласно которому послевоенная четырехсторонняя оккупация территории Германии союзниками представляет собой гарантию обеспечения выполнения Германией Потсдамских соглашений 1945 г.¹⁵ Кроме того, в развитие военной тематики выделим еще одно обстоятельство, которое имеет значение для анализа гарантийной проблематики, хотя по времени своего появления оно выходит за рамки рассматриваемого здесь периода.

Данное обстоятельство заключается в том, что в позапрошлом и прошлом веках в Европе зародилось пацифистское движение, стремившееся обеспечить мир на почве существующих политических и экономических систем. Это движение сыграло в последующем известную роль в разработке конвенций и соглашений о гуманизации методов ведения войны, о мирном разрешении международных споров и столкновений (например, Гаагские конвенции 1899 и 1907 гг.; учредительные акты Постоянной палаты третейского суда, действующей как орган международного арбитража) и других нормативных положений в пользу индивидов. В этом смысле отмеченное обстоятельство имело большое значение для целей решения гуманитарных проблем. Оно символизировало прорыв в договорном процессе, приведший затем к предоставлению подзащитным физическим лицам известных гарантий жизни и неприкосновенности.

Начало прорыву было положено подписанием первой Женевской конвенции в 1864 г., в которой имелось постановление о гуманном обращении с ранеными независимо от их национальности. Из содержания конвенции следовало, что государства в какой-то степени взяли на себя обязательства по отношению к собственным гражданам. Еще более четко это было закреплено в четвертой конвенции 1949 г., часть II которой относится «ко всему населению стран, участвующих в конфликте».

Государства ограничили свою власть в 1929 г., согласившись на международный контроль со стороны держав-покровительниц и МККК за соблюдением конвенций посредством нейтральных представителей, работающих на их территории. Они также разработали систему санкций, гарантирующих обеспечение соблюдения гуманитарных норм. С этого момента государствам пришлось положить

¹⁵ См.: Додонов В.Н., Панов В.П., Румянцев О.Г. Международное право. Словарь-справочник / Под общей ред. акад. МАИ, д.ю.н. В.Н. Трофимова. М., 1997. С. 48.

конец нарушениям и наказывать нарушителей. К тому же они отказались от системы репрессалий, по крайней мере против лиц, пользующихся защитой конвенций.

Новый шаг в направлении расширения гарантий защиты покровительствуемых лиц был сделан в 1949 г. с принятием ст. 3, общей для всех конвенций. Согласно ей, государство больше не являлось полновластным хозяином на своей территории и не могло обращаться со своими подданными, восставшими против установленного порядка, как ему заблагорассудится. Как подмечает Ж. Пикте, теперь у него появились обязательства и перед революционерами¹⁶. Безусловно, гарантирование выполнения упомянутых соглашений и документов оставалось наиболее слабым звеном всего этого процесса.

В целом существование в мире держав с различным государственным устройством, закрытый характер тоталитарных обществ и тем более различные, сложившиеся исторически культуры разных народов по существу делали международно-правовые документы и гарантии их соблюдения скорее декларациями, задачей на будущее, а не беспрекословной нормой поведения членов международного сообщества. Между тем данная оценка только в известной мере приемлема для характеристики процесса развития международно-правовых гарантий во второй половине и конце прошлого века.

Касательно особенностей этого процесса в литературе выражено мнение, что международные гарантии в этот период развивались менее динамично. Так, И.С. Перетерский отмечает, что в период после Второй мировой войны встречается меньше соглашений о гарантиях¹⁷. Однако вряд ли следует полностью соглашаться с этим несколько устаревшим мнением. Дело в том, что период спада активности международных гарантий сменился затем их активизацией. Первой иллюстрацией такой тенденции может служить заявление правительства СССР о готовности к гарантированию целостности территории и неприкосновенности Австрии по образцу Швейцарии от 15 апреля 1955 г. Затем эту тенденцию поддержало заключение в 1959 г. Договора об Антарктике. Его участники заявили о готовности гарантировать демилитаризованный и нейтрализованный статус этой международной территории. Далее следует затронуть обязательства государств, вытекающие

¹⁶ Пикте Ж. Развитие и принципы международного гуманитарного права. МККК. М., 1994. С. 121.

¹⁷ Перетерский И.С. Указ. соч. С. 51.

из Договора о гарантиях независимости, территориальной неприкосновенности и безопасности Республики Кипр относительно мер по обеспечению статуса Кипра 1960 г., из дополнительного протокола II к договору Тлателолко 1967 г. в отношении создания и обеспечения безъядерной зоны в Латинской Америке, а также из Декларации СССР и США 1988 г. о международных гарантиях по Афганистану. Из содержания этих договоров следует, что государство-гарант не приобретает прав на навязывание государству-адресату гарантий определенной линии политического поведения, на вмешательство в его дела, на оккупацию части территории какого-либо государства в целях «обеспечения» гарантийного обязательства или применения силы или угрозы силой против государства или территории, интересы которых он обязался защитить. Стало быть, реализация гарантий не может быть совместима с нарушением законных прав территории или государства, которым предоставлена гарантия. Помимо этого гарантии соблюдения международных договоров в этот период воплотились в основных принципах международного права. Практическая реализация указанных принципов сыграла роль в повышении эффективности международно-правовых гарантий. К примеру, конкретные шаги государств в области реализации принципов разоружения, равной безопасности, взаимного отказа от применения силы или угрозы силой содействовали заключению целого ряда международных договоров, которые ставили целью гарантирование безопасности народов. К ним следует отнести: 1) Договор о запрещении испытания ядерного оружия в атмосфере, в космическом пространстве и под водой 1963 г.; 2) Договор о запрещении размещения на дне морей и океанов и в его недрах ядерного оружия и других видов оружия массового уничтожения 1971 г.; 3) Конвенцию о запрещении разработки, производства и накопления запасов биологического (бактериологического) и токсинного оружия и об их уничтожении 1972 г. и многие другие международные договоры.

Таким образом, наиболее характерной чертой развития международно-правовых гарантий в XIX—XX вв. была практика включения условий о гарантиях в основной международный договор или заключения дополнительного к нему соглашения о гарантиях. При этом немаловажное значение имели такие гарантии общего характера, как утверждение и осуществление принципа *pacta sunt servanda*, создание межгосударственных органов для исполнения договоров, приведение внутригосударственного законодательства в соответствие с международными

договорами, а также кодификация договорных норм международного права, их регистрация и опубликование. Вторая половина прошлого века ознаменовалась оживлением процесса использования международных гарантий для целей исполнения предписаний норм международных договоров.

Библиографический список

- Богданов О.В. Выполнение международных обязательств – важное условие мирного сосуществования // Советское государство и право. 1958. № 8. Ведомости Верховного Совета СССР. 1949. №61
- Додонов В.Н., Панов В.П., Румянцев О.Г. Международное право. Словарь-справочник /Под общей ред. акад. МАИ, д.ю.н. В.Н. Трофимова. М., 1997.
- Ильин Ю.Д. Международное публичное право. Лекции. М., 2002.
- История дипломатии. Т.III, под ред. В.П. Потемкина. М -Л., 1945.
- Кожевников Ф.И. Русское государство и международное право. М., 1947.
- Корбут Л.В. Современные международные речные комиссии // Советское государство и право. 1968. № 4.
- Коровин Е.А. История международного права. Вып. 1. М., 1946.
- Крылов Н.Б. На весах Фемиды: США и международное право. М., 1986.
- Мамедов Р.Ф. Международно-правовой статус Каспийского моря: вчера, сегодня, завтра. Монография. Баку, 2006.
- Международное право в избранных документах. Т.II. М., 1957.
- Перетерский И.С. Понятие гарантии в международном праве // Советское государство и право. 1956. № 9.
- Пикте Ж. Развитие и принципы международного гуманитарного права. МККК. М., 1994.
- Талалаев А.Н. Международные договоры в современном мире. Все права международных договоров в свете работы Венской конференции ООН 1968-1969 гг. М., 1973.
- Тункин Г.И. Теория международного права. М., 1970.
- Société des Nations. Travaux du Comité d'experts pour la codification progressive du droit international (doc. A.18.1927. V, p. 6-7. Geneve).

Characteristic features of development of international-legal guarantees in XIX-XX centuries (Summary)

*Akhmed M. Ibragimov**

Development of international-legal guarantees in the 19-20th centuries is connected with the problem of observance of a significant number of international contracts. A number of states that made part of those contracts demonstrated negative attitude toward obligations arising from them. Gradually, some obsolete guarantees have been replaced by the guarantee of the states, occupation of territories, the mortgage. Guarantees became deeper in its content; the subjects of guarantees agree that a voluntary agreement of the parties should be a basis of guarantee obligations, while a state can act as a guarantor of the contract, not being its initial participant.

For the considered period the number of subjects of guarantees was extended and currently includes international organizations. The legislation of the states and realization of a principle *pacta sunt servanda* play important role in maintenance of the international-legal guarantees. Codification of norms of international law, their registration and publication contributed to realization of guarantees.

Keywords: international-legal guarantees, particularities of development of international-legal guarantees, international agreements of guarantees, codification and realization of international agreements, realization of principle *pacta sunt servanda*.

* Akhmed M. Ibragimov- Ph.D. in law, assistant professor of the Chair of International Law of the Dagestan State University; member of Russian Association of International law. ahmed63@yandex.ru.

ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

Международное право защиты и поощрения прав человека: прошлое, настоящее и будущее Часть 2

*Иванов Д.В.**

*Тарасьянц Е.В.***

Во второй части данной статьи авторы продолжают свое исследование в области международной защиты и поощрения прав человека. Они анализируют деятельность механизмов контроля над осуществлением прав человека в рамках ЮНЕСКО и МОТ. Кроме того, дается краткий обзор конвенционных контрольных органов (Комитет по правам человека, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Комитет по правам ребенка и т.д.). В статье описаны международные механизмы защиты прав человека на региональном уровне. В ней также освещены новые тенденции и события в области международной защиты прав человека такие, как создание новых правозащитных механизмов и процедур (в частности, Совета по правам человека), появление новых прав человека, развитие концепции прав коренных народов, реформа правозащитного механизма ООН, расширение компетенции международных судов, гуманитарная интервенция. Статья также затрагивает ситуацию с правами человека в России.

Ключевые слова: права человека, индивидуальные жалобы, гуманитарная интервенция.

* Иванов Дмитрий Владимирович – к.ю.н., доцент кафедры международного права МГИМО (У) МИД России. prof.ivanovdv@tochka.ru

** Тарасьянц Елена Валерьевна – аспирант кафедры международного права МГИМО (У) МИД России. yelenavt@rambler.ru

Среди органов, осуществляющих контроль за соблюдением прав человека в других универсальных международных организациях, и соответствующих процедур особо следует выделить деятельность ЮНЕСКО и МОТ.

Используемый ЮНЕСКО механизм мониторинга исполнения нормативных актов основывается на процедуре представления государствами своих докладов в соответствии со статьями IV (6) и VIII Устава ЮНЕСКО, а также Правилами процедуры, касающимися рекомендаций государствам-членам и международных конвенций, подпадающих под условия пункта 4 статьи IV Устава. При этом проводится четкое разграничение между «первоначальными докладами» и «периодическими докладами», некоторые из которых рассматриваются Комитетом по конвенциям и рекомендациям. Данный Комитет представляет собственные доклады Исполнительному совету, который затем представляет свои замечания на рассмотрение Генеральной конференции.

В целях совершенствования механизма представления докладов в ЮНЕСКО Комитет приступил к рассмотрению ряда вариантов реформы и предложил Исполнительному совету утвердить несколько мер переходного характера в этой области, принимая во внимание аналогичные усилия, предпринимаемые в рамках системы Организации Объединенных Наций на предмет совершенствования процедур мониторинга исполнения различных договоров по правам человека. Эти меры, содержащиеся в решении Исполнительного совета 165 EX/6.2, относятся лишь к конвенциям и рекомендациям, наблюдение за которыми возлагается на Комитет вплоть до принятия Генеральной конференцией надлежащего решения. В этих же целях Исполнительный совет и ЭКОСОС учредили в октябре 2001 г. Объединенную группу экспертов по мониторингу права на образование в составе двух представителей от Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам и двух представителей от Комитета.

Основным механизмом защиты прав человека в рамках ЮНЕСКО является процедура представления сообщений, установленная решением 104 EX/3.3 от 1978 г., которое регламентирует рассмотрение представляемых в ЮНЕСКО случаев и вопросов, касающихся предполагаемых нарушений прав человека в пределах ее компетенции. Процедура, касающаяся сообщений, носит строго конфиденциальный характер и имеет целью достижение взаимоприемлемого урегулирования с соответствующим государством. В дополнение к вышесказанному следует

отметить, что, согласно установившейся практике, Генеральный директор может в рамках права на принятие мер, которое предоставлено ему резолюцией 19 С/12.1, лично предпринимать различные действия гуманитарного характера в пользу лиц, являющихся предполагаемыми жертвами нарушений прав человека в пределах компетенции ЮНЕСКО, в случаях, которые требуют срочного рассмотрения¹.

Правовые основы контроля за соблюдением прав человека в области трудовых отношений содержатся в Уставе Международной организации труда. Контрольный механизм МОТ состоит из двух процедур: процедуры докладов по конвенциям (ратифицированным и нератифицированным) и рекомендациям МОТ, направляемым государствами-членами, а также процедуры жалоб о несоблюдении государствами-членами МОТ принятых на себя международных обязательств. Такими жалобами являются: представления, касающиеся соблюдения ратифицированных конвенций МОТ; жалобы относительно соблюдения ратифицированных конвенций МОТ; жалобы относительно нарушения принципа свободы объединения; жалобы о неисполнении обязательства по представлению конвенций и рекомендаций МОТ компетентными органами власти. Все органы МОТ в различной степени задействованы в осуществлении механизма контроля: Административный совет, Международная конференция труда, Международное бюро труда. Особую роль играет Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций, Комитет Конференции по применению конвенций и рекомендаций, Комитет по свободе объединения Административного совета, специально создаваемые комиссии по расследованию².

В соответствии с рядом международных договоров были созданы органы, осуществляющие контроль за соблюдением положений данных международно-правовых актов. В соответствии с Международным пактом о гражданских и политических правах и Протоколом 1976 г. был учрежден Комитет по правам человека. Комитет наделен полномочиями рассматривать сообщения какого-либо государства-участника о нарушении другим государством-участником положений Пакта

¹ Проект стратегии ЮНЕСКО по правам человека: Документ ЮНЕСКО 32 С/57 // Генеральная конференция. 32-я сессия, Париж, 2003 г. С. 10. URL: http://www.unesco.ru/files/docs/draft_unesco_strategy_on_human_rights_rus.pdf (дата обращения: 07.05.2008)

² Гликман О.В. Итоги деятельности МОТ в области международной защиты прав человека в сфере труда // Россия и международное право: материалы международной конференции, посвященной 100-летию Ф.И. Кожевникова. М.: «МГИМО-Университет», 2006. С. 207–208.

(при этом предусматривается право государства признать компетенцию Комитета по таким делам). Важным дополнением, внесенным Протоколом 1976 г., является возможность подачи в Комитет индивидуальных жалоб. Комитет также рассматривает доклады государств-участников о мерах, принятых по реализации положений Пакта.

В отличие от Пакта о гражданских и политических правах, Пактом об экономических, социальных и культурных правах не было предусмотрено создание соответствующего комитета в качестве контрольного органа и тем более не предусматривалось создание органа, который мог рассматривать индивидуальные жалобы. Только в 1985 г. резолюцией ЭКОСОС был учрежден Комитет по экономическим, социальным и культурным правам. Процедура контроля, осуществляемого Комитетом, сводится к рассмотрению докладов государств – участников Пакта и даче соответствующих рекомендаций³. Многие юристы-международники полагают, что такой дисбаланс в контрольных механизмах обоих Пактов свидетельствует о менее значительной роли экономических, социальных и культурных прав. В качестве оправдания отсутствия процедуры подачи индивидуальных жалоб приводился тот факт, что положения о правах второго поколения изложены не так четко, как в статьях Пакта, закрепившего права первого поколения⁴. Однако соответствующая рабочая группа по разработке дополнительного протокола⁵ к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах, предусматривающего такую процедуру, все же была создана, хотя ее работа не привела к какому-либо результату.

Контроль в области защиты прав человека осуществляют также и другие комитеты, учрежденные на основании международных

³ Committee on Economic, Social and Cultural Rights. Monitoring of the economic, social and cultural rights, URL: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/index.htm> (last access date: 07.05.2008)

⁴ Report of the open-ended working group to consider options regarding the elaboration of an optional protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights on its first session, Geneva, 23 February-5 March 2004. E/CN.4/2004/44/Economic and Social Council/Commission on Human Rights. P. 6, URL: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G04/120/29/PDF/G0412029.pdf?OpenElement> (last access date: 07.05.2008)

⁵ См. Документ ООН: Elements for an optional protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Analytical paper. E/CN.4/2006/WG.23/2. 30/11/2005// Economic and Social Council/Commission on Human Rights, URL: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/164/64/PDF/G0516464.pdf?OpenElement> (last access date: 07.05.2008)

договоров в области защиты прав человека, которым государства обязаны представлять доклады о соблюдении положений соответствующего договора. В ряде международно-правовых актов предусматривается также и процедура подачи жалоб. Комитет по правам ребенка учрежден согласно Конвенции о правах ребенка 1989 г. Комитет против пыток действует на основании Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 г. В соответствии с Конвенцией о ликвидации дискриминации в отношении женщин 1979 г. осуществляет свою деятельность Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин. Комитет по ликвидации всех форм расовой дискриминации был образован согласно Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 г., а Комитет по защите прав всех трудящихся мигрантов и членов их семей – согласно Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г.⁶ Сравнительно недавно была принята Конвенция о правах инвалидов 2006 г. вместе с Факультативным протоколом (вступили в силу 3 мая 2008 г.)⁷, предусматривающие создание Комитета по правам инвалидов. К компетенции Комитета относится рассмотрение докладов государств и индивидуальных жалоб, а также проведение расследования нарушений прав инвалидов. 20 декабря 2006 г. Генеральной Ассамблеей ООН была утверждена Международная конвенция для защиты всех лиц от насильственных исчезновений, которая к настоящему моменту не вступила в силу⁸. Конвенция предусматривает создание контрольного механизма – Комитета по насильственным исчезновениям, который рассматривает доклады государств – участников Конвенции о мерах, принятых в связи с реализацией ее положений; просьбы о розыске и установлении места нахождения исчезнувших лиц, поданных родственниками исчезнувших лиц, их законными

⁶ См. кас. процедур рассмотрения жалоб в рамках различных органов ООН: Процедуры представления и рассмотрения жалоб в связи с нарушениями прав человека, <http://www.un.org/russian/hr/complaints/procedures1.htm>. Необходимо учитывать, что данным материалом можно пользоваться только с учетом соответствующих недавних изменений, в частности, касающихся создания Совета по правам человека.

⁷ По состоянию на 02.10.2008 г. участниками Конвенции о правах инвалидов является 41 государство (25 государств являются участниками Факультативного протокола к Конвенции), 137 государств только подписали Конвенцию (Факультативный протокол к Конвенции подписали 78 государств).

⁸ По состоянию на 02.10.2008 г. участниками Конвенции являются 5 государств, а подписали Конвенцию 78 государств.

представителями; индивидуальные жалобы и сообщения государства-участника о несоблюдении Конвенции другим государством-участником. Комитет также уполномочен организовывать посещение государства-участника при поступлении информации о серьезных нарушениях на его территории.

Среди наиболее эффективных региональных механизмов защиты прав человека является Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ). ЕСПЧ уполномочен рассматривать жалобы, поданные против государств – членов Совета Европы другими государствами-членами, физическими лицами и неправительственными организациями.

ЕСПЧ уполномочен рассматривать индивидуальные жалобы при соблюдении определенных условий. Во-первых, нарушителем должно выступать государство – член Совета Европы. ЕСПЧ компетентен рассматривать жалобу, если действия, нарушающие права человека, могут быть вменены государству. Во-вторых, речь должна идти о нарушении положений Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. В-третьих, нарушения должны быть совершены в пределах юрисдикции государства-нарушителя. В-четвертых, государства-нарушители несут ответственность только за действия, имевшие место после вступления Конвенции в силу в отношении данного государства. Кроме того, частное лицо должно доказать, что оно является жертвой нарушения, и должно исчерпать все внутренние средства правовой защиты, а также соблюсти определенный срок, в течение которого необходимо подать жалобу. Все эти требования получили широкую трактовку в судебной практике ЕСПЧ. То же самое утверждение справедливо и в отношении толкования прав, закрепленных Конвенцией и 14 Протоколами к ней. Так, ЕСПЧ признает в ряде случаев не только обязанность государств воздерживаться от нарушений прав человека (в частности, права на жизнь, на уважение частной жизни), но и наличие определенных позитивных обязательств, которые могут состоять в принятии соответствующего законодательства или создании эффективной системы органов для защиты прав граждан, а в ряде случаев и в принятии превентивных мер⁹.

⁹ Affaires: «Marckx» du 13.06.1979/A31. § 31; «Airey» du 06.02.1981/ A41. § 32; «Guerra et al. : 19.02.1998/ Recueil 1998-I. § 58;»L.C.B»: Arrêt du 09.06.1998 / Recueil des arrêts et décisions 1998-III. P. 1403, § 36;»Dujardin»: Décision du 02.09.1991/Hudoc; «Streletz, Kessler et Krenz»: Arrêt du 22.03.2001/ Recueil des arrêts et décisions 2001-II. § 86; «Teren Aksakal»: Arrêt du 11.09.2007/ Hudoc. § 84; «Osman»: Arrêt du 28.10.1998/ Recueil 1998-VIII. § 115, 116; Pettiti L-E. La Convention européenne des droits de l'homme,

Еще одним примером эффективного сотрудничества европейских государств в области гуманитарных вопросов является Европейский союз. С момента образования Европейских сообществ, однако, правам человека уделялось не такое уж большое внимание, поскольку данные организации имели несколько иные цели. Сообщества создавались как сугубо экономические или специализированные интеграционные объединения. Кроме того, проблематика прав человека на региональном уровне оказалась полностью в ведении Совета Европы. Однако постепенно в ЕС правам человека стало уделяться все большее и большее внимание благодаря практике Суда ЕС. Благодаря деятельности Суда было признано, что Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод является частью права ЕС, а общим ориентиром для толкования принципа защиты прав человека по праву ЕС должны служить конституционные традиции государств-членов¹⁰.

Действительно, ранее непосредственно в самих учредительных актах ЕС содержались весьма ограниченные положения о правах человека. Однако ситуация должна кардинально измениться с вступлением в силу Лиссабонского договора. В Договоре предусмотрено положение об императивном характере положений Хартии основных прав Европейского союза, а также о присоединении ЕС к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Что касается ОБСЕ, то в рамках данной региональной международной организации сотрудничество государств в области защиты и поощрения прав человека осуществлялось посредством проведения саммитов, на которых принимались соответствующие акты рекомендательного характера. Уже к началу 1990-х годов Организация располагала весьма обширным каталогом обязательств в области человеческого измерения. Однако события, подобные распаду бывшей Югославии и Советского Союза, вынудили государства-участники пересмотреть роль СБСЕ в области человеческого измерения. Одним из аспектов этого процесса было создание нескольких учреждений, предназначенных для содействия соблюдению и мониторинга обязательств в области человеческого измерения: Бюро по свободным выборам (впоследствии

«Commentaire article par article»/L.-E. Pettiti, E. Decaux, P.-H. Imbert. Paris: Éd. Economica, 1999. P. 307.

¹⁰ Энтин М.Л. Защита и обеспечение прав человека по праву Евросоюза // Лекции по актуальным проблемам международного и европейского права. СПб: СКФ «Россия-Нева», 2004. С. 214.

Бюро по демократическим институтам и правам человека), Верховный комиссар по делам национальных меньшинств, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации.

Государства – участники ОБСЕ также приняли решение расширить прежние обязательства в области человеческого измерения, обратившись к некоторым новым проблемам. Среди таких проблем – агрессивный национализм, расизм, шовинизм, ксенофобия и антисемитизм, тяжелое положение европейских рома и синти (цыган), незаконная миграция, роль средств массовой информации в демократическом обществе и др.

Некоторые государства-участники также были побуждены трансформировать свои политические обязательства в правовые нормы национального законодательства и совершенствовать правоприменительную практику в области прав человека. Вместе с тем важно отметить, что ОБСЕ не имеет механизмов рассмотрения индивидуальных жалоб на нарушения каких-либо прав и основных свобод человека и их защиты международно-правовыми средствами. Одновременно это не лишает неправительственные организации возможностей обращения в структуры ОБСЕ и привлечения ее внимания к фактам (ситуациям) нарушения прав человека в той или иной стране и объединения усилий для обеспечения прав человека¹¹.

Уставом Содружества Независимых Государств (СНГ) 1993 г. предусмотрено создание Комиссии по правам человека. Положение о Комиссии по правам человека является составной частью Конвенции СНГ о правах и основных свободах человека 1995 г. Комиссия является консультативным органом СНГ и наблюдает за выполнением обязательств по правам человека государствами-членами.

По сравнению с контрольными механизмами, существующими в Европе, система защиты прав человека, созданная в рамках ОАГ и Африканского союза, признается зачастую малоэффективной. С 1959 г. в ОАГ действует Межамериканская комиссия по правам человека. На протяжении многих лет Комиссия осуществляла свою деятельность исключительно на основе Американской декларации прав и обязанностей человека. Со вступлением в силу Американской конвенции о правах человека 1969 г. сложилась противоречивая ситуация: Комиссия вынуждена применять Конвенцию только в отношении

¹¹ Азаров А., Ройтер В., Хюфнер. Права человека: международные и российские механизмы защиты. М.: Московская школа прав человека, 2003. С. 275–276.

государств, ратифицировавших ее, в отношении не ратифицировавших ее государств применима только Декларация¹². Комиссия, в частности, разрабатывает рекомендации в отношении прав человека, рассматривает жалобы частных лиц и неправительственных организаций. По итогам рассмотрения жалоб Комиссия готовит доклад, который может затем быть передан в Межамериканский суд по правам человека, который был учрежден в соответствии с Американской конвенцией о правах человека. Передавать дела в Суд уполномочены только государства-члены и Комиссия. Решения Суда носят обязательный характер. Соответственно, на те государства, которые не являются участниками Конвенции, не распространяется компетенция Суда, но зато нарушения прав человека такими государствами могут рассматриваться Комиссией.

Подобный двухуровневый механизм функционирует и в рамках Африканского союза. Африканская комиссия по правам человека обладает полномочиями толковать Африканскую хартию прав человека и народов, осуществлять исследовательские функции, рассматривать дела о нарушении государствами-участниками положений Хартии, по результатам рассмотрения которых она готовит доклад. Что касается Африканского суда по правам человека и народов, то, с одной стороны, он уполномочен выносить консультативные заключения по вопросам толкования, а с другой стороны, Суд может рассматривать жалобы от Комиссии, государств-членов и африканских межправительственных организаций. Индивидуальные жалобы Суд рассматривает, только при условии, что государство – участник Протокола об учреждении Суда направит соответствующее заявление о признании компетенции Суда по этому вопросу (статья 34).

В рамках Организации Исламская конференция (ОИК) предусмотрено создание органа по защите прав человека. В силу статьи 15 Устава учреждается Независимая постоянная комиссия по правам человека. Однако функции Комиссии, перечисленные в данной статье, не позволяют сделать вывод о возможности эффективной и реальной защиты прав человека с помощью этого органа. Комиссия поощряет гражданские, политические и экономические, социальные и культурные права,

¹² Лукьянцев Г.Е. Европейские стандарты в области прав человека: Теория и практика функционирования Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. М.: Звенья, 2000. URL: <http://www.memo.ru/library/books/lukjanc/Chapt5.htm#bot13> (дата обращения: 07.05.2008).

защищаемые согласно договорам и декларациям Организации и международными документами о правах человека в соответствии с исламскими ценностями¹³.

Таким образом, анализ существующих международно-правовых актов в области защиты прав человека и механизмов защиты и поощрения прав человека, созданных на их основе, показывает, что наибольших успехов в рассматриваемой области добились европейские государства, в которых с давних времен развивалась концепция прав человека. Однако концепция прав человека продолжает свое развитие и в современное время, как на доктринальном, так и на нормотворческом уровне.

Во-первых, все чаще, особенно на Западе, говорят о появлении новых прав человека. Речь идет прежде всего о так называемых правах «четвертого поколения». Единства мнений по поводу того, какие конкретно права входят в данное поколение, не существует. Некоторые ученые утверждают, что к ним относятся права, связанные с проведением биомедицинских исследований¹⁴, или права, которые возникают в связи с развитием науки¹⁵. Существует мнение, что к данному поколению относятся права, связанные с развитием информационного общества¹⁶, или права женщин, право на доступ к информации, право на общение¹⁷. Кроме того, в российской доктрине международного права получила распространение теория личностных (соматических) прав. К данной категории прав относится право человека распоряжаться своим телом, включая право на клонирование. При этом упоминается, что эти права не поддаются традиционной классификации¹⁸.

Однако в международно-правовых актах вышеуказанные права не получили юридико-формального закрепления. Неююходоимо отметить, что зарубежные юристы и ученые относятся к концепции прав

¹³ Charter of the Organization of the Islamic Conference adopted by the Third ICFM in 1972. URL: <http://www.oic-oci.org/oicnew/is11/english/Charter-en.pdf> (last access date: 07.05.2008).

¹⁴ Цит. по: Головистикова А.Н., Грудцына Л.Ю. Права человека: Учебник. М.: Эксмо, 2006. С. 60.

¹⁵ Vayre P., Vannineuse A.. Le risque annoncé de la pratique chirurgicale. Complications, dommages, responsabilité, indemnisation. Springer, 2003. P. 175.

¹⁶ Цит. по: Головистикова А.Н., Грудцына Л.Ю. Указ. соч. С. 60.

¹⁷ Claude R.P., Weston H.B.. Human rights in the world community: issues and action / R.P. Claude, H.B. Weston. University of Pennsylvania Press, 2006. P. 26.

¹⁸ Кас. личностных (соматических) прав см.: Ковлер А.И. Антропология права: Учебник для вузов. М.: НОРМА, 2002. С. 425.

человека «четвертого поколения» более благосклонно. С этой точки зрения представляет интерес мнение судьи ЕСПЧ Маркуса-Хелмонса в деле Кипр против Турции, в котором судья обращает внимание на то, что с развитием науки могут возникать новые угрозы человеческому достоинству и что необходимо отдавать себе в этом отчет. Возникшее в связи с научным прогрессом «четвертое поколение прав человека», нашедшее отражение в Конвенции о правах человека и биомедицине 1997 г., нуждается в правовой защите и может быть защищено в рамках права на жизнь (статья 2 Конвенции 1950 г.)¹⁹.

Вышеуказанные вновь возникающие права человека могут быть обеспечены правовой защитой в международных судах, таких как ЕСПЧ, а также в рамках ЕС. В рамках ЕС была принята и действует Хартия основных прав ЕС, которая уже содержит положения о защите личной неприкосновенности лица (*integrity of the person*) в области биологии и медицины, что отражает современные тенденции развития общей концепции прав человека.

Во-вторых, в настоящее время все большее внимание уделяется государствами правам коренных народов. Активная деятельность в данном направлении ведется в рамках ООН. Ранее нами уже упоминался Постоянный форум по вопросам коренных народов, в рамках которого продолжают обсуждаться проблемы коренных народов, касающиеся, в частности, и прав человека. Форум работает в тесном сотрудничестве со Специальным докладчиком по вопросам коренных народов Совета по правам человека²⁰.

В 2007 г. была принята Декларация ООН о правах коренных народов²¹, которая содержит минимальные стандарты для обеспечения выживания, уважения достоинства и благополучия коренных народов мира, как говорится в самой Декларации. В документе провозглашены права коренных народов на полное осуществление прав человека, право на самоопределение, право сохранять и укреплять свои особые политические, правовые, экономические, социальные и культурные институты, право на гражданство, коллективное право на жизнь в ус-

¹⁹ Cyprus v. Turkey: Judgment of 10.05.2001/ Hudoc. P. 129.

²⁰ Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people. Mandate. URL: <http://www2.ohchr.org/english/issues/indigenous/rapporteur/mandate.htm> (last access date: 09.05.2008).

²¹ Декларация ООН о правах коренных народов: Резолюция ГА ООН от 13.09.2007 № 61/295. URL: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/512/09/PDF/N0651209.pdf?OpenElement> (last access date: 09.05.2008).

ловиях свободы, мира и безопасности в качестве самобытных народов, право не подвергаться принудительной ассимиляции или воздействию в целях уничтожения их культуры, право на соблюдение и возрождение своих культурных традиций и обычаев, право определять приоритеты и разрабатывать стратегии в целях осуществления своего права на развитие, право на сохранение и охрану окружающей среды и производительной способности их земель или территорий и ресурсов.

В том же году Совет по правам человека продлил мандат специальной процедуры по правам коренных народов, которая была организована еще при существовании Комиссии ООН по правам человека. В рамках данной процедуры Специальный докладчик должен представлять годовые отчеты по вопросам прав коренных народов, он вправе посетить соответствующую страну с целью изучения ситуации с правами коренных народов, осуществляет обмен информацией с правительствами, содействует реализации рекомендаций, включенных в отчет²². В декабре 2007 г. Совет по правам человека принял резолюцию об учреждении Экспертного механизма по правам коренных народов, состоящего из пяти экспертов, которые должны проводить исследования и давать консультации на их основе²³.

Помимо этого в феврале 2008 г. в ООН были одобрены Указания по вопросам коренного населения, которые должны оказать помощь государствам включить соответствующие положения о коренных народах в различные программы²⁴.

В-третьих, в рамках ООН в настоящее время осуществляется реформа механизмов защиты и поощрения прав человека – прекратила свою деятельность Комиссия ООН по правам человека. Вместо нее был учрежден Совет по правам человека.

Решение о создании нового органа было связано с неэффективностью работы Комиссии. Критика деятельности Комиссии состояла, в частности, в следующем. Во-первых, критиковался сам принцип ее организации как межправительственного органа, в котором равномерно

²² Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people. URL: <http://www2.ohchr.org/english/issues/indigenous/rapporteur/> (last access date: 09.05.2008).

²³ Expert mechanism on the rights of indigenous peoples: Resolution of 14.12.2007 No. 6/36. URL: http://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/resolutions/A_HRC_RES_6_36.pdf (last access date: 09.05.2008).

²⁴ Indigenous Peoples. URL: <http://www2.ohchr.org/english/issues/indigenous/index.htm> (last access date: 09.05.2008).

представлены все регионы мира, независимо от того, соблюдаются ли на деле отдельными государствами-членами международные стандарты защиты прав человека. На сессии Комиссии в апреле 2005 г. Коффи Аннан, в то время еще являвшийся Генеральным секретарем ООН, в качестве существенного недостатка Комиссии назвал политическую ангажированность ее членов, их избирательность в подходе к проблемам и неприкрытое лоббирование интересов своих и союзных с ними государств²⁵. Другой проблемой, которую обычно упоминают, являлась конфронтация, сопровождавшая обсуждение положения в области прав человека в отдельных странах. При этом права человека как таковые отходили на второй план²⁶. Складывалась ситуация, когда деятельность Комиссии бросала тень на репутацию ООН в целом.

В ходе дискуссий было принято решение о создании нового органа: Совета по правам человека, который и был учрежден в 2006 г. резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН. Совет был создан в качестве вспомогательного органа Генеральной Ассамблеи, который состоит из 47 членов, избираемых Генеральной Ассамблеей на основе принципа справедливого географического распределения, и должен рассматривать случаи серьезного нарушения прав человека и давать рекомендации. В силу Резолюции Совет в течение года после своей первой сессии должен был пересмотреть и, в случае необходимости, улучшить существовавшие в рамках Комиссии процедуры, что и было сделано²⁷.

Необходимо отметить, что Совет успешно воспользовался возможностью повысить эффективность процедур, действовавших в период существования Комиссии по правам человека. Как указывалось выше, в рамках Совета действуют Процедура рассмотрения жалоб, созданная Советом на основе «Процедуры 1503», значительно оптимизированная в результате учреждения двух рабочих групп; специальные процедуры, которые также подверглись пересмотру, и наконец, новая процедура универсального периодического обзора.

В-четвертых, в настоящее время отмечается расширение компетенции международных судов в решении проблем защиты прав человека,

²⁵ Комиссия ООН по правам человека: устранить нельзя реформировать / Ред.-сост. Л. Резниченко // Российский бюллетень по правам человека. 2005. Вып. 20. С. 92.

²⁶ Рильский В. С упором на права. Россия сдает экзамен ооновским экспертам весной следующего года // Российская газета. 2008. 8 апреля. С. 7.

²⁷ Human Rights Council: Resolution of UN General Assembly of 15.03.2006 No.60/251. URL: http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/A.RES.60.251_En.pdf (last access date: 09.05.2008).

а также увеличение числа контрольных механизмов в области защиты прав человека. Выше уже упоминалось о роли Суда ЕС в этой связи. Благодаря его судебной практике нормы о защите и поощрении прав человека приобрели существенный вес, несмотря на то что первоначально сообщества не были ориентированы на защиту прав человека.

Вышеуказанная тенденция находит свое отражение и в деятельности ЕСПЧ. ЕСПЧ всегда стремился давать наиболее широкое толкование статьям Конвенции 1950 г. В связи с появлением новых прав человека, о которых говорилось выше, встает вопрос о возможности их защиты в рамках ЕСПЧ. С учетом такой практики не вызывает сомнения тот факт, что дела, связанные с клонированием, биомедицинскими исследованиями, входят в компетенцию ЕСПЧ. Параллельно в рамках Совета Европы ведется работа по оптимизации деятельности ЕСПЧ²⁸.

Что касается других контрольных органов универсального характера, то их число в ближайшем будущем увеличится. Напомним, что в 2006 г. были приняты конвенции, предусматривающие учреждение двух новых комитетов – Комитета по правам инвалидов и Комитета по насильственным исчезновениям. Хотя по эффективности эти органы и другие аналогичные им конвенционные органы уступают ЕСПЧ, все же потенциальное увеличение их числа свидетельствует о намерении большинства государств обеспечить соблюдение прав человека в различных областях.

В-пятых, вопросы международной защиты и поощрения прав человека привлекают все большее внимание со стороны международного сообщества. Об этом свидетельствуют, в частности, недавние события. Государства – участники ЕС приняли текст Лиссабонского договора, который предусматривает придание обязательной юридической силы положениям Хартии основных прав ЕС. В Договоре также выражено намерение присоединения ЕС к Конвенции 1950 г. В то же время Совет Европы принял Протокол № 14 к данной Конвенции, в котором предусматривается возможность присоединения ЕС к Конвенции. Протокол на настоящий момент проходит процедуру ратификации в соответствующих государствах и еще не вступил в силу.

В-шестых, в случае возникновения ситуаций, связанных с систематическим, массовым и грубым нарушением прав человека в каком-либо государстве («гуманитарной катастрофы»), некоторые государства

²⁸ См., в частности, Протокол № 14 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод 2004 г.

признают допустимым вмешаться во внутренние дела такого государства с целью прекращения таких нарушений («гуманитарная интервенция»). Авторы полагают, что подобная практика защиты и поощрения прав человека противоречит международному праву и является недопустимой.

Россия всегда заявляла о своей приверженности защищать и поощрять основные права и свободы человека и гражданина, как это закреплено в Конституции РФ 1993 г. В тексте Конституции РФ закреплён подробный перечень прав и свобод, который включает гражданские, политические, экономические, социальные и культурные права. В развитие конституционных положений принимаются федеральные законы, которые подробно регламентируют вопросы пользования и защиты прав человека и гражданина. Однако на практике часто встречаются ситуации, связанные с несоответствием положений некоторых нормативно-правовых актов РФ положениям Конституции и международным договорам РФ. В этой связи Верховный суд РФ, дал разъяснения о неприменении нормативных актов, противоречащих Конституции. Важным моментом является тот факт, что Верховный суд признаёт возможность, хотя и при определенных условиях, прямого действия Конституции.

В России сформирована и действует судебная система, с помощью которой обеспечивается защита прав и свобод человека в той или иной области с учетом подсудности и подведомственности, предусмотренных законодательством РФ. Существуют и внесудебные механизмы защиты, например институт уполномоченного по правам человека, а также такие государственные органы, как органы внутренних дел и прокуратура.

Несмотря на существование различных механизмов защиты прав человека и предусмотренные гарантии их соблюдения, положение с правами человека в России остается сложным и неоднозначным. Во многом показательны в этом отношении данные, содержащиеся в докладах Уполномоченного по правам человека РФ. Изучение данных докладов показывает, что нарушения прав граждан в различных сферах не уменьшаются. Так, в последнем Докладе о деятельности Уполномоченного по правам человека РФ за 2007 г. приводятся следующие данные о нарушениях прав человека за отчетный период²⁹.

²⁹ О деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в 2007 г.: Доклад от 12.02.2008, <http://ombudsman.gov.ru/doc/ezdoc/07.shtml> (дата

Практически каждая вторая жалоба приходится на нарушения прав человека, совершаемые должностными лицами в процессе охраны общественного порядка. Каждая третья жалоба приходится на нарушения социальных прав граждан в сфере жилищного законодательства и социального обеспечения. Примерно каждая шестая жалоба приходится на нарушения прав граждан в экономической сфере. Только каждая тридцатая жалоба подается заявителями на нарушение их политических прав. Доля жалоб, связанных с вопросами реабилитации и восстановления прав репрессированных и депортированных в советский период народов, в отчетном году слегка снизилась, однако решение этих вопросов дается органам государственной власти РФ с огромным трудом. Вопросам реализации права на получение образования, доступа к культурным ценностям, в том числе к памятникам истории и культуры, была посвящена в отчетном году примерно каждая двухсотая жалоба.

В Докладе затронуто большое количество проблем, возникающих при реализации прав человека в России. Речь идет, в частности, о следующих проблемах.

Во-первых, большую обеспокоенность вызывает положение инвалидов. В целях дальнейшего совершенствования законодательства, призванного обеспечить права инвалидов, Уполномоченный по правам человека РФ обратился к Президенту РФ с предложением ускорить процесс подписания и ратификации Россией Конвенции ООН о правах инвалидов 2006 г. и Факультативного протокола к ней. В апреле 2007 г. официальные тексты указанных международных актов были направлены Министерством здравоохранения и социального развития РФ для межведомственной проработки вопроса об их подписании и ратификации Россией. 24 сентября 2008 г. министр иностранных дел РФ Сергей Лавров от имени РФ подписал текст Конвенции ООН о правах инвалидов.

Во-вторых, существуют серьезные проблемы, связанные с пенсионным обеспечением граждан РФ. В связи с этим государство должно безотлагательно предпринять все необходимые меры для того, чтобы хотя бы приблизить размер российских трудовых пенсий к стандартам МОТ.

В-третьих, в Докладе указывается на существование проблемы неисполнения судебных решений не только национальных судебных

органов РФ, но и постановлений ЕСПЧ, которая стала предметом обсуждения на специальных совещаниях, проведенных с декабря 2006 г. по март 2007 г. во всех федеральных округах с участием руководства субъектов РФ и представителей Администрации Президента России. Была высказана идея о формировании своеобразного «национального фильтра» – инстанции, которая проверяла бы все подаваемые в ЕСПЧ жалобы. Был разработан проект закона, в соответствии с которым Верховный Суд РФ предлагается наделить полномочиями по рассмотрению обращений граждан в отношении государства. Целью заявленных нововведений является создание механизма, при котором граждан в тех случаях, когда судебное решение по какому-то вопросу не выполняется или слишком затягивается, мог бы обратиться в суд о выплате ему компенсации за нарушение статьи 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, гарантирующей право каждого на справедливое судебное разбирательство в разумный срок.

В-четвертых, в Докладе затрагивается вопрос о введении ювенальной юстиции. Внедрение ювенальной юстиции в ряде регионов России показало целесообразность именно такого комплексного подхода, как к профилактике правонарушений несовершеннолетних, так и к реабилитации тех из них, кто совершил правонарушение. Проект Федерального конституционного закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон «О судебной системе РФ» в части введения ювенальных судов Государственная Дума РФ приняла в первом чтении еще 15 февраля 2002 г. Спустя пять с лишним лет этот важный законопроект остается без движения. Между тем следует понимать, что просто учредить ювенальные суды в системе судов общей юрисдикции недостаточно. Потребуется принять еще и федеральный конституционный закон о полномочиях, порядке образования и деятельности ювенальных судов. В противном случае в отношении несовершеннолетних не будет соблюдаться часть 1 статьи 47 Конституции РФ, гарантирующая право гражданина на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которого оно отнесено законом.

В-пятых, практика Уполномоченного по правам человека РФ свидетельствует о востребованности права на судебную защиту среди населения. Люди все чаще обращаются в суд для решения своих проблем.

В-шестых, в Докладе сделан вывод о ряде успехов реформы миграционного законодательства РФ, в результате которой был отменен

целый ряд архаичных бюрократических препятствий для легализации лиц указанных категорий на территории России.

Как мы видим, попытки разрешения проблем соблюдения и защиты прав человека в России предпринимаются, однако являются недостаточными и зачастую малоэффективными. При этом в целом можно отметить повышение правовой культуры и правосознания среди населения страны, а значит и способностей защищать свои права самостоятельно, а не только надеяться на помощь государства.

* * *

Таким образом, международное право защиты и поощрения прав человека продолжает развиваться как на доктринальном, так и на нормотворческом уровне. Изучение истории становления концепции прав человека показывает, что со временем происходит все большее расширение прав человека и в настоящее время интерес к данной проблематике продолжает расти, что выражается в стремлении как можно более полно регламентировать различные аспекты защиты прав человека. В настоящее время разработано и принято значительное число международно-правовых актов по данной проблематике, которые предусматривают создание различных контрольных органов, как судебных, так и несудебных. Наиболее эффективными из всех существующих механизмов защиты прав человека следует признать ЕСПЧ и Суд ЕС, хотя первоначально роль последнего в защите прав человека не была значительной.

На современном этапе происходят серьезные изменения в существующей системе защиты прав человека не только на универсальном, но и на региональном уровне. С одной стороны, на универсальном уровне создаются новые органы по контролю за соблюдением прав человека и их защите, а также новые процедуры. С другой стороны, на региональном уровне внимание государств сосредоточено в большей степени на повышении эффективности существующих механизмов и оптимизации их деятельности. В той или иной степени все международное сообщество оказалось затронутым такими проблемами, как появление новых угроз в отношении прав и свобод человека в связи с развитием науки и техники. Кроме того, вызывает обоснованное беспокойство практика отдельных государств в отношении вмешательства во внутренние дела других государств в целях защиты прав человека – гуманитарная интервенция.

Проблемы, которые необходимо решать международному сообществу, касаются и России, где положение с правами человека остается во многом неутешительным.

Все вышесказанное позволяет нам сделать вывод о том, что международное право защиты и поощрения прав человека продолжает развиваться и проблематика прав человека будет оставаться актуальной еще долгое время.

Библиографический список

Азаров А. Права человека: международные и российские механизмы защиты / А. Азаров, В. Ройтер, Хюфнер. М.: Московская школа прав человека, 2003.

Гликман О.В. Итоги деятельности МОТ в области международной защиты прав человека в сфере труда // Россия и международное право: материалы международной конференции, посвященной 100-летию Ф.И. Кожевникова. М.: «МГИМО-Университет», 2006. С. 198–211.

Головистикова А.Н., Грудцына Л.Ю. Права человека: Учебник. М.: Эксмо, 2006.

Декларация ООН о правах коренных народов: Резолюция ГА ООН от 13.09.2007 № 61/295, <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/512/09/PDF/N0651209.pdf?OpenElement>.

Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в 2007 г. от 12.02.2008, <http://ombudsman.gov.ru/doc/ezdoc/07.shtml>.

Ковлер А.И. Антропология права: Учебник для вузов. М.: Издательство НОРМА, 2002.

Комиссия ООН по правам человека: устранить нельзя реформировать / Ред.-сост. Л. Резниченко // Российский бюллетень по правам человека. 2005. Вып. 20.

Лукьянцев Г.Е. Европейские стандарты в области прав человека: Теория и практика функционирования Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. М.: Звенья, 2000. <http://www.memo.ru/library/books/lukjanc/Chapt5.htm#bot1>.

Проект стратегии ЮНЕСКО по правам человека: Документ ЮНЕСКО 32 С/57//Генеральная конференция. – 32-я сессия, Париж, 2003 г. http://www.unesco.ru/files/docs/draft_unesco_strategy_on_human_rights_rus.pdf.

Рильский В. С упором на права. Россия сдает экзамен ооновским экспертам весной следующего года // Российская газета. 8 апреля 2008 г.

Энтин М.Л. Защита и обеспечение прав человека по праву Евросоюза: Лекции по актуальным проблемам международного и европейского права. СПб: СКФ «Россия-Нева», 2004.

Affaire «Airey» du 06.02.1981/A41.

Affaire «Cyprus v. Turkey»: Judgment of 10.05.2001/ Hudoc.

Affaire «Dujardin»: Décision du 02.09.1991//Hudoc.

Affaire «Guerra et al.»: 19.02.1998/ Recueil 1998-I.

Affaire «L.C.B.»: Arrêt du 09.06.1998/ Recueil des arrêts et décisions 1998-III.

Affaire «Marckx» du 13.06.1979/A31.

Affaire «Osman»: Arrêt du 28.10.1998/ Recueil 1998-VIII.

Affaire «Streletz, Kessler et Krenz»: Arrêt du 22.03.2001/ Recueil des arrêts et décisions 2001-II.

Affaire «Teren Aksakal»: Arrêt du 11.09.2007//Hudoc.

Charter of the Organization of the Islamic Conference adopted by the Third ICFM in 1972, <http://www.oic-oci.org/oicnew/is11/english/Charter-en.pdf>.

Claude R.P., Weston H.B.. Human rights in the world community: issues and action / R.P.Claude, H.B.Weston. – University of Pennsylvania Press, 2006.

Committee on Economic, Social and Cultural Rights. Monitoring of the economic, social and cultural rights, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/index.htm>.

Elements for an optional protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Analytical paper. E/CN.4/2006/WG.23/2. 30/11/2005// Economic and Social Council//Commission on Human Rights, <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/164/64/PDF/G0516464.pdf?OpenElement>.

Expert mechanism on the rights of indigenous peoples: Resolution of 14.12.2007 No.6/36, http://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/resolutions/A_HRC_RES_6_36.pdf.

Human Rights Council: Resolution of UN General Assembly of 15.03.2006 No. 60/251.

Indigenous Peoples, <http://www2.ohchr.org/english/issues/indigenous/index.htm>.

Pettiti L-E. La Convention européenne des droits de l'homme, «Commentaire article par article»/L.-E. Pettiti, E. Decaux, P.-H. Imbert. – Paris: Éd. Economica. – 1999.

Report of the open-ended working group to consider options regarding the elaboration of an optional protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights on its first session, Geneva, 23 February-5 March 2004. E/CN.4/2004/44/Economic and Social Council//Commission on Human Rights<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G04/120/29/PDF/G0412029.pdf?OpenElement>.

Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people, <http://www2.ohchr.org/english/issues/indigenous/rapporteur>.

Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people, Mandate, <http://www2.ohchr.org/english/issues/indigenous/rapporteur/mandate.htm>.

Vayre P., Vannineuse A.. Le risque annoncé de la pratique chirurgicale. Complications, dommages, responsabilité, indemnisation / P. Vayre, A. Vannineuse. – Springer, 2003.

The International Law of Protection and Promotion of Human Rights: Past, Present and Future

Part 2

(Summary)

*Dmitri V. Ivanov**

*Elena V. Tarasyants***

In the second part of the article its authors continue their research in the field of International Law of Protection and Promotion of Human Rights. They analyze the mechanisms of control over execution of human rights within UNESCO and ILO. Furthermore a concise overview of conventional control bodies is given (Human Rights Committee, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Committee on the Rights of the Child etc.). The article describes international mechanisms for protection of human rights on the regional level. It also covers new trends and developments in the field of International Human Rights Law, e.g. establishment of new protection mechanisms and procedures (in particular Human Rights Council), emergence of new human rights, development of the concept of indigenous peoples' rights, reform of UN human rights protection mechanism, extension of international courts' competence, humanitarian intervention. The article also concerns situation with human rights in Russia.

Key words: human rights, individual complaints, humanitarian intervention.

* Dmitri V. Ivanov – Ph.D. in law, associate professor of the Chair of International Law, MGIMO–University MFA Russia. prof.ivanovdv@tochka.ru

** Elena V. Tarasyants – post-graduate student of the Chair of International Law, MGIMO–University MFA Russia. yelenavt@rambler.ru

МЕЖДУНАРОДНОЕ ГУМАНИТАРНОЕ ПРАВО

Международное гуманитарное право об ограничении воюющих в выборе методов ведения войны

*Котляров И.И.**

В статье акцентируется внимание на международно-правовых основах, устанавливающих ограничения и запреты по применению воюющими методами (способов) ведения войны, указывается, что в источниках и современной доктрине международного гуманитарного права не дается определения понятия «методы ведения войны», не проводится различие между «методами» и «средствами» уничтожения противника, что затрудняет квалификацию боевых действий воюющих государств в случае противоправного применения ими сил и средств.

Автор считает, что методы ведения войны различаются по ряду признаков и предлагает их классификацию в зависимости от критерия правомерности применения; объектов нападения (посягательства); пространственной сферы, в которой ведутся боевые действия.

Ключевые слова: международное гуманитарное право; запрещенные методы ведения войны; классификация методов ведения войны; правовое регулирование военных действий; воюющие стороны.

В вооруженных конфликтах воюющие государства в стремлении достигнуть победы используют различные методы и средства ведения войны, основной целью которых является полное уничтожение войск и вооружений противника, максимальное разрушение его сооружений и коммуникаций.

* Котляров Иван Иванович – к.ю.н., профессор кафедры прав человека и международного права Московского университета МВД России. ikotlyarov@mail.ru

В то же время международное гуманитарное право устанавливает принцип ограничения воюющих в выборе методов и средств ведения войны, с тем чтобы избежать излишних страданий, ничем не оправданных жертв среди мирного населения и воюющих, а также разрушений гражданских объектов в процессе вооруженных столкновений. Исходя из названного принципа, «единственная законная цель, которую должны иметь государства во время войны, состоит в ослаблении военных сил неприятеля» (преамбула Петербургской декларации 1868 г.)

Принцип ограничения воюющих в выборе методов и средств ведения войны впервые был закреплен в Конвенции о законах и обычаях сухопутной войны 1907 г., согласно которой «воюющие не пользуются неограниченным правом в выборе средств нанесения вреда неприятелю» (ст. XXII Положения о законах и обычаях сухопутной войны¹). Дальнейшее развитие этот принцип получил в Дополнительном протоколе I² к Женевским конвенциям 1949 г. о защите жертв войны, который определяет «право сторон, находящихся в конфликте, выбирать *методы* или *средства ведения войны* (курсив наш. – И.К.) не являющимся неограниченным» (ст. 35), а также во Втором протоколе 1999 г.³ к Гаагской конвенции о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта 1954 г., закрепляющем положение о том, что каждая сторона конфликта «принимает все практически возможные меры предосторожности при выборе средств и методов нападения, с тем чтобы избежать или свести к минимуму нанесение случайного ущерба культурным ценностям, находящимся под защитой в соответствии со статьей 4 Конвенции» (ст. 7 b).

В данной статье мы ограничимся рассмотрением вопроса о запрещенных методах ведения войны.

В действующих международно-правовых актах и современной доктрине международного гуманитарного права не содержится определение и не раскрывается содержание понятия «методы ведения войны», не проводится различие между методами и средствами уничтожения противника, что затрудняет квалификацию боевых действий воюющих

¹ См.: Действующее международное право в трех томах. Составители Колосов Ю.М. и Кривчикова Э.С. Т. 2. М., 1997. С. 581.

² Действующее международное право в трех томах. Указ. соч. С. 753.

³ Российский ежегодник международного права. 2004. Спецвыпуск. СПб., 2005. С. 191.

государств в случае противоправного применения ими таких методов и/или средств.

В своем труде, написанном в конце XIX века, профессор М. Догель, ссылаясь на Людера и других европейских ученых, под *способами ведения войны* подразумевал «все те действия, все те средства, при помощи которых комбатанты одной из воюющих сторон стараются уничтожить силу сопротивления другой; такими средствами ослабить сопротивление врага являются физическая сила, насильственные действия, хитрость и обман»⁴. То есть он не проводил различия между способами и средствами ведения войны.

В то же время этот ученый считал, что должны быть ограничения применения силы и обмана, которые воспрещают воюющим сторонам известные способы ведения войны, сопряженные с излишним насилием над человеческой личностью.

С учетом приведенного определения он предпринял попытку дать классификацию запрещенных средств ведения войны, закрепленных в международно-правовых документах того времени. Хотя М. Догель и применял термин «воспрещенные средства», однако, судя по целям и содержанию, вернее было бы их отнести к запрещенным методам ведения войны. Из них он выделял две группы:

А. Средства, воспрещенные как жестокие и причиняющие излишнее насилие личности: 1. *Дурное или жестокое обращение, поранение, убийство сдающегося или сдавшегося в плен неприятеля.* 2. *Отказ сдающемуся врагу в пощаде или объявление заранее, что пощада не будет ни принята, ни дарована известному врагу.* 3. *Вероломное убийство неприятеля, объявление известного неприятельского лица вне закона и назначение известной платы за его голову.* 4. *Употребление комбатантами на войне известного рода оружия, без нужды увеличивающего страдания раненых или делающего каждую рану смертельной* (речь шла о запрещении еще в Средние века арбалетов, цепных, каленых ядер, ружейной картечи и др. – Примеч. наше. И.К.). 5. *Употребление на войне в качестве комбатантов диких и полудицилизованных народов, которым чужды современные понятия гуманности и обязательности для военных соблюдения известных обычаев и законов войны.* 6. *Осада и бомбардировка укрепленных городов допускается, но под условием всеми мерами стараться ограничиваться обстреливанием*

⁴ Догель М. Юридическое положение личности во время сухопутной войны. Комбатанты. Казань, 1894. С. 256.

одних укреплений, не нанося вреда мирному населению, не направляя огонь на общественные здания, в особенности обозначенные флагом Красного Креста.

Б. Средства вредить неприятелю, воспрещенные как вероломные:

1. Пользоваться прикрытием отличительными знаками Красного Креста для чисто военных целей и вообще для всяких целей, кроме тех, для которых существует самый институт Красного Креста и принятый международным соглашением отличительный внешний знак этого института. 2. Действием вероломным является всякое насилие со стороны комбатантов над лицами или вещами (зданиями), служащими делу оказания помощи раненым и прикрытыми знаками Красного Креста. 3. Злоупотребление парламентским флагом и всякое насилие над личностью парламентаря. 4. Нарушение заключенных между воюющими сторонами положительных обязательств: свободных пропусков, даваемых известным лицам или вещам, и перемирий, и общих, и местных. 5. Всякое действие, носящее характер вероломного⁵.

Профессор Ф. Лист говорил лишь о средствах ведения войны, но также не давал им определения. Он отмечал, что воюющий вообще имеет право прибегать ко всем средствам, применение которых необходимо, чтобы сломать сопротивление неприятеля. При этом подчеркивал, что и в применении средств, признанных необходимыми, международное право поставило воюющим известные границы, которые, правда, в отдельных частях своих сильно оспариваются. И далее этот ученый выделял в качестве запрещенных действия воюющих, закрепленные в международно-правовых документах, принятых на Конференциях мира в 1899/1907., не проводя различия между средствами и методами (способами) ведения войны⁶.

Что касается освещения этой проблемы в современной литературе по международному гуманитарному праву, то в качестве примера можно сослаться на монографию профессора Ф. Кальсховена (Нидерланды), специально посвященную рассмотрению вопроса о методах и средствах ведения войны⁷. В ней автор не дает определений и классификации запрещенных методов и средств ведения войны. Правда, он называет

⁵ Догель М. Указ. соч. С. 256–280.

⁶ Лист Ф. Международное право в систематическом изложении. Перев. В.Э. Грабаря. Юрьев, 1917. С. 398–401.

⁷ См.: Кальсховен. Ограничения методов и средств ведения войны. М., 1994. С. 41–45, 107–114.

ряд методов ведения войны, запрещенных Гаагским положением о законах и обычаях сухопутной войны, и считает, что все без исключения ст. 37–42 Дополнительного протокола I закрепляют методы ведения войны⁸. Что касается методов ведения военных действий, запрещенных Женевскими конвенциями, то они им не рассматриваются.

Примечательно, что нередко авторы не отличают методов (способов) от средств ведения войны, а некоторые из них усматривают различие между равнозначными понятиями – способами и методами ведения войны.

Что же вкладывается в понятие «методы ведения военных действий»? Широко употребляемое слово «метод» дословно означает «способ» (курсив наш. – И.К.) теоретического исследования или практического осуществления чего-нибудь⁹. С учетом нашей проблематики более верным было бы использование второй части этой фразы – «практического осуществления чего-нибудь», ведь речь идет о практическом применении термина «методы» или равнозначного ему по смыслу слова «способы» применительно к ведению военных действий.

В военно-уставных документах чаще всего используется термин «способ», а в некоторых из них – и тот, и другой. Так, в Боевом уставе по подготовке и ведению общевойскового боя говорится о том, что «командир взвода обязан знать способы действий подразделений в бою» (п. 26)¹⁰, а в Наставлении по международному гуманитарному праву для Вооруженных Сил РФ применяются оба термина: «запрещенные способы (методы) и средства ведения боевых действий»¹¹.

В военной энциклопедии термин «способы военных (боевых) действий», означает порядок и приемы применения сил и средств для решения стратегических, оперативных и боевых задач, поставленных

⁸ Так, ст. 35 содержит общие положения о запрете и ограничениях, включая недопустимость применения методов и средств с целью причинения ущерба природной среде; новые виды оружия (ст. 36); запрещение вероломства (ст. 37); признанные эмблемы, т. е. запрещение использовать их не по назначению (ст. 38); национальные эмблемы – о запрете использования их не по назначению (ст. 39); пощада (ст. 40); гарантии лицам противной стороны, вышедшим из строя (ст. 41); лица на борту летательных аппаратов – о запрете нападения на лиц, покидающих летательный аппарат, терпящий бедствие, за исключением воздушно-десантных войск (ст. 42).

⁹ См.: Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1984. С. 309.

¹⁰ Боевой устав по подготовке и ведению общевойскового боя. Часть 3. Взвод, отделение, танк. М., 2005. С. 27.

¹¹ См.: Наставление по международному гуманитарному праву для Вооруженных Сил Российской Федерации. М., 2001. С. 11.

в интересах достижения цели *военных действий*. Способы военных действий могут быть наступательными и оборонительными. Они избираются командиром в зависимости от вида применяемого оружия, возможностей военной техники, характера полученной задачи, состава, оперативных и боевых возможностей своих войск и противника, физико-географических условий района военных действий, боевых традиций, навыков в их организации и ведении и других условий обстановки и формулируются им в решении о ведении военных (боевых) действий в той или иной форме¹².

Таким образом, методы войны – это определенные *способы использования сил и средств* ведения войны. Для удобства мы будем применять термин «методы», принятый в международном гуманитарном праве.

Так, Р.К. Голдмен и Ю. Эллисон к противозаконным действиям относят: использование запрещенных *способов или методов* (выделено нами. – И.К.) ведения боевых действий, в том числе *отравляющих веществ или иного оружия* (что относится к средствам ведения войны, курсив наш. – И.К.), могущего вызвать излишние страдания; вероломные нападения, не включающие в себя злоупотребление защитными эмблемами или эмблемами и формой нейтральных стран; отсутствие военной формы для идентификации себя в качестве законного комбатанта; ограбление; террор и др.¹³.

Небрежность в использовании терминологии встречается и в законодательстве государств¹⁴, что может ввести в затруднительное положение правоприменительные органы при квалификации противоправных деяний воюющих сторон.

¹² См.: Военная энциклопедия. Т. 2. М., 1994. С. 266.

¹³ Блокирование гуманитарной помощи; неоправданное уничтожение имущества; нападения на необороняемые города или бомбардировки таких городов, жилых зданий или иных строений; захват или нанесение преднамеренного урона культурным ценностям и историческим памятникам, например религиозным, просветительским, благотворительным, связанным с искусством или наукой, а также историческим памятникам или произведениям искусства; репрессалии, направленные против покровительствуемых лиц или объектов; любые нарушения перемирия. См.: Голдмен Р.К. и Эллисон Ю. Противоправные или запрещенные действия. Военные преступления: это надо знать всем. М., 2002. С. 380.

¹⁴ Так, например, в названии ст. 356 УК РФ «Применение запрещенных средств и методов ведения войны» и в ее диспозиции неоправданно объединены достаточно объемные по своему содержанию и совершенно различные по значению понятия «*средства*» и «*методы*» ведения войны (выделено нами – И.К.).

В силу того что международное гуманитарное право ограничивает либо запрещает применение воюющими государствами определенных методов ведения войны, которые по ряду признаков различаются, появляется необходимость в проведении их классификации.

Методы ведения войны можно было бы подразделять, на наш взгляд, в зависимости от:

– *критерия правомерности их использования на:* а) запрещенные (недозволенные); б) незапрещенные (дозволенные);

– *объектов нападения (посягательства) на:* а) законных участников вооруженных конфликтов; б) жертв вооруженных конфликтов; в) гражданские объекты;

– *пространственной сферы, в которой ведутся боевые действия, на:* а) запрещенные методы в сухопутной войне; б) запрещенные методы в морской войне; в) запрещенные методы в воздушной войне.

В действующих международно-правовых актах отсутствуют определения и перечень *запрещенных* и *дозволенных методов ведения войны*. Анализ нормативной базы позволил выявить, что все они, за редким исключением, признаются запрещенными, что подтверждает и приведенная выше классификация.

В зависимости от *объекта нападения (посягательства)* следующие методы ведения войны являются запрещенными против:

а) *законных участников вооруженных конфликтов* – предательское убийство или ранение лиц, принадлежащих к войскам неприятеля; нападение на лиц, вышедших из строя; объявление, что никому не будет пощады; репрессалии, убийство парламентаря и сопровождающих его лиц; отдавание приказа не оставлять никого в живых, угрожать этим или вести военные действия на этой основе; злоупотребление отличительными эмблемами красного креста, красного полумесяца, красного кристалла или красного льва и солнца и другими признанными международным правом знаками, сигналами или национальными флагами и др.¹⁵;

б) *жертв вооруженных конфликтов* – предательское убийство или ранение лиц, принадлежащих к населению неприятеля; взятие

¹⁵ Противоправное использование в вооруженном конфликте эмблем, знаков различия, форменной одежды неприятеля или нейтральных государств; нападения на санитарные объекты, лиц, вышедших из строя, потерпевших кораблекрушение, сдавшихся в плен, покинувших терпящий бедствие самолет или другой летательный аппарат (кроме десантников).

заложников; нападение на гражданское население или отдельных гражданских лиц; репрессалии в отношении покровительствуемых лиц; совершение нападений неизбирательного характера; принуждение лиц служить в вооруженных силах неприятельской державы и др.¹⁶;

в) *гражданских объектов* – отдача на разграбление города или местности, даже взятых приступом; истребление или захват неприятельской частной собственности, кроме случаев, вызываемых необходимостью; причинение обширного, долговременного и серьезного ущерба природной среде; совершение нападений на установки или сооружения, содержащие опасные силы и др.¹⁷.

Одним из распространенных запрещенных методов ведения войны в отношении *законных участников вооруженных конфликтов*, помимо названных выше, является вероломство¹⁸, которым, согласно ст. 37 п. 1 Дополнительного протокола I, «считаются действия, направленные на то, чтобы вызвать доверие у противника и заставить его поверить, что лицо имеет право на защиту согласно нормам международного гуманитарного права, применяемого в период вооруженных конфликтов, с целью обмана такого доверия». Эта статья в своем первом пункте является дальнейшим развитием ст. XXIII п. «б» Гаагского положения о законах и обычаях сухопутной войны о запрете «*предательски убивать*» (курсив наш. – И.К.) или ранить лиц, принадлежащих к населению или войскам неприятеля».

Определение вероломства¹⁹ повторяется также в Элементах преступлений для Международного уголовного суда²⁰.

¹⁶ Запрещение использования голода среди гражданского населения; террор в отношении гражданского населения; принуждение военнопленных, а также гражданских лиц противной стороны служить в вооруженных силах и участвовать в военных действиях против своего государства.

¹⁷ Атака или бомбардировка незащищенных городов, нападение морскими силами на открытые и незащищенные порты, города, селения, жилища и другие невоенные объекты; уничтожение культурных ценностей.

¹⁸ Нарушение обязательства, клятвы, вероломное нападение [Фрунзе:] «Наш контрудар основан на военной хитрости, внезапности, дерзости, но не на вероломстве». Погодин. Не померкнет никогда. См.: Словарь русского языка. Т. 1. М., 1981. С. 151.

¹⁹ Интересную мысль по поводу вероломства высказал Э. де Ваттель. Он отмечал, что «суверен вероломного офицера должен покарать его и обязать к исправлению последствий его вины. Он должен сделать это во имя справедливости и для своей собственной славы». См.: Ваттель Э. де. Право народов. М., 1960. С. 436.

²⁰ См.: Международный уголовный суд (сборник документов). Составители Валеев Р.М., Каюмова А.Р. Казань, 2004. С. 355–356.

Таким образом, суть вероломства в том, чтобы завоевать, а потом нарушить доверие противника, т. е. в злоупотреблении добросовестным отношением²¹.

Запрещение вероломства было включено в проект Дополнительного протокола II, применяемого в период вооруженных конфликтов немеждународного характера, представленного МККК и Комитетом III Дипломатической конференции, принявшей Дополнительные протоколы. Однако в последний момент оно было исключено названным Комитетом в рамках мер, направленных на упрощение текста²².

Практика государств устанавливает запрещение вероломства в качестве нормы обычного международного права, применяемой во время как международных, так и немеждународных вооружённых конфликтов.

Во время Русско-турецкой войны (1877–1878 гг.) турецкие войска нередко совершали вероломства с использованием парламентского флага. Так, после взятия черногорцами предместья Антивари турки, укрывшиеся в цитадели, подняли белый флаг. Князь Николай немедленно послал туда трех своих телохранителей узнать условия капитуляции. Едва эти храбрецы приблизились к воротам, как на них набросились турки и искрошили их в куски²³. Все эти факты, к сожалению, как отмечал Ф.Ф. Мартенс, не оставляют никакого сомнения в том, что для турецких регулярных войск не были святы ни личность парламентариев, ни белый парламентарский флаг²⁴.

В то же время *военные хитрости* нормами международного гуманитарного права не запрещаются. Таковыми являются «действия, направленные на то, чтобы ввести противника в заблуждение или побудить его действовать опрометчиво, но которые не нарушают каких-либо норм международного гуманитарного права и которые не являются вероломными, поскольку они не обманывают доверие противной

²¹ Примерами вероломства являются следующие действия: симулирование намерения вести переговоры под флагом перемирия или симулирование капитуляции; симулирование выхода из строя вследствие ранений или болезни; симулирование обладания статусом гражданского лица или некомбатанта; симулирование обладания статусом, предоставляющим защиту, путем использования знаков, эмблем или форменной одежды ООН, нейтральных государств или других государств, не являющихся сторонами, находящимися в конфликте.

²² Хенкертс Ж.-М. и Досвальд-Бек Л. Обычное международное гуманитарное право. Т. I. Нормы. МККК. 2006. С. 287.

²³ Телеграмма «С.-Петербургских Ведомостей», 1877, 19 нояб.

²⁴ Мартенс Ф.Ф. Восточная война и Брюссельская конференция. 1874–1878 г. СПб, 1879. С. 475.

стороны в отношении защиты, предоставляемой этим правом» (использование маскировки, ловушек, проведение ложных военных действий, распространение дезинформации – ст. 37 п. 2 Дополнительного протокола I²⁵).

Говоря о применении запрещенных методов ведения войны *в отношении жертв войны*, следует отметить, что нормы международного гуманитарного права предъявляют к воюющим следующие требования при проведении военных операций:

1. Постоянно щадить гражданское население, гражданских лиц и гражданские объекты, включая культурные ценности, на которые распространяется особая защита, а при совершении нападений удостоверяться в том, что они направлены против военных объектов.

2. Принимать все практически возможные меры предосторожности при выборе *методов и средств нападения*, с тем чтобы избежать случайных потерь жизни среди гражданского населения, ранения гражданских лиц и причинения случайного ущерба гражданским объектам.

3. Отменять или приостанавливать нападение, если становится очевидным, что объект не является военным и подлежит особой защите, или оно может вызвать случайные потери жизни среди гражданского населения и/или нанесет случайный ущерб гражданским объектам, который был бы чрезмерным по отношению к военному преимуществу, которое предполагается получить.

4. Заблаговременно предупреждать о нападениях, которые могут причинить вред гражданскому населению.

Международное гуманитарное право определяет, что «присутствие покровительствуемого лица в каких-либо пунктах или районах

²⁵ Так, в годы Великой Отечественной войны в ходе Белорусской операции (1944 г.) направления ударов 1-го Белорусского фронта были избраны на труднопреодолимой лесистой и заболоченной местности. В этом районе немецкое командование меньше всего ожидало ударов наших войск. Поэтому оборона противника здесь была очаговой, а не сплошной. См.: Военная энциклопедия. Т. 1. М., 1997. С. 418–420. В войне в зоне Персидского залива (1991 г.) нетрадиционным замыслом командования многонациональных сил предусматривалось проведение продолжительной (с 17.01 по 23.02) воздушной кампании до начала активных действий сухопутных группировок войск, осуществление широкого комплекса мероприятий по введению командования иракских войск в заблуждение в отношении направления и способа нанесения главного удара, нанесение нескольких рассекающих ударов и применение четырех воздушных и четырех морских десантов. Искусные действия войск (сил) по реализации этого замысла обеспечили достижение ее цели за 4 суток (вместо планировавшихся 10–25 суток). См.: Военная энциклопедия. Т. 8. М., 2004. С. 87.

не может быть использовано для защиты этих мест от военных операций» (ст. 28 Конвенции IV). Кроме того, Протокол I запрещает использовать «присутствие или передвижение гражданского населения или отдельных гражданских лиц» для защиты определенных пунктов или районов от военных действий, в частности в попытках защитить военные объекты от нападения или прикрыть военные действия, содействовать или препятствовать им. Стороны, находящиеся в конфликте, не должны направлять передвижения гражданского населения или отдельных гражданских лиц с целью попытаться защитить военные объекты от нападения или прикрыть военные операции» (ст. 51. п. 7)²⁶.

Нормами международного гуманитарного права в соответствии со ст. 33 Конвенции IV запрещены «репрессалии в отношении покровительствуемых лиц и их имущества». Аналогичное положение содержится в ст. 51 Дополнительного протокола I, в п. 6 которой запрещаются «нападения на гражданское население или на отдельных гражданских лиц в порядке репрессалий». В современных вооруженных конфликтах эти нормы, к сожалению, нередко нарушаются²⁷.

Как показывает история войн и вооруженных конфликтов, рассмотренные выше запрещенные методы ведения войны применяются при ведении боевых действий в сухопутной, воздушной и морской войнах.

²⁶ Однако нередко воюющие государства эту норму нарушают. Так, в февр. 1991 г. в процессе агрессии Ирака против Кувейта иракские войска во время боевых действий производили передислокацию таким образом, чтобы «укрыться за спинами кувейтских граждан». В жилых домах были оборудованы огневые точки, а в наиболее густонаселенных кварталах были размещены артиллерийские батареи. См.: ТАСС, 1991 г., 14 февр. Или другой пример, но касающийся вооруженного конфликта немеждународного характера. В 1997 г. заирские повстанцы, стремившиеся свергнуть правительство диктатора Мобуту, часто жаловались на то, что, когда они приближались к группам руандийских беженцев, спасавшихся от гражданской войны в Заире, их часто встречали огнем вооруженные группы, прячущиеся среди гражданского населения. Этот факт заирские повстанцы, в свою очередь, использовали как предлог для абсолютно неизбирательных ударов по районам размещения беженцев, зачастую сотнями убивая женщин, детей, стариков, что абсолютно недопустимо с точки зрения международного гуманитарного права. См.: Блок Р. Живые щиты. Военные преступления: это надо знать всем. М.: ТЕКСТ, 2002. С. 158-159.

²⁷ Так, по сообщениям кувейтского информационного агентства КУНА, во время упоминавшейся иракской агрессии на улицах кувейтской столицы было обнаружено около 65 трупов убитых мирных жителей, включая женщин и детей. Как оказалось, за каждого иракского военнослужащего, убитого силами Сопротивления, иракские власти расстреливали 14 кувейтских граждан. См.: Правда. 1991 г. 2 марта.

Нередким явлением в вооруженных конфликтах является атака или бомбардировка незащищенных городов, что противоречит Гаагскому положению о законах и обычаях сухопутной войны, согласно которому «воспрещается атаковать или бомбардировать каким бы то ни было способом незащищенные города, селения, жилища или строения» (ст. XXV).

Как подчеркивал в своей монографии профессор Н.М. Минасян, в годы Второй мировой войны во исполнение директив германского генерального штаба немецкие войска подвергали безжалостной бомбардировке и обстрелу, разрушали и сжигали незащищенные и мирные города во Франции, Бельгии, в России, в частности они показали ужасы немецких зверств в мирном русском городе Калиш и др.²⁸

Однако в *морской войне* (в отличие от сухопутной) имеются два исключения, касающиеся бомбардировок. Во-первых, противник может подвергнуть бомбардировке даже в незащищенном городе такие объекты, как находящиеся там военные корабли, военно-морские учреждения, склады оружия, мастерские и т.д., имеющие военное значение. Во-вторых, перед бомбардировкой требуется специальное оповещение с указанием разумного срока. Некоторые зарубежные авторы считают, что бомбардировка возможна в целях реквизиции продовольствия для морских сил, находящихся перед соответствующим пунктом. Английский юрист Д. Коломбос пишет: «Город, который в состоянии предоставить требуемое продовольствие, но отказывается сделать это, может быть подвергнут бомбардировке в порядке наказания». Вряд ли можно с этим согласиться. Современное международное право (Дополнительный протокол I) запрещает всякие репрессалии против гражданского населения. Бомбардировка защищенных портов, прибрежных городов не противоречит нормам права. Однако при этом должны соблюдаться нормы права, запрещающие бомбардировать культурные ценности, исторические памятники, госпитали и т.д.

Правомерными методами ведения войны на море являются военноморская блокада, минная война, бомбардировка военноморскими силами²⁹.

²⁸ См: Минасян Н.М. Международные преступления Третьего рейха. Саратовский университет, 1977. С. 240.

²⁹ См. подробнее об этом: Мелков Г.М. Средства и методы ведения войны / Международное право: Учебник. Отв. ред. Г.М. Мелков. М., 2009. С. 618–619.

В современном международном гуманитарном праве отсутствуют международно-правовые акты, которые регламентировали бы правила *ведения воздушной войны*. На Первой Гаагской конференции мира в 1899 г. была принята специальная Декларация, запрещающая метание снарядов и взрывчатых веществ с воздушных шаров.

В 1907 г. на Второй Гаагской конференции мира возобновилось обсуждение Декларации 1899 г., завершившееся принятием Декларации о запрещении метания снарядов и взрывчатых веществ с воздушных шаров. В ней договаривающиеся державы согласились «воспретить, на время до конца Третьей Конференции Мира³⁰, метание снарядов и взрывчатых веществ с воздушных шаров или при помощи иных подобных новых способов»³¹. Однако специальную конвенцию по этому вопросу разработать не удалось. Декларации 1899/1907 гг. прекратили свое действие еще до Первой мировой войны, когда получили довольно значительное применение самолеты.

Подготовленный в Гааге (1923 г.) проект Правил ведения воздушной войны так и не вступил в силу³². Несмотря на то что он разрабатывался комиссией видных юристов, в которую входили представители США, Великобритании, Франции, Италии, Японии, Нидерландов, под ним не поставили свои подписи даже те государства, представители которых являлись членами этой комиссии.

Названный проект содержит положения, запрещающие воздушные бомбардировки с целью:

а) терроризирования гражданского населения, уничтожения или повреждения частной собственности невоенного характера или нанесения ранений некомбатантам (ст. 22);

б) принуждения к реквизициям натурой или к выплате денежных контрибуций (ст. 23).

Запрещается также бомбардировка городов, деревень, жилищ и зданий, не находящихся в непосредственной близости от районов действий сухопутных войск (ст. 24 п. 3).

Отсутствие специальных договорных норм, касающихся воздушной войны, вовсе не говорит о правовом вакууме в этой сфере ведения боевых действий.

³⁰ Первая мировая война помешала созыву Третьей конференции мира.

³¹ См.: Арцибасов И.Н. Международное право (законы и обычаи войны). М., 1975. С. 151.

³² См.: Международное право. Ведение военных действий. Сборник соглашений. М., 1999. С. 205–221.

Во-первых, в данном случае вполне применима «оговорка Мартенса», закрепленная практически во всех международно-правовых актах, включая Гаагские конвенции 1907 г. и Дополнительные протоколы I, II 1977 г., которая гласит: «В случаях, не предусмотренных настоящим Протоколом или *другими международными соглашениями* (курсив наш. – И.К.), гражданские лица и комбатанты остаются под защитой и действием принципов международного права, проистекающих из установившихся обычаев, из принципов гуманности и из требований общественного сознания» (ст. 1 Протокола I). Такими «другими международными соглашениями», названными в указанной статье, являются Гаагские конвенции 1907 г., включая Конвенцию о законах и обычаях сухопутной войны и приложение к ней – Положение о законах и обычаях сухопутной войны, в котором закреплены нормы о том, что «воспрещается атаковать или бомбардировать каким бы то ни было способом незащищенные города, селения, жилища или строения» (ст. XXV), «начальник нападающих войск, ранее чем приступить к бомбардированию, за исключением случаев атаки открытою силою, должен сделать все от него зависящее для предупреждения о сем властей» (ст. XXVI)³³, «при осадах и бомбардировках должны быть приняты все необходимые меры к тому, чтобы щадить, насколько возможно, храмы, здания, служащие целям науки, искусств и благотворительности, исторические памятники, госпитали и места, где собраны больные и раненые, под условием, чтобы таковые здания и места не служили одновременно военным целям» (ст. XXVII).

Во-вторых, применение норм сухопутной войны к боевым действиям военной авиации подтверждается судебной практикой. Так, смешанный греко-германский арбитражный суд (1927–1930 гг.) осудил Германию на основании II Гаагской конвенции о законах и обычаях сухопутной войны 1899 г.³⁴ за бомбардировку с воздуха нейтральных городов Салоники и Бухарест в 1916 г. Суд указал на применимость в данном случае статьи XXV, запрещающей бомбардировку «незащи-

³³ Так, например, японские военно-морские власти 19 сентября 1937 г. информировали американского генерального консула в Шанхае о предполагаемой 21 сентября 1937 г. атаке военно-морскими воздушными силами города Нанкина и его окрестностей и предупреждали проживающих там должностных лиц и граждан третьих держав о необходимости принять соответствующие меры к добровольному переезду в более безопасные зоны. См.: Хайд Ч.Ч. Международное право, его понимание и применение Соединенными Штатами Америки. М., 1953. С. 218.

³⁴ Текст Конвенции см.: Арцибасов И.Н. Указ. соч. С. 117–119.

щенных городов», и статьи XXVI, которая требует, чтобы командир нападающих войск, намереваясь начать бомбардировку, оповестил об этом власти города.

Это решение, по мнению Х.Г. Гомеса, можно считать первым применением общего юридического принципа, согласно которому в военное время виды оружия, производящие сходное воздействие, должны оцениваться сходным образом; оно привело к появлению принципа проведения «анalogии между бомбардировкой наземной и бомбардировкой с воздуха»³⁵.

Кроме того, как правильно отмечал И.Н. Арцибасов, запрещение бомбардировать гражданское население с воздуха в соответствии с решением Международного военного трибунала в Нюрнберге является частью обычного международного права³⁶.

В-третьих, и что особенно важно подчеркнуть, большинство норм, содержащихся в указанном проекте документа, стали частью обычного права еще до того, как они были сформулированы. Некоторые из них были кодифицированы в Дополнительном протоколе I.

В-четвертых, в самом проекте Правил было закреплено положение о том, что «принципы, изложенные в Женевской конвенции 1906 г. и в Конвенции о применении начал означенной Конвенции к морской войне (X Гагская конвенция 1907 г.), *будут применяться к воздушной войне и санитарным воздушным судам* (курсив наш. – И.К.), а также к контролю за санитарными летательными аппаратами, осуществляемому командиром воюющей стороны» (ст. 17).

По поводу нарушений правил в воздушной войне американский ученый Ч.Ч. Хайд отмечал, что разумно требовать, чтобы при бомбардировках воздушными силами военачальники принимали все необходимые меры к тому, чтобы по возможности щадить здания, предназначенные для религиозных обрядов, искусства, науки, благотворительных целей, и другие места, в которых сосредоточены больные и раненые, при условии, что такие объекты не используются для военных целей³⁷.

³⁵ См.: Гомес Х.Г. Право воздушной войны // МЖКК. 1998. № 21. С. 426.

³⁶ См.: Арцибасов И.Н. Указ. соч. С. 48.

³⁷ В качестве примера противоправных бомбардировок Ч.Ч. Хайд называет нападения японских воздушных сил на британского посла в Китае близ Кьятинга 26 августа 1937 г. и бомбардировку американского судна U.S.S. Panay и других американских судов японскими воздушными силами 12 декабря 1937 г., за которые нападающая

Однако американское военное командование со своими юрисконсультантами, подчиненными им вооруженными силами, а также их союзниками по НАТО далеки были от того, чтобы прислушаться к мнению ученого-соотечественника, когда совершали бомбардировки Югославии в марте 1999 г., в ходе которых наносились варварские авиационные и ракетные удары по наиболее уязвимым группам мирного населения: детям, женщинам, престарелым, больным, инвалидам. Результатом ударов стали повсеместные разрушения гражданских объектов. Многонедельная агрессия сил НАТО помимо бесчисленных жертв среди гражданского населения и разрушений фактически вызвала широкомасштабную экологическую катастрофу, ставя под угрозу не только жизнь миллионов жителей Югославии, но и население многих стран Европы³⁸.

20 марта 2003 г. США и Великобритания под надуманным предлогом поиска оружия массового уничтожения совершили агрессию против Ирака, чем продемонстрировали всему миру господство права силы, бросив против суверенного государства армаду войск (в первом ударе было применено до 40 крылатых ракет морского и воздушного базирования и не менее 30 самолетов авианосной и тактической авиации, два стратегических бомбардировщика типа «Стелс»)³⁹.

В нарушение Положения Гаагской конвенции о законах и обычаях сухопутной войны (ст. XXV–XXVII), Протокола I (ст. 51, 52, 53) США и Великобритания не жалели ракет и авиабомб и, наряду с военными объектами и правительственными учреждениями, уничтожали мирное население, гражданские объекты и культурные ценности, т.е. совершали нападения неизбирательного характера, которые квалифицируются

сторона принесла извинения и приняла на себя ответственность. См.: Хайд Ч.Ч. Указ. соч. С. 222–223.

³⁸ Зленко Н.Н. Выступление на международной научно-практической конференции «Правовые основы применения вооруженных сил в XXI веке», посвященной 100-летию Первой Гаагской конференции мира 1899 г. 18–19 мая 1999 г. М., 1999. С. 73.

³⁹ К слову будет сказано, что касается поисков ОМУ в Ираке, то международные инспекторы не нашли его ни до начала войны, ни в процессе ее ведения. Британский премьер-министр Тони Блэр в конечном итоге признал, что «свидетельства того, что у Саддама имеется готовое биологическое и химическое оружие, в противоположность возможности его разрабатывать, оказались ошибочными». В начале 2005 г., после того как почти два года поисков в оккупированной стране не принесли никаких результатов, дело об иракском ОМУ в США было закрыто. См.: Ежегодник СИПРИ. 2005. Вооружения, разоружение и международная безопасность. Перевод с английского. М., 2006. С. 37.

как военные преступления. От бомбардировок и ракетных обстрелов погибли тысячи ни в чем не повинных иракских граждан⁴⁰.

В то же время бомбардировка с воздуха проектом Правил ведения воздушной войны признается правомерной, если она осуществляется только против военных объектов (ст. 24 Гаагских правил).

Следует подчеркнуть, что хотя специальной нормы об ограничении и запрете определенных методов ведения войны в международном гуманитарном праве, регулирующем поведение воюющих в период вооруженных конфликтов немеждународного характера, не закреплено, они, тем не менее, распространяются как на международные вооруженные конфликты, так и на вооруженные конфликты немеждународного характера, что подтверждается практикой государств, включая судебную.

Так, Решения Международного уголовного трибунала по бывшей Югославии и Европейского суда по правам человека свидетельствуют о том, что принцип об ограничении воюющих в выборе методов и средств ведения войны является обычной нормой как в международных, так и в немеждународных вооруженных конфликтах. В своем решении по делу Купрешкича Трибунал признал эту норму в качестве обычной, поскольку она конкретизирует и расширяет общие нормы, существовавшие до нее. Трибунал также опирался на тот факт, что эту норму не оспаривало ни одно государство. Норма вошла в военные уставы и наставления, которые применимы или применялись во время немеждународных вооруженных конфликтов⁴¹.

Таким образом, воюющие государства в процессе ведения боевых действий должны выбирать такие методы уничтожения противника или нападения на него, которые не противоречат нормам международного гуманитарного права и не причиняли бы большего вреда, чем это требуется для выполнения боевой задачи.

Существующие принципы и нормы международного гуманитарного права, применяемые в процессе сухопутной войны, в полной мере распространяются и на ведение воздушной войны.

Содержащиеся в Проекте правил ведения воздушной войны положения имеют добротную основу для формирования норм ведения воздушной войны. В свете имеющих место в послевоенный период

⁴⁰ Подробнее об этом см.: Котляров И.И. Вторжение в Ирак: политическая ошибка или международное преступление? // Власть. 2003. № 6. С. 70.

⁴¹ См.: Хенкерте Ж.-М. и Досвальд-Бек Л.. Указ. соч. С. 72–74.

противоправных бомбардировок военной авиацией НАТО, США незащищенных городов в различных регионах мира актуальность принятия таких правил все более возрастает.

Библиографический список

Арцибасов И.Н. Международное право (законы и обычаи войны). М., 1975.

Блок Р. Живые щиты. Военные преступления: это надо знать всем. М.: ТЕКСТ, 2002.

Боевой устав по подготовке и ведению общевойскового боя. Часть 3. Взвод, отделение, танк. М., 2005.

Военная энциклопедия. Т. 2. М., 1994.

Голдмен Р. К. и Эллисон Ю. Противоправные или запрещенные действия. Военные преступления: это надо знать всем. М., 2002.

Гомес Х. Г. Право воздушной войны // МЖКК. 1998. № 21.

Действующее международное право в трех томах. Составители Колосов Ю.М. и Кривчикова Э.С. Т. 2. М., 1997.

Догель М. Юридическое положение личности во время сухопутной войны. Комбатанты. Казань, 1894.

Ежегодник СИПРИ. 2005. Вооружения, разоружение и международная безопасность. Перевод с английского. М., 2006.

Зленко Н.Н. Выступление на международной научно-практической конференции «Правовые основы применения вооруженных сил в XXI веке», посвященной 100-летию Первой Гаагской конференции мира 1899 г. 18-19 мая 1999 г. М., 1999.

Кальсховен Ф. Ограничения методов и средств ведения войны. М., 1994.

Котляров И.И. Вторжение в Ирак: политическая ошибка или международное преступление? // Власть. 2003. № 6.

Лист Ф. Международное право в систематическом изложении. Перев. Грабаря В.Э. Юрьев, 1917.

Мартенс Ф.Ф. Восточная война и Брюссельская конференция. 1874-1878 г. СПб, 1879.

Международный уголовный суд (сборник документов). Составители Валеев Р.М., Каюмова А. Р. Казань, 2004.

Международное право. Ведение военных действий. Сборник соглашений. М., 1999.

Мелков Г.М. Средства и методы ведения войны // Международное право. Учебник. Отв. ред. Мелков Г.М. М., 2009. С. 618-619.

Минасян Н.М. Международные преступления третьего рейха. Саратовский университет, 1977.

Наставление по международному гуманитарному праву для Вооруженных Сил Российской Федерации. М., 2001.

Российский ежегодник международного права. 2004. Спецвыпуск. СПб., 2005.

Хайд Ч.Ч. Международное право, его понимание и применение Соединенными Штатами Америки. М., 1953.

Хенкерте Ж.-М. и Досвальд-Бек Л. Обычное международное гуманитарное право. Т. I. Нормы МККК. 2006.

International Humanitarian Law and Limitations of Methods of Prosecution of War (Summary)

*Ivan I. Kotlyarov**

The article analyzes the international legal basis of limitations and prohibition of methods of prosecution of war. The modern sources of international law and the doctrine of international humanitarian law have not introduced a definition of the term “methods of prosecution of war” and the “methods” and “weapons of war” are not distinguished, which complicates qualification of actions of the belligerent states in case of illegal use of force and weapons.

The author believes that the methods of prosecution of war are distinguished by a number of features and introduces their classification according to the justification criteria, objects of attack, and the territorial area of hostilities.

Keywords: international humanitarian law; illegal methods of prosecution of war; classification of the methods of prosecution of war; legal regulation of armed actions; belligerent parties.

* Ivan I. Kotlyarov - Ph.D. in Law, professor of the Chair of Human rights and International Law of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation. ikotlyarov@mail.ru.

Основные международно-правовые режимы, применяемые в период вооруженного конфликта

*Остроухов Н.В.**

В статье рассматриваются основные международно-правовые режимы, которые применяются воюющими сторонами в период вооруженного конфликта. Общей целью и главным предназначением международно-правовых режимов является создание правовых и обеспечивающих их организационных барьеров, которые бы затрудняли и исключали нарушение правовых установлений.

Особое внимание автор уделяет исследованию таких международно-правовых режимов как военная оккупация, военный плен, интернирование, деятельность медицинского персонала, защита гражданского населения.

Ключевые слова: международно-правовой режим, международные вооруженные конфликты, военная оккупация, военный плен, интернирование, деятельность медицинского персонала, защита гражданского населения.

Международно-правовой режим — это установленная нормами международного права совокупность правил деятельности государств, их государственных учреждений и должностных лиц, а также порядок реализации ими своих прав и исполнения обязанностей в определенных условиях обеспечения и поддержания суверенитета, обороны государства, интересов безопасности и реализации международных обязательств.

Общей целью и главным предназначением международно-правовых режимов является создание правовых и обеспечивающих их организационных барьеров, которые бы затрудняли и исключали нарушение правовых установлений.

а) *Режим военной оккупации.* Военная оккупация — это временное занятие в ходе войны вооруженными силами одного государства территории другого государства и возложение обязанностей по управлению конкретной территорией на военные инстанции.

* Остроухов Николай Викторович — к.ю.н., 2-й секретарь Департамента по вопросам новых вызовов и угроз МИД России.

Женевская конвенция о защите гражданского населения во время войны 1949 года (Конвенция IV) устанавливает, что население оккупированной территории нельзя принудить служить в вооруженных силах оккупанта. Кроме того, запрещена любая пропаганда добровольного вступления в армию оккупирующей державы. Запрещается угон, депортация населения оккупированной территории. Вместе с тем, оккупирующее государство вправе произвести полную или частичную эвакуацию, если этого требуют безопасность и соображения военного характера. Оккупант может привлекать местное население к работе. Однако эта работа должна выполняться только в пределах территории, на которой находится данное население.

Нормы международного права особенно указывают на недопустимость использования населения оккупированной территории в качестве живого щита при проведении военных операций, а также ограбления, конфискации и уничтожения имущества. Конвенция IV закрепляет положение, в соответствии с которым воспрещается любое уничтожение оккупирующей державой движимого или недвижимого имущества, являющегося собственностью частных лиц и государства и не предназначенного для военных нужд.

Оккупирующая Держава может реквизировать продовольственные запасы и санитарные принадлежности, находящиеся на оккупированной территории, только для оккупационных войск, но только с учетом нужд гражданского населения. Оккупирующей Державе нормы конвенции специально указывают на необходимость справедливого возмещения любой реквизиции. Более того, оккупирующая Держава может реквизировать гражданские больницы лишь временно и только в случае крайней необходимости для ухода за ранеными и больными и при условии, что будут своевременно приняты меры для обеспечения лечения и ухода за больными из числа гражданских лиц.

Если снабжение всего населения оккупируемой территории или его части недостаточно, оккупирующее государство принимает меры для оказания помощи и снабжения продовольствием, в том числе, принимает помощь гуманитарных организаций. Распределение такой помощи производится при содействии и под контролем державы-покровительницы, нейтральной державы, Международного Комитета Красного Креста (МККК) или любой беспристрастной гуманитарной организации.

Оккупант имеет право издавать временные административные и уголовно-правовые акты, если это необходимо для восстановления

или обеспечения порядка. Любое лицо, подозреваемое в совершении преступления, имеет право на защиту, представление доказательств, вызов свидетелей. Издаваемые оккупирующей державой правовые акты вступают в силу только после их опубликования и доведения до сведения населения на его языке.

Важно подчеркнуть, что военная оккупация не означает перехода оккупированной территории к занявшему ее государству, оккупация имеет лишь временный характер и судьба оккупированных территорий решается в ходе послевоенного урегулирования.

б) *Режим военного плена.* Под режимом военного плена следует понимать совокупность международно-правовых норм и внутригосударственных предписаний, регулирующих правовое положение военнопленных¹. Основные положения режима военного плена закреплены в Женевской конвенции об обращении с военнопленными 1949 года (Конвенция III).

Рассматриваемый режим включает следующие элементы:

- а) уважение и соблюдение прав военнопленного;
- б) обязанности и права военнопленного;
- в) ответственность военнопленных и должностных лиц, обеспечивающих соблюдение правил обращения с военнопленными.

Конвенция III определяет, что военнопленными являются попавшие во власть неприятеля лица, принадлежащие к: 1) личному составу вооруженных сил стороны, находящейся в конфликте; 2) личному составу ополчений и добровольческих отрядов, входящих в эти вооруженные силы; 3) личному составу организованных движений сопротивления; 4) лицам, следующим за вооруженными силами, но не входящим в их состав непосредственно, т.е. выполняющим обслуживающие функции, при условии полученного разрешения от командования вооруженных сил, которое оформляется приказом по конкретной воинской части и наличия соответствующего удостоверения личности; 5) членам экипажей судов торгового флота и экипажей гражданской авиации сторон, находящихся в конфликте, если они не пользуются каким-либо льготным режимом – например, вывозят раненых, больных, детей, сирот, членов дипломатического и консульского персонала или доставляют в район боевых действий сотрудников ООН, Красного Креста, других международных организаций, медицинский и духовный персонал.

¹ Алешин В.В. Международное право вооруженных конфликтов. М.: Юрлитинформ, 2007. С.143.

Ст. 33 Конвенции III и пункт 2 ст. 43 Дополнительного протокола к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающегося защиты жертв международных вооруженных конфликтов 1977 года (Протокол I), четко закрепляют, что медицинский и духовный персонал не относится к категории комбатантов и режим военного плена на них не распространяется. Они – некомбатанты, и оружие против них не применяется.

Первым и основным элементом режима военного плена является уважение и соблюдение прав военнопленного со стороны государства, во власти которого он находится.

Ст. 12 Конвенции III закрепляет основополагающий принцип, в соответствии с которым военнопленные находятся во власти неприятельской Державы, но не отдельных лиц или воинских частей, взявших их в плен. Этот принцип предполагает: во-первых, ответственность неприятельского государства, отдельных лиц и органов за ненадлежащее обращение с военнопленными; во-вторых, распространение на военнопленных, главным образом и в первую очередь, нормативных правовых актов центральных властей (центрального командования), содержащих государственно-властные веления. Приказы командиров воинских частей, начальников лагерей для военнопленных должны соответствовать этим документам и быть доступными для ознакомления с ними военнопленных, особенно в части обеспечения их прав, свобод, безопасности и исполнения обязанностей; в-третьих, возможность передачи военнопленного другому государству, только участнику конвенции, при его способности обеспечить соблюдение режима военного плена.

С военнопленными всегда надлежит обращаться гуманно. Они находятся под защитой от актов насилия, запугивания, оскорблений и любопытства толпы; запрещено применение репрессалий, например, коллективные наказания за индивидуальные проступки. Военнопленные получают необходимую медицинскую помощь. Специально отмечается запрет на проведение над военнопленными научных или медицинских опытов.

Обязанности и права военнопленного. После пленения военнослужащий на допросе обязан сообщить только свои фамилию, имя и звание, дату рождения и личный номер или другую равноценную информацию.

Каждый военнопленный обеспечивается удостоверением личности и обязан его предъявить по требованию властей лагеря для

военнопленных. Вещи и предметы личного пользования и обмундирование остаются во владении военнопленных (кроме оружия). Они вправе иметь при себе денежные суммы, которые могут быть изъяты только по распоряжению руководства лагеря для военнопленных и записи об изъятии в специальном реестре.

Военнопленный обязан не выходить за черту или ограждения лагеря. Помещения лагеря должны отвечать мерам безопасности, санитарным, медицинским, гигиеническим требованиям:

- Днем лагеря для военнопленных обозначаются буквами «PW» или «PG», которые отчетливо видны с воздуха. Ночные обозначения конвенция не закрепляет. Однако это могут быть соответствующие световые обозначения или светящиеся буквы «PW» и «PG».

- Помещения должны в достаточной мере отапливаться, защищаться от сырости и освещаться. Мужчины и женщины должны находиться в разных помещениях.

- В лагере устраиваются бани, души, выдается мыло, одежда, белье и обувь.

- Суточный рацион питания устанавливается с учетом поддержания нормального состояния здоровья.

- Военнопленный вправе получать медицинскую помощь в лазарете лагеря.

Государство, во власти которого находятся военнопленные, может использовать их в качестве рабочей силы с учетом их возраста, пола, звания и физических возможностей. Нормы конвенции закрепляют, что от военнопленных унтер-офицеров можно требовать лишь осуществления надзора за работами. Офицеры воинского звания выше унтер-офицера «не могут ни в коем случае принуждаться к работе», но могут работать добровольно. Военнослужащие, имеющие звание ниже унтер офицера, привлекаются к работам в принудительном порядке и могут использоваться в сельском хозяйстве, добывающих или обрабатывающих отраслях промышленности, на транспорте или погрузо-разгрузочных работах, в торговой деятельности, искусстве, домашнем хозяйстве, коммунальных услугах, т.е. на работах которые не имеют военного характера или назначения.

Военнопленный, находящийся в лагере, подчиняется распорядку дня и выполняет правила, определяющие его режим. Он ограничен в общении с внешним миром. Вместе с тем, в соответствии с требованиями конвенции каждый военнопленный после взятия в плен

направляет две почтовые карточки в адрес своей семьи и Центрального Агентства по делам военнопленных с сообщением о взятии в плен, состоянии здоровья и указанием адреса. Военнопленный получает посылки, ведет переписку с родными, близкими, заинтересованными лицами. Ограничена может быть лишь отправка корреспонденции до двух писем и четырех карточек в месяц.

Третий элемент правового режима составляет ответственность. Военнопленные подчиняются законам, уставам и приказам, действующим в вооруженных силах державшей в плену Державы. За их нарушение к военнопленным могут применяться меры ответственности. Вместе с тем, указанная статья запрещает любые коллективные наказания за индивидуальные поступки, лишения военнопленных воинских званий и знаков различия.

Конвенция определяет актуальные вопросы, связанные с побегом военнопленного из плена и возможными последствиями такого решения. Под побегом следует понимать действия, направленные на пересечение заградительных сооружений и освобождение от юрисдикции административных властей лагеря военнопленных державшей в плену Державы. Побег считается удавшимся, когда военнопленный присоединился к вооруженным силам своего государства или союзникам; покинул территорию, находящуюся под властью Державы или ее союзников; попал на судно, плавающее под флагом его государства или нейтральной страны. Военнопленные, которые после удавшегося побега снова попали в плен, не подвергаются никакому наказанию за побег.

При совершении побега военнопленный может незаметно для охраны покинуть территорию лагеря, не причинив никому никакого вреда. Другая ситуация может быть связана с убийством (нанесением тяжких телесных повреждений) караульному, лицам из числа обслуживающего персонала лагеря и т.д., т.е. побег может быть связан с явными противоправными деяниями в отношении конкретных лиц, а такая причинно-следственная связь установлена при проведении следственных действий. Поэтому в конвенции специально оговаривается, что преступления, совершенные военнопленными с единственной целью облегчить побег и не сопровождающиеся никакими насильственными действиями против жизни и здоровья, влекут только дисциплинарные взыскания. Если же побег сопровождался насильственными действиями, то военнопленный отвечает за их совершение. Военнопленный,

пытающийся бежать или пойманный на месте, подлежит только дисциплинарному наказанию.

в) *Правовой режим интернирования*. Под интернированием следует понимать санкционированное государством временное ограничение прав и свобод граждан государства противника и его союзников, исходя из интересов обеспечения собственной безопасности, а иногда и для обеспечения безопасности самих иностранных граждан. Данное определение позволяет сделать ряд важных выводов для дальнейших рассуждений.

Во-первых, интернированы могут быть только граждане одной воюющей стороны, находящиеся на территории другой воюющей стороны. В нейтральных странах могут быть интернированы военнослужащие воюющих государств, оказавшиеся в ходе войны на территории нейтрального государства. В данном случае должна существовать причинно-следственная связь между военными действиями и интернированием.

Во-вторых, интернирование ограничено во времени и крайним пределом его действия является период окончания вооруженного конфликта. Вместе с тем, конфликтующие стороны могут договориться об ином, например, о прекращении режима интернирования для женщин и детей и разрешения выезда им в страну проживания или на территорию третьего государства.

В-третьих, временное ограничение прав связано исключительно с войной. Поэтому интернирование не может рассматриваться в качестве наказания (т.к. отсутствуют признаки состава преступления), а является превентивным средством обеспечения безопасности государства во время войны.

В-четвертых, интернирование должно быть связано с угрозой безопасности государства, участвующего в войне. Данное обстоятельство позволяет обозначить ряд достаточно сложных и нормативно неурегулированных проблем, в частности: какие действия иностранных граждан могут представлять угрозу безопасности конкретному государству в период войны, а также какими критериями должны руководствоваться должностные лица государственных органов при определении наличия угрозы безопасности государству с их стороны².

Государство, исходя из конкретной обстановки, реальных и потенциальных угроз безопасности государства может принять решение

² Алешин В.В. Указ. соч. С. 154-155.

об интернировании всех граждан враждебного государства, за исключением лиц, наделенных дипломатическим иммунитетом. Только государство в лице высших государственных органов дает оценку угрозам безопасности и принимает решения о конкретных мерах по их локализации, в т.ч. и интернированию.

Интернирование, согласно Женевской конвенции о защите гражданского населения во время войны 1949 г. (Конвенция IV), может применяться к широкой категории иностранных граждан, которые, по мнению государства, представляют угрозу его безопасности, и выезд которых по различным причинам на территорию другого государства воюющей стороной не разрешен.

В любом случае, удерживающее государство должно строго соблюдать права человека, пресекать любые противозаконные действия в отношении иностранных граждан, контролировать государственные органы, занимающиеся вопросами обращения с иностранцами. Следует согласиться с точкой зрения, которую высказывает С. Даброва, что сам факт обладания гражданством иностранного государства не является достаточным основанием для применения указанных мер³.

Ст. 80 конвенции закрепляет, что интернированные сохраняют свою гражданскую правоспособность и осуществляют права в той мере, в какой это будет совместимо с интернированием. Речь идет о том, что на интернированных лиц распространяется особый, специальный режим. Такой режим предполагает запрещение покидать обычное или установленное для проживания места жительства, наличие установленного распорядка дня, определенные ограничения в личном имуществе и денежных средствах.

В самом общем виде принципы обращения с интернированными лицами сводятся к следующему. Прежде всего, расходы, связанные с интернированием, медицинским обслуживанием интернированного, содержанием его и иждивенцев при определенных условиях полностью несет интернирующее государство (например, когда интернированные это инвалиды, пожилые люди и т.д.). Интернированные могут работать исключительно при их добровольном согласии и при обязательной оплате труда.

Интернированные родители имеют право взять с собой несовершеннолетних детей в места интернирования. Кроме того, члены одной

³ См.: *Dabrowa S. Ludnosc cywilna w konfliktach zbrojnych*. W., 1974. S. 90.

семьи, а также лица, говорящие на одном языке, имеющие одинаковое гражданство и обычаи, должны интернироваться вместе.

И, наконец, интернированным должны предоставляться в достаточной мере пища, одежда, медицинская помощь, свобода в выполнении обрядов их религии, интеллектуальной и физической деятельности, а также возможность связываться с родными и близкими.

Места интернирования (лагеря интернированных) находятся под руководством (командованием) должностных лиц. Ст. 99 Конвенции закрепляет, что они могут назначаться из офицеров или представителей гражданской администрации. Интернированные гражданские лица должны размещаться отдельно от военнопленных и лиц, лишенных свободы по любым другим причинам. Лагерь для интернированных является гражданским объектом, даже если комендант – представитель вооруженных сил.

Режим интернирования действует только в период вооруженного конфликта и поэтому, интернированные лица освобождаются по окончании военных действий. Если в это время они находятся под судом за правонарушение, наказание за которое не связано с дисциплинарным взысканием, то интернирование может наступить по окончании суда и вынесения соответствующего судебного решения, а если лицо отбывает наказание в виде лишения свободы, то после его отбытия. Удерживающее государство обязано предпринять все необходимые меры для возвращения интернированных на места их прежнего жительства.

Впрочем, в соответствии со ст. 132 конвенции интернированные могут быть освобождены во время военных действий, если воюющие достигнут взаимных договоренностей.

Однако договорная практика государств свидетельствует о том, что вопросы в отношении интернированных лиц решаются после окончания военных действий. В качестве примера можно обратиться к ст. 21 Соглашения о прекращении военных действий во Вьетнаме от 20 июля 1954 года⁴. В п. «а» этой статьи указывается, что интернированные гражданские лица, захваченные после начала военных действий во Вьетнаме, в ходе военных операций или при любых других военных обстоятельствах на всей территории Вьетнама освобождаются в течение 30 дней, начиная со дня действительного прекращения огня на каждом театре военных действий.

⁴ См.: Международное право в избранных документах. Том 3. Составители Моджорян Л.А., Собакин В.К. М., 1957. С. 371-389.

з) *Режим деятельности медицинского персонала.* Правовой анализ Протокола I позволяет заключить, что медицинский персонал означает лиц, назначенных стороной, находящейся в конфликте, исключительно для медицинских целей, для административно-хозяйственного обеспечения медицинских формирований, для работы на транспортно-санитарных средствах и для их санитарно-технического обеспечения. Указывается, что медицинские формирования означают военные и гражданские учреждения, созданные исключительно для медицинских целей. Медицинскими целями, по смыслу Протокола I, считаются розыск, подбор, транспортировка, установление диагноза, лечение (включая оказание первой медицинской помощи) раненых, больных и лиц, потерпевших кораблекрушение, а также профилактика заболеваний.

Медицинский персонал может быть гражданским и военным, т.е. медицинские работники, находящиеся на военной службе по призыву или контракту. Гражданский и военный медицинский персонал должен быть «назначен стороной, находящей в конфликте». Это предполагает издание соответствующих нормативных правовых актов (приказов, распоряжений и т.д.) военным командованием о назначении конкретных лиц в медицинские формирования. Такие акты в каждом конкретном случае будут являться подтверждением принадлежности конкретного лица (гражданского или военного) к медицинскому формированию (лазарету, санитарной группе и т.д.) и служить, в определенной мере, «охранной грамотой» перед противником в случае выяснения принадлежности захваченных в период боевых действий лиц, отличия их от членов преступных групп, занимающихся разбоем, мародерством и т.д. Именно на основе приказа военного командования весь медицинский персонал получает персональные удостоверения личности, определяющие их особый статус.

Медицинский персонал должен воздерживаться от проявления любых враждебных действий по отношению к другой воюющей стороне, в том числе, раненым и гражданскому населению.

Медицинский персонал находится под защитой норм международного права и обязан соблюдать нейтралитет в вооруженном конфликте, в ходе которого он занимается оказанием медицинской помощи. Нейтралитет в данном случае означает всяческий отказ и недопущение любого вмешательства в вооруженный конфликт. Это является главным и базовым условием, на основании которого медицинскому

персоналу предоставляется особая защита. В случае если медицинский персонал перестает быть нейтральным и использует свой статус для оказания помощи одной из сторон конфликта (сбор и передача данных о передвижении противника, обеспечение оружием, продуктами питания его разведывательных групп, транспортировку под видом раненых вооруженных групп и т.д.), он теряет право на защиту и другая воюющая сторона вправе рассматривать такой медицинский персонал как комбатантов.

Медицинскому персоналу разрешено иметь только личное оружие и использовать его для самообороны и защиты раненых и больных. В силу исполнения служебных обязанностей медицинскому персоналу приходится выполнять медицинские функции в различных чрезвычайных ситуациях вооруженного конфликта. Это, как правило, связано с проявлениями актов насилия, грабежей, разбойных нападений и т.д. Принимая во внимание возможность и реальность возникновения таких ситуаций, нормы Протокола I наделяют медицинский персонал правом иметь личное оружие для строго целевого использования. Положения Протокола I специально определяют случаи, в которых наличие оружия у медицинского персонала не рассматриваются как действия, наносящие ущерб противнику. Это наличие у медицинского персонала легкого личного оружия для самообороны и защиты раненых и больных, находящихся на их попечении, а также стрелкового оружия и боеприпасов, изъятых у больных и раненых.

Медицинский персонал должен располагать опознавательными знаками и документами. Необходимо, чтобы отличительный знак был явно виден издалека. Например, на белом фоне большой красный крест (или другие эмблемы) на груди и спине сотрудника медицинского персонала, а также на транспортных средствах. Кроме того, сотрудники медицинского персонала должны иметь удостоверения личности. Сторонам, находящимся в конфликте, строго предписано осуществлять постоянный контроль за использованием отличительной эмблемы, удостоверений личности, пресекать и предотвращать злоупотребления ими. Медицинский персонал предоставляет помощь всем нуждающимся в равной мере, без каких-либо различий, т.е. больным и раненым, как своего государства, так и другой воюющей стороны.

Исторически важным является принцип запрещения проведения медицинских опытов над ранеными, больными, лицами, потерпевшими кораблекрушение, военнопленными и гражданским населением.

По окончании Второй Мировой войны Нюрнбергский трибунал признал такие медицинские опыты преступлением против человечности. Женевские конвенции 1949 г. определяют медицинские эксперименты на военнопленных и покровительствуемых лицах, как тяжкое преступление.

Римский статут Международного Уголовного суда 1998 г. указывает, что медицинские опыты являются военным преступлением, независимо от того совершаются они в рамках международного конфликта или конфликта, не носящего международного характера. Это преступление определяется следующим образом: «... причинение лицам, которые находятся под властью противной стороны, физических увечий или совершение над ними медицинских или научных экспериментов любого рода, которые не оправданы необходимостью медицинского ... лечения соответствующего лица и не осуществляются в его интересах и которые вызывают смерть или серьезно угрожают здоровью»⁵.

д) *Режим защиты гражданского населения.* Международное право предусматривает предоставление гражданскому населению разных уровней защиты и соответственно предоставление определенных режимов обеспечения безопасности. Право вооруженных конфликтов обеспечивает как общую, так и специальную правовую защиту от последствий военных действий. Общая защита предоставляется всему гражданскому населению независимо от возраста, политических взглядов, религиозных убеждений, возраста, расовой принадлежности и т.д. В отношении предоставления специальной защиты, В.В. Фуркало справедливо отмечает, что ее предоставление связано с повышенной уязвимостью определенных категорий покровительствуемых (дети, женщины) в условиях вооруженных конфликтов либо объясняется их особой ролью в оказании помощи гражданскому населению и обеспечении его выживания в ходе боевых действий (персонал медицинских формирований)⁶.

В статье рассмотрены наиболее важные, по мнению автора, международные правовые режимы, которые выступают средством обеспечения международного мира, стабильности и соблюдения прав человека.

⁵ См.: Международное право. Сборник документов. М.: Юрид. лит., 2000. С.179-199.

⁶ См.: *Фуркало В.В.* Международно-правовая защита гражданского населения в условиях вооруженных конфликтов. Киев: Наукова думка, 1998, С. 76.

Библиографический список

Алешин В.В. Международное право вооруженных конфликтов. М.: Юрлитинформ, 2007.

Международное право в избранных документах. Том 3. Составители Моджорян Л.А., Собакин В.К. М., 1957.

Международное право. Сборник документов. М.: Юрид. лит., 2000.

Фуркало В.В. Международно-правовая защита гражданского населения в условиях вооруженных конфликтов. Киев: Наукова думка, 1998.

Dabrowa S. Ludnosc cywilna w konfliktach zbrojnych. W., 1974.

Main International Legal Regimes during an Armed Conflict (Summary)

*Nikolai V. Ostroukhov**

The article deals with major international legal regimes that are used by the warring sides during an armed conflict. International legal regime is an international law determined set of rules regulating the activities of the states, their government institutions and officials, as well as the order of exercising their rights and duties in the context of securing and maintaining a state sovereignty, defence, national security and implementation of international commitments. The common target and main designation of their international legal regimes are mostly aimed at setting up legal and managerial barriers that would hamper and eliminate violation of legal establishments.

The author gives special survey to the research of such international legal regimes as military occupation, war imprisonment, internment, medical staff activities, and protection of the civilians.

Keywords: international legal regime, armed conflict, military occupation, war imprisonment, internment, medical staff activities, protection of the civilians.

* Nikolai V. Ostroukhov – Ph.D. in Law, 2nd secretary of the Department for new challenges and threats MFA Russia.

ПРАВО МЕЖДУНАРОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Европейская безопасность и Договор об обычных вооруженных силах в Европе

*Кулебякин В.Н.**

Спустя 20 лет после окончания «холодной войны» в Европе так и не сложилось всеобъемлющей и интегрированной архитектуры безопасности. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе не состоялась как создатель новой благоприятной военно-политической среды. Важнейшим препятствием в этом процессе стало форсированное расширение НАТО. Договор об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ) утратил связь с реальностью. Необходима ратификация Соглашения об адаптации ДОВСЕ с целью восстановления роли ДОВСЕ по контролю над вооружениями в Европе.

Ключевые слова: Договор об обычных вооруженных силах в Европе; Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе; основы европейской безопасности; НАТО; уровни обычных вооружений; национальные, территориальные предельные уровни.

С окончания «холодной войны» минуло 20 лет, а надежной всеобъемлющей и интегрированной архитектуры безопасности в Европе так и не сложилось. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе не состоялась как создатель новой благоприятной военно-политической среды. Напротив, сегодня все в большей степени мы становимся свидетелями фрагментации «общего и неделимого пространства безопасности», к формированию которого призывала Хартия

* Кулебякин Вячеслав Николаевич – к.ю.н., профессор кафедры международного права МГИМО (У) МИД России. ilc48@mail.ru.

европейской безопасности. В итоге раскалывается Европа, наносится ущерб совместной безопасности. Такое положение прямо противоречит статье 8 Хартии европейской безопасности, гласящей, что в рамках ОБСЕ ни одно государство, группа государств или организация не может быть наделена преимущественной ответственностью за поддержание мира и стабильности в регионе ОБСЕ или рассматривать какую-либо часть региона ОБСЕ в качестве сферы своего влияния.

В последние годы в Европе накапливаются тревожные тенденции. Это связано с целым рядом причин. Важнейшей из них по своим негативным последствиям стало форсированное расширение НАТО. Невозможно оспорить тот очевидный факт, что в результате расширения произошел окончательный слом существовавших ранее балансов, а Договор об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ) утратил связь с реальностью.

Сразу после завершения «холодной войны» с горячностью отстаивался тезис о том, что лучший способ обеспечения безопасности в Европе – это закрытие иностранных военных баз и возвращение солдат в родные гарнизоны. Однако теперь, сделав ставку не на всеобщую, а на блоковую систему обеспечения безопасности, новые члены Альянса в один голос заявляют, что прием на своей территории иностранных объектов и сил является главной инвестицией в национальную безопасность. Политика «двойных стандартов» объявляется не просто допустимой в международных отношениях, в Европе она расцветает все пышнее. С одной стороны, утверждается, что развертывание объектов и баз в странах Балтии, в Болгарии, Румынии, Польше, Чехии, а теперь и в Венгрии имеет «ничтожную военную значимость», а с другой – чуть ли не вселенской проблемой называются миротворцы в Приднестровье и «реликтовые» снаряды в Колбасной.

Парадоксальная ситуация сложилась с ДОВСЕ. Российская Федерация заявила о готовности к честному и серьезному диалогу с целью выхода из образовавшегося тупика. К сожалению, такого диалога до сих пор не получилось. Многие страны, выражающие вполне понятную озабоченность по поводу судьбы ДОВСЕ, от участия в усилиях по его спасению фактически самоустранились.

Договор об обычных вооруженных силах в Европе является одним из важнейших элементов системы контроля над вооружениями, которую удалось создать под занавес «холодной войны». Она охватывала как стратегические, так и обычные вооружения. Сегодня эта система

разрушается. Разрушается прежде всего в результате целенаправленной политики тех сил, которые пытаются выстраивать собственную систему глобальной безопасности, подчиненную интересам небольшой группы государств. Одним из основных объектов разрушения становится ДОВСЕ – многостороннее соглашение по обычным вооруженным силам, значение которого выходит далеко за рамки Европейского континента. Сейчас все чаще приходится слышать, что ДОВСЕ перестал быть «краеугольным камнем европейской безопасности». Следует отметить, что для тех, кто уповает на наращивание военного потенциала НАТО, он и ранее являлся «краеугольным камнем» лишь на словах. Досужие языки в свое время дали Договору другое, неформальное наименование: «Договор о разоружении Советского Союза». Несмотря на очевидные передержки, определенная доля истины в этом была.

Если анализировать положения ДОВСЕ в сопоставлении с реальной ситуацией, то неизбежно приходишь к выводу о том, что его суть, заключающаяся в обеспечении равной безопасности для всех участников Договора, практически полностью выхолощена. Россия в новых обстоятельствах, сознательно созданных в Европе, не может обеспечить требуемую безопасность. Такая неравноправная ситуация противоречит основополагающим принципам международного права и требует решительного изменения.

Существо проблемы заключается во вполне обоснованных опасениях России относительно наличия у Альянса, да еще под юридическим прикрытием ДОВСЕ, возможностей беспрепятственно наращивать свой военный потенциал и проводить военную политику, не считаясь с мнением и тревогами других стран, что и наблюдается практически в течение всего времени действия ДОВСЕ.

Чтобы уяснить степень сегодняшней деформации ДОВСЕ, необходимо сделать краткий экскурс в историю его создания.

20 лет назад в столице Австрии Вене начались переговоры по обычным вооруженным силам в Европе, т.н. «переговоры 23». Непосредственными участниками переговоров стали государства – члены Организации Варшавского договора и участники Североатлантического альянса. Однако еще задолго до подписания Договора об ОВСЕ некоторые участники переговоров, в частности Польша и Венгрия, а также Франция и Испания выступили против того, чтобы в его тексте упоминались ОВД и НАТО. Так в Договоре появился термин «группа государств», в одну из этих групп вошли страны

бывшего ОВД, в другую – страны НАТО. Тем самым уже тогда была заложена определенная возможность для последующего манипулирования договорными положениями. И по сей день пять стран бывшего ОВД, являясь членами НАТО, по действующему неадаптированному Договору 1990 года числятся в одной группе с Россией. Формально это дает основание западным участникам ДОВСЕ делать вид, что вхождение в НАТО новых членов не нарушает установленные для двух групп государств лимиты вооружений.

Справедливости ради следует отметить, что уже в то время в связи с наметившимся распадом Варшавского договора советские политические и военные руководители постоянно поднимали проблему возможного расширения НАТО в восточном направлении. И неизменно получали успокаивающие заверения Запада. Сейчас об этом просто отказываются вспоминать. Равно как и о том, что заключение и начало выполнения ДОВСЕ совпало с полным выводом советских войск с территории восточноевропейских государств и что по непонятным причинам эти процессы не были увязаны.

Сейчас из уст авторитетных западных экспертов зачастую можно слышать рассуждения о том, что созданная разоруженческая архитектура лишена «внутренней цели», что договориться удалось об ограничениях, которые не отвечают реальной ситуации (действительное количество вооружений и так значительно меньше), что Договор направлен на предотвращение того, что и без него является маловероятным (мол, никто в Европе не планирует каких-либо агрессивных акций)¹.

В связи с этим полезно вспомнить, что мандат переговоров гласил: «Целями настоящих переговоров является укрепление стабильности и безопасности в Европе путем установления стабильного и безопасного баланса обычных вооруженных сил, которые включают обычные вооружения и технику, на более низких уровнях; ликвидация неравенств, наносящих ущерб стабильности и безопасности; и ликвидация, в порядке приоритета, потенциала для осуществления внезапного нападения и для начала крупномасштабных наступательных действий. Все участники без исключения обязуются вносить вклад в достижение этих целей».

На вопрос, достигнуты ли упомянутые цели, приходится дать отрицательный ответ. О каком балансе может идти речь, если Североатлантический альянс сегодня намного превысил даже те уровни

¹ G.Goven, Statement at the Seminar “Conventional Arms Control and Disarmament in the Current Strategic Environment”, RACVIAC, Zagreb, Croatia, 24–26 March, 2009.

вооружений, которые были определены ему по ДОВСЕ 1990 года. Да, действительно, реальные уровни вооружений стран НАТО ниже их предельных национальных (впрочем, как и у России). Но необходимо исходить из того количества, на которое государство имеет право как участник ДОВСЕ.

Что касается ликвидации потенциала для осуществления внезапного нападения и для начала крупномасштабных наступательных действий, то сегодня тяжелые вооружения России составляют от 22 до 31 % от суммарного уровня вооружений НАТО, а во фланговых районах этот уровень еще меньше².

Сложившееся положение вполне устраивает членов Альянса. Они в один голос утверждают, что со стратегической точки зрения угроза крупномасштабного конфликта в Европе устранена. Высоко оцениваются и беспрецедентные меры контроля и обмена информацией, позволяющие отслеживать процессы военного строительства на постоянной основе. Но самое главное, ничем не ограничиваются возможности НАТО наращивать свою военную мощь, в том числе и количество тяжелых вооружений, не исключая и районы, непосредственно примыкающие к границам Российской Федерации.

Непосредственно перед бухарестским саммитом Альянса в 2008 году было принято Заявление Совета НАТО по ДОВСЕ. Иногда приходится слышать, что, мол, этот документ стал «крупным шагом вперед» со стороны Альянса и теперь «мяч на стороне России». Такая позиция непонятна. Каких-либо новых элементов в Заявлении не обнаруживается. Согласование, как это обычно бывает в Альянсе, привело к «наименьшему общему знаменателю». В некоторых элементах Заявление даже является шагом назад.

На самом бухарестском саммите было заявлено, что Украина и Грузия станут членами НАТО. Отношение России к этому шагу хорошо известно. Если соответствующие решения будут приняты, то они, скорее всего, станут последним гвоздем в гроб Договора.

Что же стояло за требованиями Запада о выводе российских миротворцев с территории Абхазии, Южной Осетии и Приднестровья? Их наличие там не дает возможности полностью подчинить политические силы и народы, а без этого трудно осуществлять планы присоединения Грузии и Молдовы к НАТО. Реализация режимом Тбилиси

² Ф.Ладыгин, Н.Савкин. «Договор или приговор?» // Военный дипломат. 2008. № 2–4.

в августе прошлого года силового сценария в отношении Южной Осетии навсегда поставила крест на идее совместной жизни грузинского, осетинского и абхазского народов в общих границах. Для России Абхазия и Южная Осетия стали независимыми государствами не только де-факто, но и де-юре. Несомненно, это будет иметь определенные последствия и для переговорного процесса по ДОВСЕ. Очевидно, теперь предстоит по-новому взглянуть на этот вопрос.

Отказ НАТО хоть в какой-то степени приблизить ДОВСЕ к европейским реалиям вынудил Россию в 2007 году приостановить свое участие в Договоре. Характеризуя ситуацию, приведшую к такому решению, министр иностранных дел России С.В. Лавров отмечал: «Правда состоит в том, что это наши западные партнеры из стран НАТО фактически ввели в 2001 году мораторий на адаптированный ДОВСЕ. Несмотря на то что Россия к тому времени выполнила все свои относившиеся к Договору «стамбульские обязательства», они увязали начало ратификации Соглашения об адаптации с выполнением Россией надуманных условий, не имеющих к ДОВСЕ никакого отношения. Старый же Договор образца 1990 года уже к середине 1990-х гг., по общему признанию, не соответствовал новым реалиям. Так что по крайней мере с 2001 года мы живем в ситуации правовой неопределенности.

Россия уже давно предупреждала, что так не может продолжаться вечно. В то же время мы долгие годы проявляли выдержку и терпение, предлагали партнерам выходы из тупика. Однако нас не хотели слышать. Вместе с тем военно-политическая обстановка в Европе продолжала меняться. Режим ДОВСЕ, не развиваясь, стремительно утрачивал связь с действительностью. Все это не оставило нам иного выхода, кроме приостановления действия Договора...»³.

ДОВСЕ содержит положение о праве государства-участника выйти из Договора, если под угрозой поставлены его высшие интересы безопасности. Несмотря на то что в Договоре нет положения о приостановлении участия в нем, действует принцип общего права, выраженный максимой *in plus stat minus*, означающий, что кому разрешено большее, тот имеет право и на содержащееся в нем меньшее, т.е. приостановление рассматривается как возможная часть реализации права на выход из Договора.

³ Выступление министра иностранных дел России С.В. Лаврова на 15-м заседании СМИД ОБСЕ, Мадрид, 29 ноября 2007 года (сообщение ДИП МИД России от 29 ноября 2007 года № 1916-29-11-2007).

Разумеется, этот шаг России вызвал бурю притворного негодования на Западе. Россию поспешили обвинить в разрушении режима контроля над вооружениями в Европе. Американские юристы пытались доказать, что приостановление участия легитимно только в том случае, если оно предусмотрено в самом Договоре. Однако и они не смогли отрицать, что в постатейном комментарии к Договору, подготовленном американской стороной к слушаниям в Конгрессе США, упоминается возможность приостановления или прекращения участия в Договоре. Они были вынуждены признать, что право приостановления участия в Договоре является обычноправовой нормой.

Решительный шаг России быстро остудил «горячие» головы. Наиболее дальновидные политики осознали, что без России режим контроля над вооружениями в Европе попросту бессмыслен, и в настоящее время пытаются видоизменить свою позицию. Речь уже не идет о каких-либо предварительных условиях. США выдвинули идею т.н. «пакетного решения». Одновременно настойчиво проводится мысль, что со «стратегической точки зрения» в Европе все в порядке, озабоченности России безосновательны, идея сбалансированности системы обеспечения безопасности «изжила себя». Акцент все более явственно переносится на такую будущую модернизацию ДОВСЕ, которая позволила бы «решать региональные проблемы» – читай ограничивала бы возможности России отстаивать интересы безопасности на своих южных и северо-западных рубежах.

Россия готова вести переговоры по приданию ДОВСЕ жизнеспособности. Для этого «пакетное решение» в окончательном виде должно включать конкретные формулировки обязательств по всем мерам по обеспечению такой жизнеспособности в новых условиях, а не только по тем аспектам, где что-то требуется от России. Причем это должны быть не обязательства «договориться» по тем или иным вопросам когда-то в будущем, а сами договоренности – о «существенных боевых силах», о решении «фланговой проблемы», об условиях присоединения новых участников и т.д. Очевидно, что завершение моратория, введенного Россией, зависит от вступления в силу или, по крайней мере, начала временного применения Соглашения об адаптации ДОВСЕ и принятия упомянутых выше мер.

Итак, в пакете должны содержаться следующие договоренности.

1. Скорейшая ратификация адаптированного ДОВСЕ и его временное применение.

Принципиально важно, чтобы, во-первых, процесс ратификации вновь не затянулся до бесконечности, как это произошло после Конференции государств – участников Договора в Стамбуле 19 ноября 1999 года. Реальным представляется срок в 6 месяцев после того, как будет принято «пакетное решение» по ключевым проблемам Договора. Во-вторых, важно, чтобы в числе тех, кто будет в первых рядах ратифицирующих, были наиболее крупные государства НАТО, а также Грузия и Молдавия.

Поскольку исполнительная власть не может ручаться за то, что намеченные сроки будут соблюдены, необходимо предусмотреть возможность временного применения Соглашения об адаптации. Оптимально было бы начать временное применение сразу после достижения «пакетного решения». Однако некоторые государства-участники отмечают, что это могло бы вызвать проблемы юридического характера. В то же время они признают возможность при оформлении «пакетного решения» принять политическое обязательство о том, чтобы действовать в соответствии с объектом и целями адаптированного ДОВСЕ, соблюдать его предельные уровни.

С учетом этой позиции можно было бы использовать компромиссную двухэтапную схему: первые 6 месяцев действовало бы политическое обязательство, а затем, если к этому времени Соглашение не вступит в силу, началось бы его временное применение. По существу, повторялся бы опыт 1991–1992 годов, когда нынешний ДОВСЕ также применялся на временной основе.

Здесь необходимо сделать некоторый исторический экскурс. К 1992 году произошли коренные изменения обстоятельств, являвшихся основополагающими при заключении ДОВСЕ. Прекратила существование ОВД и распался Советский Союз. Используемая в международном праве клаузула *rebus sic stantibus* давала России все основания потребовать пересмотра Договора. Однако Россия, отвечая на настойчивые просьбы партнеров, все-таки пошла на ратификацию Договора в первоначальном виде.

К сожалению, как показали дальнейшие события, и это проявление доброй воли оценено не было.

2. Отмена фланговых ограничений для территории России.

Положения ДОВСЕ, ограничивающие возможности Российской Федерации по размещению и передвижению в пределах собственной территории ее войск, оснащенных обычными вооружениями

и техники, естественно, рассматриваются российской стороной как устаревшие, неоправданные в нынешней военно-политической ситуации, дискриминационные и препятствующие борьбе с терроризмом. Вопрос об их отмене должен быть решен, причем в принципиальном плане – еще до вступления в силу Соглашения об адаптации, поскольку без этого рассчитывать на восстановление жизнеспособности Договора не приходится.

По существу единственный аргумент, выдвигаемый некоторыми государствами – участниками ДОВСЕ против решения проблемы на этой основе, сводится к тому, что отмена фланговых ограничений для России поставила бы под вопрос сохранение флангового режима в целом, а в некоторых частях района применения Договора это могло бы привести к региональной гонке вооружений.

С целью устранения этой озабоченности была выдвинута идея решения «фланговой проблемы» за счет распространения флангового режима на всю территорию России, входящую в район применения ДОВСЕ. Реализация этой идеи позволила бы, с одной стороны, уравнять Россию в правах и обязательствах с остальными «фланговыми» государствами – участниками ДОВСЕ, а с другой – сохранить фланговый режим и даже укрепить его за счет расширения территориальной сферы применения.

Что же касается процедурной стороны, то возможна как двухэтапная схема: политическое решение в рамках первоначального «пакетного решения», а его юридическое оформление – после вступления в силу адаптированного ДОВСЕ, так и принятие поправки уже на данном этапе, чтобы большинство государств-участников ратифицировало ее вместе с Соглашением об адаптации.

3. Понижение разрешенных уровней вооружений стран Альянса.

В основе ДОВСЕ лежит простая идея – ни одно военно-политический союз и ни одно государство в Европе не должно быть доминирующей в военном отношении силой. Из этой идеи вытекает и равновесие «групповых уровней», и «правило достаточности». Кстати, с точки зрения автора, такое правило было бы весьма уместно для военного союза. Идея отказа от военной гегемонии остается единственно возможной основой для любого режима контроля над вооружениями.

В результате двух «волн» расширения сумма максимальных уровней стран НАТО превышает групповые уровни почти на 6000 танков, 10 000 ББМ, более чем на 5000 артсистем, почти на 1 500 боевых самолетов

и на 500 с лишним ударных вертолетов (без учета Прибалтийских стран и кандидатов на вступление в Альянс). Соотношение потенциальных возможностей НАТО и крупнейшего не входящего в Альянс государства в Европе – России – составляет по разным категориям от 2,5:1 до 4,2:1. Возникают вопросы: для чего нужна вся эта армада боевой техники и где она может быть применена?

Иногда приходится слышать критику в отношении так называемой формулы «один против всех». При этом под понятием «один» имеется в виду Россия. Однако в реальности дело обстоит совершенно иначе. «Один» – это некая общность нескольких государств, объединенных в военно-политический союз, пытающаяся под лозунгом глобальной ответственности подвести обоснования для сценариев применения силы или угрозы ее применения без санкций Совета Безопасности ООН, закрепляющая такие сценарии в качестве доктринальных военно-политических установок. Это не что иное, как стремление к глобальной гегемонии, однополярному мироустройству. Для этого и требуется все возрастающая военная мощь.

Для стабильной безопасности необходимо, чтобы при всех изменениях состава участников Альянса совокупность разрешенных уровней обычных вооружений не превышала тех лимитов, которые были в свое время сочтены безопасными. Закрепить соответствующие обязательства следует в ближайшее время после принятия «пакетного решения». Особых сложностей для стран НАТО это вызвать не должно, поскольку даже новые пониженные уровни в большинстве случаев будут выше нынешних реальных наличий.

4. Определение термина «существенные боевые силы».

В рамках Основополагающего акта Россия – НАТО Альянс отказался от «дополнительного постоянного размещения существенных боевых сил», аналогичное обязательство приняла на себя и Россия. Впоследствии страны НАТО конкретизировали это положение, в частности в Заявлении Совета НАТО от 8 декабря 1998 года, упомянутом в Заключительном акте Конференции государств – участников ДОВСЕ (Стамбул, 17–19 ноября 1999 года). В рамках этой конференции Российская Федерация также приняла политическое обязательство, касающееся «существенных боевых сил».

Из изложенного следует, что названные положения Основополагающего акта Россия – НАТО и конкретизирующих его документов имеют значение в контексте ДОВСЕ как часть «стамбульского пакета».

В период до официального принятия соответствующего документа каждое государство – участник ДОВСЕ должно воздерживаться от шагов, которые могут быть расценены другими государствами-участниками как размещение существенных боевых сил.

5. Участие в ДОВСЕ Латвии, Литвы, Эстонии, Словении и других государств.

Режим ДОВСЕ изначально основывался на участии всех стран НАТО и Варшавского Договора (а затем и их правопреемников). Было бы странно и неприемлемо, если бы он не включал новых членов Альянса. Каждым государством – членом НАТО, не участвующим в ДОВСЕ, должно быть подписано соглашение о присоединении к Договору, которое вступило бы в силу или как минимум начало бы применяться на временной основе вместе с Соглашением об адаптации. Эти соглашения содержали бы и конкретные параметры обязательств новых государств-участников.

В 1999 году Россия приняла в Стамбуле политическое обязательство о сдержанности в отношении уровней и развертываний своих наземных обычных вооружений на территории Калининградской и Псковской областей. Отсутствие у нее иных планов и намерений было обусловлено сохранением существовавшей на тот момент военно-политической ситуации. Ситуация в Прибалтике с тех пор радикально изменилась. Россия же до настоящего времени на практике придерживается своего заявления. Однако так не может продолжаться вечно. Чтобы Россия и дальше могла проявлять сдержанность в этом районе, существовавший в 1999 году баланс должен быть так или иначе восстановлен. В этом же контексте данные государства должны быть охвачены фланговым режимом.

6. Дальнейшая модернизация адаптированного ДОВСЕ.

Необходимость дальнейшей модернизации адаптированного Договора стала очевидной вскоре после подписания Соглашения об адаптации. Так, уже первая попытка смоделировать действие обновленного режима обмена информацией выявила определенные его недостатки (а точнее, избыточность). Могут возникнуть проблемы с охватом договорными ограничениями некоторых новых систем вооружений. Есть и другие серьезные вопросы, требующие пристального рассмотрения. ДОВСЕ должен развиваться. В этом залог его жизнеспособности. Поэтому сразу после начала действия адаптированного Договора необходимо начать переговоры о его дальнейшей модернизации. Следует

наметить примерный перечень вопросов, которые следовало бы рассмотреть на этих переговорах.

Речь должна идти о полномасштабных переговорах о модернизации адаптированного ДОВСЕ. Определиться с их содержанием и сроками начала следовало бы еще до вступления в силу адаптированного Договора.

7. Так называемые «стамбульские обязательства» в отношении Молдавии.

Отправной точкой для начала такого обсуждения стало признание странами НАТО нереалистичности ранее выдвигавшихся требований немедленного вывода российских военнослужащих (включая миротворцев) и вывоза боеприпасов из Приднестровья, а также их готовность решить проблему в основном за счет обеспечения транспарентности российского военного присутствия. Российская сторона выразила готовность пойти на определенные меры транспарентности (предоставление информации, посещения наблюдателей).

События последнего времени показали, что попытки включения в план «параллельных действий» вопросов, относящихся к сфере урегулирования «замороженных конфликтов» (в частности, это касается таких аспектов, как мандат будущих мирогарантийных операций и расширенные функции гражданских наблюдателей, наделения ОБСЕ и одного из государств-участников «особыми правами» по контролю за российскими военными, применения «двойного стандарта» к сторонам стамбульских договоренностей, расширительного толкования и применения положений ДОВСЕ и т.д.), контрпродуктивны.

Следует отметить, что положения плана «параллельных действий», относящиеся к Грузии и Молдавии, по инициативе западных участников были максимально детализированы. От сопоставимой детализации других положений «пакета» они всячески уходят.

В Заявлении Совета НАТО в общей форме упоминается о том, что предложенный Соединенными Штатами Америки «пакет» «включает решение вопроса о российских обязательствах, относящихся к Республике Молдова и Грузии», и выражается готовность объединиться с Россией в выполнении этого «пакета». Там же отмечается, что «союзники по НАТО будут продвигаться с ратификацией адаптированного ДОВСЕ параллельно с выполнением Российской Федерацией конкретных, согласованных шагов по решению остающихся вопросов, относя-

щихся к российским силам/объектам в Республике Молдова и Грузии, как изложено в «пакете»».

Представляется, что такая увязка политически и юридически неоправданна, а с практической точки зрения нереалистична. Затягивание под надуманными предлогами ратификации Соглашения об адаптации является прямым нарушением стамбульского обязательства «оперативно предпринять усилия для содействия завершению национальных процедур ратификации, с тем чтобы Соглашение об адаптации могло вступить в силу как можно скорее». Что касается упоминания неких «российских обязательств, относящихся к Республике Молдова и Грузии», то в контексте ДОВСЕ таких невыполненных обязательств не осталось.

Мир изменился, и возникшее принципиально новое качество условий безопасности требует новаторских, подлинно коллективных подходов. Президент Российской Федерации Д.А. Медведев выдвинул инициативу разработки нового юридически обязывающего документа – Договора о европейской безопасности, в котором были бы зафиксированы как конкретные принципы взаимоотношений, так и взаимные обязательства государств и организаций, действующих в области безопасности на среднесрочную и долгосрочную перспективу. В контексте работы над этим документом была бы востребована и принятая на Стамбульском саммите ОБСЕ 1999 года Платформа безопасности на основе сотрудничества, устанавливающая принципы взаимодействия организаций на пространстве ОБСЕ. Этот Договор, разумеется, должен опираться на положения Устава ООН и стать реальным воплощением главного принципа Хельсинкского Заключительного акта – неделимости безопасности.

Видимо, только через такой широкий и честный разговор можно будет выйти на новый консенсус в вопросах безопасности, создать столь востребованную сегодня основу для объединения усилий и потенциалов в поиске ответов на новые риски.

Эрозия принципов обеспечения безопасности зашла настолько далеко, что нам всем теперь необходимо задумываться о юридических гарантиях, которые бы надежно обеспечивали интересы всех членов евроатлантического сообщества⁴.

На стене дворца Хофбург в Вене – месте, где «родился» Договор об обычных вооруженных силах в Европе, – начертан лозунг: *Viribus*

⁴ Грушко А.В. Выступление на Ежегодной конференции ОБСЕ по обзору проблем в области безопасности. PC.DEL/547/08, 1 июля 2008 года.

unitis (Соединенными усилиями). В период Первой мировой войны он олицетворял решимость одного из противодействующих альянсов. Важно, чтобы в наше время он стал лозунгом всех государств в их стремлении к подлинно безопасному миру.

Библиографический список

Выступление министра иностранных дел России С.В. Лаврова на 15-м заседании СМВД ОБСЕ, Мадрид, 29 ноября 2007 года (сообщение ДИП МИД России от 29 ноября 2007 года № 1916-29-11-2007).

Грушко А.В. Выступление на Ежегодной конференции ОБСЕ по обзору проблем в области безопасности. РС.DEL/547/08, 1 июля 2008 года.

Ладыгин Ф., Савкин Н. «Договор или приговор?»//Военный дипломат. 2008. № 2-4.

Goven G., Statement at the Seminar “Conventional Arms Control and Disarmament in the Current Strategic Environment”, RACVIAC, Zagreb, Croatia, 24-26 March, 2009.

European Security and the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe (Summary)

*Vyacheslav N. Kulebyakin**

Twenty years after the end of the Cold War there is still no reliable, comprehensive and integrated security environment throughout the OSCE area. The most significant and negative reason for this situation is the enlargement of NATO. Due to this process the CFE Treaty is no more relevant to reality. In order to restore its role in arms control regime in Europe the Agreement on Adaptation of the Treaty should be ratified and domination of one group of states should be eliminated.

Key words: the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe; Organization on Security and Cooperation in Europe; a cornerstone of European security; NATO; levels of conventional armaments; national, territorial ceilings.

* Vyacheslav N. Kulebyakin – Ph.D. in Law, professor of the Chair of International law, MGIMO-University MFA Russia. ilc48@mail.ru.

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ

Определение трансграничного ущерба в международном праве

*Савельева Л.В.**

Международное право всегда признавало, что принцип территориальной целостности и неприкосновенности не может полностью обезопасить какое-либо государство от ущерба, имеющего источник происхождения за его границами. Главным ответом международного права в этих случаях является вменение международной ответственности к виновному государству и предоставление адекватной компенсации пострадавшему государству. Для этих целей необходимо решить проблему определения трансграничного ущерба в международном праве.

Ключевые слова: трансграничный ущерб, экологический вред, международная ответственность за трансграничный ущерб, предотвращение трансграничного вреда, возмещение трансграничного вреда, ущерб глобальному общему достоянию.

Трансграничный ущерб может явиться результатом самых разных действий, осуществляемых в одном государстве, но оказывающих отрицательное воздействие на территории другого. Традиционно трансграничным называют ущерб, переходящий границы двух государств по земле, воде или воздуху. В международном экологическом праве такой ущерб часто именуется международным экологическим ущербом

* Савельева Лариса Владиславовна – к.ю.н. доцент кафедры международного права МГИМО (У) МИД России. savelyeval@mail.ru.

или международным экологическим вредом¹. При определении экологического вреда и риска предлагается четыре условия, которые должны наличествовать, чтобы позволить отнести экологический ущерб к трансграничному экологическому вреду. Во-первых, рассматриваемый ущерб должен возникнуть в результате человеческой деятельности; во-вторых, ущерб должен возникнуть в результате физических последствий такой человеческой деятельности; в-третьих, необходимо наличие трансграничного воздействия; и, в-четвертых, ущерб должен быть значительным или существенным². Для целей двух проектов статей, принятых Комиссией международного права, о международной ответственности за вредные последствия действий, не запрещенных международным правом³, под трансграничным ущербом понимается ущерб, причиненный лицам, имуществу или окружающей среде на территории или в других местах, находящихся под юрисдикцией или контролем государства, иного, чем государство, на территории или иным образом под юрисдикцией или контролем которого осуществляется опасный вид деятельности. Значительный ущерб, причиненный лицам, имуществу или окружающей среде, включает:

- 1) гибель или причинение вреда здоровью людей;
- 2) утрату или повреждение имущества, включая имущество, которое составляет часть культурного наследия;
- 3) утрату или ущерб в результате ухудшения состояния окружающей среды;
- 4) расходы на разумные меры по возвращению к прежнему состоянию имущества или окружающей среды, включая природные ресурсы;
- 5) расходы на разумные меры реагирования.

Традиционно действиями, которые могут дать начало трансграничному ущербу, считаются те, которые прямо или косвенно касаются

¹ См., например: Sands Ph. Liability for Environmental Damage in Sun Lin and Lal Kurukulasuriya (eds.), UNEP's New Way Forward: Environmental Law and Sustainable Development, Nairobi, UNEP, 1995, p. 73, p. 86, n. 1.

² См.: Schachter O. International Law in Theory and Practice, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1991, pp. 366–368.

³ Проект статей Комиссии международного права о предотвращении трансграничного вреда от опасных видов деятельности с комментариями – <http://www.untreaty.un.org/ilc/reports/2001/2001report.htm>.

Проект принципов Комиссии международного права, касающихся распределения убытков в случае трансграничного вреда, причиненного в результате опасных видов деятельности – <http://www.untreaty.un.org/ilc/reports/2004/2004report.htm>.

природных ресурсов, например земли, воды, воздуха или окружающей среды в целом. И при этом необходима физическая связь между рассматриваемой деятельностью и вызванным ею ущербом. Как правило, в эту категорию попадают промышленные, сельскохозяйственные и технологические действия. Например, если планируется построить на границе двух государств атомную электростанцию, угрожающую безопасности соседней страны, или если аэропорт, находящийся вблизи границы, создает помехи вследствие пролета самолетов над деревней, расположенной в соседней стране, то такая деятельность препятствует нормальному состоянию окружающей среды или нарушает его. Более опасны случаи, когда фабрики выбрасывают вредные пары, в результате чего у людей, живущих с другой стороны границы, повышается риск заболеваний легких или кожи; или когда ошибка в строительстве шоссе у границы случайно вызывает оползень, который повреждает посевы зерновых культур на расположенной неподалеку ферме другой страны. То есть действия в одном государстве непосредственно причиняют ущерб в соседнем государстве или государствах.

Обязательная составляющая трансграничного ущерба – его антропогенная причина, т.е. причина, основанная на деятельности человека. Ущерб, который может затронуть более чем одну страну, вызывается не только действиями человека. Естественные факторы, такие как землетрясения, наводнения, извержения вулканов и ураганы, могут также принести огромные потери человеческому обществу на большой территории. Для таких стихийных бедствий режимы ответственности, как правило, не применяются. Стандартный пункт о форс-мажорных обстоятельствах обычно включается в договоры с целью освобождения государств от юридической ответственности за такой ущерб.

Кроме того, ущерб должен быть связан с юридическим правом или интересом государства, то есть образования, имеющего международную правосубъектность. В области внутреннего экологического права правительство может заявлять о наличии ущерба общему достоянию от имени граждан государства. В международной практике такая антропоцентрическая связь с правами и интересами субъектов международного права представляет небольшую проблему в отношениях двух государств, где определить пострадавшее государство может быть нетрудно. Однако в случае причинения ущерба глобальному общему достоянию, а именно областям, расположенным вне национальной юрисдикции и контроля (например, полярные области, открытое море или

космическое пространство), традиционно считалось, что никакое государство не может требовать возмещения ущерба от имени международного сообщества по международному праву, если его собственные законные права или интересы не были при этом непосредственно затронуты. В последние годы идея требований возмещения ущерба глобальному общему достоянию приобретает все большую силу, по мере того как общая заинтересованность в защите общего достояния становится признанной и закрепленной в различных правовых инструментах, например в Договоре о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела, 1967 г.⁴, Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.⁵. Однако все еще остается спорным, что все государства-стороны по таким инструментам несут ответственность по защите окружающей среды и общих областей, и есть корреляционные права контролировать исполнение такой обязанности другими. В этом отношении вопрос о том, является ли общее достояние *res communis* или *res nullius*, больше не имеет значения, если такие объекты, образующие общее достояние, открыты и доступны для всех государств для их исследования и использования в мирных целях согласно международному праву⁶. Поэтому трансграничный ущерб не относится исключительно к двусторонним отношениям или к претензиям среди нескольких государств, как может подразумевать само слово «трансграничный». Он также включает ущерб общему достоянию вследствие действий любого государства или влияния источников ущерба, находящихся на территории любого государства.

Как уже было указано, ущерб должен быть «трансграничным», т.е. именно пересечение государственной границы позволяет впоследствии применить международные средства правовой защиты от причиненного вреда и инициировать применение режима международной ответственности. Кроме того, такой ущерб может возникнуть вследствие трансграничного переноса с пересечением нескольких границ, который вызывает пагубные последствия в нескольких государствах. Трансграничное действие может также причинять вред в пределах

⁴ Действующее международное право (Избранные документы) / Отв. ред. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. М.: Издательство МАМП, 2002 г. С. 940.

⁵ Там же. С. 846.

⁶ Самый подходящий пример – режим Договора по Антарктике. См.: Kiss A.(ed.), *Selected Multilateral Treaties in the Field of the Environment*, Nairobi, United Nations Environment Programme, 1983, p. 150.

и за пределами национальной юрисдикции или контроля; примером таких действий может служить загрязнение экстерриториальных морских вод из источников, расположенных на суше.

В случае передачи опасной технологии при отсутствии какого-либо материального переноса вредных веществ через границу по воде, воздуху или почве такая деятельность может тем не менее причинить вред экологии другого государства. По определению передача технологии попадает в другую категорию, поскольку само действие, его вредные последствия и жертвы часто находятся в пределах одной страны. Для того чтобы описать ситуации, включающие передачу технологии, обычно применяется слово «транснациональный», а не «трансграничный». Тонкость заключается в том, что передача технологии является скорее проблемой международной торговли, чем проблемой экологического ущерба. Транснациональный инцидент – это событие, при котором деятельность и физический ущерб происходят в пределах одной страны, но тем не менее имеется транснациональная вовлеченность, например потому, что капитал (включая технологическое ноу-хау), сделавший возможным деятельность, которая вызвала экологический ущерб, был экспортирован из другой страны и, по-видимому, любая прибыль, полученная от применения такого экспортированного капитала, будет так или иначе возвращена в страну его происхождения.

Это подразумевает две отдельные категории юридических проблем. Даже хотя деятельность и физический ущерб могли произойти в пределах одной страны, слово «транснациональный» обозначает причастность другого государства посредством участия в коммерческих сделках, связанных с передачей опасной технологии. Но провести такое различие может быть трудно. В наше время, когда транснациональные корпорации все более склонны переносить свой бизнес в развивающиеся страны (для того чтобы, в частности, иметь возможность использовать в своих интересах менее жесткие экологические правила), исключение из категории трансграничного ущерба инцидентов, которые включают трансграничный перенос капитала или технологии, а не вредоносное действие или его последствия, не отражает существующую действительность.

Трансграничный ущерб не обязательно и не всегда дает начало международной ответственности. Международное право занимается только теми случаями, в которых трансграничный ущерб достигает определенной степени значительности. Как в теории, так и на практике

потребность в пороговом критерии никогда не подвергалась сомнению, но споры о том, каким именно он должен быть, продолжались долго, наряду с обсуждением вопроса о том, насколько строгими должны быть правила международной ответственности. Очевидно, серьезность определяется исходя из фактических обстоятельств конкретного случая. В различных международных правовых инструментах, касающихся природных ресурсов и защиты окружающей среды, были приняты разные термины, квалифицирующие ущерб как «серьезный», «существенный», «значительный» и «заметный»⁷. Выбор термина служит для того, чтобы установить пороговый критерий для применения международной ответственности и указать стандарт поведения, которое правительства государств считают подходящим. Изменение терминов в контексте ранней работы КМП над несудоходным использованием международных водотоков с «серьезного» на «заметное» и наконец на «существенное» демонстрирует трудность в выработке общепринятых правил поведения для прибрежных государств в отношении использования международных водотоков⁸. Для того чтобы иметь правовую значимость, ущерб должен быть по крайней мере «большим, чем простая неприятность или незначительный вред, который обычно можно допустить»⁹.

Также трансграничный ущерб подразделяется на «случайный» и «неслучайный». Случайный ущерб возникает в результате внезапного и обычно непредвиденного события (или ряда событий общего происхождения). Неслучайный ущерб является результатом постепенных, нарастающих вредных последствий деятельности. Он может возникнуть в ходе непрерывного процесса, такого как выброс промышленных дымов, или повторных действий, таких как сброс отходов в реку или море. Наиболее часто он проявляется в форме ущерба от загрязнения.

⁷ См., например, Конвенцию ООН о праве несудоходного использования международных водотоков 1997 г., <http://www.un.org/russian/documen/convents/chroncon1990.htm>; Проект статей Комиссии международного права о предотвращении трансграничного вреда от опасных видов деятельности с комментариями, <http://www.untreaty.un.org/ilc/reports/2001/2001report.htm>; American Law Institute, Restatement of the Law Third: The Foreign Relations Law of the United States, St. Paul, American Law Institute Publishers, 1987, vol. 2, § 601, and comment (c) pp. 103–105.

⁸ Barboza J., Sixth Report on International Liability for Injurious Consequences Arising out of Acts not Prohibited by International Law, March 15, 1990, UN Doc. A/CN.4/428 (Article 2(b) and (e)) in Yearbook of the ILC (1990), vol. II (Part One), p. 83, at pp. 88–89 and 105.

⁹ Там же.

Для наступления ответственности не имеет значения, стал ли ущерб результатом несчастного случая или возник вследствие ряда совокупных вредных воздействий. При любом сценарии оператор может быть признан ответственным. В международном праве не имеется общего определения термина «оператор». Однако этот термин используется во внутригосударственном праве и в договорной практике. Например, в Конвенции об ответственности операторов ядерных судов 1962 г. под оператором ядерной установки имеется в виду лицо, которое назначено или признано компетентным государственным органом в качестве такового¹⁰. В Директиве 2004/35/СЕ¹¹ этот термин обозначает любое физическое или юридическое частное или государственное лицо, которое эксплуатирует или контролирует профессиональную деятельность. Причина разграничения случайного и неслучайного ущерба заключается в основном в стремлении дать различную правовую оценку внезапно или постепенно возникшего ущерба, как это отражено в существующих правовых режимах международной ответственности.

Как свидетельствуют многие решения международных судов и арбитражные решения (например, одно из самых известных дел – дело *Trail Smelter*¹²), международному праву не всегда удастся урегулировать все более сложные вопросы, возникающие вследствие причинения трансграничного ущерба. Некоторые ранние научные работы рассматривали объекты воздействия трансграничных промышленных дымов или загрязнения воды, но они обращались главным образом к проблемам международного частного права¹³. Недавние разработки правовых проблем несудоходного использования международных водотоков служат полезным источником для исследования процессуальных, а также материальных правил совместного использования природных ресурсов несколькими государствами. Работа, проведенная КМП и одобренная Генеральной Ассамблеей ООН, хорошо иллюстрирует прогрессивное развитие права за последние двадцать лет, особенно в отношении принципов предотвращения и возмещения трансграничного ущерба.

¹⁰ International Atomic Energy Agency, Legal Series, 1966, № 4.

¹¹ Общая позиция Европейского союза об ответственности за загрязнение окружающей среды в целях предотвращения и возмещения экологического ущерба. Official Journal of the European Union, C277 E/10, 18 November 2003, p. 13.

¹² RIAA, vol. III (1938), p. 1905; (1941), p. 1938. Обсуждение см. в Whiteman, Digest of International Law, Washington, US Government Printing Office, 1963–1973, vol. 6, p. 253.

¹³ См., например, McCaffrey St. Pollution Suits Between Citizens of the Republic of Mexico and the United States: A Study in Private International Law, Karlsruhe, Muller, 1976.

В области экологического права был разработан целый ряд международных правовых инструментов, касающихся обязанностей оценить размер экологического ущерба, уведомить о нем другие государства и проводить с ними консультации (например, Конвенция о праве несудоходных видов использования международных водотоков 1997 г.¹⁴). Тенденция состоит в том, чтобы установить более определенные правила поведения для предотвращения и возмещения вреда и для сотрудничества, позволяющего сделать эти общие принципы действующими и применимыми на практике. Пока обязанности предотвращения вреда – это главным образом процедурные требования поведения государства, занятого в соответствующей деятельности. В этой связи необходимо исследовать воздействие этих процедурных обязанностей на материальные правила ответственности в случае причинения ущерба. Другими словами, если государство, занятое в соответствующей деятельности, соблюдает свои обязанности по принятию превентивных мер на каждом этапе своей деятельности, чтобы избежать причинения ущерба другим государствам, должным образом уведомляя потенциально затронутое государство или проводя с ним консультации относительно возможного трансграничного ущерба, как того требует закон, следует ли тем не менее считать его ответственным за ущерб? КМП пояснила, что ответ на этот вопрос является утвердительным, так как обязанность не причинять убытки является безусловной¹⁵. Это положение подвергалось критике¹⁶, но принципиальные соображения, лежащие в его основе, требуют дальнейшего рассмотрения.

Еще один вопрос – это проблема ущерба, нанесенного глобальному общему достоянию – общим пространствам вне национальной юрисдикции и контроля. Ущерб, причиненный полярным областям, районам Мирового океана или открытому космосу во время их исследования или использования отдельными государствами, рассматривается с позиции общих правил ответственности государств. Одним из примеров служат продолжающиеся в настоящее время консультации сторон – участниц Договора об Антарктике 1959 года по подготовке проекта документа, определяющего международную ответственность

¹⁴ <http://www.un.org/russian/documen/convents/chroncon1990.htm>.

¹⁵ Там же.

¹⁶ См. симпозиум по Проекту статей о праве несудоходного использования международных водотоков, принятому КМП в первом чтении, *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, vol. 3, № 1, 1992, pp. 66–72 and 109–114.

за ущерб окружающей среде Антарктики. Но истощение озонового слоя, глобальное потепление, сокращение биологического разнообразия, охрана лесов и опустынивание – это такие экологические проблемы, которые представляют другой тип неслучайного трансграничного ущерба. Во-первых, такой ущерб сам по себе наносится не отдельному государству, но общим пространствам. Далее, его вызывает длительная деятельность человека, и вину за него невозможно возложить на какое-то одно конкретное государство. Вредные последствия нанесенного ущерба, если их не удастся своевременно и должным образом контролировать, затронут все мировое сообщество в целом; поэтому в общих интересах государств принять надлежащие меры. Наконец, никакие превентивные или корректирующие действия, предпринимаемые одним государством, не смогут повернуть вспять ухудшение состояния окружающей среды. Только соединение усилий всех государств в стремлении предпринять совместные действия сможет эффективно контролировать такое неблагоприятное развитие ситуации.

Надо учитывать, что формирование режимов международной ответственности за трансграничный ущерб в большой степени определяется развитием национального права и практики его применения. Когда поднимаются внутренние (национальные) экологические стандарты одного государства, такое государство ожидает, что и другие государства, особенно соседи, будут придерживаться той же линии поведения в совместном использовании природных ресурсов. Это связано не только с опасением такого государства, что его доля ресурсов может быть неблагоприятно затронута вредными последствиями деятельности других государств, но также и с желанием, что еще более важно, чтобы другие государства придавали одинаковое с ним значение совместно используемым ресурсам. Практика показывает, что эффективный контроль над трансграничным ущербом возможен только при наличии у всех государств общепринятых экологических стандартов поведения и согласованных правил действий на случай ущерба.

В последние годы несколько факторов сделали традиционные режимы международной ответственности недостаточными при разрешении проблем трансграничного ущерба. Самый важный из них – сокращение государственного контроля над деятельностью. Такие виды деятельности, как запуск космических аппаратов, производство ядерной энергии и т.д., ставятся на коммерческую основу, и ими начинают заниматься частные компании. Кроме того, тенденция к децентрализации и отмене

государственного контроля в этих областях еще более ослабляет прямую ответственность государств в случае ущерба, вызванного такими действиями. С другой стороны, есть и другой фактор, заслуживающий не меньшего внимания, а именно то, что из-за возросшего внимания к вопросам экологии средства массовой информации и международные организации, как правительственные, так и неправительственные, могут оказать сильное влияние на процесс принятия правительствами решений в отношении случаев трансграничного ущерба, которые имеют международное значение. В результате процесс принятия решений становится более сложным для национальных правительств, которые должны принимать во внимание их экологические последствия внутри страны и за рубежом, при этом строгая ответственность все чаще возлагается на оператора. И все же государства все чаще приходят к пониманию того, что без надлежащей защиты окружающей среды не может быть устойчивого развития; а без должного внимания к развитию нельзя действительно решать вопросы экологического ущерба.

Библиографический список

Действующее международное право (Избранные документы) / Отв. ред. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. М.: Издательство МАМП, 2002.

Директива 2004/35/СЕ «Общая позиция Европейского Союза об ответственности за загрязнение окружающей среды в целях предотвращения и возмещения экологического ущерба», Official Journal of the European Union, C277 E/10, 18 November 2003.

Конвенция об ответственности операторов ядерных судов 1962 г., International Atomic Energy Agency, Legal Series, 1966, № 4.

Конвенция ООН о праве несудоходного использования международных водотоков 1997 г. <http://www.un.org/russian/documen/convents/chroncon1990.htm>

Проект принципов Комиссии международного права, касающихся распределения убытков в случае трансграничного вреда, причиненного в результате опасных видов деятельности, <http://www.untreaty.un.org/ilc/reports/2004/2004report.htm>.

Проект статей Комиссии международного права о предотвращении трансграничного вреда от опасных видов деятельности с комментариями, <http://www.untreaty.un.org/ilc/reports/2001/2001report.htm>.

Решение арбитража по делу Trail Smelter, RIAA, vol. III, 1938, 1941.

Симпозиум по Проекту статей о праве несудоходного использования международных водотоков, принятому КМП в первом чтении, Colorado Journal

of International Environmental Law and Policy, vol. 3, № 1, 1992, pp. 66-72 and 109-114.

American Law Institute, Restatement of the Law Third: The Foreign Relations Law of the United States, St. Paul, American Law Institute Publishers, 1987, vol. 2.

Barboza J. Sixth Report on International Liability for Injurious Consequences Arising out of Acts not Prohibited by International Law, March 15, 1990, UN Doc. A/CN.4/428 (Article 2 (b) and (e)) in Yearbook of the ILC (1990), vol. II (Part One).

Kiss A. (ed.), Selected Multilateral Treaties in the Field of the Environment, Nairobi, United Nations Environment Programme, 1983.

McCaffrey St. Pollution Suits Between Citizens of the Republic of Mexico and the United States: A Study in Private International Law, Karlsruhe, Muller, 1976.

Sands Ph. Liability for Environmental Damage in Sun Lin and Lal Kurukulasuriya (eds.), UNEP's New Way Forward: Environmental Law and Sustainable Development, Nairobi, UNEP, 1995.

Schachter O. International Law in Theory and Practice, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1991.

Whiteman, Digest of International Law, Washington, US Government Printing Office, 1963-1973, vol. 6.

Definition of Transboundary Damage in International Law (Summary)

*Larisa V. Savelieva**

International law has always recognized that its basic principle of territorial integrity cannot completely safeguard a State from physical damage originating outside of its borders. The principal response of international law has been to impose liability on a State guilty of causing damage and to accord adequate reparation to the injured State. For these purposes it is necessary to define transboundary damage in international law.

Key words: transboundary damage, environmental damage, international liability for transboundary damage, prevention of transboundary damage, reparation of transboundary damage, damage to the global commons.

* Larisa V. Savelieva – Ph.D. in law, assistant professor of the Chair of International law, MGIMO-University MFA Russia. savelieva@mail.ru.

МЕЖДУНАРОДНОЕ УГОЛОВНОЕ ПРАВО

Органы международного правосудия и проблемы этнического национализма

*Ушаков С.В.**

Статья посвящена вопросу этнического национализма, известного также как «ирредентизм», как вопиющей проблеме современного мира, требующей неотлагательных и совместных действий мирового сообщества. Статья разделена на введение и четыре части. Первая часть посвящена вопросу о понимании термина «ирредентизм» ведущими учеными в области международного права. Вторая часть рассматривает вопрос о роли Лиги Наций в поддержании мира и те ошибки, которые она при этом допустила. В третьей части статьи ирредентизм рассматривается с позиций международного права и национального права некоторых государств. Четвертая часть предлагает обзор новейших и наиболее заметных международных этнических конфликтов и анализирует ту роль, которую в их разрешении играет ООН и Международный суд. Статья заканчивается выводами и некоторыми рекомендациями по совершенствованию механизма ООН по разрешению международных конфликтов.

Ключевые слова: этнический национализм, международные этнические конфликты, разрешение споров, Лига Наций, ООН.

Введение

Многие государства-нации с теоретической точки зрения представляют собой телеологические образования: У них есть определенная

* Ушаков Сергей Вячеславович – аспирант Всероссийской академии внешней торговли (ВАВТ). SUshakov@rossoez.ru.

цель, для достижения которой они и существуют. Цель эта состоит в формировании и сохранении одной нации в рамках одного государства, сплочении всех представителей единой национальной или этнической группы (и желательно только их) в рамках единой политической структуры¹, а также интегрировании/ассимиляции представителей иной нации, проживающих на данной территории. Однако лишь небольшому количеству государств-наций удалось достигнуть указанной цели. Практически на любом континенте имеются проживающие совместно или рядом друг с другом этносы, между которыми фактически невозможно провести государственные границы так, чтобы эти этносы проживали в собственных суверенных государствах². Более того, ассимиляция является далеко не простым и весьма длительным процессом. Таким образом, характерной чертой государства-нации является проживание в нем преимущественно представителей одной нации (часто одной этнической группы), из которой государство и черпает свои характерные особенности. Все иные жители составляют группу меньшинства. Политика государств-наций в области языка, культуры или религии предопределяется одной национально-этнической или культурно-этнической группой. Следовательно, взаимоотношения между доминирующей группой и группой меньшинства или группами меньшинств очень часто носят напряженный или откровенно конфликтный характер.

Яркой характерной чертой многих конфликтов между этническим большинством и этническим меньшинством или между меньшинством и правительством, которое чаще всего контролируется большинством, является, по мнению профессора Пантеионского университета (г. Афины) А. Гераклидиса³, «внешнее вмешательство». Другое государство, обычно приграничное, вмешивается в конфликт, объявляя о своей цели оказать поддержку и защитить права и интересы этнического меньшинства. Это может произойти, поскольку этническая группа, являющаяся меньшинством в одном государстве, может составлять большинство в другом государстве. Таким образом, часто наблюдается этническая связь, а следовательно, устойчивая эмоциональная связь

¹ Walzer M. States and Minorities, in C. Fried (ed.) Minorities: Community and Identity (Report of the Dahlem Workshop). Berlin, FR of Germany: Springer-Verlag. 1983. P. 219.

² Chazan Naomi. Approaches to the study of Irredentism (Introduction), in N. Chazan (ed.). Irredentism and International Politics. Boulder, CO: Lynne Rienner Publ. 1991. P. 3.

³ Heraclides Alexis. Secessionist Minorities and External Involvement // International Organization. Vol. 44, No. 3 (Summer). 1990. P. 341.

между этническим меньшинством в одном государстве и другим государством. Во многих случаях цель приграничного государства (явная, косвенная или предполагаемая) более радикальна, чем просто защита прав и интересов меньшинства – «освобождение» национального меньшинства и «возвращение» территории, на которой оно проживает. Данная цель и ряд политических мер в ее развитие, по сути, и составляют ядро ирредентизма.

Ирредентизм несомненно усугубляет конфликты между этносами. Усиливая взаимные подозрения и враждебность, он часто несет угрозу насилия и нередко ведет к военным действиям.

В данной статье будет предпринята попытка осветить явление ирредентизма как одного из проявлений этнического национализма. После анализа вопроса о понимании и толковании ирредентизма рядом ведущих ученых в указанной области будут рассмотрены конкретные примеры межгосударственных столкновений на этнической почве, а также роль международных судебных инстанций в их предотвращении и урегулировании.

I. Понятие ирредентизма

Термин «ирредентизм» происходит от итальянского *terra irredenta* (рус. «невыкупленная земля») и был впервые употреблен в отношении италоговорящих территорий, подконтрольных Австрии, во второй половине XIX века. Италия после объединения принимала неоднократные попытки аннексировать данные территории. В южной австрийской земле Тироль (адм. центр – Инсбрук) до сих пор сильно влияние итальянского языка и итальянской культуры.

Ирредентизм, являясь распространенным явлением в мировой политике, детально изучен не был⁴. Он обычно рассматривается в качестве особого случая выхода одного государства из состава другого (*secession*) и поэтому сам по себе изучается второстепенно. Также наблюдается тенденция не принимать к рассмотрению жалобы на ирредентизм как своего рода анахронизм, поскольку выход одного государства из состава другого базируется сегодня на современном весь-

⁴ Хотя имеются достаточно фундаментальные труды, охватывающие отдельные случаи проявления ирредентизма, было написано достаточно мало работ, рассматривающих ирредентизм как общий, глобальный феномен.

ма модном принципе *права наций на самоопределение*⁵. Тем не менее проявления ирредентизма несомненно участились после окончания холодной Войны и должны быть изучены более последовательно.

Одна из причин, почему ирредентизму не уделяется должное внимание, кроется в определении данного явления. Обычно предлагаемые формулировки носят достаточно ограниченный характер: «любая территориальная претензия одного суверенного государства к другому»⁶; «одна из сторон национализма, когда национальному движению, составляющему меньшинство, предоставлена территория и оно добивается своего включения в другое, «материнское» государство»; «попытка какого-либо государства возвратить территории и проживающие на ней народы, которые оно считаем своими»⁷. Данные определения схожи в объяснении ирредентизма как попытки аннексии территории суверенного государства или в качестве требования какой-либо территории выйти из состава государства, которому она принадлежит, для последующего вхождения в состав другого государства. Это наиболее радикальные формы ирредентизма, встречающиеся на практике нечасто.

Профессор права и политических наук Университета Дьюка (г. Дарем, Сев. Каролина, США) Д. Хоровитц (Horowitz) рассматривает ирредентизм более широко. В данном явлении он, в частности, выделяет два подтипа: *«Попытка отделить территорию и ее население от одного государства для инкорпорирования их в другое государство (...) и попытка обособить территории и проживающее на них население для последующего их объединения в рамках единого государства»*⁸. Ярким примером последнего может служить идея создания суверенного Курдистана на ряде территорий Ирака, Ирана, Сирии и Турции, на которых сейчас проживают курды, или создание Тибетского государства на территории нескольких провинций КНР, Непала и Бутана. Несмотря на то что данное определение кажется более исчерпываю-

⁵ См. статью 1.2 Устава ООН; статью 1 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и Международного пакта о гражданских и политических правах от 19 декабря 1966 года; Декларацию о принципах международного права от 24 октября 1970 года и т.д.

⁶ Mayall James. Nationalism and International Society. Cambridge, UK: Cambridge Univ. Press. 1990. P. 57.

⁷ Chazan Naomi. Approaches to the study of Irredentism (Introduction), in N. Chazan (ed.). Irredentism and International Politics. Boulder, CO: Lynne Rienner Publ. 1991. P. 139.

⁸ Horowitz Donald L. Irredentas and Secessions: Adjacent Phenomena, Neglected Connections, International Journal of Comparative Sociology, Vol. 23, No 1-2. (Jan.-Apr.). 1992. P. 118.

щим, оно не поддерживается большинством ученых, поскольку второй выделяемый Хоровитцем подтип они не рассматривают в качестве ирредентизма. Считается, что обязательным условием для ирредентизма является вовлеченность в конфликт государства⁹. Таким образом, действия не государств (скажем, Курдской Рабочей Партии) не рассматриваются в качестве проявлений ирредентизма.

Еще более общее определение было предложено Дж. Ландау¹⁰: «Идеологическое и организованное выражение сильной заинтересованности государства в благополучии этнического меньшинства, проживающего за пределами этого государства и близкого ему»¹¹. Данное определение, благодаря термину «сильная заинтересованность», является наиболее всеобъемлющим и позволяет весьма большое количество случаев участия государства в делах другого государства рассматривать в качестве проявления ирредентизма (хотя при данном определении нивелируется роль территориального фактора, который является очень важным при проблеме ирредентизма). В принципе, согласно определению Ландау, в качестве ирредентизма можно рассматривать традиционно тесные связи между Испанией и Андоррой, в которой 30 % испаноговорящего населения. Таким образом, ирредентизм в определении Ландау не всегда представляет собой негативное явление, а может отражать определенный уровень взаимоотношений между государствами, имеющими национально-этническое или культурно-этническое сходство.

В то же время с учетом норм международного права многие государства, которые даже если и преследует цели аннексии, едва ли открыто о них объявляют. Чаше они пытаются продемонстрировать «сильную заинтересованность в благополучии меньшинств», которые они рассматривают в качестве близких народов. Таким образом, определение

⁹ См., например, Chazan Naomi. Approaches to the study of Irredentism (Introduction), in N. Chazan (ed.). Irredentism and International Politics. Boulder, CO: Lynne Rienner Publ. 1991.

¹⁰ Landau Jacob M. The Ups and Downs of Irredentism: The case of Turkey (Chapter 6), in N. Chazan (ed) Irredentism and International Politics, Boulder, CO: Lynne Rienner Publ. 1991. P. 81.

¹¹ Ландау также выделяет такой тип ирредентизма, как «пан-идеология» (pan-ideology) (например, пантуркизм, панславинизм, панарабизм и т.д.), которая, как правило, направлена на развитие чувства солидарности и попытки создания союзов этнических групп, территориально проживающих в разных государствах, но связанных друг с другом общим или похожим языком, традициями, расовой принадлежностью или каким-либо иным образом.

Ландау, пожалуй, позволяет наиболее полно раскрыть феномен ирредентизма в современных условиях.

Таким образом, большинство исследователей схожи во мнении, что ирредентизм представляет собой одну из насильственных форм национализма. Как отмечает Бен-Исраэл, ирредентизм является современным выражением устаревшего феномена экспансионизма¹². Более того, по его мнению, ирредентизм основывается на атавистическом стремлении подчинить новые территории для какого-либо одного народа¹³. Фактически даже до возникновения националистических идеологий многие государства или группы государств пытались оправдать экспансионистскую политику аргументом возврата исконных территорий братских народов. Таким образом, оправдывались, например, крестовые походы, которые церковь преподносила как священную миссию по освобождению святых земель от мусульманского владычества.

В российской научной литературе проблема ирредентизма в качестве самостоятельной не поднималась, а рассматривалась преимущественно в рамках курса социологии (в частности, конфликтологии) или в качестве одной из проблем безопасности приграничных пространств¹⁴.

II. Ирредентизм и Лига Наций

На протяжении многих столетий ирредентизм находился вне рамок права. Поскольку веками международное право было преимущественно правом войны (*jus ad bellum*), при котором решение межгосударственных конфликтов (в том числе и этнических) допускалось военным путем, единственное, в чем были ограничены участники межгосударственных отношений, это способы и средства ведения войны – существовали обычаи и законы войны, соблюдение которых было обязательным. Именно в результате войн перекраивались государственные границы, в результате чего создавались предпосылки для дальнейших территориальных претензий. Если посмотреть на современную карту ирредентизма, то нетрудно заметить, что большинство конфликтов берут

¹² Ben-Israel Hedva. Irredentism: Nationalism Reexamined (Chapter 2), in N. Chazan (ed.) Irredentism and International Politics. Boulder, CO: Lynne Rienner Publ. 1991. P. 23.

¹³ Там же. P. 33

¹⁴ См., например: Голунова С. Безопасность пограничных пространств // Международные процессы, Том 5. Номер 2(14). Май-август 2007.

истоки в Средневековье или в Новое время. Например, идея создания «Великой Греции» (т.н. *мегальская идея*) кроется в объединении территорий, принадлежащих Греции до турецкой оккупации и поделенных в XIX веке между Грецией, Болгарией, Турцией и некоторыми другими государствами (например, регионы Фракия, Анатолия Эпир и т.д.).

Первые попытки регламентировать разрешение международных споров, в том числе и территориальных, на основе невоенных средств были предприняты лишь в конце XIX – начале XX в. в рамках Гаагских мирных конференций (1899 и 1907 гг.). Первая мировая война, повлекшая за собой значительный передел границ, дала очередной импульс развитию проблемы мирного урегулирования межгосударственных конфликтов и потребовала создания гарантий территориальной неприкосновенности государств. В основе поддержания мира и безопасности была создана первая в истории международная организация – Лига Наций.

Лига Наций, как международная организация, не имеющая исторического предшественника, сделала выбор в пользу концепции коллективной безопасности, подкрепляемой набором санкций (см. статью 16 Статута Лиги Наций) – дипломатическими, правовыми, юридическими и военными. Предлагаемый текст провозглашал, что Лига Наций будет иметь возможность осуществлять действенный контроль над государством-нарушителем посредством «различных мер, которые могут вылиться в полную торговую, промышленную и финансовую изоляцию государства-нарушителя». Основными предполагаемыми мерами должны были стать: *блокада* (использование силы с целью воспрепятствовать торговому сотрудничеству с государством-нарушителем); *эмбарго* (наложение ареста на ввоз или вывоз из государства-нарушителя определенных товаров, обычно военного назначения); *запрет поставок* сырья и продовольствия; *запрет предоставления займов* государству-нарушителю и т.д. Указанные меры должны были гарантировать соблюдение основных постулатов Версальской системы, в том числе сдерживать возможные экспансионистские устремления ряда стран (в первую очередь – проигравших Первую мировую войну).

Зарубежными учеными в принципе достаточно высоко оцениваются успехи Лиги Наций в области противостояния ирредентизму¹⁵. Отчасти с этой оценкой можно согласиться. Пройгнорированных проявлений

¹⁵ См., например: Henig Ruth B. *The League of Nations*, Harper and Row, New York, 1973; Scott George. *The Rise and Fall of the League of Nations*, Hutchinson, London, 1973; Doxey

агрессии на этнической почве, особенно в первые годы, не было. Один из наиболее ранних кризисов, в который потребовалось вмешательство Лиги Наций, вспыхнул в ноябре 1921 года, когда в Сербии к власти пришли радикалы во главе с премьер-министром Н. Пашичем. На волне идеи о создании Великой Сербии сербское правительство использовало вооруженные силы Югославии против суверенной Албании, что привлекло внимание международного сообщества к статье 16 Статута Лиги Наций. После созыва Совета Лиги Наций, инициированного Великобританией, Югославия, опасаясь применения санкций, была вынуждена вывести свои войска из Албании. Югославии не удалось предоставить обеспечение по предполагаемой ссуде, стоимость ее валюты упала¹⁶, и стало очевидным, что сама угроза применения санкций привела к выводу оккупационных войск с албанской территории.

Еще одним примером эффективного вмешательства Лиги Наций в зарождающееся противостояние между государствами на этнической почве стал т.н. *инцидент в Петриче*, названный так по названию болгарского приграничного города, оккупированного греческими войсками 22 октября 1925 года. Болгаро-греческие отношения на тот момент были весьма напряженными из-за Македонии¹⁷. Чисто формальным поводом для греческого вторжения на территорию Болгарии стало убийство болгарскими пограничниками греческого солдата, который пересек болгаро-греческую границу в попытке догнать убежавшую у него собаку¹⁸. Греческий диктаторский режим генерала Пангалоса незамедлительно отдал приказ ввести в Болгарию войска и оккупировать Петрич. Болгария приняла решение не применять силу и обратилась в Лигу Наций с требованием осудить нарушающее нормы международного права поведение Греции. Лига осудила вторжение и призвала Грецию вывести войска, а также выплатить Болгарии компенсацию. Греция была вынуждена выполнить требования Лиги Наций.

Margaret P. Economic Sanctions and International Enforcement, Macmillan, for the Royal Institute of Economic Affairs, London, 1971.

¹⁶ Fisher Irving, *League or War?* Harper Brothers Publishers, New York, 1923. P. 122.

¹⁷ Под Македонией в данном случае подразумевается не современная бывшая Югославская Республика Македония (в России обычно именуемая просто Македония), а исторический регион Македония, часть областей которой оспаривалась Болгарией.

¹⁸ В зарубежной литературе данное дело поэтому нередко называется *Война бегущей собаки* (*War of the Stray Dog*). См., например: Barros James. The Greek-Bulgarian Incident of 1925: The League of Nations and the Great Powers. *Proceedings of the American Philosophical Society*. Vol. 108. No. 4 (Aug. 27, 1964). P. 354–385.

При этом не все ученые оценивают вклад Лиги Наций в борьбу с ирредентизмом как положительный¹⁹. Иногда высказывается мнение²⁰, что Лига Наций была практически бездейственна, когда речь заходила о спорах, касающихся «великих держав» (при этом независимо от существования спора). Думается, с этим выводом сложно не согласиться. Ни в ситуации с оккупацией Италией Албании, ни при аншлюсе Германией Австрии, ни даже при вторжении Японии в Маньчжурию Лига Наций не смогла выработать действенного решения.

III. Ирредентизм и национальное право

Общепризнанно, что национальное право государств обычно отражает достижения и договоренности, достигнутые ими на межгосударственном и наднациональном уровнях. Не является исключением в данном смысле и принцип «территориальной целостности государств», исключающий и запрещающий территориальные претензии одних государств к другим государствам, в том числе на почве ирредентизма. Тем не менее основополагающие законы ряда государств до сих пор на законодательном уровне закрепляют основания для будущих территориальных притязаний.

Так, раздел I части 3 Конституции Аргентины 1853 года (в ред. 1994 г.) гласит, что «Аргентинская Нация подтверждает свой легитимный и не предписываемый суверенитет над Мальвинами (Фолклендскими островами), Южной Георгией и Южными Сандвичевыми островами, а также над соответствующими морскими и островными зонами, поскольку они составляют неотъемлемую часть ее национальной территории. Возвращение указанных территорий и осуществление над ними суверенитета на основе воли проживающих на них граждан и в соответствии с принципами международного права – вечная и незабвенная цель аргентинского народа» (перевод с испанского языка мой. – С.У.)²¹.

Преамбула Конституции КНР определяет, что «Тайвань является частью священной территории Китайской Народной Республики.

¹⁹ См., например: Simons Geoff. Imposing Economic Sanctions: Legal Remedy or Genocidal Tool. Pluto Press, London. 1999.

²⁰ См., например: Пушмин Э.А. Мирное разрешение международных конфликтов (международно-правовые вопросы). М., 1974.

²¹ Полный текст Конституции Аргентины см.: <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dip/congreso/Constitucion%20sola.pdf>.

Выполнение великой задачи объединения отечества является нерушимым долгом всего китайского народа, включая наших соотечественников, живущих на Тайване»²². Данные положения Конституции Китайская Народная Республика обосновывает теорией, согласно которой КНР является правопреемником Китайской Республики (составной частью которой являлся и остров Тайвань).

Статья 1 Конституции Коморских островов начинается со слов: «Союз Коморских островов представляет собой республику, состоящую из автономных островов Гранд-Комор, Анжуан, Мвали и Маоре (Майотта)»²³. При этом на сегодняшний день остров Майотта имеет статус «заморской территории» Франции, поскольку он на референдуме 22 декабря 1974 года единственный из четырех островов проголосовал против независимости от Франции (63 и 37% голосов)²⁴.

С 1937 по 1999 год статьи 2 и 3 Конституции Ирландии закрепляли, что «национальную территорию образует остров Ирландия целиком»²⁵. Однако «до воссоединения национальной территории» юрисдикция Ирландии распространяется только на территорию, отсоединившуюся от Великобритании. Проблема была разрешена в ходе Североирландского мирного процесса (Northern Ireland peace process) 1999 года. Ирландская конституция была изменена на референдуме и территориальные претензии в отношении Северной Ирландии были отброшены.

Начиная с 1950 годов правительство Пакистана не оставляет попыток распространить свою юрисдикцию на территорию Джамму и Кашмира, являющихся на сегодняшний день северной территорией Индии, что неоднократно находило отражение в конституциях Пакистана.

Указанные выше примеры свидетельствуют о том, что вопреки нормам международного права и общепринятой концепции обеспечения

²² Текст Конституции КНР цитируется по: <http://asia-business.ru/yurid/?p=37>.

²³ Текст Конституции Коморских островов цитируется по: http://www.accpuf.org/images/pdf/cm/comores/031-tf-txt_const.pdf.

²⁴ Следует отметить, что по сообщениям СМИ последние годы остров Анжуан также проявляет сепаратистские настроения и даже объявил о создании у себя офшорной зоны, которая не была признана официальными властями Коморских островов (см., например: <http://www.newsru.com/world/28aug2001/rfic.html>).

²⁵ Документ цитируется по официальному тексту Конституции Ирландии, представленному на сайте премьер-министра Республики Ирландии: <http://www.taoiseach.gov.ie> (перевод с английского языка мой. – С. У.).

государственной целостности до сих пор ряд государств пытаются легализовать возможность предъявления ими территориальных претензий на этнической почве в будущем, замораживая таким образом, но вовсе не устраняя очаги конфликтов и, возможно, войн в будущем.

IV. Ирредентизм в эпоху Организации Объединенных Наций

После окончания Второй мировой войны проблемами поддержания мира и безопасности стала заниматься новая международная организация – ООН. Для рассмотрения межгосударственных споров был создан Международный суд, решения которого могут быть принудительно обеспечены резолюцией Совета Безопасности ООН. Поскольку судьи Международного суда действуют не как представители государств своей национальной принадлежности, т.е. не согласовывают свою позицию по рассматриваемому спору с правительством какого-либо государства, то можно говорить о возникновении нового – наднационального – уровня правового регулирования международных процессов, в том числе вопросов в области нерушимости государственных границ. На ООН и Международный суд разработчиками Устава ООН и Статута Международного суда возлагались большие надежды: в условиях хрупкости послевоенного мира ООН и его институты рассматривались в качестве гаранта соблюдения основных договоренностей послевоенных конференций мира (Ялтинская, Потсдамская, Сан-Францискская).

Следует признать, что в 50–90 годы XX века во многом благодаря ООН межгосударственных конфликтов на почве ирредентизма, приведших к острому международному кризису, практически не было. А в тех случаях, когда споры возникали, ООН удавалось выработать единую позицию по проблеме и предпринять действенные меры по ее разрешению. Так, в 1970-е годы Совет Безопасности резолюцией № 242 осудил израильскую оккупацию Голанских высот (Сирия), что сдержало военные действия между двумя государствами (хотя решение покинуть высоты было принято Израилем только в 2007 году при администрации Э. Ольмерта).

Страх аргентинского руководства перед международной изоляцией в ООН и военными поражениями, с одной стороны, а также резкое осуждение применения силы Великобританией, обозначенное

в резолюции Совбеза № 502, способствовали прекращению войны за Фолклендские (Мальвинские) острова (1982 г.).

Особого внимания заслуживает роль ООН в разрешении ирако-кувейтского конфликта во время войны в Персидском заливе. Ночью 2 августа 1990 года четыре регулярные дивизии иракской армии вторглись в Кувейт. Уже 2 августа Совет Безопасности ООН принял резолюцию № 660, в которой осудил вторжение и потребовал от Ирака немедленно вывести свои войска из Кувейта. 29 ноября 1990 года после провала многочисленных попыток склонить Ирак к мирному урегулированию кризиса Совет Безопасности ООН принял резолюцию № 678. Резолюция в ультимативной форме предоставляла Ираку полтора месяца для того, чтобы прекратить оккупацию Кувейта. Если этого не произойдет, государства – члены ООН, сотрудничающие с правительством Кувейта, уполномочиваются «использовать все необходимые средства, с тем чтобы поддержать и выполнить резолюцию № 660 и все последующие соответствующие резолюции и восстановить международный мир и безопасность в этом регионе». Это означало, что ООН предоставила уже сформировавшейся на тот момент коалиции Многонациональных Сил (МНС) право на проведение военной операции по освобождению Кувейта. В указанной ситуации ООН доподлинно продемонстрировала свою способность оперативно и действенно реагировать на международные процессы, определяя и формулируя позицию мирового сообщества в отношении событий, происходящих в мире.

Следует отметить, что за последние 50 лет запрет на экспансионистскую политику и политику ирредентизма нашел отражение в ряде международно-правовых актов как универсального, так и регионального характера. Помимо Устава ООН, к таким документам можно отнести разработанную Организацией Африканских Государств Каирскую резолюцию 1964 года, провозглашающую незыблемость границ африканских государств с даты обретения ими независимости от метрополии, Хельсинкский Заключительный акт (подписан в 1975 году), подчеркивающий принцип неизменности государственных границ стран Европы. Данный принцип был закреплен также во многих актах ОБСЕ. Как отмечает А. Гераклидес, «под эгидой ООН были созданы международно-правовые гарантии территориальной целостности государств, их защиты от любых территориальных претензий на столетия»²⁶.

²⁶ Heraclides Alexis. Secessionist Minorities and External Involvement // International Organization. Vol. 44. No. 3 (Summer). 1990. P. 341, 342.

Серьезным испытанием для международного права стало окончание холодной войны и развал блока социалистических государств. Фактически сформировался однополярный мир. Если раньше США и СССР как две сверхдержавы фактически способствовали поддержанию миропорядка, в рамках которого существовали иные государства, в новых реалиях США получили возможность выстраивать свои отношения с третьими государствами, исходя исключительно из своих собственных интересов, не озираясь на позицию какого-либо государства. Данный общий поход касается, в частности, и позиции США в отношении ряда этнических конфликтов. Влияние Соединенных Штатов неизменно в некоторых случаях приводит к подмене международного права американским подходом «политической целесообразности» или искажает саму суть применяемых международно-правовых норм.

Так, 26 февраля 2007 года Международный суд ООН вынес решение по делу о применении Конвенции по предупреждению и наказанию преступления геноцида (*Босния и Герцеговина против Сербии и Черногории*). Дело касалось предполагаемых попыток Сербии осуществить этническую чистку боснийских мусульман в Боснии, особенно в Республике Сербской²⁷. Жалоба была подана Френсисом Бойлом (Boyle), советником президента Боснии и Герцеговины Алии Изетбековича (Izetbegović), во время боснийской войны. Слушания по делу были завершены 9 мая 2006 года.

Суд решил, что Сербия напрямую непричастна к геноциду во время Боснийской войны²⁸, но постановил, что официальный Белград нарушил международное право, не предотвратив геноцид в Сребренице в 1995 году (12 голосов против 3) и не выдав МТБЮ лиц, обвиненных в преступлениях против человечества (в первую очередь генерала Младича²⁹) (14 голосов против 1). По мнению Суда, Сербией были нарушены статьи I и IV Конвенции по предупреждению и наказанию преступления геноцида.

По мнению Международного суда, нарушение Сербией норм международного права также состояло в несоблюдении временных защитных мер (*provisional protective measures*), предписанных Судом в апреле

²⁷ В соответствии с Конституцией Боснии и Герцеговины в ее состав входят Конфедерация Боснии и Герцеговины, населенная преимущественно этническими боснийцами, Республика Сербская, населенная сербами, и автономный район Брчко.

²⁸ Serbia cleared of genocide, failed to stop killing. Reuters, February 26, 2007.

²⁹ Court Declares Bosnia Killings Were Genocide. The New York Times, February 26, 2007.

и сентябре 1993 года. Согласно данным предписаниям, Югославия должна была *«приложить все возможные усилия с тем, чтобы предотвратить преступления геноцида и, в частности, обеспечить, чтобы военные, полувоенные или нерегулярные вооруженные формирования, контролируемые или поддерживаемые Югославией, а также любые организации или частные лица, подчиняющиеся ей или находящиеся под ее влиянием, не совершали актов геноцида, не вступали в сговор с целью совершения актов геноцида, воздерживались от подстрекательства к совершению актов геноцида, а также от соучастия в актах геноцида»*. Судьи пришли к выводу, что, несмотря на прямое предписание, Сербия ничего не сделала в июле 1995 года, чтобы предотвратить геноцид в Сребренице, хотя она должна была *«осознавать всю опасность от действий геноцида»*³⁰. Председатель Суда Розалин Хиггинс (Higgins) отметила, что, несмотря на наличие существенных доказательств в подтверждении фактов геноцида и преступлений против человечества в Боснии и Герцеговине, Суд не обладает необходимой юрисдикцией делать выводы по данному вопросу. Судом было решено, что после провозглашения независимости Черногории в мае 2006 года единственным правопреемником по данному делу стала Сербия. В принципе, занятая ООН позиция практически полностью соответствовала американской идее поддержки «независимости» союзных югославских республик в противовес сохранению территориальной целостности Югославии. Неудивительно, что при таком подходе ряду эпизодов сербско-боснийского и ранее сербскохорватского конфликтов априори придавалось меньшее значение, чем трагедии в Сребренице. В частности, речь идет о геноциде в ноябре 1991 года сербского населения в г. Вуковаре (Восточная Славония, Хорватия) или о массовых убийствах в столице непризнанной республики Сербская Краина Книне. Политизированность балканских конфликтов на основе блоковых интересов (в первую очередь интересов НАТО и США) привели к фактической антисербской направленности Международного суда (и ООН в целом) в деле о Боснии. Созданный Совбезом ООН по предложению министра иностранных дел ФРГ К. Кинкелем (Kinkel) Международный трибунал по бывшей Югославии (МТБЮ) еще раз продемонстрировал двойственность подходов к преступлениям, совершенным за год югославских войн. Всего за время существования МТБЮ было проведено

³⁰ Serbia found guilty of failure to prevent and punish Genocide. Sense Tribunal, February 26, 2007.

142 судебных процесса (из них 92 против сербов, и только 33 против хорватов, 8 против косовских албанцев, 7 против боснийских мусульман и 2 против македонцев)³¹. При этом ряд лиц, в отношении которых Сербией были выдвинуты обвинения, были или оправданы Трибуналом, или вовсе не фигурировали в списке обвиняемых³². Так, 3 апреля 2008 года были оправданы один из лидеров Освободительной армии Косово (ОАК) Рамуш Харадинай и его соратник, командир спецназа ОАК «Черные орлы», Идриз Балай. Обоим вменялись в вину организация этнических чисток, похищения и пытки представителей сербского населения Косово, а также цыган и нелояльных боевикам ОАК албанцев. Прокуроры требовали для Харадиная двадцати пяти лет тюрьмы³³. Особый интерес данное решение Суда представляет в свете вышедших накануне мемуаров бывшего главного обвинителя Гаагского трибунала Карлы Дель Понте (Del Ponte) «Охота: Я и военные преступники» (*La caccia: io e i criminali de guerra*), в которых она утверждает, что оправданный Харадинай стоит за массовыми похищениями сотен сербов и представителей других славянских народностей. Дель Понте уверена, что действующий премьер-министр Косово Хашим Тачи и Рамуш Харадинай курировали операции по похищению и перевозке сербов на территорию Албании для последующей продажи их органов³⁴.

Таким образом, полагаем, есть основания утверждать, что в девяностые годы XX века был создан опасный прецедент разрешения этнических конфликтов и осуждения лиц, придерживающихся идеологии ирредентизма и разжигающих националистические настроения, не на основании норм международного права, а на основании политической воли одного или нескольких государств с фрагментарным и часто поверхностным применением международного права.

Фактически одним из самых новых конфликтов, затрагивающих проблему ирредентизма, стала проблема самопровозглашения независимости сербской провинцией Косово, признанная США и рядом их европейских союзников, в нарушение ранее принятой резолюции ООН

³¹ Статистика представлена на основе данных МТБЮ на официальном сайте: <http://www.un.org/icty/cases-e/index-e.htm> на 1 мая 2008 года.

³² Подробнее о МТБЮ и выносимых им решениях см.: Мезяев А.Б. Судебный процесс против Воислава Шешеля в Международном трибунале по бывшей Югославии // Московский журнал международного права. № 4 (68). 2007.

³³ См.: Фемида ослепла. Lenta.ru. статья от 4 апреля 2008 г.

³⁴ Там же.

№ 1244. Приложение 2 к резолюции № 1244 повторяет соответствующие положения Хельсинкского Заключительного акта 1975 года и гарантирует суверенитет и территориальную целостность Югославии. Поскольку, как отмечалось выше, Сербия является единственной правопреемницей Югославии, данная резолюция всецело распространяется и на нее. Признание независимости Косово, которое, возможно, поставит в скором будущем вопрос о проведении референдума о присоединении Косово к Албании, несомненно, приведет к «оживлению» территориальных споров как в Европе, так и за ее пределами. Едва ли являются случайностью начавшиеся вскоре после провозглашения косовской независимости волнения в Тибете и Северной Шри-Ланке, многие годы добивающихся суверенитета. Наибольшую тревогу вызывает то обстоятельство, что в ситуации принципиальных противоречий между Сербией, Китаем, Россией и Испанией, с одной стороны, и США и их основными союзниками по НАТО, с другой стороны, ООН оказалась фактически бессильной. Если в ситуации с сербско-боснийской войной ООН в лице Международного суда выработала половинчатую позицию, не удовлетворяющую в полной мере ни одну из конфликтующих сторон и ставившую под сомнение авторитет организации, то в случае с Косово Организация Объединенных Наций в принципе оказалась не в состоянии выработать собственную позицию по данному вопросу. Сложившаяся ситуация может свидетельствовать о кризисе международного права. Не следует забывать, что сползание ко Второй мировой войне началось именно с формирования «блокового» мышления, по сути противостояния двух групп государств при попустительстве и фактическом бездействии гаранта соблюдения международного права – Лиги Наций. Представляется, что в сложившейся ситуации для восстановления авторитета ООН необходимо акцентировать роль Совета Безопасности, поскольку в соответствии со статьей 94 Устава ООН он наделен наиболее широкими полномочиями в сфере разрешения международных конфликтов. Именно за данным институтом ООН должно оставаться последнее слово в принятии краеугольных и прецедентных решений в сфере обеспечения стабильности и безопасности мирового сообщества. Важно обеспечить главенство ООН в мировой политике и международном праве, пресекая попытки замены выполнения ряда его функций отдельными государствами, блоками государств или региональными организациями как военно-политического, так и интеграционного характера.

Библиографический список

Голунов С. Безопасность пограничных пространств // Международные процессы, Том 5. Номер 2(14). Май-август 2007. URL: <http://www.intertrends.ru/fourteen/003.htm> (дата обращения: 01.04.2009 г.).

Мезяев А.Б. Судебный процесс против Воислава Шешеля в Международном трибунале по бывшей Югославии // Московский журнал международного права. № 4 (68). 2007.

Пушмин Э.А. Мирное разрешение международных конфликтов (международно-правовые вопросы). М., 1974.

Фемида ослепла: [сайт]. [2008]. URL <http://lenta.ru/articles/2008/04/04/ramush/> (дата обращения: 01.04.2009 г.).

Barros James. "The Greek-Bulgarian Incident of 1925: The League of Nations and the Great Powers" Proceedings of the American Philosophical Society, Vol. 108, No. 4 (Aug. 27, 1964), pp. 354-385

Ben-Israel Hedva. "Irredentism: Nationalism Reexamined (Chapter 2)," in N. Chazan (ed.) Irredentism and International Politics. Boulder, CO: Lynne Rienner Publ. 1991.

Chazan Naomi. "Approaches to the study of Irredentism (Introduction)," in N. Chazan (ed.). Irredentism and International Politics. Boulder, CO: Lynne Rienner Publ. 1991.

Chazan Naomi. "Irredentism, Separatism and Nationalism (Conclusion)" in N. Chazan (ed.). Irredentism and International Politics. Boulder, CO: Lynne Rienner Publ. 1991.

Constitución de la República Argentina. URL: <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dip/congreso/Constitucion%20sola.pdf>. (дата обращения: 15.03.2009 г.).

Constitution de l'Union des Comores. URL http://www.accpuf.org/images/pdf/cm/comores/031-tf-txt_const.pdf. (дата обращения: 15.03.2009 г.).

Constitution of Ireland - Bunreacht na hÉireann. URL: <http://www.taoiseach.gov.ie>. (дата обращения: 15.03.2009 г.).

Court Declares Bosnia Killings Were Genocide. The New York Times, February 26, 2007.

Doxey Margaret P. Economic Sanctions and International Enforcement, Macmillan, for the Royal Institute of Economic Affairs, London, 1971.

Fisher Irving. League or War?, Harper Brothers Publishers, New York, 1923.

Henig Ruth B. The League of Nations, Harper and Row, New York, 1973.

Heraclides Alexis. "Secessionist Minorities and External Involvement"// International Organization, Vol. 44, No. 3 (Summer). 1990.

Horowitz Donald L. "Irredentas and Secessions: Adjacent Phenomena, Neglected Connections," International Journal of Comparative Sociology, Vol. 23, No 1-2. (Jan.-Apr.). 1992.

Landau Jacob M. "The Ups and Downs of Irredentism: The case of Turkey (Chapter 6)," in N. Chazan (ed) *Irredentism and International Politics*, Boulder, CO: Lynne Rienner Publ. 1991.

Mayall James. *Nationalism and International Society*. Cambridge, UK: Cambridge Univ. Press. 1990.

Scott George. *The Rise and Fall of the League of Nations*. Hutchinson, London, 1973.

Serbia found guilty of failure to prevent and punish Genocide. Sense Tribunal, February 26, 2007.

Serbia cleared of genocide, failed to stop killing. Reuters, February 26, 2007.

Simons Geoff. *Imposing Economic Sanctions: Legal Remedy or Genocidal Tool*, Pluto Press, London. 1999.

Walzer M. "States and Minorities", in C. Fried (ed.) *Minorities: Community and Identity* (Report of the Dahlem Workshop). Berlin, FR of Germany: Springer-Verlag. 1983.

International Justice Bodies and Problems of Ethnical Nationalism

(Summary)

*Sergei V. Ushakov**

The article discusses the problem of ethnical nationalism, also known as irredentism, as a flagrant problem that requires urgent and concerted actions of the world community. The article is subdivided into the introduction and four parts. The first part focuses on the definition of ethnical nationalism as it is understood by leading scientists in this field. The second part analyzes the role that the League of Nations played as the main "peacekeeper" and those mistakes it made. In the third part of the article irredentism is seen in the framework of the national legislation of some countries and international law. The fourth part gives the survey of latest and most notable world ethnical conflicts and the role the UN and the ICJ has played to resolve them. The article is ended with conclusions and recommendations for future improvement of the UN dispute settlement mechanism.

Key words: ethnic nationalism; world ethnical conflicts; dispute settlement; League of Nations; United Nations.

* Sergei V. Ushakov – post-graduate student of the Russian Foreign Trade Academy. SUshakov@rossoez.ru.

Мюнхенский сговор 1938 года и современные реалии и угрозы европейской безопасности

*Анисимов Л.Н.**

В статье раскрывается агрессивная сущность Мюнхенского соглашения 1938 года между нацистской Германией, Францией, фашистской Италией и Великобританией, которое позволило Гитлеру расчленивать (разделить) Чехословакию и незаконно присоединить к Германии Судетскую область этой страны. Рассекреченные недавно сведения Службы Внешней Разведки России (СВР) свидетельствуют о причастности к Мюнхенскому сговору Польши. Автор подробно аргументирует ничтожность (недействительность) указанного соглашения с самого начала.

В статье говорится так же о том, что некоторые Европейские «неодепматы» не сделали необходимых выводов из Мюнхенского соглашения и поддержали агрессивные действия США против Югославии в 1999 году. В равной мере размещения американских элементов ПРО на территории Чехии и Польши создает то потенциальную угрозу Европейской безопасности на современном этапе.

*Анисимов Леонид Николаевич – профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, зав. кафедрой государственно-правовых дисциплин Московского института мировой экономики и международных отношений. Участник ряда международных дипломатических конференций по актуальным проблемам сохранения международного мира и безопасности, экс-советник правительственной дипломатической делегации СССР на Совещании Комитета ООН по разоружению в Женеве при обсуждении вопросов, касающихся создания безъядерной зоны в Европе, а также выработки Конвенций о запрещении воздействия на природную среду в военных и иных враждебных целях. z1437430@yandex.ru.

Ключевые слова: Мюнхенское соглашение 1938 года; агрессия, европейская безопасность; международный сговор; дипломатия; недействительный (ничтожный) договор.

70 лет тому назад Мюнхенским соглашением 1938 года между правительствами нацистской Германии, фашистской Италии, Великобритании и Франции были открыты шлюзы Второй мировой войне, в преддверии которой с политической карты Европы исчезло суверенное государство – Чехословацкая Республика.

В истекшем 2008 году Служба внешней разведки (СВР) России рассекретила и обнародовала неизвестные ранее документы и архивные материалы Мюнхенского сговора 1938 года, по которым с детальной исторической достоверностью можно проследить политико-правовые процессы до и после «грехопадения» официальной дипломатии Парижа и Лондона и спроецировать эти процессы на сегодняшнее «поведение» бывших жертв этого сговора и Североатлантического альянса в целом¹. Речь идет о соглашении с Гитлером, подтолкнувшем его к расчленению чужой страны и положившем начало самым трагическим событиям XX века.

Надо полагать, что не только чехи и словаки, но и весь мир помнит трагедию ЧСР 1938 года. Что лежало тогда в основе «мюнхенской политики» западных держав, давно ясно даже тем, кто не посвящен в секреты дипломатии. Тем не менее общеизвестно, что прямым шагом к развязыванию Второй мировой войны явилось Мюнхенское соглашение, завершившее смутное время уступок агрессорам.

В ночь с 29 на 30 сентября 1938 г. правительства указанных выше государств подписали договор, по которому от Чехословакии была отторгнута и присоединена к Германии значительная жизненно важная территория. Заключение Мюнхенского соглашения и его реализация означали не только грубое нарушение территориальной целостности Чехословакии, но и сознательное принесение в жертву ее политической независимости.

Помимо этого Праге предлагали аннулировать договоры о взаимопомощи с другими государствами, в том числе с Советским Союзом.

¹ См., например, об этом: Маслов С. Мюнхен: правды стало больше // Российская газета. 2008. 30 сентября; также см. нашу статью: Мюнхенский сговор 1938 г. и некоторые проблемы европейской безопасности в канун XXI века // Дипломатический вестник МИД России. 1999. № 10 (октябрь). С. 58–63.

Более того, из рассекреченных документов советской разведки, относящихся к 1938 году, известно о неприглядной роли Польши в период подготовки расчленения Чехословакии. В частности, посол Великобритании в Варшаве телеграммой в Форин-офис информировал, что в случае вторжения Германии в Чехословакию польское руководство пойдет на аннексию Тешинской области этой страны, что впоследствии и случилось. Иными словами, Польша, заручившись поддержкой Гитлера, приняла непосредственное участие в расчленении Чехословакии. Кроме того, судя по направлявшейся в Москву информации разведки, польское руководство заявляло, что не допустит акции помощи Праге со стороны Советского Союза. Она готова была к нанесению удара в фланг Красной Армии в случае выдвижения советских войск на территорию Чехословакии, а также к уничтожению наших самолетов, если они попытаются прийти ей на помощь. И это было за какой-нибудь год до того, как Польша сама стала жертвой гитлеровской агрессии и исчезла с карты мира.

Мюнхенский сговор 1938 года и последовавшая затем ликвидация чехословацкого государства соответствовали масштабным агрессивным планам германского империализма. После прихода Гитлера к власти в январе 1933 года была разработана целая программа экспансионистских акций. Составной ее частью стал и план «Грюн», целью которого являлось уничтожение Чехословакии как таковой. Мюнхенский сговор подорвал обороноспособность Чехословакии и ее жизненные основы. Уже в первые дни октября 1938 года фашистская Германия захватила 28 291 кв. км территории республики с населением свыше 3,8 млн человек. В совокупности с районами, отошедшими после Мюнхена к Польше и Венгрии, Чехословакия лишилась 29 % территории и 34 % населения. Страна утратила 39,7 % промышленного потенциала. Мюнхенский договор служил для Германии лишь «победоносной» альтернативой обстоятельно спланированной агрессии против Чехословакии, облегчившей реализацию первого этапа далеко идущих захватнических планов.

Капитулянтская «мюнхенская политика» находилась в резком противоречии с реальными возможностями противодействия гитлеровской агрессии. Необходимо отметить, что изначально Президент ЧСР Э. Бенеш строил свою концепцию защиты республики на союзнических договорах, заключенных Чехословакией с Францией, со странами Малой Антанты (Югославией и Румынией) и с Советским Союзом.

Он также рассчитывал на военную помощь Франции с учетом политического договора с этой страной. Однако в 1938 году союзнические отношения с Югославией и Румынией оказались фикцией. В частности, румынское правительство не только не собиралось помогать союзнику, но и заявило, что если помощь окажет СССР, то Румыния не позволит перебросить через свою территорию, включая воздушное пространство, советские войска и самолеты в Чехословакию.

Не оправдались надежды Э. Бенеша и на военную поддержку Франции, с которой имелся политический договор о взаимопомощи. Однако он не был своевременно дополнен соответствующими документами, уточняющими и конкретизирующими формы этой помощи. Французская сторона воспринимала этот договор лишь как обязательство Чехословакии помочь Франции в случае, если на нее нападет Германия. Обратный вариант в расчет не принимался. К тому же политическая и военно-стратегическая близорукость, нерешительность французских правящих кругов привели в итоге к предательству чехословацкого союзника.

Не менее важное значение с международно-политической точки зрения для защиты Чехословакии в 1938 году имела и позиция английского правительства. Обязательство Великобритании, касающееся оказания помощи Чехословакии, вытекало из норм международного права, связанных с членством в Лиге Наций. Кроме того, оно было связано с франко-британским союзом. В то же время политика невмешательства, предопределившая роль главы британского правительства Н. Чемберлена в подготовке и осуществлении мюнхенского сговора, исключила возможность военной поддержки Чехословакии со стороны англичан.

При этом подчеркнем, что 19 сентября 1938 г. Великобритания и Франция предложили Чехословакии добровольно отказаться от районов с преимущественно немецким населением, с тем что будет гарантирована неприкосновенность остающейся территории страны. 20 сентября чехословацкое правительство отвергло такое предложение². По воспоминаниям президента Э. Бенеша, уже ночью 21 сентября к нему явились послы Франции и Великобритании и провели «исторический ультимативный разговор», который «стал вступительным словом ко всей последовавшей затем катастрофе, затронувшей столько европейских государств, да, собственно, и весь мир».

² В последующем, как это общеизвестно, Э. Бенеш капитулировал.

Концепция коллективной обороны Чехословакии, которой руководствовался Э. Бенеш, основывалась и на чехословацко-советском договоре 1935 года о взаимной помощи. Однако этот договор предусматривал, что Советский Союз поможет Чехословакии защищаться от нападения, если такую помощь окажет и Франция. Правительство СССР тем не менее в 1938 году заявило, что оно выполнит свои союзнические обязательства по оказанию помощи Чехословакии и в том случае, если Франция от своих обязательств откажется. Единственным условием было то, чтобы Чехословакия защищалась от нападения, а ее правительство обратилось к Советскому Союзу с просьбой об оказании помощи. *Десять* раз советские руководители и печать публично заявляли, что Советский Союз выполнит свой долг, *шесть* раз давались заверения Франции, *четыре* – Чехословакии и *три* раза Англии, не говоря о *четырнадцати* частных заверениях, предложениях о штабных переговорах и т.д. Однако западные державы отвергли советскую инициативу совместного отпора фашистской агрессии. Заключив позорное Мюнхенское соглашение, западные «миротворцы» рассчитывали направить фашистскую экспансию на Восток, против Советского Союза.

Между тем помощь со стороны СССР могла коренным образом изменить соотношение сил Чехословакии и Германии. Заметим, что Советский Союз на 1 января 1938 г. располагал 96 стрелковыми дивизиями. В канун мобилизации чехословацкой армии, в сентябре 1938 года, к западной границе СССР были передислоцированы специальные группировки советских войск. В боевой готовности находилось 30 стрелковых и 10 кавалерийских дивизий, 7 танковых, 1 мотострелковая и 12 авиационных бригад. Кроме того, в боевую готовность были приведены 7 укрепленных районов. Несколько авиационных соединений с боевыми самолетами численностью около 550 единиц были готовы вылететь в Чехословакию.

Помощь со стороны Советского Союза могла стать решающим фактором коллективной обороны от гитлеровской агрессии, но она была отвергнута. Это, разумеется, расчистило дорогу для реализации далеко идущего гитлеровского захватнического плана.

Как отмечает Э. Ротштейн, Мюнхен был «заговором для агрессии». «Политика, проводившаяся с марта по сентябрь 1938 года, – подчеркивает автор, – хотя и имела элементы импровизации от этапа к этапу, но была в своей основе продолжением политики, проводимой с 1933 года

и даже раньше». Если основная стратегическая цель Мюнхена – стремление толкнуть Гитлера на Восток, развязать антисоветскую агрессию, то конкретная ближайшая цель – сделать Чехословакию «неспособной сопротивляться распространению германского политического и экономического влияния в Восточной Европе».

Содержание Мюнхенского соглашения и метод его заключения явились предметом справедливой критики со стороны многих исследователей как уже в 1938 году, так и позднее³. Вместе с тем в стане реакции «Мюнхен» находил апологетическую оценку. В частности, вскоре после окончания Второй мировой войны реваншистские круги Западной Германии начали ссылаться на этот документ для обоснования своих территориальных притязаний. Они взяли на вооружение мнение некоторых западных юристов о том, что соглашение в момент его заключения было действительным.

Такая точка зрения не соответствует ни фактическим обстоятельствам, которые имели место в период заключения Мюнхенского соглашения, ни принципам и нормам международного права.

В обоснование недействительности (ничтожности) Мюнхенского соглашения с точки зрения действовавшего в тот период международного права можно привести ряд аргументов.

1. *Соглашение противоречит основным принципам международного права.* Мюнхенское соглашение затрагивало территориальную целостность Чехословакии (в пользу Германии была отторгнута жизненно важная часть пограничной территории страны, причем без прямого ее согласия). Это являлось грубейшим нарушением принципа суверенитета. Игнорировался и другой важнейший принцип международного права – принцип суверенного равенства. Чехословакия в переговорах в Мюнхене участия не принимала, их результаты ей были лишь сообщены. Следовательно, она была поставлена в неравное по сравнению с другими «договаривающимися сторонами» положение; нарушалась свобода волеизъявления Чехословакии, что противоречило Парижскому пакту 1928 года, где зафиксирована необходимость мирного разрешения международных споров.

2. *Соглашение противоречит обязательствам, возложенным на государства Статутом Лиги Наций и другими действовавшими в тот*

³ В 1939 году профессор международного права Квинси Райт заявил, что упомянутое соглашение недействительно с самого начала (см.: American Journal of International Law. 1939. Vol. 39. P. 12–32).

период договорами. Во время заключения Мюнхенского соглашения Франция, Великобритания и Италия, так же как и Чехословакия, будучи членами Лиги Наций, были связаны ее Статутом. Статья 10 последнего предписывала «беречь и защищать нынешнюю территориальную целостность и независимость всех членов Лиги Наций от любого внешнего вторжения». А в соответствии со ст. 20 государства-участники давали торжественное обязательство не заключать в будущем договоров, несовместимых со Статутом Лиги Наций.

Вопрос о возможных спорах между членами Лиги Наций и государствами, не входящими в нее, регулировался ст. 17 Статута, которая гласила, что государство, не входящее в Лигу, приглашается подчиняться обязательствам, лежащим на ее членах, в целях урегулирования спора на условиях, признанных Советом Лиги Наций справедливыми. Если государство откажется взять на себя упомянутые обязательства и прибегнет к войне, то против него можно использовать санкции в соответствии со ст. 16 Статута⁴.

Германия и Чехословакия, кроме того, были связаны арбитражным соглашением, заключенным в Локарно 16 октября 1925 г., в соответствии с которым обе договаривающиеся стороны обязались решать все споры мирным путем. Причем в преамбуле говорилось, что «права государства не могут изменяться без его согласия, поскольку честное соблюдение методов мирного разрешения международных споров позволяет без насилия решать вопросы, которые могли бы поссорить государства».

Франция, помимо Парижского пакта и Статута Лиги Наций, была связана с Чехословакией еще и союзническими договорами: Договором от 25 января 1924 г. «О союзе и дружбе» и Договором «О взаимных гарантиях», заключенным в Локарно 16 октября 1925 г.

3. *Соглашение навязано Чехословакии под угрозой агрессии.* Это положение доказано многочисленными документами и материалами, которые ныне широко известны. В частности, документы, взятые в качестве трофеев в период войны, главным образом представленные Международному военному трибуналу в Нюрнберге, а также документы дипломатического характера, опубликованные в ряде стран, помогли полностью осветить подоплеку политики, приведшей к «Мюнхену».

⁴ Следует сделать оговорку, что указанные положения в значительной степени носили формальный характер, поскольку Статут (в частности, ст. 12) допускал обращение к войне.

Они содержат неопровержимое доказательство того, что со стороны гитлеровской Германии имела место явная угроза применения силы против Чехословакии.

Нюрнбергский трибунал после окончания Второй мировой войны подтвердил, что оккупация Чехословакии была продуманным шагом, которому отводилась значительная роль в экспансионистских планах нацистов. Начало Второй мировой войны Трибунал назвал заговором против мира, преступлением. Составной частью этого заговора был мюнхенский диктат от 29 сентября 1938 г. – один из серьезных актов, открывших путь всемирному военному пожару. Принуждение к заключению договоров при помощи силы или угрозы силой рассматривается международным правом как незаконный акт, а сами договоры как недействительные. Данное положение в настоящее время четко закреплено в ст. 52 Венской конвенции о праве международных договоров. Ранее же оно было обычной нормой. Эта норма действовала и в период заключения Мюнхенского соглашения.

4. *Соглашение заключено с помощью обмана со стороны Германии.* На Нюрнбергском процессе было доказано, что Гитлер заключил Мюнхенское соглашение не для того, чтобы, как он утверждал, решить с чехословацким правительством спор, намеренно разжигаемый нацистским правительством с помощью немецкого меньшинства в Чехословакии, а исключительно для того, чтобы обеспечить себе выгодные условия для реализации следующего этапа преступного плана, направленного против мира. С самого начала переговоров, как ныне известно, Гитлер вообще не собирался соблюдать заключенное соглашение. Оно было использовано им как ширма для захвата всех пограничных укреплений, что облегчило оккупацию остальной части страны. 7 октября 1938 г. оккупация пограничной территории на основании Мюнхенского соглашения была закончена, и уже 21 октября, т.е. через две недели, Гитлер дал указание относительно того, как подготовить ликвидацию остальной части Чехословакии. Таким образом, налицо обман со стороны нацистского правительства⁵. Нюрнбергский трибунал, говоря о недействительности Мюнхенского соглашения, имел в виду именно данное обстоятельство. В своем

⁵ В этой связи ст. 49 Венской конвенции о праве международных договоров гласит: «Если государство заключило договор под влиянием обманных действий другого участвовавшего в переговорах государства, то оно вправе ссылаться на обман, как на основание недействительности своего согласия на обязательность для него договора».

приговоре он констатировал, что Мюнхенское соглашение страдает дефектом воли, если и в период заключения соглашения Германия не собиралась осуществлять его.

Действительность международного договора, как отмечает О.И. Тиунов, «является его (международного договора. – *Авт.*) качеством, определяющим рамки правомерного действия соглашения. Законно действие только такого договора, который действителен».

5. *Соглашение заключено в нарушение чехословацких конституционных норм.* В соответствии с чехословацкой Конституцией от 1920 года, действовавшей в период подписания Мюнхенского соглашения, правомочия заключать договоры, изменяющие государственную территорию, имел президент республики с согласия Национального собрания. В ней сказано, что «территория Чехословацкой Республики образует единое неделимое целое, границы которого могут изменяться только конституционным законом» (ст. 3, абз. 1). Статья 33 Конституции гласила, что конституционный закон считается принятым, когда за него проголосовали $\frac{3}{5}$ всех депутатов обеих палат Национального собрания. Об этом порядке было информировано как британское, так и французское правительства. В частности, в ноте чехословацкого правительства от 20 сентября 1938 г. указывалось, что «в любом случае необходимо запросить мнение парламента».

Однако из документов переговоров, предшествовавших Мюнхенскому соглашению и последовавших после него, ясно, что вел их президент Чехословакии Э. Бенеш совместно с представителями правительственной коалиции. Так называемые британо-французские предложения от 19 сентября 1938 г. были продиктованы правительству Чехословацкой Республики. «Принятие» Мюнхенского соглашения также состоялось лишь от имени президента республики и правительства. Следовательно, ни в одном из указанных случаев не было дано согласия Национального собрания.

Из мнения чехословацкого правительства по поводу уже подписанного «соглашения», сообщенного 30 сентября 1938 г. министром иностранных дел французскому, британскому и итальянскому послам, ясно, что правительство Чехословакии считало его не действительным международным договором, а навязанным в результате диктата, которому оно вынуждено было подчиниться. Иного смысла не могли иметь слова «подчиняемся решению, которое было принято в Мюнхене без нас и против нас».

Приведенные аргументы убедительно доказывают, что свободное волеизъявление Чехословакии, служащее необходимой предпосылкой возникновения действительного договора, при подписании Мюнхенского соглашения отсутствовало. Оно было сфабриковано без участия Чехословацкой Республики и против ее воли.

Историческая справедливость была восстановлена лишь после разгрома фашизма во Второй мировой войне. При этом заметим, что с образованием двух немецких государств ЧССР неоднократно проявляла добрую волю и стремление нормализовать отношения с ФРГ. Однако вплоть до конца 60-х годов тогдашние правительства ФРГ не давали официального ответа правительству ЧССР.

В ходе последующих сложных чехословацко-западногерманских переговоров, после того как правительство Западной Германии выразило готовность признать Мюнхенское соглашение недействительным, 11 декабря 1973 г. был подписан Договор о взаимных отношениях между ЧССР и ФРГ.

В преамбуле и ст. I и ст. II Договора, которые, по мнению авторов, составляют единое целое, ФРГ признает в качестве одной из главных причин недействительности Мюнхенского соглашения угрозу силой, с помощью которой соглашение было навязано Чехословакии. Отсюда общий вывод: положения Мюнхенского соглашения не имеют правовой силы, т.е. они ничтожны, как ничтожны и последствия соглашения. Речь идет о последствиях морально-политических и международно-правовых. В первом случае это осуждение политики «Мюнхена», ее мотивов, целей и последствий. Одновременно была разрушена одна из основных опор реваншистской деятельности реакционных сил ФРГ. Подтверждение со стороны ФРГ ничтожности мюнхенского диктата имело положительное значение не только для двусторонних отношений между ЧССР и ФРГ, но и для общего развития международных отношений.

Международно-правовое последствие, вытекающее из ничтожности Мюнхенского соглашения, заключается в том, что отторжение под угрозой силы значительной территории Чехословацкой Республики с самого начала было незаконно и недействительно и что чехословацкая пограничная территория никогда не принадлежала германскому рейху.

Из ничтожности Мюнхенского соглашения следует и недействительность всех актов, которые на его основе были навязаны Чехословакии

либо опирались на него, включая и те, которые имели форму международного договора⁶. Судьбу Мюнхенского соглашения разделили и нормы, принятые в сфере чехословацкого правопорядка в период, когда чехословацкий народ был лишен свободы (30 сентября 1938 г.).

За «Мюнхен» 1938 года народы Чехословакии и Европы в целом заплатили дорогой ценой. Этот опыт и в настоящее время напоминает от необходимости беречь суверенитет и безопасность государств, строго соблюдать нормы и принципы международного права.

Несмотря на «Мюнхен», агрессивные действия на Европейском континенте повторились в канун XXI века уже со стороны жертв гитлеровской агрессии, объединившихся еще в 1949 году в Североатлантический блок – НАТО.

События 1999 года в Косове, натовская авиаоперация в значительной степени изменили сложившуюся международную практику урегулирования кризисов. Впервые в современный период под морально-этическим предлогом предотвращения гуманитарной катастрофы военный альянс одних суверенных государств совершил вмешательство во внутренние дела другого суверенного государства. Сделано это было помимо Организации Объединенных Наций.

Имевшие место реалии на Европейском континенте, связанные с агрессивным курсом НАТО во главе с Соединенными Штатами Америки против Югославии, свидетельствуют далеко не о «внедрении» идеи об автономии косовских албанцев в многонациональной стране под дулами иноземных интервентов в качестве гарантов. Прежде всего США не устраивает сближение России с Западной Европой, и они искали участок, где можно было бы столкнуть ее с европейскими государствами. Таковым явилось Косово, и НАТО стало превращаться из инструмента коллективной военной обороны в инструмент защиты *экономических* интересов *одной* страны. И надо отдать должное американцам: тактический момент был выбран удачно – их европейские партнеры *уже* намеревались идти своим путем, объединить усилия с Россией, но для этого не было *еще* нужной базы и конкретного плана реализации таких идей. Кроме того, в планы США входило и входит возглавить мир после распада СССР и быть лидером планеты в XXI веке.

10 лет назад, в апреле 1999 года, лидеры 19 стран – участниц Североатлантического альянса утвердили на его юбилейной сессии

⁶ Имеется в виду Договор между Германией и Чехословакией о вопросах гражданства и оптации от 20 ноября 1938 г.

в Вашингтоне новую Стратегическую концепцию НАТО, в соответствии с которой они наделили себя «правом» вооруженного вмешательства во всем мире без соответствующих санкций СБ ООН или ОБСЕ. Суперсаммит НАТО прошел под знаком экспансионизма этой военно-политической организации, ее расширения на Восток, то есть в сторону России.

Еще ранее, в ноябре 1998 года, эта позиция нашла свое закрепление на состоявшейся в Эдинбурге очередной сессии Североатлантической ассамблеи (САА) (своеобразного объединенного парламента НАТО) в специальном докладе «НАТО в XXI веке», представленном американской стороной.

Другое новшество – расширение сферы действия Североатлантического союза. Конкретно не указывается, какие территории попадают отныне в поле зрения натовских войск, но говорится вполне определенно, что альянс намерен дипломатическими и силовыми средствами защитить территории своих стран-членов и «общие ценности и интересы», в том числе за пределами своей зоны ответственности.

Что же касается ракетно-бомбовых ударов по суверенной Югославии, то они, по заявлениям представителей альянса, наносились в целях «предотвращения гуманитарной катастрофы на Балканах». Фактически гуманитарная катастрофа произошла именно в Европе, отказавшейся не только от самостоятельной геополитики, но и от собственных гуманитарных ценностей. За несколько часов одного дня бомбардировок Югославии – 24 марта 1999 г. – эти «европейские нормы» подверглись девальвации под явным нажимом США, стремящихся на любом уровне не допустить объединения «бесконтрольной» Европы и реализовать свои сверхдержавные притязания.

В течение лишь 11 недель, отведенных «стратегами» Запада в целом на проведение карательных операций на Балканах, было использовано 1045 самолетов (720 американских, 320 канадских и европейских), которые сбросили на гражданские и военные объекты Югославии 20 тысяч тонн бомб (250 тонн в день)⁷.

Характер наносимых военных ударов по Югославии, масштабы причиненных ими разрушений и потерь напрочь опровергают измышления «о предотвращении гуманитарной катастрофы» в этом регионе,

⁷ Подробнее, например, см.: Колобов О.А. НАТО: тактика военных действий в Югославии и их последствия для России / В кн.: Балканский кризис: истоки, состояние, перспективы. Нижний Новгород, 2000.

являясь свидетельством посягательства на территориальную неприкосновенность и политическую независимость СРЮ, вмешательства в ее внутренние дела. При этом общеизвестно, что ни в одном международно-правовом акте не предусмотрена допустимость «гуманитарной интервенции». Натовская военная акция невольно представляется как рецидив того, что получило печальное наименование и осуждение как мюнхенский диктат по отношению к Чехословакии осенью 1938 года.

К сожалению, в условиях безнаказанности агрессоров трагедия для народов Европы может повториться. Ситуация в Чехословакии, в свое время спровоцированная Мюнхенским соглашением, как и натовские «операции» против Югославии в 1999 году, – это не сработанный в спешке механизм, а тщательно спланированный сговор.

Независимо от каких бы то ни было гуманитарно-политических доводов, которыми НАТО пытается оправдать свою силовую акцию против Югославии, она представляет собой в правовом отношении бесспорный факт агрессии, грубейшего нарушения Устава ООН, Хельсинкского Заключительного акта 1975 года, а также Основополагающего акта Россия – НАТО 1997 года. В этих условиях оказался подорванным престиж и авторитет ООН и ОБСЕ – признанных легитимных организаций, призванных от имени международного сообщества содействовать обеспечению мира и безопасности; действиями НАТО архитектуре европейской и мировой безопасности нанесен сильный удар.

Война, развязанная против Югославии, вызванная высокомерием мощи и ощущением безнаказанности, являлась прямым вызовом сложившемуся после Второй мировой войны правопорядку, нормам и принципам международного права. В то же время военная акция НАТО на Балканах сопровождалась перманентными усилиями придать ей видимость легитимности с точки зрения норм и принципов международного права, хотя вот уже несколько десятилетий общепризнанна противоправность такого рода применения силы по отношению к суверенному государству. Запрет на применение силы одним государством или группой государств против другого, кроме случаев законной самообороны в ответ на вооруженное нападение или участие в санкциях по решению СБ ООН, носит характер императивной нормы международного права.

Агрессия является международным преступлением и влечет за собой международную ответственность.

Агрессивные действия НАТО на Балканах вызвали самое острое и опасное противостояние между Москвой и Вашингтоном не только за период после окончания «холодной войны», но, пожалуй, со времен Берлинского и Карибского кризисов начала 60-х годов. Политические и военные руководители Североатлантического альянса в одночасье перечеркнули все конструктивное, что с огромными усилиями было достигнуто в сфере безопасности за последние десятилетия.

Военные акции НАТО против Югославии являются свидетельством перерождения этого союза из оборонительного в экспансионистский (не только в плане территориальных границ, но и с точки зрения применения силы) с соответствующими вооруженными силами и оперативными планами наступательного характера. Данное обстоятельство позволяет говорить о том, что Североатлантический блок в настоящее время предстал как главная проблема европейской безопасности и также в качестве основного препятствия на пути сотрудничества России с Западом, включая Соединенные Штаты Америки.

При этом необходимо подчеркнуть, что наряду с последовательным торпедированием российских мирных инициатив по урегулированию в то время косовского вопроса и стабилизации обстановки в Европе США демонстративно заявляли о намерениях принять в НАТО страны Балтии. 23 апреля 1999 г., в канун 50-летия альянса и на фоне усиливавшихся бомбовых ударов против Югославии, госсекретарь США М. Олбрайт заявила, повторив неоднократно сказанное американскими официальными лицами самого высокого ранга, что Вашингтон «создаст крепкую основу для вступления» Латвии, Литвы и Эстонии в Североатлантический блок. Кстати, база для этого решения уже давно была подготовлена Хартией партнерства в сфере безопасности, подписанной 16 января 1998 г. между США и странами Балтии. Словом, Запад использовал максимум возможностей для усиления своего влияния в официально объявленных зонах особого интереса России.

В этой связи нелишне напомнить следующее: при подписании основополагающего акта Россия – НАТО Москва довела до сведения руководства альянса, что расширение НАТО не должно затрагивать республики бывшего СССР, в том числе и страны Балтии. В противном случае Российская Федерация оставляет за собой право коренного пересмотра своей внешней политики, и в частности курса на партнерские отношения со странами Североатлантического договора. В последующем границы балтийских государств были обозначены Председателем

Правительства Российской Федерации Е.М. Примаковым как «красная линия», переходить которую блок не должен. НАТО тем не менее перешла ее в другом месте, напав на Югославию. А в настоящее время грозит нарушить этот своеобразный рубеж на главном направлении – против России.

Договоренности 2008 года США с европейскими партнерами о размещении элементов американской ПРО в Польше и радиолокационной станции в Чехии говорят о «недоученных уроках» европейской неодиبلوماسية. И, естественно, это вызвало беспокойство в России. И все дело в том, что основа этих «элементов» – мощнейшие радарные комплексы, способные сканировать воздушно-космическое пространство от наших западных границ до Урала и Кавказа⁸. То есть вся европейская часть нашей страны может находиться под постоянным контролем НАТО.

Соглашение о размещении элементов американской ПРО на территории Польши, подписанное в 2008 году в Варшаве, Москва расценила как угрозу собственной безопасности, как стремление США укрепить свою безопасность в ущерб безопасности других.

Комментируя планы и действия Соединенных Штатов по обустройству в Европе третьего позиционного района ПРО, премьер-министр В. Путин в одном из своих публичных выступлений на этот счет заявил: «Какие бы аргументы американские партнеры ни приводили, этот проект нацелен против стратегического потенциала России. И мы не можем не дать на него адекватный ответ. Неизвестно, кто выиграет от этих действий, но понятно, что проиграет прежде всего вся Европа»⁹.

По словам главы российского правительства, если новая администрация США воздержится от намерения обустривать польскую и чешскую площадки ПРО, то «вопрос наших ответных мер отпадет сам по себе»¹⁰. Он также высказался за выработку и принятие нового договора об общеевропейской безопасности, где будут обозначены принципы трех евроатлантических «не». Во-первых, нельзя обеспечивать свою безопасность за счет безопасности других. Во-вторых, не следует допускать действий, ослабляющих единство пространства безопасности. И, наконец, нельзя позволять, чтобы развитие и расширение военных союзов шло в ущерб другим участникам договора.

⁸ См.: Российская газета. 2008. 7 ноября.

⁹ Российская газета. 2008. 25 ноября.

¹⁰ Там же.

Военно-политическая платформа бывшего президента США Буша свидетельствует об озабоченности США идеей мирового господства. В этом – полное совпадение с ситуацией 70-летней давности, поэтому у Европы в ее отношениях с Соединенными Штатами, как нам видится, должно быть свое лицо, чтобы американцы, исходя из собственных интересов, не тащили ее под предлогом евроатлантической солидарности в различные международные авантюры.

Библиографический список

- Анисимов Л.Н., Мазуров В.К. Европа и безопасность. Минск. 1976.
- Анисимов Л.Н. Международно-правовые средства разрешения межгосударственных споров (конфликтов). Л., 1975.
- Анисимов Л.Н. Мюнхенский договор 1938 г. и некоторые проблемы европейской безопасности в канун XXI века //Дипломатический вестник МИД Российской Федерации. 1999. № 10.
- Ковалев А.А. Международно-правовые последствия признания независимости Косова / В кн.: Международное право и национальные интересы Российской Федерации. Сборник статей / Отв. ред. проф. А.А. Ковалева, проф. Б.Л. Зимненко. М., 2008.
- Коротина А. Военная составляющая в системе коллективной безопасности ОДКБ//Дипломатическая служба. 2009. № 1.
- Майский И.М. Кто помогал Гитлеру (из воспоминаний советского посла). М., 1962.
- Маслов С. Мюнхен: правды стало больше//Российская газета. 2008. 30 сентября.
- Матвеев В.А. Мюнхен не повторится. М., 1970.
- Матвеев В.А. Провал мюнхенской политики (1938-1939 гг.). М., 1955.
- Овсяный И.Д. Тайна, в которой война рождалась. М., 1975.
- Петровский В.Е. От империи к открытому миру: о внешней политике России переходного периода. М., 2008.
- Сиполс В., Панкратова М. Подготовка мюнхенского диктата / / Международная жизнь. 1973. № 3-6.
- Rothstein A. The Munich Conspiracy. Lawrence and Wishart. London. 1958.

The Munich Agreement of 1938 and contemporary threats to European Security

(Summary)

*Leonid N. Anisimov**

The article discusses the aggressive essence of the Munich agreement of 1938 between the Nazi Germany, France, the fascist Italy and Great Britain, which allowed Hitler to divide (separate) Czech Republic and Slovakia and permitted secession of the Sudetskuju province. The recently declassified information by the Foreign Intelligence service of the Russian Federation tests about Poland's connection to the Munich agreement. The author argues the invalid nature of the agreement.

In the article also dwells on the contemporary European diplomacy that did not made adequate conclusions from the Munich agreement and supported aggressive actions of the USA against Yugoslavia (1999). Equally, placing American elements of the defense against missiles to the territory of Czech Republic and Poland create potential threats to European security.

Keywords: the Munich agreement 1938; aggression; European security; international arrangement; diplomacy; invalid (insignificant) agreement.

*Leonid N. Anisimov – professor, Honoured Lawyer of the Russian Federation, head of the Chair of the Legal disciplines of the Moscow Institute of World Economy and International Relations. z1437430@yandex.ru.

Кодификация права международных договоров (к 40-летию Венской конвенции о праве международных договоров)

*Валеев Р.М.**

Статья посвящена 40-летию Венской конвенции о праве международных договоров. Рассматривается процесс выработки конвенции, а также ее влияние на кодификацию права международных договоров. Автор исследует работу Комиссии международного права ООН по таким темам, как «Оговорки к международным договорам», «Последствия вооруженных конфликтов для международных договоров», «Договоры сквозь призму времени».

Ключевые слова: Венская конвенции о праве международных договоров; кодификация права международных договоров; Комиссия международного права ООН.

Среди источников современного международного права особое место занимают международные договоры. Один из известных отечественных исследователей теории международного договора В.М. Шуршалов еще полвека тому назад отметил, что в международной практике государств международные договоры занимают доминирующее положение по сравнению с обычаями. За время существования Лиги Наций в ее Секретариате было зарегистрировано 4838 международных договоров, а с созданием Организации Объединенных Наций количество их значительно возросло. По его мнению, с полным основанием можно считать современное международное право правом договорным¹.

Однако в связи с отсутствием кодифицированных норм само договорное право с самого начала покоилось на обычных нормах международного права. Тем не менее международное сообщество государств нуждалось в конкретных международных писанных правилах заключения договоров, в которых были бы определены процессы как самого заключения, так и действия и прекращения международных договоров.

* Валеев Револь Миргалимович – д.ю.н., профессор кафедры международного и европейского права Казанского государственного университета. Revol-Valeev@yandex.ru

¹ См.: Шуршалов В.М. Основные вопросы теории международного договора. М., 1959. С. 7.

Впервые попытка кодификации права международных договоров была предпринята в рамках Лиги Наций. Резолюцией Ассамблеи Лиги от 22 сентября 1924 г. был создан Комитет экспертов по прогрессивной кодификации международного права. В числе других в план его работы была включена тема о порядке заключения международных договоров. Подкомитетом экспертов был подготовлен доклад, который имел серьезные недостатки, и при последующем обсуждении на основании полученных от правительств ответов Комитет экспертов Лиги Наций подготовил доклад Совету, в котором констатировал отрицательное отношение к подготовке проекта Конвенции, устанавливающей обязательные правила о порядке заключения международных договоров. На этом обсуждение права договоров в органах Лиги Наций закончилось².

Первым актом официальной кодификации явилась Конвенция о международных договорах, принятая Конференцией американских государств в 1928 г.³. Однако она не вступила в силу, поскольку была ратифицирована только незначительным количеством государств данного континента. Эта региональная Конвенция была ратифицирована лишь шестью американскими государствами, и она соблюдается практически как международный обычай⁴.

После Второй мировой войны с образованием Комиссии международного права ООН в число первоочередных тем для разработки было включено право международных договоров.

Первый доклад по проекту Конвенции о международных договорах был представлен в 1950 году (из 11 статей, докладчик Д. Брайерли, Англия). Затем последовали доклады в 1951–1959 годах. Докладчиками выступали Х. Лаутерпахт, Дж. Фицморис, Х. Уолдок. Как отметил А.Н. Талалаев, общим недостатком этих докладов было стремление подчинить решение спорных вопросов договорного права, в частности о прекращении действия международных договоров, обязательной юрисдикции Международного суда ООН. Существенным недостатком докладов явилось также то, что в обширном проекте кодекса совершенно обходился вопрос о противоправности неравноправных

² Подробнее см.: Талалаев А.Н. О кодификации международного договорного права (обзор некоторых проектов конвенций и кодексов) // Советский ежегодник международного права. 1962, М.: Изд-во «Наука», 1963. С.137–139.

³ Лукашук И.И. Современное право международных договоров. М.: Изд-во «Волтерс Клувер», 2004. Т. I. С. 86.

⁴ См.: Талалаев А.Н. Юридическая природа международного договора. М., 1963. С. 185.

договоров, направленных на закабаление колониальных народов. В течение длительного времени докладчики представляли свои доклады то в форме проектов конвенций, то в форме рекомендательного кодекса. В развернувшейся дискуссии большинство членов Комиссии выразило пожелание о том, что должна быть принята Конвенция о международных договорах⁵.

В 1966 году после неоднократных обсуждений Комиссия международного права передала заверченный проект Конвенции о праве договоров на рассмотрение Генеральной Ассамблеи ООН, которая 5 декабря 1966 года приняла резолюцию о созыве дипломатической конференции для рассмотрения подготовленного КМП проекта статей о праве договоров и в итоге принятия конвенции по этому вопросу.

Советскую делегацию на конференции, которая состоялась в Вене, возглавил О.Н. Хлестов.

В соответствии с резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН конференция проходила в сроки март – май 1968 и апрель – май 1969 года. В ее работе приняли участие делегаты более 100 государств, наблюдатели ряда международных организаций.

Как отметил один из участников конференции от СССР А.Н. Талалаев, на Венской конференции резко обозначились и столкнулись две различные международно-правовые концепции. Большую дискуссию вызвали вопросы, связанные с понятиями *jus cogens*, обязательной международной юрисдикции, общих принципов права, эстоппеля и др.⁶.

Большинство развивающихся стран Африки, Азии и Латинской Америки, а также делегации социалистических стран выступали в защиту проекта Конвенции, подготовленного Комиссией международного права. Проект Конвенции развивающимися государствами рассматривался в качестве одного из средств защиты их суверенитета, как средство в борьбе против колониализма и неправомерных договоров, навязанных империалистическими государствами⁷.

⁵ Подробнее см.: Талалаев А.Н. О кодификации международного договорного права (обзор некоторых проектов конвенций и кодексов) // Советский ежегодник международного права 1962, М.: Изд-во «Наука», 1963. С. 141–146.

⁶ См.: Талалаев А.Н. Некоторые вопросы теории международного договора на Венской конференции ООН // Советский ежегодник международного права. 1970. М. Изд-во «Наука», 1972. С. 112–125.

⁷ См.: Хлестов О.Н. Право международных договоров (Венская конференция ООН) // Советское государство и право. 1969. №12. С.62–69.

На первой сессии конференции (1968 г.) к проекту Конвенции было представлено 375 поправок⁸, а на пленарных заседаниях конференции еще около 100 поправок.

Вторая сессия конференции (1969 г.) завершила разработку проекта Конвенции, он был принят и открыт для подписания до 30 ноября 1969 г. – в МИДе Австрии, а затем – до 30 апреля 1970 г. – в Секретариате ООН⁹.

Завершающий характер второй сессии конференции вызвал повышенный интерес к ней. Если в работе первой сессии принимало участие 104 государства, то во второй – 110 государств. Особое значение при окончательном обсуждении проекта Конвенции имело закрепление принципа универсальности – право на участие в многостороннем договоре каждого государства. В выступлениях советской делегации было убедительно показано, что принцип универсальности общих многосторонних договоров является достижением современного международного права¹⁰. Об этом несколько ранее, еще в ходе разработки проекта Конвенции о праве договоров, говорил член КМП Г.И. Тункин, подчеркнув: «По международному праву все государства обладают правоспособностью заключать договоры. Это положение отражает один из аспектов современного международного права в противоположность старому международному праву, которое допускало неравенство государств, санкционируя различные формы колониальной зависимости»¹¹.

В соответствии со ст. 84 Конвенция должна была вступить в силу на тридцатый день с даты сдачи на хранение тридцать пятой ратификационной грамоты или тридцать пятого документа о присоединении. Она вступила в силу 27 января 1980 года, спустя более десяти лет после подписания. К приближающейся юбилейной дате ее принятия, т.е. на май 2009 года, участниками Конвенции являются более 80 государств. Советский Союз присоединился к Конвенции 29 апреля 1986 года.

⁸ Подробнее о первой сессии конференции см.: Талалаев А.Н. Венская конференция ООН по праву международных договоров (первая сессия, март – май 1968) // Вестник Московского университета. № 1. 1969. С. 31–41.

⁹ См. Хлестов О.Н. Указ.соч. С. 62–63.

¹⁰ Подробнее о работе второй сессии конференции см.: Талалаев А.Н. Вторая сессия Венской конференции ООН по праву международных договоров // Вестник Московского университета. 1970. № 3. С. 41–48.

¹¹ Тункин Г.И., Нечаев Б.Н. Право договоров на XVII сессии Комиссии международного права ООН // Советское государство и право. 1966. № 4. С. 56–63.

Российская Федерация, как правопреемник СССР, в порядке имплементации Венской конвенции приняла Федеральный закон о международных договорах 16 июня 1995 года.

За истекшее время после принятия Венской конвенции о праве международных договоров произошли существенные изменения в международном правопорядке. Во многих отраслях международного права были приняты конвенционные нормы, имеющие жизненно важное значение для регулирования взаимовыгодного сотрудничества государств во всех сферах их отношений.

Венская конвенция стала за этот период основной правовой моделью для всех государств при заключении международных договоров. Для стран, не ратифицировавших ее, положения Конвенции стали нормами общего международного права. Об этом также свидетельствуют решения Международного суда ООН¹².

Венская конвенция 1969 года оказала существенное влияние на продолжение кодификации отдельных аспектов права международных договоров. Так, в частности, в ходе обсуждения на первой сессии проекта Конвенции были предложения о распространении положений данной Конвенции на договоры между международными организациями (США, Англия, Италия и др.), однако данное предложение не было поддержано, а Пленарный комитет ограничился принятием резолюции с обращением Генеральной Ассамблеи о поручении Комиссии международного права изучить проблему заключения договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями¹³. КМП приступила к разработке предложенной темы в 1970 году, буквально после принятия Венской конвенции 1969 года, и завершила ее в 1982 году. На дипломатической конференции, состоявшейся в Вене в 1986 году, была принята Конвенция о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями.

Как отметил И.И. Лукашук, основным вопросом при подготовке кодификации и в ходе кодификационной работы был вопрос о правовом статусе международных организаций. Западные державы стремились

¹² См.: Лукашук И.И. Современное право международных договоров. М.: Изд-во Волтерс Клувер, 2004. Т. I. С. 90.

¹³ Подробнее см.: Талалаев А.Н. Венская конференция ООН по праву международных договоров (Первая сессия, март – май 1968 г.) // Вестник Московского университета. 1969. № 1. С. 31–41.

приблизить статус организаций к статусу государств. Сложными оказались при обсуждении и некоторые другие проблемы, рассматривались также вопросы о соотношении двух конвенций¹⁴.

Принятием 21 мая 1986 г. Конвенции о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями кодификационная работа Комиссии международного права ООН не завершилась. Генеральная Ассамблея ООН резолюцией 48/31 от 9 декабря 1993 года поддержала решение КМП включить в ее повестку дня тему «Право и практика, касающиеся оговорок к международным договорам». На своей сорок шестой сессии (1995 г.) Комиссия рассмотрела первый доклад Специального докладчика¹⁵. В ходе обсуждения члены Комиссии определили название темы: «Оговорки к международным договорам», а также отметили отсутствие необходимости изменять соответствующие положения Венских конвенций 1969 и 1986 годов об оговорах.

С 1998 по 2007 год Комиссия рассмотрела еще десять докладов Специальных докладчиков¹⁶ и в предварительном порядке приняла 85 проектов руководящих положений и комментарии к ним.

На шестидесятой сессии (июль 2008 г.) КМП заслушала тринадцатый доклад Специального докладчика (A/CN.4/600).

К настоящему времени в предварительном порядке Комиссией принят текст проектов руководящих положений как руководство по практике с комментариями¹⁷, в которое включены такие положения, как:

- определение и объект оговорок;
- совместные оговорки нескольких государств или международных организаций;
- определение заявлений о толковании;
- различие между оговорками и заявлениями о толковании;
- заявления о непризнании;
- оговорки к двусторонним договорам;
- альтернативы к оговоркам;
- форма оговорок;
- формулирование оговорок на международном уровне;

¹⁴ Подробнее см.: Лукашук И.И. Указ. соч. С. 92–97.

¹⁵ См.: A/CN.4/470 и Согг 1.

¹⁶ Подробнее см.: Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи. Дополнение № 10 (A/59/10) пункта 257-269.

¹⁷ См.: Генеральная Ассамблея. Официальные отчеты. Шестидесят третья сессия. Дополнение № 10 (A/63/10).

- уведомление об оговорках;
- процедура уведомления об оговорках;
- подтверждение оговорок;
- снятие оговорок и многие другие вопросы, относящиеся к институту оговорок в праве международных договоров. Процесс кодификации данной темы в Комиссии международного права продолжается.

В начале нового тысячелетия (2004 г.) Комиссия постановила включить в свою текущую работу тему «Последствия вооруженных конфликтов для международных договоров»¹⁸ и назначила Специальным докладчиком известного международника Яна Броунли. Кроме того, была учреждена Рабочая группа. За период с 2005 по 2007 год на сессиях КМП были заслушаны три доклада Специальных докладчиков.

Четвертый доклад по вопросу о процедуре приостановления или прекращения действия договора был представлен Рабочей группе в мае 2008 года. Комиссия в июле 2008 года приняла в первом чтении свод из 18 проектов статей о последствиях вооруженных конфликтов для международных договоров, а в августе этого же года свод комментариев к ним.

На своем заседании 6 августа 2008 года Комиссия выразила Специальному докладчику г-ну Яну Броунли свою глубокую признательность за внесенный им вклад в разработку темы, его научные исследования и богатый опыт, которые позволили Комиссии успешно завершить рассмотрение в первом чтении проектов статей о последствиях вооруженных конфликтов для международных договоров¹⁹.

В текст проектов статей, принятых Комиссией в первом чтении, были включены следующие положения:

- сфера применения;
- признаки возможности прекращения договоров, выхода из них или приостановления их действия;
- заключение договоров во время вооруженного конфликта;
- уведомление о прекращении, выходе или приостановлении;
- обязательства, имеющие силу на основании международного права независимо от договора;
- делимость договорных положений;

¹⁸ См.: Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят девятая сессия, Дополнение № 10 (A/59/10) п. 364.

¹⁹ См.: Генеральная Ассамблея. Официальные отчеты. Шестьдесят третья сессия. Дополнение № 10 (A/63/10).

- утрата права прекращать договор, выходить из него или приостанавливать его действие;
- возобновление приостановленных договоров;
- запрет на извлечение преимуществ государством-агрессором;
- последствия осуществления права на индивидуальную или коллективную самооборону для договора;
- права и обязанности, вытекающие из законов о нейтралитете;
- возобновление договорных отношений после вооруженного конфликта.

Кроме того, к проекту статей приводится приложение, в котором дается ориентировочный перечень категории договоров, которые продолжают действовать полностью или частично во время вооруженного конфликта.

Как известно, 19 мая 2008 года состоялось торжественное заседание, посвященное шестидесятой годовщине Комиссии международного права ООН. После заседания члены Комиссии на встрече с советниками по юридическим вопросам государств-членов, других экспертов в области международного права, членов Международного суда ООН обсудили перспективные темы для кодификации под названием «Перспективы Комиссии: чего ждать от будущих тем?».

Рабочая группа по долгосрочной программе работы Комиссии рекомендовала включить две темы, а именно «Договоры сквозь призму времени» и «Клаузула о наиболее благоприятствуемой нации». Было признано, что обе темы являются конкретными и существенными, а также представляют теоретическую и практическую целесообразность с точки зрения кодификации и прогрессивного развития международного права.

8 августа 2008 года Комиссия международного права ООН постановила включить в свою программу работы тему «Договоры сквозь призму времени».

Таким образом, процесс кодификации права международных договоров, реальное начало которого было заложено Комиссией международного права ООН 40 лет тому назад принятием Венской конвенции о праве международных договоров, оказался весьма успешным и прогрессивным. По времени 40 лет для процесса кодификации соответствующей отрасли международного права срок небольшой, но для такой отрасли международного права, как право международных договоров, принятие двух Венских конвенций 1969 и 1986 годов, разработка

Комиссией еще двух других важнейших документов и включение в будущую программу работы еще одной темы по данной отрасли – несомненный успех.

Библиографический список

Генеральная Ассамблея. Официальные отчеты. Шестьдесят третья сессия. Дополнение №10 (А/63/10).

Генеральная Ассамблея. Официальные отчеты. Шестьдесят третья сессия. Дополнение №10 (А/63/10).

Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи. Дополнение № 10 (А/59/10) пункта 257-269.

Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят девятая сессия. Дополнение № 10 (А/59/10) п. 364.

Лукашук И.И. Современное право международных договоров. М., Изд-во Волтерс Клувер, 2004, т. I.

Лукашук И.И. Современное право международных договоров. М.: Изд-во «Волтерс Клувер», 2004. Т. I.

Талалаев А.Н. О кодификации международного договорного права (обзор некоторых проектов конвенции и кодексов) // Советский ежегодник международного права 1962. М.: Изд-во «Наука», 1963. С. 137–139.

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

Талалаев А.Н. О кодификации международного договорного права (обзор некоторых проектов конвенции и кодексов) // Советский ежегодник международного права 1962. М.: Изд-во «Наука», 1963. С. 141–146.

Талалаев А.Н. Некоторые вопросы теории международного договора на Венской конференции ООН // Советский ежегодник международного права. 1970. М., Изд-во «Наука», 1972. – С. 112-125.

Талалаев А.Н. Венская конференция ООН по праву международных договоров (первая сессия, март - май 1968 г.) // Вестник Московского университета. № 1. 1969. С. 31–41.

Талалаев А.Н. Вторая сессия Венской конференции ООН по праву международных договоров // Вестник Московского университета. 1970. № 3. С. 41–48.

Талалаев А.Н. Венская конференция ООН по праву международных договоров (Первая сессия, март - май 1968 г.) // Вестник Московского университета. 1969. № 1. С. 31–41.

Тункин Г.И., Нечаев Б.Н. Право договоров на XVII сессии Комиссии международного права ООН // Советское государство и право. 1966, № 4. С. 56–63.

Хлестов О.Н. Право международных договоров (Венская конференция ООН) // Советское государство и право. 1969. № 12. С. 62–69.

Шуршалов В.М. Основные вопросы теории международного договора. М., 1959.

Codification of the Law of International Treaties (to the 40th Anniversary of the Vienna Convention on International Treaties) (Summary)

*Revol M. Valeev**

The article is devoted to the 40th anniversary of the Vienna Convention on International treaties. The author follows closely the milestones in the process of working out the Convention and shows how it effects the codification of the Law of International Treaties. He describes the work of the UN Commission of International Law over such topics as “Reservations to International Treaties”, “The effect of military conflicts on International Treaties”, “Treaties through the prism of times”.

Keywords: the Vienna Convention on International treaties; codification of the Law of International Treaties; the UN Commission of International Law.

* Revol M. Valeev – Doctor of Laws, professor of the Chair of International and European Law of the Kazan State University. Revol-Valeev@yandex.ru.

Расторжение Шведско-норвежской унии в 1905 году. К столетию годовщины

Исаев М.А.*

Статья посвящена истории существования и распада Шведско-норвежского союзного государства (унии) в период с 1814 по 1905 г. Сложная форма унии, неопределенность ее общих механизмов предопределили ее судьбу. Во многом определяющим стало разнотемпное развитие норвежского и шведского обществ. Они в разной степени переживали модернизацию своих институтов. Рост норвежского национализма в равной мере оказал свое воздействие на судьбу унии.

История взаимоотношений Норвегии и Швеции в рамках такого сложного государственного образования, как уния, в отечественной науке исследована фрагментарно, чего нельзя сказать о скандинавской историографии¹. Поэтому настоящее исследование преследует прежде всего цели анализа основных форм, в которых произошло становление, развитие и прекращение существования государственно-правовой связи между двумя родственными народами.

Ключевые слова: уния; международное право и внутригосударственное право; Шведско-Норвежская уния; конституционное право; право на самоопределение; история Швеции и Норвегии; скандинавская интеграция.

* Исаев Максим Анатольевич – д.ю.н., доцент, профессор кафедры конституционного права МГИМО (У) МИД России. resdep@mail.ru.

¹ Не ошибемся, если скажем, что на русском языке существует всего две небольшие работы: Берендтс Э.Н. О шведско-норвежской унии. Историко-политический этюд. Ярославль, 1895; Теплов В. Расторжение шведско-норвежской унии. СПб., 1908. Среди исследований скандинавов нам бы хотелось указать прежде всего на: Reuterskiöld C.A. Till belysning af den svensk-norska unionsförfattningen och dess tidigare utvecklingshistoria. Stockholm, 1893; Varenius O. Unionsförfattningen ur svensk och ur norsk synpunkt. Kritisk framställning. Uppsala, 1893; Alin O. Den svenska-norska unionen. Uppsatser och aktstycken. Bd. I-II. Stockholm, 1889-1893 Lindgren R.E. Norway-Sweden. Union, disunion and Scandinavian integration. Princeton, 1959; Vedung E. Unionsdebatten 1905. En jämförelse mellan argumenteringen i Sverige och Norge. Stockholm, 1971; Castberg F. Juridiske stridsspørsmål i Norges politiske historie. Oslo, 1961 и др. Общеисторические курсы, созданные советскими историками, как-то: История Норвегии, М., 1980; История Швеции. М., 1974 – посвятили этому событию в жизни двух стран всего несколько страниц, ограничившись банальным перечислением фактов.

До 1814 г. Норвегия была фактически и юридически одной из провинций Дании. Но перипетии континентальной блокады Англии, участником которой на стороне Франции выступила Дания, выразились в том, что к концу 1813 г. Норвегия фактически утратила как экономические, так и политические связи с «метрополией». В буквальном смысле было нарушено даже транспортное сообщение между ними². Именно это объясняет ту свободу и легкость, с которой была провозглашена в мае 1814 г. независимость Норвежского королевства. Как известно, основой этой независимости как тогда, так и теперь считается Эйдсвольская конституция, действующая в стране до сих пор.

Одним словом, получился своеобразный казус. В марте 1814 г. по Кильскому трактату Дания отказалась от прав на Норвегию, уступая их Швеции (ст. IV и VII), разменивая ее на Шведскую Померанию и остров Рюген (ст. XIII). Но выполнение этих условий оказалось затруднено восстанием «маленькой гордой нации», как называют события первой половины 1814 г. норвежские историки³. Для устранения этого препятствия летом того же 1814 г. шведы под командованием маршала Бернадотта, будущего шведского короля Карла Йоганна XVI (норвежцы и шведы называют его просто Карл Юхан), вторглись в Норвегию. В августе подписывается между норвежской и шведской сторонами Мосская конвенция, по которой двумя государствами учреждается уния. В 1815 г. на Венском конгрессе Великие державы признают *status quo* на Скандинавском полуострове, а со следующего 1816 г. Шведско-норвежское соединенное королевство стало полноправным членом Священного Союза.

Возникает вопрос: что заставило шведов ревизовать положения Кильского трактата, заключить новую конвенцию (Мосскую), когда преимущество силы и права было явно на их стороне? Пожалуй, только советские историки могли в свое время всерьез рассуждать о «движущих силах» исторических процессов, за которыми скрывался тот или иной революционный класс. В принципе ответ на этот вопрос был

² Подробнее см.: Исаев М.А. Основы конституционного строя Норвегии. М., 2001. С. 8-11. Weibull J. Carl Johan och Norge. 1810-1814. Unionsplanerna och deras förverkligande. Lund, 1957. S. 7-8, Bagge S., Mykland K. Norge i dansketiden. 1380-1814. Oslo, 1987. S. 313 и сл.

³ «Маленький народ, один из самых малых в нашей части света, противопоставил себя европейским сверхдержavam и создал свое собственное государство». Det Norske Stortinget gjennom 150 år. Oslo, 1964. Bd. 1. S. 1.

дан уже в середине прошлого века. Главной силой, ревизовавшей условия Кильского трактата, заключившей Московскую конвенцию, и главным творцом государственности Норвегии, пусть в рамках унии, оказался сам Карл Юхан.

Иоганн Баптист Юлий князь Понте Корво, маршал Бернадотт стал наследником шведской короны по выбору народа. Как и любого авантюриста, вознесенного на гребень волны успеха наполеоновскими войнами, у него можно было явно наблюдать обостренное чувство самосохранения. Осознавая всю шаткость своего положения, он должен был казаться своим новым подданным бóльшим шведом, нежели они сами, одновременно с этим ему необходимо было позаботиться о собственной судьбе, измени ему пресловутая фортуна. Что, собственно, он с блеском и проделал, взяв в свои руки процесс введения Норвегии в унию со Швецией. Шведские историки⁴ давно уже обратили внимание на то, что первоначальная формулировка ст. IV Кильского трактата: «*appartiendront désormais en toute propriété et Souveraineté au Royaume de Suède et lui restent incorporés*» [«отныне будет находиться в собственности и под суверенитетом королевства Швеции, составляя с ним неразрывное целое»] по личному настоянию Карла Юхана была заменена совершенно другой: «*appartiendront désormais en toute propriété et Souveraineté à S.M. le Roi de Suède, et formeront un Royaume, réuni à celui de Suède*» [«отныне будет находиться в собственности и под суверенитетом Его Величества короля Швеции, представляя собою особое королевство, соединенное со Швецией»]. Из последней явствует,

⁴ Более подробно: Weibull J. Carl Johan och Norge. S. 174 и след., 183; Андерсон И. История Швеции. М., 1951. С. 319. Анализ совокупных личных интересов, заставивших его вести себя в 1814 г. определенным образом, дают два норвежских историка: вес личных обещаний, данных им норвежцам (в том числе и в прокламациях, выпущенных при вторжении шведских войск в Норвегию летом 1814 г. – *М.И.*); боязнь густавианской реставрации (сам Бернадотт оказался в роли наследника шведской короны благодаря свержению в 1809 г. законного короля Густава IV Адольфа, которого шведы отправили в изгнание, тот умер только в 1837 г. в Швейцарии. – *М.И.*); боязнь вмешательства великих держав (дипломатическая ситуация весны-лета 1814 г. не благоприятствовала шведским интересам: так, союзники отказались надавить на датского короля, с тем чтобы тот выполнил условия Кильского трактата и отозвал датский офицерский и чиновный корпус из Норвегии. – *М.И.*); надежда на то, что вакантный после Наполеона трон Франции будет предложен ему, Бернадотту; влияние шведского конституционализма и надежда на то, что потом можно будет взять обратно все уступки (как все авантюристы, Бернадотт был беспринципен, ему принадлежат слова: «*opposition c'est conspiration*» – «оппозиция – это заговор». Bagge S., Mykland K. Norge i danske tiden. S. 314.

что Бернадотт готовил себе теплое местечко, окажись в Швеции его интересы под угрозой. Фактически признав отдельный государственно-правовой статус Норвегии в Кильском трактате, Мосская конвенция только подробно определяла, как будет теперь существовать уния двух государств.

* * *

Выполняя решения Мосской конвенции (14 августа 1814 г.) в октябре-ноябре 1814 г., стортинг – норвежский парламент, – созванный на чрезвычайное заседание, одобрил положения конвенции и избрал Карла XIII (приемного отца Бернадотта) норвежским королем. В дальнейшем предстояло выработать для двух государств общий акт, который бы регулировал существование союза. Такой Государственный акт (Rigsact) был принят в 1815 г. и юридически стал частью конституции Норвегии, не потеряв при этом своей международно-правовой значимости, поскольку шведский риксдаг ратифицировал его именно как международный договор.

Такая неопределенность оформления акта соединения уже с самого начала превратилась в мину замедленного действия. Как мы сказали выше, Государственный акт был одобрен и опубликован от имени стортинга в качестве внутреннего закона страны, тогда как со стороны Швеции Riksact был «принят, обсужден и одобрен королем», то есть получил ратификацию, не повлияв на изменение положений Формы правления 1809 г. Юридическая ущербность союза, таким образом, оказалась налицо. Единственной скрепой государств становился король (точнее, династия шведских монархов). Таким образом, не было создано твердых правовых гарантий государственного единства, коренящихся обычно в ясных и обязательных нормах, регулирующих деятельность общих органов с единой компетенцией, а не личности, пусть и монарха. Своеобразный государственный снобизм шведов, настаивавших на соблюдении условий Кильского трактата, которыми Норвегия передавалась шведскому королю на принципе *личного* владения, сыграла с ними, таким образом, злую шутку.

Повторим еще раз, сложилась ситуация, когда норвежцы считали возможным для себя трактовать акт унии вкупе с отредактированными в ноябре 1814 г. положениями Эйдсвольской конституции как единый конституционный документ. Из этого следовало, по их мнению, что коль стортинг даже по условиям отредактированной конституции получал возможность вносить в нее изменения (соблюдая, однако, условия

§ 112 – этот параграф запрещает вносить в конституцию изменения, противоречащие ее духу и принципам), то стортинг имеет право простым своим решением в будущем расторгнуть унию, внося в основной закон соответствующую поправку. Потом этот тезис делается главным лозунгом норвежского сепаратизма. Шведы же в свою очередь полагали, что Государственный акт, хоть и ставший частью конституции Норвегии, является вместе с тем международным договором, поскольку служит основанием для редакции ноября 1814 г., следовательно, даже изменяя конституцию, невозможно вместе с тем изменить основание ее норм. В противном случае возникала бы довольно абсурдная ситуация возвращения Норвегии статуса личной собственности шведского короля, то есть положения до Москской конвенции. Поэтому уния могла быть расторгнута только по взаимному согласию.

Истины ради необходимо заметить, что не все норвежские юристы столь одиозно оценивали Rigsact 1815 г. Уже Ф. Станг, автор *Kongeriget Norges constitutionelle eller grundlovsbestemte Ret* («Конституционное или закрепленное в основном законе право королевства Норвегии», изд. 1833 г.), или Т. Ашехуг, автор *Norges nuværende Statsforfatningsret* («Современное конституционное право Норвегии», изд. 1885 г.), довольно сдержанно относились к возможности одностороннего изменения условий унии. Представитель позднейшего поколения норвежских юристов, патриарх норвежского конституционализма Фред Кастберг на страницах своего фундаментального курса по конституционному праву Норвегии утверждал, что необходимо все же проводить разграничительную линию между самим Государственным актом и ревизованной им Эйдсвольской конституцией, поскольку эти документы являются разнопорядковыми по своему положению в системе источников права (конституция и международный договор, в силу которого конституция получает свое утверждение) и имеют совершенно разный предмет регулирования: Государственный акт регулирует создание унии, а конституция – взаимоотношения между королем и парламентом (стортингом)⁵. Однако одновременно утверждалось, что между конституцией и Государственным актом установлена тесная связь (по основанию нормы: акт содержит в себе цель, ради которой существует конституция)⁶, таким образом, фактическое измене-

⁵ Castberg F. *Norges statsforfatning*. Oslo, 1947. Bd. I. S. 152–154.

⁶ Andenæs J. *Statsforfatningen i Norge*. Oslo, 1994. S. 59.

ние Эйдсвольской конституции в будущем должно было бы отражаться на статусе Государственного акта.

Юридически ситуация действительно выглядела довольно темной и запутанной. Обычно в подобных случаях юристы обращаются к практике применения нормы, содержание которой кажется им неясной. Только практика способна внести определенность в данную проблему. Одним из первых шагов этой практики являются меры по выполнению условий, при которых действие нормы становится вообще возможной, то есть при создании тех органов и институтов, которые в своей деятельности руководствуются содержанием этой «темной» нормы. Следовательно, необходимо проанализировать формы осуществления самого Государственного акта 1815 г.

* * *

Согласно условиям акта унии Соединенное королевство Швеции и Норвегии получало следующее устройство. Главой государства объявлялся король. Соответственно, в этой части действовал Устав о престолонаследии 1810 г. – один из конституционных законов Швеции (ср. § 6 ноябрьской конституции). Другим общим установлением был закон о совершеннолетию короля от 18 июля 1815 г. Помимо этого создавался специальный (уже по положениям Государственного акта) Регентский совет (*Formynderstyret*, § 8 акта). Совет формировался на пропорциональной основе стортингом и риксдагом. В случае пресечения династии создавался так называемый Карлстадский комитет (*Karlstad-komité*), состоявший из равного числа представителей национальных парламентов, который и должен был избрать нового короля или назначить наследника правящему королю, если такого у него не было. Комитет создавался при условии, что ни риксдаг, ни стортинг не могли договориться на отдельных заседаниях о подходящей кандидатуре (§ 3 и § 11 акта).

В случае несовершеннолетия короля формировалось Временное правительство (*Interimsregering*) из равного числа представителей Норвегии и Швеции. По своему служебному положению они должны были быть членами государственных советов обоих королевств, то есть министрами. Временное правительство действовало до формирования Регентского совета (§ 7).

Король являлся главой исполнительной власти обоих королевств. В случае принятия необходимых мер, затрагивающих интересы как

Норвегии, так и Швеции, при монархе создавался соединенный Государственный совет (§ 4 акта). Если же государственный совет Норвегии или Швеции обсуждал вопросы управления, затрагивающие интересы другого государства, в этот Совет входило три члена Государственного совета страны, чьи интересы затронуты (§ 5).

Государственный акт постановлял (§ 4), что внешнеполитические дела будут находиться в компетенции короля. Тем самым создавалось общее министерство иностранных дел. Соответственно, дипломатические и консульские миссии за рубежом также должны были быть общими.

Сколь неопределенными, как видим, были положения, определявшие структуру союза, столь же неясна была и компетенция общих органов. Кроме того, общая компетенция союза проявлялась только во внешнеполитических и внешнеторговых делах, да и то в конце 80-х гг. XIX в. таможенные системы двух стран стали раздельными. А еще несколькими десятилетиями ранее стортингу удалось принять сепаратный закон, регулировавший экономику страны столь либеральным образом, что это сразу же создало разительный контраст по сравнению с отсталыми и консервативными нормами шведского промышленного законодательства. Даже денежные системы у королевств были раздельными; единственно, чего смогли добиться в этой области, – принять закон о размене валюты от 1875 г.

Более того, не наблюдалось единства и в таком важном вопросе, как гражданство. До 1888 г. в Норвегии действовали положения еще эпохи датского абсолютизма, в основе которых лежал принцип почвы (право домицилия). Только с указанного года Норвегия приняла сепаратный закон, введя принцип крови в качестве основополагающего способа приобретения норвежского гражданства. Швед, однако, получал права гражданства, поселяясь на постоянное место жительства в пределах Норвегии⁷. Шведские подданные могли наравне с норвежцами владеть недвижимостью, быть владельцами судов. Экстрадиция иностранца из одного государства считалась обязательной и для другого.

В таком важном вопросе, как оборона, в равной степени не наблюдалось единства. Согласно постановлениям § 4 Государственного акта, король являлся верховным главнокомандующим вооруженных сил

⁷ По данным на 1865 г., в Норвегии проживало 15 784 шведа, что составляло чуть больше 1 % от общей численности населения страны. Энкель К.Г. Швеция и Норвегия. Отд. 1. Статистика. СПб., 1880. С. 40.

соединенных королевств. Однако он, например, не мог ни увеличить, ни уменьшить численность норвежской армии. Воинские формирования шведской армии могли находиться на территории Норвегии в течение срока не более чем в 6 недель и при численности не более чем 3000 человек⁸. Объявление войны также могло состояться только с разрешения Государственных советов обоих королевств.

Условия Государственного акта 1815 г. дополняли постановления конституции Норвегии, согласно которым король обязан был не менее трех месяцев в году присутствовать в стране, при нем постоянно должен был находиться премьер-министр (другой премьер находился постоянно в Кристиании), при отсутствии короля последнего представлял наместник (вице-король – § 13 и § 14 конституции). Разница между этими двумя должностями, судя по всему, заключалась в том, что вице-королем мог быть кронпринц или его старший сын (*Vice-kongen kan ikkun Krongrindsen ellers hans ældste Søn være*), а наместником – чиновник, по происхождению или норвежец, или швед (*Til Statsholder udnævnes enten en Nordmand eller en Svensk*) – § 14 конституции.

При сопоставлении данных норм нетрудно заметить, что шведско-норвежское государство по своему устройству, скорее, является так называемой реальной унией⁹. В юриспруденции принято отличать реальную унию (*unio realis*) от личной (персональной – *unio personalis*), подразумевая под первой государственное образование сложного характера, хоть и единое с международно-правовой точки зрения, но с сохранением за каждой из частей унии государственного суверенитета. Суверенность прав ограничена только общими учреждениями.

Основанием реальной унии является такая форма правоотношений, как международно-правовой договор, нацеленный на создание особого сложно-составного субъекта, характер правоспособности которого обусловлен, скорее, нормой *ius in rem*, но никак не *ius in personam*. Нормы первого порядка создают материальный субстрат реальной унии – совокупность взаимных прав и обязанностей по созданию общих учреждений, регулированию их компетенции. Вне этот субстрат, повторим, получает статус субъекта международного права. Составные

⁸ Энкель К.Г. Указ. соч. С. 30. Даже в случае ведения совместных боевых действий без разрешения стортинга не могло быть создано объединенного командования, поскольку норвежским войскам запрещалось покидать границы страны. Там же. Отд. 2. Вооруженные силы. СПб., 1880. С. 234, ср. § 25 конституции Норвегии.

⁹ Таково было общее мнение европейской науки XIX века: Пергамент М.Я. Юридическая природа реальной унии. Одесса, 1893. С. 9, 32–45.

части этого субъекта лишены такой правоспособности как раз потому, что характер норм, регулирующих их взаимоотношения, не принадлежит к *ius in personam*.

Вместе с тем это не конфедерация, как иногда в нашей историографии оценивают данную унию. Термин «конфедерация» применим к государственным образованиям с республиканской формой правления, в которых отсутствует пост главы государства, наделенный реальными властными полномочиями. Личная уния даже не создает единого государства с международно-правовой точки зрения. Она только указывает на тесные связи двух государств. Классическим примером личной унии следует считать брак двух суверенов.

Соответственно, квалификация норвежской государственности в период с 1815 по 1905 г., которую можно сравнить со знаменитой кантовской вещью в себе¹⁰, нуждалась в дальнейшем прояснении собственной сущности. Говорить о Норвегии как о полностью сложившемся государстве, в общем-то, не представляется возможным. Норвегия была самостоятельным королевством, но только эта самостоятельность была действительна не вовне, а внутри унии. Норвегия была самостоятельной по отношению к Швеции, но не по отношению к остальному миру.

* * *

Общий ряд причин, лежащих в основе прекращения союза в 1905 г. и обретения Норвегией государственной независимости, в общем-то можно разделить на несколько групп. Первая группа причин находит свое объяснение в своеобразном мифе о скандинавском единстве. Близкие народы, прежде всего по происхождению, языку, культуре и истории, как правило, не создают стойких государственных образований. Скандинавский регион здесь не исключение. Идеология скандинавизма, поднятая в качестве знамени общности северных народов в 40-х гг. XIX в. и рецидивами повторявшаяся потом в течение всего века, на самом деле была слабой попыткой скандинавов найти свой ответ возраставшей мощи Германии (пан-германизму) в Европе¹¹. В общем-то,

¹⁰ Так, например, отец-основатель современной науки геополитики швед Рудольф Челлен признал, что в период с 1815 по 1905 г. Норвегия по сути была полусуверенным государством: Kjellen R. Staten som livsform. Stockholm, 1916. S. 164, ср. также: Castberg F. Juridiske stridsspørsmål i Norges politiske historie. Oslo, 1961. S. 11.

¹¹ См. прекрасное исследование: Christensen H. Skandinaviske drømme og politiske realiteter: Den politiske skandinavisme i Danmark. 1830–1850. Århus, 1981 или: Stenberg K. Sverige-Norges skandinaviske alliansepolitik. 1863. Helsingfors, 1943.

не столь уж скандинавы похожи друг на друга. Только со стороны может казаться, что они одинаковы.

Другая группа причин, более формальных, и поэтому кажущихся объективными, традиционно обозначалась как социально-экономическая и заключалась в том, что в середине XIX в. Норвегия совершила гигантский скачок в своем экономическом развитии. В момент вхождения в унию это была отсталая, разоренная войной страна с огромным внешним долгом, тогда как в конце XIX . маленькая Норвегия обладала уже четвертым по величине торговым флотом в мире при почти поголовной грамотности населения. Исследователи начала XX в. отмечали несоответствие уровня экономического развития двух стран: Норвегия, добившись крупных успехов в промышленности и торговле, была ориентирована на вывоз и поэтому нуждалась в либеральной таможенной политике, тогда как Швеция находилась еще в стадии формирования собственной индустриальной базы, в связи с чем объективно нуждалась в протекционистских таможенных мерах.

Весьма выпукло противоречия в области экономики сказались именно в сфере внешнеторговых интересов. «Обширная заморская торговля Норвегии, – писал один русский публицист начала XX в., – и рост норвежской промышленности нуждались в защите торговых и промышленных интересов Норвегии за границей. Во многих заграничных городах шведы конкурируют с норвежцами; при таком положении дел личный состав консульств имеет большое значение, а между тем шведы, успевшие заручиться сильным влиянием на общие дела соединенных королевств и имевшие своего министра иностранных дел, не допускали назначения консулов из норвежцев как раз в таких торговых центрах. В Риге, например, консулом вопреки протестам Норвегии состоял швед, хотя в этом городе сталкиваются противоположные шведские и норвежские торговые интересы»¹². Наиболее остро также стоял вопрос о назначении норвежских консулов в порты Южной Америки.

В немалой степени консульская проблема усложнилась из-за спора о консульских сборах и заключения торговых договоров. Впервые

¹² Теплов В. Расторжение шведско-норвежской унии. С. 29. Однако непредвзятый анализ существенно снижает объективность данной группы причин. Швеция с небольшим запозданием в последней четверти XIX столетия включилась в индустриализацию, проблема заключалась, на наш взгляд, в том, что две бурно развивающиеся страны не позаботились о создании единого экономического организма. Обе они были ориентированы на вывоз, внутренний товарооборот между ними был крайне низок, на это, кстати, тоже в свое время указал Р. Челлэн: Kjellén R. Op. Cit. S. 131.

вопрос об отдельных консульствах, как и дипломатических представительствах, Норвегия подняла в 1838 г., но особую остроту этот вопрос приобрел тогда, когда самостоятельная база внешнеэкономической деятельности страны была подготовлена, то есть в конце 70-х гг. XIX столетия. Непосредственно поводом к обострению отношений в этой области явился сепаратный норвежский закон о консульской деятельности (*konsulatloven*), принятый в 1879 г. Согласно ему норвежские судовладельцы обязывались платить консульский сбор только в тех портах, где есть норвежский, а не шведский консул (по кроне за одну тонну груза). Естественно, это вызвало резкое недовольство шведов, поскольку согласно непредвзятым подсчетам именно Швеция несла основное бремя расходов по содержанию консульских учреждений¹³. Дальнейшее развитие показало, что именно консульская проблема стала камнем преткновения на пути существования унии.

В 1895 г. стортинг постановил после очередного отказа короля санкционировать сепаратный закон по этому вопросу, начать переговоры с Швецией о реформировании унии. Попутно попытки принятия сепаратного закона о консульствах не прекращались. В 1900 г. принц-регент наложил в очередной раз вето на такой закон. Казалось, в 1902 г. появился шанс, когда после провала переговоров о судьбе унии было принято решение принять унифицированный закон о консульствах одновременно и в Норвегии, и в Швеции. 24 марта 1903 г. было подписано даже специальное соглашение об этом. Однако и тут при обсуждении общего акта выявилось коренное противоречие, разрешить которое не помогло посредничество принца-регента. Поэтому весной 1905 г. кризисный вопрос о консульствах приобрел окончательно судьбоносное значение для соединенного королевства.

Практика заключения торговых договоров до конца 1870-х гг. фактически выражалась в том, что Стортинг был лишен влияния на содержание такого рода договоров, но в 1882 г. по просьбе норвежцев

¹³ Берендтс Э.Н. О шведско-норвежской унии. С. 54 и след. См. также: *Det Norske Stortinget gjennom 150 år*. S. 282 и сл. Проблема обострилась потому, что старая система агентских консульских отношений в период с 1870 по 1875 г. подверглась изменению. Страны стали переходить на упорядоченную систему оплаты работы консулов. Если ранее консульские агенты получали жалованье из сумм пошлин за взвешивание, загрузку и отгрузку товара, то теперь им стали платить жалованье централизованно. При резком увеличении тоннажа торгового флота обеих стран консульская проблема приобрела не только экономическое, но и политическое значение: Emanuelson K. *Den svenska-norska utrikesförvaltningen 1870–1905*. Lund, 1980. S. 57.

новый торговый договор с Францией прошел ратификацию одновременно в риксдаге и в стортинге. Впоследствии этот порядок более или менее соблюдался.

Вопрос об отдельных от Швеции норвежских дипломатических представительствах (или миссиях, как говорили в XIX в.) не был, конечно, столь острым, как вопрос о консульствах или министерстве иностранных дел, но уже в 1869 г. стортинг впервые предпринял попытку провести отдельной строкой бюджета ассигнования на расходы союзного министерства. Тогда эта попытка не увенчалась успехом. В 1874 г. Конституционный комитет стортинга снова официально сделал заявление о праве парламента утверждать специальные графы расходов союзного МИДа по тем направлениям, которые представляют для Норвегии особый интерес. Шесть лет спустя стортинг еще раз, но уже от своего имени сделал подобное заявление. Однако в 1885 г. произошла реформа рассмотрения и решения союзным Госсоветом внешнеполитических дел. Ранее союзный министр иностранных дел был полномочен только докладывать королю внешнеполитические дела, теперь же он получал право подготавливать их, король только формально утверждал выработанное решение. Подоплекой этой реформы были, собственно, внутришведские противоречия – начиналась эпоха демократизации государственного строя Швеции. Однако, совершая столь радикальные изменения в сфере государственного управления, шведы не учли, что форма правления союзного королевства Норвегия в несколько раз демократичнее порядков в самой Швеции. Фактически, с точки зрения норвежского конституционного права, уступка короля по отношению к риксдагу означала существенное изменение его полномочий во взаимоотношениях со стортингом. Формально стортинг за два года до этого ввел принцип парламентаризма и, соответственно, приобрел преимущество над исполнительной властью во всех сферах управления, включая и внешнеполитические дела. После трудных переговоров норвежцам удалось добиться только равного представительства в союзном Госсовете, обсуждающем иностранные дела. Требование Норвегии о совместном с риксдагом праве назначения министра иностранных дел унии было отвергнуто.

Создавшееся положение, при котором министры не несут перед парламентом ответственности, противоречило нормам Эйдсвольской конституции, хоть и отредактированной 4 ноября 1814 г. Естественно, конфликт в этой сфере оказался загнанным внутрь, метастаз приходилось

ожидать не долго, и уже в 1889 г. стортинг вновь вернулся к испытанным средствам финансового давления на союзные власти. В указанном году норвежский парламент напрямую обратился к правительству с предложением урезать расходы по содержанию дипломатических представительств за рубежом. В следующем 1890 г. стортинг заявил, что бюджет МИДа может пополниться за счет Норвегии только при условии учреждения постов (временных) норвежских представителей при миссиях унии в Вене, Константинополе, Риме и Копенгагене. С крайней неохотой шведы учли требования норвежской стороны, но уже в 1893 г. стортинг отказался утвердить расходы по секретному фонду министерства иностранных дел под предлогом того, что норвежская сторона не может контролировать траты из этого фонда.

В дальнейшем разногласия во внешнеполитической сфере привели к тому, что вопрос о реформировании унии приобрел чрезвычайную остроту. Для его решения был даже учрежден специальный комитет, безрезультатно про заседавший вплоть до 1902 г. Оценивая положение, в котором очутились шведы и норвежцы, можно заметить, что корень этого противостояния лежал, конечно, не в возросшем национализме¹⁴, успешно разжигавшемся лидерами радикальных либералов¹⁵, а в обыкновенной борьбе за власть тех конкретных партийных кругов Норвегии, для которых конституционный кризис 1884 г. ознаменовался учреждением постоянного канала властного влияния на правительство. Соответственно, к анализу конкретных государственно-правовых форм «несовместимости» Норвегии со Швецией мы сейчас и переходим.

* * *

Главной причиной разрыва унии в 1905 г., на наш взгляд, стало радикальное несоответствие государственного строя Норвегии государственному строю Швеции. Как писал в конце XIX в. известный русский

¹⁴ «Основание этого внешнего взрыва активности во внешнеполитической области, – писал один норвежский историк, – является сложным и далеко не исследованным полностью. Изначально легко связать возросшее разочарование деятельностью внешнеполитических органов с норвежскими внешнеторговыми интересами и с недоверием к содержанию самой внешней политики, а затем и с сильным желанием поставить под конституционный контроль руководство внешней политики. Однако обе эти тенденции питались растущей волной норвежского национализма». *Det Norske Storting gjennom 150 år. Bd. II. S. 291–292.*

¹⁵ Неплохая сводка аргументов норвежцев в этом споре приведена и проанализирована Берендтсом: *О шведско-норвежской унии. С. 70 и след.*

скандинавист Э.Н. Берендтс (что особенно привлекательно, он был юристом): «В Норвегии политическая жизнь XIX в., абсолютное равенство граждан, полная экономическая свобода. В Швеции цепи полицейского государства, раздробление народа на 4 сословия, крепко держащихся своих привилегий. В Швеции – принцип король один управляет государством; в Норвегии – *veto suspensivum*; в Швеции сословный сейм с влиятельной рыцарской курией, в Норвегии бессословный стортинг и общество, добровольно уничтожившее дворянство и всякие аристократические эмблемы и привилегии...»¹⁶. К этому можно добавить: в Норвегии с 1884 г. – парламентская форма правления, в Швеции с 1866 г. – дуалистическая монархия, когда министры несут ответственность не перед риксдагом, а перед королем.

Конечно, и в Норвегии, и в Швеции конституционный строй постепенно эволюционировал к современной модели конституционной монархии, но у двух народов в самом начале их общей политической истории оказались неодинаковые стартовые возможности. Эйдсвольская конституция, даже и отредактированная согласно Мосской конвенции, превращала стортинг в реальный центр власти, мало зависимый по условиям Государственного акта 1815 г. от Стокгольма. Историческая случайность, согласно которой король не мог постоянно присутствовать в Кристиании, в конце концов привела к тому, что и правительство (норвежский Госссовет) оказалось со временем вне влияния главы унии. Норвежские министры постепенно привыкали действовать самостоятельно, без оглядки на бюрократов из Стокгольма.

Первоначально, до учреждения парламентаризма в 1884 г., норвежцы крайне редко вступали в спор по вопросам осуществления государственной власти. Однако первый серьезный конфликт не заставил себя долго ждать, и последовательно в 1815, 1817 и 1821 гг. стортинг вотирует закон об упразднении дворянства и его привилегий (*Adelsloven* 1 августа 1821 г., только подтверждавший первоначальные положения ч. 2 § 23 и § 108 конституции). Королевское вето было преодолено в третий раз, и согласно положениям конституции (§ 79) закон вступил в силу без формальной санкции монарха. Не помогло даже предложение шведов сохранить дворянство, но с упразднением всех его политических привилегий. Следующий серьезный конфликт в правовой сфере опять-таки был вызван правом отлагательного вето (*veto suspensivum*) короля.

¹⁶ Берендтс Э.Н. Указ. соч. С. 63.

Поскольку бюджет страны принимается обычно в форме закона, то с 1830 г. норвежцы стали принимать бюджет в форме пленарной резолюции стортинга (на совместном заседании одельстинга и лагтинга – обеих частей парламента), таким образом король лишился возможности в процессуальном плане накладывать вето на бюджет (см. § 82 конституции). В 1845 г. норвежцам удалось подтвердить право обязательной контрассигнатуры соответствующим министром указа короля, тем самым все решения монарха должны были формально получать санкцию Государственного совета страны.

Несомненно, подобного рода «нововведения» (в сегодняшней Норвегии все они имеют статус конституционно-правовых обычаев) напрямую не влияли на взаимоотношения Норвегии со Швецией. Сама уния не подвергалась эрозии, скорее, ревизовались отношения норвежского парламента с норвежским королем, который одновременно являлся королем Швеции. Особенностью реальной унии Швеции и Норвегии было то, что суверен обладал двумя коронами, единой короны в государственно-правовом смысле (как это случилось, например, в унии Англии и Шотландии от 1707 г.) так и не появилось.

Немаловажным было и то, что национальная (норвежская) бюрократия вплоть до середины XIX в. прочно удерживала позиции в парламенте. Однако рост демократизации избирательного права¹⁷ изменил ситуацию в корне. Стортинг постепенно становился вотчиной радикально настроенной интеллигенции и городской буржуазии. Более того, укрепился сам статус депутата. Исследования показывают постепенный рост числа депутатов, избравшихся в стортинг по несколько раз: так, в период с 1815 по 1827 г. таких депутатов было только 35% от их общего числа, а в период с 1859 по 1874 г. их было уже 68 %¹⁸. Эта тенденция говорит только об одном: депутат постепенно превращался в профессионального политика! Политическая деятельность стала *ratio* его жизни. При таких условиях депутатский корпус из машины для голосования становится машиной для завоевания политической власти. А если учесть, что положение стортинга в системе органов государственной власти, его полномочия тогда, как и сейчас, напоминали положение и компетенцию якобинского Конвента, то нетрудно

¹⁷ Steen S. De frivillige sammenslutninger og det Norske demokrati // Tusen år Norsk historie. Oslo, 1958. S. 182 et an. См. особенно: Seip J.A. Fra embetsmannstat til ett partistat. Oslo, 1963.

¹⁸ Det Norske Stortinget gjennom 150 år. Bd. I. S. 137.

догадаться, что депутат будет делать все от него зависящее, чтобы упорочить собственное положение, что достигается за счет еще большего усиления положения парламента.

Главный удар, собственно, пришелся на единственное препятствие полновластию национального парламента – королевские prerogatives в сфере сначала законодательной власти, а потом уже и исполнительной. Поскольку внешнеполитические дела традиционно относятся к сфере полномочий исполнительной власти, то, сначала получив через борьбу с правом вето преобладание в законодательстве, норвежцы затем вторглись и в компетенцию власти исполнительной, поставив под контроль стортинга вопрос назначения и увольнения министров, невольно претендуя на назначение и увольнение министра иностранных дел. Таким образом, отстаивая собственные норвежские интересы во внешней политике, парламент Норвегии *юридически* вторгся в дела межгосударственные. Имея единственную связь со Швецией в фигуре общего суверена – короля, стортинг, умаляя его prerogatives, затронул фундамент самого здания унии, поэтому союз двух королевств был обречен.

В более или менее хронологическом порядке события развивались в нескольких направлениях. Конфликт стортинга с королем по поводу права суспензивного вето последнего вылился в серьезные разногласия по поводу уже права короля налагать абсолютное вето на изменения, вносимые в конституцию. Напомним, согласно положениям Эйдсвольского акта король имел право наложить вето на законопроект, этот запрет преодолевался в случае, если стортинг на трех последующих легислатурах принимал его без изменений. Соответственно, вступление закона в силу отсрочивается минимум на 4 года, а максимум на 7 лет (срок легислатуры тогда был равен трем годам – § 71). Совершенствование законодательных вопросов, что отражалось на содержании § 75 конституции, отмена в 1873 г. поста наместника (вице-короля) и ряд других конституционных новелл, поставили на повестку дня вопрос о праве абсолютного вето короля на изменения конституции. Традиционная для того времени доктрина государственного права учила, что глава государства согласно принципу разделения властей должен обладать правом абсолютного вето на изменения, вносимые в конституцию. Последовательно, в 1851 и 1877 гг. это право признавалось стортингом за королем. Более того, в 1881 г. юридический факультет университета Кристиании (теперь Осло) в специальном докладе

стортингу указал, что такое право является неотъемлемой прерогативой короны¹⁹. Однако годом ранее, в 1880 г., стортинг отказался признать за королем такое право, соглашаясь с тем, что король в этой сфере может обладать только суспензивным вето. Собственно, при такой позиции парламента возникала очень острая ситуация: когда король отказывался санкционировать тот или иной законопроект или конституционную новеллу, правительство контрассигновывало это решение короля, то единственным выходом из создавшегося положения, казалось бы, должен был стать роспуск стортинга и назначение новых выборов. Но норвежская конституционная практика отрицает такую прерогативу исполнительной власти вплоть до сего дня.

Более того, когда в 1883 г. по поводу изменений § 74 конституции, допускавших министров на заседания парламента, правительство опять поддержало короля, оно практически в полном составе оказалось на скамье подсудимых. Стортинг квалифицировал их действия как государственную измену. Так, считает конституционная наука Норвегии, в стране был учрежден основополагающий принцип парламентаризма: уход правительства в отставку в случае серьезного разногласия с законодательным корпусом.

Однако парламентарный способ правления только интенсифицировал противостояние короля и стортинга. После 1884 г. вето короля не получало уже контрассигнатуры соответствующего министра, следовательно, функция исполнительной власти как таковая не действовала. Ситуация выглядела следующим образом: парламент принимает закон, король накладывает на него вето, а премьер в силу § 31 конституции (который говорит об обязательной контрассигнатуре премьера на всех решениях короля) отказывается под ним подписаться. Фактически это означает, что премьер присваивает себе функции главы государства, так как формально санкционирует принятый парламентом, но не одобренный королем закон.

В 1892 г. стортинг прямо заявил, что в таких случаях он признает силу за подписью министра под законопроектом, а не вето короля. Однако нормальная работа правительства в условиях его конфликта с королем становится невозможной. Поскольку яблоком раздора в таких конфликтных ситуациях служили законы о норвежских консульствах, с маниакальным упорством принимавшиеся стортингом,

¹⁹ Обстоятельства этого дела подробно рассмотрены: Castberg F. Juridiske stridsspørsmål i Norges politiske historie. S. 42–47. Сам текст конституции абсолютного вето не знал.

то государственное единство унии трещало по всем швам. Масло в огонь конфликта было подливо в 1893 г., когда норвежский парламент снизил вдвое содержание королю и наследнику престола. Надо заметить, что по ноябрьским условиям 1814 г. гражданский лист монарха формировался обоими государствами, правда, при этом уже тогда стортинг отказался предоставить в распоряжение короля какую-либо недвижимость. Таким образом, внутренний конфликт главы государства с народным представительством выплеснулся за пределы национальных границ и перешел в стадию противостояния Норвегии и Швеции.

* * *

Непосредственно кризис, вызревавший столь долгое время, разразился в мае 1905 г., когда король Оскар II, пока еще король унии, в который раз наложил вето на законопроект о консульствах. Норвежские министры подали в отставку в знак протеста. Король отказался ее принять, поскольку формирование нового правительства в создавшейся ситуации казалось невозможным. Уже 7 июня стортинг, выслушав доклад правительства о событиях 27 мая, принял знаменитое постановление, которое до сих пор даже в норвежской юридической литературе трактуется неоднозначно: «Поскольку члены Союзного Государственного совета сложили с себя полномочия, поскольку Его Королевское Величество объявило о невозможности назначить государству новое правительство и поскольку в силу этого конституционная власть короля утрачивает свою действенность, Стортинг уполномочивает выступивших сегодня членов Государственного совета впредь выполнять обязанности правительства Норвегии, с тем, чтобы исполнить полномочия короля, предписанные конституцией Норвегии и действующими законами с изменениями, которые необходимо воспоследуют в дальнейшем, ввиду того, что союз с Швецией во главе с королем распущен по причине прекращения последним исполнения обязанностей норвежского короля»²⁰. Постановление было принято единогласно

Наибольшие сомнения в юридической значимости вплоть до сегодняшнего дня вызывает именно последняя часть данного постановления норвежского парламента о разрыве унии. Например, один из ведущих конституционалистов современной Норвегии Й. Анденес вынужден был признать: «Решающее постановление от 7 июня, объявившее,

²⁰ 7. Juni – 9. April – 7. Juni. Historiske dokumenter. Utgitt ved C.J. Hambro. Oslo, 1957. S. 24–25.

что король более не может действовать в качестве норвежского короля и что в связи с этим уния является распущенной, на самом деле трудно расценить как чисто юридический акт»²¹. Надо заметить, что события 7 июня в Кристиании «революцией» были названы королем Оскаром II в его телеграмме в ответ на просьбу стортинга принять депутацию, которая постаралась бы смягчить бестактность норвежских законодателей по отношению к собственному главе государства. С моральной точки зрения трудно понять мотивы парламентариев, издавших одновременно с постановлением о разрыве унии постановление, приглашающее шведского принца на норвежский престол: «В знак доказательства того, что труды и борьба норвежского народа за полную самостоятельность отечества не основываются на каком-либо несогласии с династией и шведским народом... Стортинг почтеннейше испрашивает согласия Вашего Величества на отречение какого-либо принца династии Вашего Величества от прав на шведский престол в связи с его приглашением принять корону Норвегии»²².

Однако главный недостаток постановления 7 июня выражался в непозволительном для юридически значимого акта смешении предметов регулирования нормы, формируемой этим актом. Поясним: согласно ноябрьской редакции Эйдсвольской конституции король Швеции являлся одновременно королем Норвегии, следовательно, все взаимоотношения последнего со стортингом регулировались данной конституцией. Взаимоотношение Норвегии со Швецией регулировались Государственным актом 1815 г. Последний, являясь *de iure* международно-правовым договором, не подлежал одностороннему изменению. Тезис норвежских сепаратистов, что, изменяя конституцию, они могут изменить и Государственный акт, так как тот является составной частью конституции Норвегии (см. выше), был не более чем хитроумной конструкцией, *elegantia iuris*. Юридически Riksact представлял собой дополнение к Эйдсвольской конституции, по которой определенная доля суверенных прав государства делегировалась наднациональному органу, выражаясь по-современному. Следовательно, как совершенно верно заметил в свое время Э.Н. Берендтс²³, упразднение унии влекло

²¹ Andenæs J. Statsforfatningen i Norge. S. 39, cp.: Castberg F. Norges statsforfatning. Bd. I. S. 163. См. также другой труд этого юриста, целиком посвященный проблеме: Castberg F. Rett og revolusjon i Norge. Oslo, 1974.

²² 7. Juni – 9. April – 7. Juni. S. 27. Помимо явной бестактности это заявление со стороны может показаться еще и попыткой внести раскол в шведскую королевскую семью.

²³ Берендтс Э.Н. Указ. соч. С. 42, 45–46.

для Норвегии возвращение *status quo* на момент заключения Мосской конвенции, то есть превращал ее в личную собственность шведской короны *en toute propriété et souveraenité*, как гласили постановления Кильского трактата. Юридически только уния, акт ее оформлявший, был основанием государственности Норвегии. Поэтому претензия Норвегии на то, что она, изменив конституцию, изменяет и международный договор, связывающий ее с другим государством и являющийся по сути основанием ее конституционного строя, тогда, как и сейчас, не должна считаться правовой.

Позиция Швеции в данном вопросе, без сомнения, кажется предпочтительнее. 8 июня того же 1905 г. правительство Швеции попросило риксдаг назначить комиссаров для ведения переговоров с норвежской стороной по поводу расторжения унии. Ситуация стала приобретать угрожающий характер: началась концентрация войск по обеим сторонам границы, было отсрочено увольнение в запас моряков шведского флота, истерия в газетах двух стран нарастала. Твердая позиция комиссаров Швеции на переговорах с норвежскими делегатами вынудила Норвегию согласиться на проведение референдума, который должен был подтвердить постановление стортинга от 7 июня 1905 г. Шведы требовали либо провести референдум, либо принять такое же постановление, но после очередных выборов в парламент. Референдум был проведен 13 августа и дал предсказуемый результат: 386 202 избирателя высказались за разрыв унии, только 184 ее поддержали²⁴.

Осенью того же года была созвана конференция в Карлстаде (Южная Швеция), на которой были выработаны условия прекращения союза. Сразу нужно заметить, что программа конференции была выработана шведской стороной и включала в себя: срытие всех норвежских укреплений вдоль сухопутной границы, делимитацию границы, недопущение гонки вооружений между двумя странами, свободный доступ шведских саамов на места их кочевий в Северной Норвегии. Не без участия международного сообщества (особую роль в этом сыграла Англия) смогли договориться только о разоружении норвежских крепостей, при этом, правда, ввели иностранных инспекторов, наблюдавших за разоружением укреплений. Вдоль границы устанавливалась демилитаризованная зона шириной в 30 км, перемещения саамов стали свободными. Все пограничные споры в дальнейшем должны были решаться третейским судом, благо Постоянная палата третейского суда

²⁴ Castberg F. Norges statsforfatning. Bd. I. S. 162.

уже была создана I Гаагской конференцией 1899 г. Уже в 1909 г. Палата рассмотрела такой спор между Норвегией и Швецией по поводу территориального спора из-за морских границ.

14 (27) октября 1905 г. шведский поверенный при Русском императорском дворе уведомил графа Ламздорфа (министра иностранных дел), что правительство короля Оскара II признает унию между Швецией и Норвегией расторгнутой. На следующий день Норвегия официально обратилась к России с предложением об установлении дипломатических отношений. Граф Ламздорф 17 (30) октября 1905 г. уведомил норвежский МИД, что правительство Российской Империи «признает Норвегию в качестве совершенно независимого государства во всей его территориальной целостности (*dans toute son intégrité territoriale*) и заявляет о своей готовности незамедлительно войти в официальные сношения с Норвегией»²⁵. Россия оказалась первой великой державой, признавшей независимость Норвегии.

* * *

Независимость, как это показывает история всех «молодых» государств, оказывается на поверку не столь уж сладким словом. Международная практика неумолимо свидетельствует, что малые государства не в состоянии проводить истинно независимую политику. Фактор силы на сегодняшний день, как и тогда, является определяющим. В дальнейшем Норвегию ждал путь, усеянный терниями. Парадокс истории заключается в том, что, погаси в свое время пламя сепаратизма, норвежцы в годы Второй мировой войны счастливо избежали бы участи оккупированной страны. Впрочем, как знать, насколько удобна была бы для современной Европы мощная региональная сверхдержава, а такая участь, несомненно, ждала в XX в. унию Швеции и Норвегии.

Библиографический список

Андерсон И. История Швеции. М., 1951.

Берендтс Э.Н. О шведско-норвежской унии. Историко-политический этюд. Ярославль, 1895.

Исаев М.А. Основы конституционного строя Норвегии. М., 2001.

²⁵ Признание Россией норвежского независимого государства. Сб. документов. Сост. В.В. Похлебкин. М., 1958. № 43. С. 54.

- История Норвегии. М., 1980.
- История Швеции. М., 1974.
- Пергамент М.Я. О юридической природе реальной унии. Одесса, 1893.
- Признание Россией норвежского независимого государства. Сб. документов/ Сост. В.В. Похлебкин. М., 1958.
- Теплов В. Расторжение шведско-норвежской унии. СПб., 1908.
- Энгель К.Г. Швеция и Норвегия. Отд. 1. Статистика. Отд. 2. Вооруженные силы. СПб., 1880.
- Andenæs J. Statsforfatningen I Norge. 1994.
- Alin O. Den svenska-norska unionen. Upsattser och aktstycker. Bd. 1-2. Stockholm, 1889-1893.
- Bagge S., Mykland K. Norge I dansketiden. 1380-1814. Oslo, 1987.
- Castbegr F. Norges statsforfatning. Bd. 1. Oslo, 1947.
- Castberg F. Juridiske stridsspørsmål i Norges poliriske historie. Oslo, 1961.
- Castberg F. Rett og revolusjon i Norge. Oslo, 1974.
- Christensen H. Skandinaviske drømme og politiske realiteter. Den politiske skandinavisme i Danmark. 1830-1850. Århus, 1981.
- Emanuelson L. Den svenska-norska utrikesförvaltningen. 1870-1905. Lund, 1980.
- Kjellen R. Staten som livsform. Stockholm, 1916.
- Lindgren R.E. Union, disunion and Scandinavian integration. Princeton, 1959.
- Det Norske Stortinget gjennom 150 år. Bd. 1-4. Oslo, 1964.
- Reuterksiöld C.A. Till belysning af den svenska-norska unionsförfattningen och dess tidigare utvecklingshistoria. Stockholm, 1893.
- Seip J.A. Fra embettsmannstat til ett partistat. Oslo, 1963.
- Steen S. De frivillige sammenslutninger og det Norske demokrati// Tusen år Norsk historie. Oslo, 1958.
- Stenberg K. Sverige-Norges skandinaviske alliansepolitikk. Helsingfors, 1943.
7. juni – 9. april – 7- juni. Historiske dokumenter / Utgitt ved C.J. Hambro. Oslo, 1957.
- Varenius O. Unionsförfattningen ur svensk och norsk synspunkt. Kritisk för-samling. Uppsala, 1893.
- Vedung E. Unionsdebatten 1905. En jämförelse mellan argumenteringen i Sverige och Norge. Stockholm, 1971.
- Weibull J. Carl Johan och Norge. 1810-1814. Unionspalenerna och deras förvecklingen. Lund, 1957.

The Dissolution of the Swedish-Norwegian Union in 1905

(Summary)

*Maxim A. Isajev**

In 2005 our northern neighbor Norway celebrated the 100 years anniversary of the state independence. From 1814 up till 1905 Norway was in union (*unio realis*) with Sweden and formed with this state a single (but compounded) subject of international law. The struggle for independence was determined by the growth of national identity of Norwegian people and as a matter of fact by the difficulties and special traits of the Union. The Union failed of weak legal system and of weak governmental machine. In the article the author analyses the routes, causes and forms in which the process of dissolution happened.

Keywords: dismembratio of states; union and disunion; international law and municipal law; Swedish-Norwegian union; constitutional law; creation of statehood; state independence; the right of self-determination; history of Sweden and Norway; Scandinavian integration.

* Maxim A. Isajev – Doctor of Laws, assistant professor; professor of the Chair of Constitutional Law, MGIMO-University MFA Russia. resdep@mail.ru.

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

К созданию международно-правовой основы сохранения экосистемы Каспийского моря

*Вылегжанина Е.Е.**

*Панасенко Д.Н.***

Одно из уже согласованных положений разрабатываемого в настоящее время всеобъемлющего документа, определяющего статус Каспийского моря, – об ответственности «прикаспийских» государств перед нынешними и будущим поколениями за сохранение всех ценных качеств Каспия. В настоящее время действует Рамочная конвенция по защите морской среды Каспийского моря 2003 г. (вступила в силу в 2006 г). Особенность этого документа в том, что он разработан пятью прикаспийскими государствами – Азербайджаном, Ираном, Казахстаном, Россией и Туркменией, осуществляющими или планирующими осуществлять добычу углеводородов из недр дна Каспийского моря. В статье раскрывается тесная взаимосвязь и взаимозависимость мер по сохранению каспийской экосистемы и обеспечения безопасности разработок углеводородных ресурсов; в этом контексте анализируются «сильные» и «слабые» стороны Рамочной конвенции.

Оценивая в целом данную конвенцию, многие положения которой требуют дальнейшего развития, авторы высказывают мнение о том, что этот международно-правовой акт имеет большой потенциал для сотрудничества прикаспийских государств в целях сохранения уникальной

* Вылегжанина Елена Евгеньевна – д.ю.н., профессор кафедры правового регулирования ТЭК МИЭП МГИМО (У) МИД России. ele35na@rambler.ru.

** Панасенко Дмитрий Николаевич – сотрудник Российского фонда федерального имущества: Астраханское отделение.

каспийской экосистемы и обеспечения эколого-технологической безопасности нефтегазовых разработок.

Ключевые слова: Рамочная конвенция по защите морской среды Каспийского моря; экосистема; минеральные ресурсы; дно; литодинамические процессы.

Многосторонние переговорные усилия по совершенствованию международно-правового статуса Каспийского моря¹ вновь активизировались: в перспективе – разработка всеобъемлющего документа, определяющего статус Каспия. Ряд важных положений, очерчивающих его содержание, согласован уже сейчас, в частности – об ответственности прикаспийских государств перед нынешним и будущим поколениями за сохранение всех ценных качеств Каспия. Очевидно, что подобное конвенционное положение может определить важнейшие направления будущего сотрудничества государств по сохранению уникальной каспийской экосистемы. Было бы, однако, неправильно утверждать, что до настоящего времени экологически значимые вопросы оставались за рамками договорных отношений прикаспийских государств: кроме того, что эти государства участвуют во многих международных природоохранных договорах, следует отметить, что еще в 2003 г. была разработана и в 2006 г. вступила в силу Рамочная конвенция по защите морской среды Каспийского моря (далее Конвенция).

Особенность этого документа обусловлена не только его содержанием, но прежде всего тем, что он разработан государствами в связи с их приоритетной заинтересованностью в разработке минеральных ресурсов Каспийского моря. Участниками Конвенции являются Азербайджан, Иран, Казахстан, Россия и Туркмения, т.е. все пять прикаспийских государств, осуществляющие или планирующие осуществлять добычу углеводородов из недр дна Каспийского моря.

В преамбуле Конвенции подчеркивается происходящее ухудшение состояния морской среды Каспийского моря, что является результатом антропогенной деятельности, включая сбросы, выбросы и размещение опасных, вредных и других загрязняющих веществ и отходов из источников, находящихся в море и на суше.

¹ См.: Арбатов А.А., Войтоловский Г.К., Вылегжанин А.Н. и др. Море проблем. М., 2001. Международно-правовые основы недропользования / Отв. ред. А.Н. Вылегжанин. М., 2007.

В основу конвенционных обязательств положены принципы, являющиеся сегодня ключевыми в организации экологически грамотного ресурсопользования и сохранении природы: предосторожности, «загрязнитель платит» (или «загрязняющий платит»), доступности информации о загрязнении морской среды (согласно этому принципу «Договаривающиеся Стороны предоставляют друг другу соответствующую информацию в максимально полном объеме»).

В Конвенции предусмотрены ряд правовых механизмов и понятий, которые широко используются как на международном, так и на национальном уровне, в регулировании сфер деятельности, оказывающих существенное воздействие на окружающую среду (имеются в виду процедура оценки воздействия, понятия «наилучшие существующие технологии», «экосистема», «чрезвычайные экологические ситуации» и др.).

В Конвенции выделено несколько направлений сотрудничества, а также предусмотрены формы такого сотрудничества. В качестве основных направлений определены: борьба с загрязнением; предотвращение привнесения инвазивных видов-вселенцев, контроль и борьба с ними; чрезвычайные экологические ситуации; защита, сохранение, восстановление и рациональное использование биологических ресурсов; управление сушей, находящейся под воздействием моря, и др.

Наиболее подробно раскрывается содержание первого направления – вопросы борьбы с загрязнением. Предусмотрено сотрудничество с загрязнением как из наземных источников, так и в результате деятельности на море. Первое разработано более подробно и охватывает меры, направленные на применение малоотходных и безотходных технологий для предотвращения и снижения выбросов загрязняющих веществ из наземных источников; внедрение экологически обоснованной технологии при лицензировании сбросов сточных вод из наземных источников; применение различных видов очистки для городских сточных вод и т.д. Предполагается, что в случаях, когда загрязнение из наземного источника, расположенного на территории двух или более государств – участников Конвенции, может вызвать загрязнение морской среды Каспийского моря, государства будут сотрудничать в предотвращении, снижении и контроле такого загрязнения.

Сотрудничество в борьбе с чрезвычайными экологическими ситуациями (как природного характера, так и возникающими в результате антропогенной деятельности) и их последствиями должно охватывать

меры по их предотвращению и реагированию на них, включая меры по восстановлению экосистемы Каспийского моря. В целях принятия превентивных мер государства-участники должны, в частности, обозначить в пределах своей юрисдикции опасные виды деятельности, которые могут вызвать чрезвычайные экологические ситуации, и обеспечить уведомление других сторон о любой такой планируемой или осуществляемой деятельности. Кроме того, необходимо проводить оценку воздействия на морскую среду опасных видов деятельности и осуществлять меры по снижению рисков, а также обеспечивать адекватную готовность к чрезвычайным ситуациям (необходимое оборудование и квалифицированный персонал).

Стороны договорились сотрудничать в целях защиты, сохранения, восстановления и рационального использования биологических ресурсов, прежде всего при разработке углеводородов недр Каспия. Такое сотрудничество должно включать развитие и повышение продуктивности биоресурсов с целью сохранения и восстановления экологического равновесия; предотвращение опасности исчезновения биологических ресурсов из-за их чрезмерной эксплуатации; защиту, сохранение и восстановление эндемичных, редких, находящихся под угрозой исчезновения видов биологических ресурсов и среды их обитания; сохранение биологического разнообразия Каспийского моря и другие меры.

Что касается иных предусмотренных в Конвенции направлений сотрудничества, то каких-либо конкретных мер или обязательств сторон не сформулировано.

В Конвенции обозначены некоторые конкретные формы сотрудничества, среди которых следует прежде всего назвать оценку воздействия на морскую среду Каспийского моря (предусмотрена разработка протокола о проведении оценки воздействия на морскую среду в трансграничном контексте); составление плана действий для защиты и устойчивого развития морской среды Каспийского моря; сбор, накопление и оценку данных с целью выявления точечных или рассредоточенных источников, вызывающих загрязнение морской среды Каспийского моря; разработку нормативов сбросов (выбросов) загрязняющих веществ в окружающую среду; мониторинг состояния морской среды Каспийского моря; развитие научного сотрудничества.

Итак, в Конвенции предусмотрены современные международно-правовые принципы, подходы и механизмы, применяемые в сфере ресурсопользования и сохранения окружающей среды, и, на первый

взгляд, этот документ служит хорошей базой для практического взаимодействия прикаспийских государств в сфере сохранения каспийской экосистемы в условиях расширяющейся добычи нефти и газа. Так ли это на самом деле?

Во-первых, обращает на себя внимание то, что для осуществления сотрудничества по большинству направлений, имеющих приоритетное значение, конвенционных положений недостаточно и требуется разработка специальных протоколов. Это относится к мерам по предотвращению, снижению и контролю загрязнения морской среды Каспийского моря в результате деятельности на его дне, а также загрязнения, вызванного сбросом с судов (под судами в соответствии с Конвенцией имеются в виду суда любого типа, в том числе платформы и другие искусственно сооруженные конструкции в море); к мерам по защите и рациональному использованию биологических ресурсов; к проведению научных исследований, касающихся колебаний уровня моря, проведению оценки воздействия любой планируемой деятельности на морскую среду в трансграничном контексте и др. Такие протоколы до настоящего времени не приняты.

Юридической проработки требуют принципы, ряд терминов и понятий, используемых в Конвенции и имеющих существенное значение для реализации ее положений. Речь идет, например, о принципе принятия мер предосторожности². Его становление связано с осознанием той опасности для природы и в конечном счете для человека, которую таит ограниченность научных данных о последствиях антропогенного воздействия на окружающую среду. В настоящее время принцип предосторожности хорошо известен международному праву. Как известно, на международном уровне он был впервые сформулирован ОЭСР в Декларации Третьей конференции по защите Северного моря (Лондон, 1990 г.). В настоящее время принцип предосторожности широко применяется в контексте защиты морской среды от загрязнения, изменения климата, управления опасными отходами и т.д., в частности в Конвенции о защите Северо-Восточной Атлантики (1992 г.), Монреальском протоколе о веществах, разрушающих озоновый слой (1987 г.), Рамочной конвенции об изменении климата (1992 г.), Конвенции о биологическом разнообразии. В национальных, международно-правовых актах

² Подробнее о принципе предосторожности см., например: Е.Е. Вылегжанина. От решения проблем к их предупреждению: тенденции развития европейского экологического права // Международное право – International law. 2004. № 4.

используются разные словосочетания: принцип предосторожности (precautionary principle)³, осторожный подход (precautionary approach), меры предосторожности (precautionary measures), принцип осторожного подхода. Хотя используемые в международно-правовых актах формулировки различны, однако суть одна и та же: она выражена в принципе 15 Декларации Рио-де-Жанейро. В соответствии с принципом 15 Декларации, в целях «защиты окружающей среды государствами согласно их возможностям широко применяется осторожный подход (the precautionary approach). В тех случаях, когда существует угроза нанесения серьезного или невосполнимого ущерба, нехватка полных научных данных не должна служить причиной отсрочки принятия дорогостоящих мер по прекращению деградации окружающей среды».

В несколько иной форме эта идея выражена и в Конвенции. Согласно ей, принцип предосторожности означает, что при наличии угрозы серьезного или необратимого ущерба для морской среды Каспийского моря ссылки на отсутствие полной научной уверенности не используются в качестве причины для отсрочки экономически эффективных мер по предупреждению подобного ущерба. Для деятельности на Каспии, экосистема которого имеет по существу замкнутый характер, применение этого принципа более чем актуально. Наиболее простой пример – установление нормативов сбросов. Как известно, они должны устанавливаться таким образом, чтобы здоровью человека и окружающей среде не причинялся ущерб (обычно имеется в виду существенный или необратимый). Однако воздействие сбросов на окружающую среду в действительности далеко не всегда можно по ряду причин прогнозировать с достаточной точностью: не всегда ясен кумулятивный эффект в данном регионе, не изучены долговременные последствия для окружающей среды и здоровья человека и др. В случае если имеются лишь отдельные научные данные о том, что какой-либо вид сбросов, даже в незначительном количестве, может быть опасен для здоровья человека, деятельность, приводящая к образованию такого рода выбросов, исходя из принципа предосторожности должна быть в данном

³ Использовано в Договоре о Европейском сообществе (Consolidated Version of the Treaty Establishing the European Community. OJ C 325, 24 December 2002). Русский эквивалент «принцип предосторожности» используется в отечественной юридической литературе. См., например: Право Европейского союза / Под ред. С.Ю. Кашкина. М.: Юрист, 2002; Копылов М.Н., Мохаммад С.А. Экологическое районирование в международном и внутригосударственном праве. М.: Издательство Российского университета дружбы народов, 2003. С. 115.

регионе запрещена или должен быть изменен технологический процесс. Понятно, что в «каспийском контексте» применение принципа предосторожности подразумевает согласование нормативов сбросов, административные решения, а также финансовые расходы со стороны лиц, занимающихся данной деятельностью. Представляется, что применение принципа предосторожности при осуществлении деятельности на Каспии, далеко не все особенности экосистемы которого хорошо изучены (о чем подробнее будет сказано ниже), требует своего раскрытия (например, в отдельном протоколе). Современному международно-правовому регулированию ресурсопользования известны договоры, в которых содержатся конкретные обязательства государств по применению указанного принципа в определенной сфере сотрудничества. Речь идет, например, о Соглашении 1995 г. об осуществлении положений Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. В Соглашении содержатся обязательство государств-участников применять осторожный подход и специальная статья «Применение осторожного подхода», в которой сформулированы сфера и цель его применения – сохранение морских живых ресурсов⁴, управление ими и их использование, с тем чтобы защитить морские живые ресурсы и сохранить морскую среду.

В соответствии с принципом «загрязняющий платит» (известным также как «загрязнитель платит») тот, кто загрязнил окружающую среду, несет расходы, связанные с осуществлением мер по предотвращению, снижению и контролю загрязнения морской среды Каспийского моря. В Конвенции, однако, не содержится положений, определяющих путей реализации этого принципа.

Как известно, этот принцип сформировался в европейском праве. На международном уровне принцип «загрязнитель платит» был сформулирован в 1972 г. в документе ОЭСР⁵: государства-члены пришли к соглашению, что субсидии не должны предоставляться на цели борьбы с загрязнением, эти расходы должны быть возложены на самих «загрязнителей», а в конечном счете – на потребителей. Другими словами, стоимость законодательно установленных мер на борьбу с загрязнением должна быть отражена в стоимости соответствующих товаров или услуг.

⁴ В Соглашении речь идет о трансграничных рыбных запасах и запасах далеко мигрирующих рыб.

⁵ OECD Council Recommendation on Guiding Principles Concerning the International Economic Aspects of Environmental Policies c (72) 128 (1972), (1975) 14 ILM 236.

На практике различается два вида реализации указанного принципа. В первом варианте, имеющем на сегодня широкое применение, принцип «загрязнитель платит» применяется путем установления определенного вида налогов и использования части аккумулированных таким образом средств в природоохранных целях. Во втором варианте, получившем развитие недавно, устанавливается ответственность за ущерб окружающей среде, при этом риск возлагается на ту сторону, деятельность которой приводит к такому ущербу.

Как и каким образом – на национальном уровне путем уплаты установленных государством налогов или путем возложения материальной ответственности на компанию, деятельность которой нанесла ущерб морской среде Каспия, или в случаях трансграничного ущерба – реализовывать принцип «загрязняющий платит», в Конвенции не раскрывается.

Последний из перечисленных принципов, касающийся доступности информации о загрязнении морской среды, предусматривает, как уже отмечалось, что стороны должны предоставлять друг другу соответствующую информацию в максимально полном объеме. Однако в Конвенции не определено, какую именно информацию, в какие сроки и каковы параметры максимально полного объема.

Что касается содержания ряда предусмотренных в Конвенции терминов и понятий, то оно не совсем ясно и требует юридической проработки. Речь идет, например, о понятии «наилучшие имеющиеся технологии». Каждый из употребленных здесь терминов должен быть четко определен, и его содержание согласовано всеми государствами – участниками Конвенции. Это одно из ключевых понятий, использование которого влечет за собой многочисленные технические, экономические и правовые последствия. Моделью раскрытия содержания понятия могло бы послужить его определение в документах ЕС, в частности в Директиве о комплексном предотвращении загрязнения окружающей среды от 10 октября 1996 г.⁶ Оно сформулировано очень корректно: это наиболее эффективные и «продвинутые» виды деятельности и методы производства; само их наличие свидетельствует о том, что существуют конкретные технологии, на основе которых можно в принципе определять величины выбросов или сбросов, которые следует предотвращать, или в тех случаях, где это нецелесообразно, сокращать

⁶ EC Directive 96/61 C Concerning Integrated Prevention of Environmental Pollution, OJ L 257.

и таким образом в целом уменьшать вредное воздействие на окружающую среду. Под термином «технологии» подразумеваются как сами технологии, так и то, каким образом сконструированы, построены, работают и демонтируются хозяйственные объекты. «Доступные» (или «имеющиеся в наличии», что представляется более точным) означает те, которые развиты до степени, позволяющей применять их в соответствующей производственной сфере, в экономически и технически приемлемых условиях (включая стоимость и выгоды) и независимо от того, используются ли эти технологии в конкретном государстве – члене Европейского сообщества, до тех пор, пока они разумным образом доступны оператору. «Наилучшие» означает те технологии, которые наиболее эффективно обеспечивают высокий уровень защиты окружающей среды. В Директиве предусматривается обязанность государств-членов обеспечить, чтобы соответствующие органы власти были информированы о развитии таких технологий.

Рассматриваемая нами Конвенция направлена, как следует из ее названия, на защиту морской среды Каспийского моря. Наряду с термином «морская среда», в тексте используются термины «окружающая среда» и «экосистема» Каспийского моря. Ни один из этих терминов в тексте не определен, однако любой из них, согласно и международному, и национальному праву, охватывает не только водную толщу, но и дно. Так, согласно Конвенции о биоразнообразии, «экосистема» означает динамичный комплекс сообществ растений, животных и микроорганизмов, а также их неживой окружающей среды, взаимодействующих как единое функциональное целое. Понятие морской среды раскрыто, например, в Конвенции по защите природной морской среды района Балтийского моря 1992 г. (Хельсинкская конвенция, вступила в силу для России 17 января 2000 г.). В соответствии с этой конвенцией морская среда включает толщу воды и морское дно, а также живые ресурсы и другие формы жизни в море. Компоненты природной среды, как они определены в Федеральном законе об охране окружающей среды от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ, включают: землю, недра, почвы, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, растительный, животный мир и иные организмы, а также озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство, обеспечивающие в совокупности благоприятные условия для существования жизни на Земле.

Рассматриваемая же Конвенция практически не касается вопросов защиты морской среды (или экосистемы) Каспия в результате

антропогенного воздействия на дно и его недра, т.е. при разработке нефтегазовых ресурсов. Этот аспект лишь частично и весьма кратко затронут в ст. 8 «Загрязнение, вызванное деятельностью на дне моря» (разумеется, предусмотрена разработка специального протокола) и ст. 10 «Загрязнение, вызванное сбросом» (в п. 1 речь идет о мерах для предотвращения, снижения и контроля загрязнения морской среды Каспийского моря, вызванного сбросом с судов⁷. Такие меры также должны быть разработаны в протоколах).

Между тем разработка углеводородов на Каспии является причиной все возрастающего негативного воздействия на все компоненты экосистемы, включая поверхность, водную толщу, поверхность дна и его недра. Многие аспекты столь серьезны, что могли бы стать предметом специальных договоренностей прикаспийских государств в целях минимизации риска и для деятельности нефтегазового сектора, и для окружающей среды Каспия. Это касается, в частности, ледового воздействия на морские нефтегазотрубопроводы, что обуславливает завышенный риск их аварий на дне Каспийского моря по сравнению с вариантом транспортировки нефти и газа от месторождения на берег танкерным флотом. За пять лет промышленной эксплуатации морского месторождения «Имени 28 апреля» (Азербайджан) на магистральных трубопроводах суммарной протяженностью около 100 км произошли шесть крупных аварий. По экспертным оценкам, в среднем частота повреждений морских трубопроводов составляет 0,8 аварии на 1000 км в год. Отсюда следует, что строительство и эксплуатация трубопроводов в значительной степени зависит от природных условий. Это тем более справедливо для Северного Каспия, отличающегося небольшими глубинами, что делает происходящие здесь литодинамические процессы особенно подверженными внешним воздействиям, например ледовой абразии и т.п. На безопасность реализации проекта нефте- и/или газопровода могут оказать влияние и другие гидрометеорологические параметры (ветер, волнение, обледенение и т.д.). При этом экспертная оценка природных опасных факторов здесь может оказаться недостаточно точной, поскольку практически отсутствует опыт строительства трубопроводов в обширной мелководной зоне Северного Каспия со сложной ледовой обстановкой, где дрейф льда в районе ледовых участков достигает скоростей 0,1–0,3 м/с.

⁷ В ст. 1 Конвенции «Определение понятий» термин «судно» охватывает также платформы и другие искусственно сооруженные конструкции в море.

Существенное влияние на условия промышленно-хозяйственно-го освоения прибрежных зон и недропользования на дне Каспийского моря оказывают геодинамические процессы, создавая комплекс эколого-геологических рисков, которые необходимо принимать во внимание при разработке планов хозяйственной и иной деятельности (рис 1).

Оценка устойчивости экологической безопасности нефтегазодобывающей деятельности уже не может проводиться без учета глубинных тектонических факторов. Такие понятия, как «активный разлом», «геопатогенная зона», «глубинный карст», «горный удар» или «наведенная сейсмичность», используемые изыскателями и проектировщиками, видимо, скоро будут освоены и юристами, занимающимися проблемами Каспийского моря. В концепции экологической безопасности нефтегазовых разработок на Каспии базисным итоговым документом глубинных исследований является комплексная объемная геолого-геофизическая модель земной коры дна и регулярная количественная оценка ее современных геодинамических характеристик. Главную озабоченность вызывают разломно-блоковая тектоническая структура геосферы дна моря на разномасштабных уровнях, информация о структуре кристаллического фундамента и система скрытых тектонических трещин, пронизывающих всю толщу земной коры дна, включая верхнюю часть осадочного чехла, играющую роль несущего основания и объекта эксплуатации при нефтегазовых разработках. Кроме того, геодинамическую и экологическую обстановку по трассам проектируемых трансрегиональных нефтегазотрубопроводов также следует отнести к факторам опасности, так как даже незначительные нарушения в их эксплуатации в любом из морских секторов Каспия могут привести к непредсказуемым последствиям для каспийской экосистемы. В целях обеспечения экологической безопасности нефтегазодобычи представлялось бы необходимым в приоритетном порядке выделить узлы пересечения разновозрастных разрывных зон на дне моря и ореолы их дробления, участки высокой трещиноватости, водонасыщенности, соляного и глиняного диапиризма, образующие сквозные субвертикальные структуры проницаемости («трубы» дегазации глубинных флюидов) и соответствующие им локальные области (структуры) потенциального геоэкологического риска, каналы возможной миграции флюидов, источники гидротерм и аномалии теплового потока, а также аномально высокие пластовые давления, центры грязевого вулканизма и очаги землетрясений. Региональная активизация геодинамических

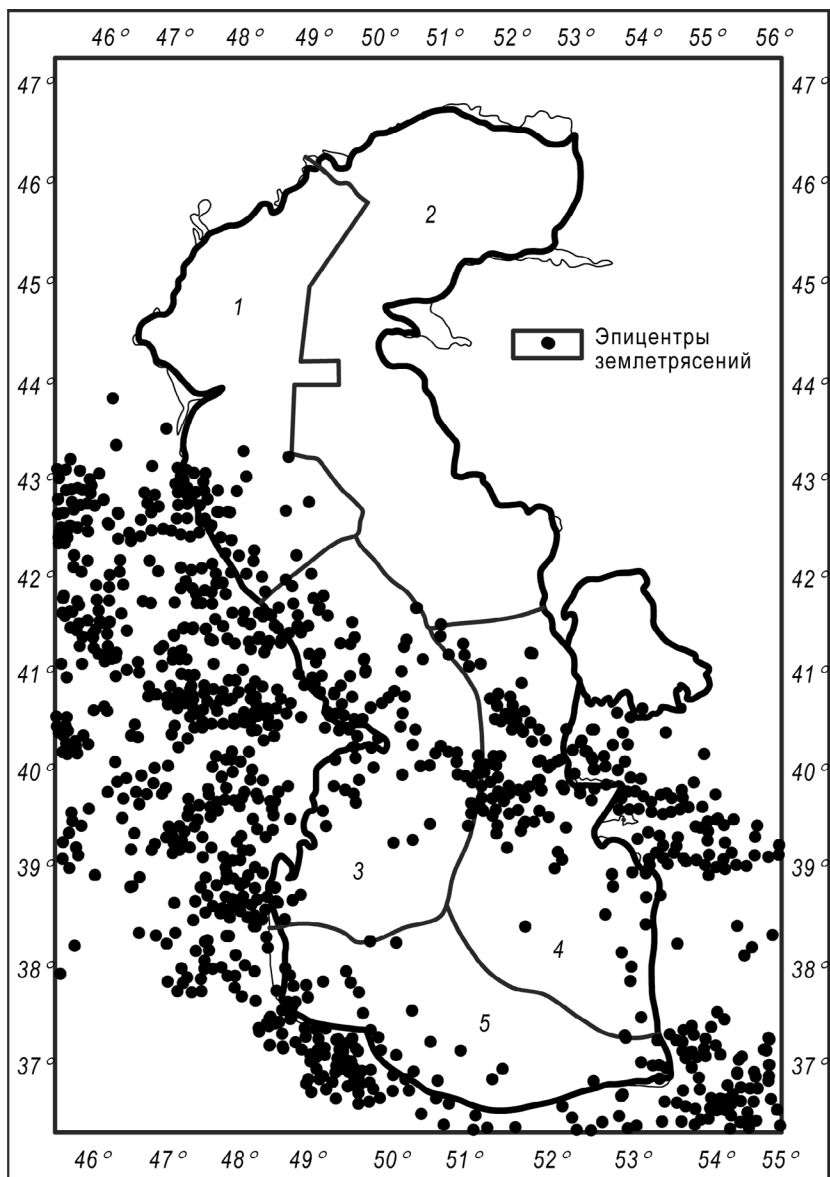


Рис. 1. Тектоническая сейсмичность дна Каспийского моря и Каспийского региона: *a* – эпицентры землетрясений Каспийского моря и прилегающих территорий за период 1895–1999 гг. (Новый каталог сильных землетрясений на территории СССР / Под ред. Н.В. Кондорской и Н.В. Шебалина. М.: Наука, 1977. 535 с.); 1, 2, 3, 4, 5 – предполагаемые сектора, на которые делится дно моря с целью недропользования и «общей воде» между Россией, Казахстаном, Азербайджаном, Туркменистаном и Ираном

процессов на дне моря приводит, с одной стороны, к усилению сейсмичности и оживлению грязевых вулканов, с другой – к повышению пластового порового давления. В результате дегидратации осадочных толщ дна часть объема подземных вод переходит в поверхностный сток. Оценки показывают, что 1 % объема подземной воды, выделившейся при сжатии пород, может привести к подъему уровня моря на 25 метров⁸.

Другим фактором дестабилизации природной среды в результате воздействия именно на дно и его недра при все возрастающих темпах эксплуатации нефтегазового потенциала является изменение геотермального режима. Геотермальный режим дна Каспия тесно связан с угрозой теплового воздействия продуктов выделения скважин нефтегазодобычи на биоту в условиях повышения риска аварий.

В сферу сотрудничества прикаспийских государств, его конвенционной основы могло бы войти геоэкологическое районирование, поскольку большинство месторождений нефти и газа формируются вблизи структур эколого-геологического риска, что может привести к авариям на нефтегазотрубопроводах⁹ и смятию колонн буровых труб при разведке и эксплуатации месторождений на дне моря. Поэтому в связи с расширяющейся хозяйственной деятельностью на дне моря важнейшей задачей обеспечения ее безопасности и сохранения экосистемы Каспия является совместное изучение геоэкологической системы Каспийского моря. Это включает решение следующих задач:

- определение фонового, аномального и критического уровней геодинамического режима;
- комплексная оценка геологического состояния Каспийского бассейна и районирования территории дна моря по сейсмологическим и инженерногеологическим условиям;
- разработка мер по предотвращению ущерба от опасных геологических процессов и неконтролируемой эксплуатации нефтегазовых месторождений;

⁸ Солодилов Л.Н., Коновалов Ю.Р. Концепция геологической безопасности Каспийского бассейна в связи с развитием инфраструктуры ТЭК. Прогноз и контроль геодинамической и экологической обстановки в регионе Каспийского моря в связи с развитием нефтегазового комплекса. Материалы Международного научно-организационного семинара по программе «Геоэкокаспий-Нефть» // Ред. Д.Л. Федоров, Л.Н. Солодилов, С.В. Клубов. М.: Научный мир, 2000. С. 15–24 (см. стр. 21).

⁹ Экологический риск от магистральных газопроводов / В кн.: Башкин В.Н. Экологические риски: расчёт управление, страхование. М.: Высшая школа, 2007. С. 253–266.

- разработка геодинамической модели контроля за экстремальными колебаниями уровня Каспийского моря;
- исследование природно-техногенных факторов, влияющих на экологическую безопасность Каспийского моря, и создание модели устойчивого развития экосистемы Каспийского региона;
- разработка согласованных требований к проектированию защитных мероприятий для объектов ТЭК, подверженных экологическому риску;
- сотрудничество в осуществлении приборного контроля за медленными и быстрыми сейсмическими воздействиями по тектоническим активным разломам, сейсмическими воздействиями и экзогенной геодинамикой осадочных толщ в целях обеспечения безопасности при эксплуатации нефтегазовых месторождений и нефтегазотрубопроводов на Каспии.

Здесь уместно отметить, что в связи с ростом объемов предстоящих нефтяных операций на дне Каспийского моря, строительством крупных объектов морской и наземной инфраструктуры нефтедобычи, а также предполагаемыми отборами из недр дна углеводородов ТНК «Лукойл», «Казахстанкаспийшельф» и др. начали финансировать тематику по проблемам техногенного воздействия на недра.

Помимо того что многие важнейшие аспекты сохранения каспийской экосистемы и обеспечения безопасности нефтегазодобычи остались за рамками Конвенции, эффективное выполнение ряда имеющихся в ней положений возможно лишь при согласовании правовых подходов прикаспийских государств. Это касается, например, намерения минимизировать риски при осуществлении опасной деятельности. Речь об этом идет в ст. 13: «Договаривающиеся Стороны соглашаются проводить оценку воздействия на морскую среду опасных видов деятельности и реализовывать меры по снижению рисков». Реализация данного положения требует, как минимум, согласования процедур оценки воздействия, перечня опасных видов деятельности и разработанную правовую концепцию риска. Что касается отечественного права, то оценка воздействия существует на уровне министерской инструкции¹⁰, ни в одном из международных многосторонних договоров, касающихся этой процедуры¹¹, Россия не участвует; определение риска

¹⁰ Положение об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации (приказ № 372 от 16.05.2000).

¹¹ Имеются в виду: Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте 1991 г.; Протокол к ней о стратегической экологической оценке

содержится в упомянутом Законе об охране окружающей среды¹², но не относится к числу разработанных правовых понятий. Опасные виды деятельности определены в приложении к Закону о промышленной безопасности опасных производственных объектов 1997 г. Из пяти позиций, составляющих содержание этого приложения, прямое отношение к недропользованию имеет одна весьма общая формулировка: горные работы, работы по обогащению полезных ископаемых, а также работы в подземных условиях. В других прикаспийских государствах указанные правовые понятия также не относятся к числу разработанных¹³.

Между тем доминирующей тенденцией развития правового регулирования в сфере природопользования является, как представляется, возрастающее и усиливающееся взаимовлияние норм международного и национального права. В этом смысле появился даже термин «глобальное экологическое право». В частности, концепция «глобализации» экологического права сформулирована американским профессором Робертом Персивалем¹⁴. Отношение к самому термину «глобализация» может быть неоднозначным, однако, в сущности, эту концепцию можно рассматривать как отражение в праве идеи о ноосфере, высказанной несколько десятилетий назад русским ученым В.И. Вернадским.

Для прикаспийских же государств в целом характерны: правовая несогласованность ресурсного предпринимательства, а также в целом невысокое качество выработанных международно-правовых механизмов гармонизации интересов ресурсопользования и сохранения окружающей среды.

Оценивая в целом Рамочную конвенцию по защите морской среды Каспийского моря, многие положения которой требуют своего дальнейшего развития, в том числе в дополнительных протоколах, можно

2003 г.; Орхусская конвенция о доступе к информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды 1998 г.

¹² Экологический риск – вероятность наступления события, имеющего неблагоприятные последствия для природной среды и вызванного негативным воздействием хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера.

¹³ См., например: Legal, Regulatory and Institutional Measures for the Protection and Sustainable Management of the Caspian Sea Ecosystem in the Riparian States. Caspian Environmental Programme, 2001.

¹⁴ См.: Robert V. Percival. The Evolution of Global Environmental Law. Fifth International Conference on International Environmental Law. 8–9 December 2007, New Delhi.

сказать, что этот международно-правовой акт имеет большой потенциал для совершенствования международно-правового режима Каспийского моря. Данная конвенция – это, по существу, первый многосторонний договор, направленный на сохранение экосистемы Каспия, и именно его положения должны приоритетно исполняться всеми прикаспийскими государствами, в том числе при разработке минеральных ресурсов несколькими операторами разной национальности, а также при освоении и эксплуатации трансграничных месторождений.

Библиографический список

Арбатов А.А., Войтоловский Г.К., Вылегжанин А.Н. и др. Море проблем. –М.: СОПС, 2001.

Башкин В.Н.. Экологические риски: расчёт управление, страхование. –М.: Высшая школа, 2007.

Вылегжанин Е.Е. От решения проблем к их предупреждению: тенденции развития европейского экологического права. Журнал «Международное право - International law» - 2004, № 4.

Копылов М.Н., Мохаммад С.А.. Экологическое районирование в международном и внутригосударственном праве. М. : Издательство Российского университета дружбы народов. 2003.

Международно-правовые основы недропользования // Отв. ред. А.Н. Вылегжанин. М.: Норма, 2007.

Положение об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации (№ 372 от 16.05.2000).

«Право Европейского Союза»// Под ред. С.Ю. Кашкина –М.; 2002.

Солодилов Л.Н., Коновалов Ю.Р. Концепция геологической безопасности Каспийского бассейна в связи с развитием инфраструктуры ТЭК. Прогноз и контроль геодинамической и экологической обстановок в регионе Каспийского моря в связи с развитием нефтегазового комплекса. Материалы Международного научно-организационного семинара по программе «Геоэкокаспий-Нефть» // Ред. Д.Л. Федоров, Л.Н. Солодилов, С.В. Клубов. – М.: Научный мир, 2000.

«Consolidated Version of the Treaty Establishing the European Community. OJ C 325, 24 December 2002.

EC Directive 96/61 C Concerning Integrated Prevention of Environmental Pollution, OJ L 257.

Legal, Regulatory and Institutional Measures for the Protection and Sustainable Management of the Caspian Sea Ecosystem in the Riparian States. Caspian Environmental Programme, 2001.

OECD Council Recommendation on Guiding Principles Concerning the International Economic Aspects of Environmental Policies c(72)128 (1972), (1975) 14 ILM 236.

Robert V. Percival. The Evolution of Global Environmental Law. Fifth International Conference on International Environmental Law. 8-9 December 2007, New Delhi.

International Law and Protection of the Caspian Ecosystem (Summary)

*Elena E. Vylegzhanina**

*Dmitriy N. Panasenko***

An overwhelming international legal act on the status of the Caspian is developed now by the Caspian States. One of the provisions already agreed upon provides for the responsibility of these States for conservation of all the values of the sea for the present and future generations. Main approaches for protection of the sea are formulated in the Frame Convention on the protection of the Caspian environment, developed by States, mostly commercially interested in exploitation of the oil and gas resources of the Caspian Sea. However, it is the oil and gas activity that makes the gravest negative impact on the environment in general, as well as on the sea bottom itself, provoking intensification of the tectonics. This is the factor that makes the adverse influence on the oil and gas facilities increasing the geo-ecological risks. Integrated management of Caspian resources, taking into consideration all geo and ecological particularities of the region, seems a perspective field of cooperation of the Caspian States.

Key words: Frame Convention on the protection of the Caspian environment; ecosystem; mineral resources; bottom of the sea; tectonics.

* Elena E. Vylegzhanina - Doctor of Laws, professor of the Chair of Energy law, MGIMO-University MFA Russia. ele35na@rambler.ru.

** Dmitriy N. Panasenko - stuff member of the Russian Fund of Federal Property, Astrakhan branch

ВОПРОСЫ ТЕРРИТОРИИ

От Хельсинкских правил до Конвенции ООН о праве несудоходного использования международных водотоков 1997 г.

Эюбов Э.Я.*

Наличие международного водного права как сложившейся отрасли международного права еще вызывает сомнения у юристов-международников. В этой связи кодификация обычноеправовых норм в этой области и принятие Конвенции ООН 1997 года является важным шагом к ее признанию. Поэтому представляется полезным проанализировать развитие этих норм, а также факторы, повлиявшие на него.

Ключевые слова: международное водное право, международный водоток, несудоходные виды использования, Хельсинкские правила, Конвенция ООН о праве несудоходных видов использования международных водотоков.

В двадцатом столетии, когда международное водное право уделяло основное внимание несудоходному использованию международных рек, были заключены многочисленные двусторонние и многосторонние соглашения, вначале в Европе и Северной Америке, а позднее и в других частях земного шара. Однако в мире не существовало консенсуса или последовательного подхода, на котором могли бы основываться принципы этой отрасли международного права. Первая причина такого неоднородного отношения может быть объяснена особенностями

* Эюбов Эмин Ягуб оглы – соискатель кафедры международного права МГИМО (У) МИД России, Чрезвычайный и Полномочный Посол Азербайджанской Республики в Бельгии и Люксембурге, Постоянный представитель при Европейских сообществах. ilc48@mail.ru.

различных речных бассейнов, их разнообразными гидрологическими, климатическими, политическими и социально-бытовыми условиями. Второе препятствие для универсального подхода было связано с отсутствием политической воли государств, желания начать необходимые многосторонние обсуждения, а также отсутствием всяческого стремления обращаться за помощью к международным организациям при разработке системы принципов для регулирования использования международных рек. Это нежелание было особенно очевидно, когда дело касалось распределения пресной воды. По этой причине государства гораздо раньше обратили внимание на меры по предотвращению загрязнения воды, чем на принципы ее количественного распределения.

В 1950–1960-х годах отчетливо проявились первые предупреждающие признаки дефицита воды. Отсутствие международно-правового регулирования привело страны к серьезным конфликтам, касающимся крупнейших международных рек. Можно отметить следующие: спор между Индией и Пакистаном относительно реки Инд; конфликт по Нилу между Египтом и Суданом; спор в отношении реки Колумбия между Канадой и Соединенными Штатами и различные конфликты по использованию ближневосточных рек. В течение этого периода юристы разных стран пытались выработать формулировку принципов распределения международных водотоков. Были выделены четыре подхода, но консенсуса в пользу какого-либо одного из них не было:

- 1) абсолютный территориальный суверенитет;
- 2) абсолютная территориальная целостность (прибрежные права);
- 3) равноправное использование;
- 4) совместное управление (общность интересов).

Государства, расположенные в верхнем течении, обычно заявляли, что они имеют право поступать с водными потоками, проходящими через их территории, так, как они считают нужным. В другом случае государства, расположенные вниз по течению реки, утверждали, что они имеют право на получение потока воды, неизменного по количеству и качеству, и таким образом применяли правовую теорию прибрежных прав, которые на практике позволили бы им по существу иметь право вето в отношении водопользования в верхнем течении рек. В конечном итоге стороны урегулировали свои отношения, заключая международные договоры¹. Но огромное разнообразие мнений

¹ Соглашение о водах реки Инд 1960 г., 419 UNTS 125; Договор о водах реки Нил 1959 г., 453 UNTS 51; Соглашения по реке Колумбия 196 г. и 1964 г., 542 UNTS 244.

о применимых нормах права, выраженных вовлеченными в эти споры сторонами, позволяет уверенно утверждать, что никакого общепринятого международного права, регулировавшего международные водные ресурсы, не существовало.

Необходимость разработки принципов международного права по управлению несудоходным использованием международных рек побудила неправительственные ассоциации специалистов в области международного права заняться данной проблемой.

Первая инициатива такого рода была предпринята Институтом международного права (ИМП). ИМП начал работу над вопросами рек в эру навигационных проблем. Вскоре после этого изучаемая проблематика была расширена, и в сферу изучения вошли вопросы несудоходного использования международных рек. Еще в 1911 году институт в принятой им Мадридской декларации «Международные правила, относящиеся к несудоходному использованию международных водотоков» выразил свою позицию следующим образом: «Прибрежные государства с общим водотоком находятся в состоянии постоянной физической зависимости друг от друга»². Существенным вкладом Института стала также принятая им в 1961 году в Зальцбурге «Резолюция о несудоходном использовании международных неморских вод»³.

Другая неправительственная организация – Ассоциация международного права – работает над этой проблематикой начиная с 1954 года. В 1956 году на 47-й Конференции Ассоциации ее Комитетом по рекам была представлена «Констатация принципов, на которых должны основываться нормы права об использовании международных рек»⁴, где содержалось восемь таких принципов. Они составили основу для дискуссии по ряду ключевых вопросов складывающегося международного водного права.

Главный же результат работы Ассоциации международного права по данной теме – Хельсинкские правила использования вод междуна-

² International Regulation regarding the Use of International Watercourses for the purposes other than Navigation. April 20, 1911 // 24 *Annuaire de L'Institut de Droit International*. – 1911.

³ Resolution on the Utilisation of Non-maritime International Waters (except for Navigation). September 13, 1961 // 49 *Annuaire de L'Institut de Droit International*. – 1961.

⁴ A Statement of Principles upon Which to Base Rules of Law Concerning the Use of International Rivers. – Report of the Forty-seventh Conference of the International Law Association held at Dubrovnik 1956. – 1957.

родных рек, изложенные в отчете о ее 52-й конференции, состоявшейся в 1966 году⁵.

В Хельсинкских правилах отражен фундаментальный принцип «справедливого использования вод» международного водотока на бассейновой основе как сложившаяся норма международного права. «Каждое государство бассейна имеет право, в пределах своей территории, на разумную и справедливую долю выгодного использования вод бассейна международного водотока». Эта доля «определяется в свете всех соответствующих факторов в каждом конкретном случае». В Правилах перечислены одиннадцать таких факторов, и при этом предусмотрено, что юридический «вес, который надлежит придавать каждому фактору, определяется его значимостью в сравнении со значимостью других факторов, относящихся к данному случаю».

Хельсинкские правила отразили накопленный к 1966 году правовой опыт управления международными водотоками, сделав акцент на принцип справедливого водопользования, отвергнув доктрину абсолютного суверенитета государства над частью международного водотока, находящейся в пределах его территории. Они применялись некоторыми национальными судебными органами при урегулировании споров и использовались на межправительственном уровне для согласования механизмов управления водами конкретных речных бассейнов. Однако мнения по вопросу, были ли Хельсинкские правила приняты международным сообществом в качестве обычного международного права, разделились⁶.

Утверждая заключительный отчет Комитета по рекам в 1966 г., Хельсинкская конференция АМП официально учредила новый Комитет по праву международных водных ресурсов. Впервые этот комитет собрался на заседание в июне 1967 года. С тех пор он провел многочисленные встречи и организовал свою деятельность в рамках шести рабочих групп, развивающих соответствующие принципы в следующих областях:

- 1) навигация;
- 2) подземные воды;

⁵ Helsinki Rules on the Use of Waters of International Rivers. – Report of the Fifty-second Conference of the International Law Association held at Helsinki, August 14–20, 1966. – 1967.

⁶ См., например: Управление водными ресурсами России: международно-правовые и законодательные механизмы / Под. ред. А.Н. Вылегжанина. М.: МГИМО (У), 2008.

- 3) загрязнение прибрежных областей и внутренних морей;
- 4) соотношение между водными и другими природными ресурсами;
- 5) использование международных водных ресурсов;
- 6) управление международными водными ресурсами.

В 1997 году Рамочная Конвенция ООН о праве несудоходного использования международных водотоков была принята и открыта для подписания. При голосовании в Генеральной Ассамблее 103 государства высказались за, 27 воздержалось и 3 были против (Бурунди, Китай и Турция). Конвенция оставалась открытой для подписания до 20 мая 2000 года; она вступит в силу на девяностый день после передачи в ООН тридцать пятой ратификационной грамоты или иного документа о ее принятии, одобрении или присоединении. Этот уровень ратификации вряд ли будет достигнут в скором времени. В то время как число голосов против Конвенции было небольшим, значительное количество воздержавшихся и сомнения, выраженные некоторыми из государств, проголосовавших в пользу Конвенции, указывают на то, что Конвенция, независимо от того, чего ей удастся достигнуть, не кодифицирует общие нормативные ожидания государств, существующие в данное время⁷. Многие государства уже являются участниками договоров, регулирующих их международные водотоки, которые удовлетворяют национальным целям. Такие государства вообще полагают, что для них от Конвенции будет немного пользы. Некоторые другие полагают, что им более выгодно не подписывать Конвенцию из-за ее воздействия на решение существующих споров. Третья группа – это островные государства или материковые государства, не имеющие международных водотоков, и поэтому они мало заинтересованы в том, чтобы быть участниками данной Конвенции. Таким образом, сомнительно, несмотря на остающуюся правовую неопределенность в отношении использования международных водотоков, что данная Конвенция когда-либо станет полностью действующей.

Некоторые серьезные вопросы касаются Конвенции в целом, а ряд возражений относится к конкретным аспектам. Турция выразила обеспокоенность тем, что «проект Конвенции должен был бы ясно установить примат фундаментальных принципов справедливого и разумного

⁷ Schwabach A. The United Nations Convention on the Law of Non-Navigational Uses of International Watercourses, Customary International Law, and the Interests of Developing Upper Riparians, 33 (2) Texas Int'l. L. / . 257 (1998).

использования по сравнению с обязательством не причинять существенный ущерб»; Руанда воздержалась потому, что в Конвенции не было никакой «ссылки на священный принцип суверенитета государств»; Франция, Китай и Эфиопия жаловались на дисбаланс между правами государств, расположенных выше и ниже по течению рек⁸. В общем, Конвенция была по большей части хорошо встречена развитыми странами, но столкнулась со скептицизмом развивающихся стран. Многие из развивающихся стран, однако, высказали свое беспокойство по поводу Конвенции, в которой они видели потенциальное препятствие их будущим проектам развития.

В дополнение к общему сопротивлению государств и непопулярности Конвенции среди развивающихся стран последние стадии переговоров выявили некоторые конкретные проблемы. Они включали определение международного водотока, отношение между принципом равноправного и разумного использования и принципом непричинения вреда и мирное урегулирование споров, касающихся водотоков⁹.

Конвенция разделена на семь частей¹⁰. Первая часть формулирует основные термины и объясняет, что Конвенция устанавливает рамочную структуру для переговоров по заключению двусторонних или региональных соглашений, относящихся к определенным водотокам. Такие соглашения по водотокам могут быть необходимы для адаптации общих положений рамочной конвенции к условиям конкретного водотока. Вторая часть формулирует общие принципы, регулирующие распределение и использование водотоков, включая принцип равноправного или разумного использования, обязательство непричинения существенного вреда и общие обязательства сотрудничества и обмена информацией. Вторая часть была подготовлена после глубокой проработки существующих договоров и государственной практики и, как полагают многие наблюдатели, точно отражает содержание общепринятых принципов международного права. Часть III формулирует процедурные правила, систему уведомления и консультаций по обязательствам, затрагивающим международные водотоки. Часть III также рассматривается

⁸ Там же, сноска 66.

⁹ См. ответы государств в докладе Генерального секретаря ООН, UN DocA/51/275.

¹⁰ Для обзора конвенции см., например: McCaffrey S. The UN Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses: Prospects and Pitfall // In: International Watercourses: Enhancing Cooperation and Managing Conflict; Eds. Salman and Boisson. 1997; International Water Law. Selected Writings of prof. Ch.B. Bourne / Ch.B. Bourne; Ed. P. Wouters. London-the Hague-Boston, 1997.

многими как добавляющая определенные детали к общему обязательству уведомления и консультаций, которые были уже хорошо закреплены в международном праве. Часть IV касается защиты окружающей среды, сохранения и управления водными экосистемами. Большинство наблюдателей полагают, что эта часть Конвенции обращается к относительно новым проблемам защиты и сохранения окружающей среды и, таким образом, не опирается на общепринятые нормы водного права. Конечно, верно, что в государственной практике всесторонняя защита пресноводной экосистемы не занимает столь же видного места, как вопросы распределения и использования воды. Подход, принятый в части IV, в определенной степени сходен с подходом к проблемам загрязнения и сохранения окружающей среды в Конвенции ООН по морскому праву 1982 года. Часть V касается чрезвычайных ситуаций. Часть VI среди общих положений содержит процедуру урегулирования споров. Часть VII – заключительные положения.

Конвенция ООН по водотокам не является таким всесторонним инструментом различного применения, как Конвенция ООН по морскому праву. Преамбула называет ее рамочной конвенцией, однако она не касается судоходного использования, а ее применение к рыболовству ограничено. В результате Конвенция не достигает своей заявленной всесторонней цели, и ее охват ограничен проблемами распределения, т.е. справедливого использования водных ресурсов. Конвенция применяет много важных терминов, но не в состоянии дать им точное толкование, необходимое для полноценного применения. Примерами являются понятия экосистемы, окружающей среды, оптимального устойчивого развития, защиты водотока. А каждая конвенция или международное соглашение в этой области используют свои собственные определения, которые отражают степень согласия, достигнутого сторонами. Определения крайне важны, особенно если из их контекста возникают правовые обязанности. Это отсутствие четких формулировок правовых принципов в Конвенции, несомненно, отражает компромиссы, на которые нужно было пойти, чтобы достичь хоть какого-то соглашения. В результате этих компромиссов польза и влияние Конвенции будут, вероятно, уменьшены.

В целом Конвенция не смогла внести ясный вклад в международное водное право. Ее нехватка ясности иллюстрируется многими положениями. В свою очередь, недостаточная ясность способствует слабости международно-правового регулирования. Протоколы обсуждений

в КМП и в Рабочей группе Шестого Комитета показывают существенные разногласия по основным статьям Конвенции¹¹. Кроме того, государства, которые не голосовали за Конвенцию в Рабочей группе, совсем не являются незначительными; против Конвенции голосовали Бурунди, Китай и Турция, в то время как Аргентина, Египет, Индия, Израиль, Пакистан, Россия и Испания воздержались. Протокол голосования не позволяет убедительно утверждать, что положения Конвенции были приняты международным сообществом в качестве обычного права. Для государств, не являющихся членами Конвенции, ее положения будут в лучшем случае служить руководящими принципами, помогающими в определении того, является ли оспариваемое использование вод международного водотока в конкретном случае разумным и справедливым, но не могут юридически определять результат спора.

За прошедшие несколько десятилетий международное сообщество увидело некоторые разработки и усовершенствования относительно защиты окружающей среды, такие как средства борьбы с истощением озонового слоя, системы раннего предупреждения об авариях на ядерных объектах, средства борьбы с загрязнением морей и т.д. Но, к сожалению, к некоторым возникающим глобальным проблемам, таким как изменение климата и нехватка пресной воды, мировое сообщество по существу еще не обратилось. Эти фундаментальные задачи еще не были решены. И это не удивительно, поскольку они непосредственно связаны с базовой конкурентной динамикой промышленной деятельности, экономического развития и движения глобального рынка.

В том, что касается ресурсов пресной воды, государства, вообще говоря, не готовы и не могут согласовать правовой режим, способный справиться с условиями увеличивающегося дефицита, роста потребностей и ухудшающегося качества. Однако в течение последнего полувека предпринимались многочисленные попытки, направленные на кодификацию международного водного права. Приведенная ниже таблица иллюстрирует развитие принципов водного права за последние сорок лет, начиная от Хельсинкских правил до Конвенции 1997 года. Развитие этих принципов не всегда шло в направлении прогрессивного развития международного права, но может интерпретироваться как скромное совершенствование, направленное на достижение глобального согласия по устойчивой защите ресурсов пресной воды.

¹¹ UN Doc. A/C.6/51/sr.62/add. 1.

	Хельсинкские правила АМП 1966 г.	Проект статей КМП 1994 г.	Конвенция ООН 1997 г.
Содержание	Судоходное и несудоходное использование	Несудоходное использование	Несудоходное использование
Определение	Международный водосборный (дренажный) бассейн • Поверхностные воды, включая все рукава • Свободные почвенные воды, связанные с поверхностными водами • Артезианские (напорные) воды	Система международных водотоков • Поверхностные воды, включая все рукава • Свободные почвенные воды, только если связаны с поверхностными водами • Без артезианских (напорных) вод	Международные водотоки • Поверхностные воды • Почвенные воды, имеющие общее окончание • Без артезианских (напорных) вод
Принцип использования	Ограниченный суверенитет, справедливое использование	Справедливое использование	Справедливое использование
Существующие виды использования	Условный приоритет существующих видов использования	Отказ от концепции условного приоритета существующих видов использования	Отказ от концепции условного приоритета существующих видов использования
Правило непричинения вреда	Отдельного правила непричинения вреда не существует	Принятие надлежащих мер и существенный ущерб (меньший, чем заметный ущерб)	Принятие надлежащих мер
Взаимодействие принципа использования и правила непричинения вреда	Примат справедливого использования	Примат правила непричинения вреда	Примат принципа справедливого использования
Защита экосистемы	Нет защиты экосистемы	Есть	Есть
Обязательство уведомления	Рекомендация по «предоставлению информации»	Обязательное уведомление; нет уведомления без согласия	Обязательное уведомление; без согласия для уведомления
Урегулирование споров	Рекомендованные механизмы предотвращения споров (переговоры) и разрешения споров	Широкие обязательные правила	Установление фактов

Библиографический список

Управление водными ресурсами России: международно-правовые и законодательные механизмы / Под. ред А.Н. Вылегжанина. М.: МГИМО (У), 2008.

International Water Law. Selected Writings of prof. Ch.B. Bourne / Ch.B. Bourne; Ed. P. Wouters. – London-the Hague-Boston, 1997.

McCaffrey S. The UN Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses: Prospects and Pitfall. – In: International Watercourses: Enhancing Cooperation and Managing Conflict; Eds. Salman and Boisson, 1997.

Schwabach A. The United Nations Convention on the Law of Non-Navigational Uses of International Watercourses, Customary International Law, and the Interests of Developing Upper Riparians, 33 (2) Texas Int'l. L. /. 257 (1998).

From the Helsinki Rules to the UN Convention on Non-navigational Use of International Watercourses 1997 (Summary)

*Emin Eyyubov**

The existence of International water law as fully developed branch of International law raises doubts in lawyers. In this regard the codification of customary rules in this area and the adoption of the UN Convention in 1997 is a very important step towards its recognition. So it might be useful to analyze development of these norms and factors affected such development.

Key words: International Water Law, international watercourse, non-navigational use, Helsinki Rules, UN Convention on Non-navigational Use of International Watercourses.

* Emin Eyyubov – post-graduate student of the Chair of International law MGIMO-University MFA Russia; Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary of the Republic of Azerbaijan to Belgium and Luxembourg, permanent representative at the European Communities. ilc48@mail.ru.

МЕЖДУНАРОДНОЕ И КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

Конституционные основы Второй республики Австрии

*Водяницкая Е.А.**

После Второй мировой войны Австрия, подобно Германии, была разделена на четыре оккупационные зоны и управлялась Контрольным советом союзных держав. Во многом благодаря действиям Карла Реннера 27 апреля 1945 г. было учреждено Временное правительство Австрии, признанное впоследствии союзными державами. 15 мая 1955 г. был заключен Государственный договор, в котором Австрия провозгласила свою независимость. 26 октября 1955 г. Австрия приняла ФКЗ о постоянном нейтралитете, действующий по сей день.

В политической системе Второй республики необходимо отметить пропорциональный принцип, согласно которому большинство важных государственных постов поделено между представителями СПА и АНП. Такая система просуществовала в целом до 1983 г. Одной из важнейших конституционно-правовых особенностей Австрии с 1955 г. является принцип постоянного нейтралитета. В 1995 г. страна стала членом Европейского союза, но сохранила нейтралитет в качестве основного внешнеполитического принципа.

Ключевые слова: Австрийская Республика; Государственный договор; оккупационные державы; федеративное устройство; исторические основы; конституционно-правовые принципы; партийная демократия; пропорциональный принцип; территориальная целостность; постоянный нейтралитет.

* Водяницкая Елена Александровна – преподаватель кафедры конституционного права МГИМО (У) МИД России. el_oro@mail.ru

Среди событий, которые были определяющими для истории Австрии в XX веке, особенно выделяется Государственный договор – сильнее, чем Первая или Вторая мировая война, развал Дунайской монархии в 1918 г. или становление Второй республики в 1945-м. Репрезентативный опрос 1980 г., проведенный еще до начала приготовлений к юбилею подписания Государственного договора, показал, что 41 % австрийцев считают Государственный договор «самым определяющим» событием в австрийской истории двадцатого столетия, и только 13% придают такое же значение установлению Второй республики¹. Однако заключение Государственного договора можно рассматривать и как фактор, имеющий основополагающее значение для Второй республики Австрии.

Республика, чей суверенитет был восстановлен Государственным договором от 15 мая 1955 г., обязана своим названием – Республика Австрия – историческому казусу². Принятая Национальным собранием 12 ноября 1918 г. декларация, провозгласившая образование нового государства – Немецкой Австрии, которая стала правопреемницей монархии Габсбургов, объявила ее составной частью Германской республики³. И только под давлением союзных держав-победительниц в 1919 г. Национальное собрание Немецкой Австрии согласилось изменить название «Немецкоавстрийская Республика» (Republik Deutschösterreich) на «Австрийская Республика» (Republik Österreich). Таким образом, после подписания Сен-Жерменского мира 21 октября 1919 г. Национальное собрание вычеркнуло статью об аншлюсе из австрийской конституции, и государство Немецкая Австрия было переименовано в Австрийскую Республику⁴.

Однако Первая республика Австрии оставила в наследие Второй республике четыре важные составные части, которые будут вкратце охарактеризованы ниже.

1. Земли и федеративное государственное устройство. Земли оказались самым стабильным элементом австрийской истории в XX веке. Земли не только пережили переход от монархии к республике, от большого государства к малому, но и смогли стать активными учредительными членами нового государства, так как большинство земель осенью

¹ Das österreichische Bewusstsein in der öffentlichen Meinung und im Urteil der Experten. Studie der Paul-Lazarsfeld-Gesellschaft für Sozialforschung. Wien 1980.

² Gerald Stourzh. Vom Reich zur Republik. Wien: Wiener Journal, 1990. С. 57.

³ Ваглин А.Ю. Австрия в XX веке. М.: Дрофа, 2006. С. 48.

⁴ Там же. С. 51.

1918 г. сделали собственные торжественные «заявления о вступлении» в Немецкоавстрийскую республику.

Кризис государственной сущности Австрии после 1918 г. только укрепил австрийское самосознание и патриотизм, хотя иногда и с помощью центробежных, ставящих под вопрос само существование государства Австрии тенденций – например, как в случае движения о присоединении к Швейцарии в Форарльберге. Среди альпийских крестьян в тот период времени пользовались популярностью идеи присоединения к Швейцарии. За это в ходе референдума, который состоялся в мае 1919 г., высказалось 80% жителей земли Форарльберг. Однако Швейцария не решилась принять в состав Конфедерации новый кантон, не получив на это согласия Вены.

После провозглашения республики в ноябре 1918 г. произошло «оземеливание» прежней кайзерской администрации. Тот факт, что на смену кайзерского, назначаемого центральным правительством наместника пришел земельный политик, премьер-министр земли как глава так называемого с 1920 г. «косвенного федерального управления», означал усиление не только демократического, но и федеративного элемента в Австрии. Введение единого земельного управления под руководством избираемого премьер-министра земли с 1925 г. усилило положение земель в составе республики как по вопросам косвенного федерального управления, так и в сфере автономных земельных дел. Общественность Второй республики часто называет премьер-министров земель «земельными правителями», в чем выражается особая политическая значимость этих должностных лиц⁵.

Большинство земель смогло сохранить свою индивидуальность даже во времена национал-социалистского господства, хотя тогда имели место серьезные вмешательства в земельную структуру, прежде всего разделение Бургенланда между Штирией и Нижней Австрией и присоединение Восточного Тироля к Каринтии. Правда, земли были в лучшем положении, чем Австрия в целом, – страна была превращена в Восточную провинцию (Ostmark), хотя с 1942 г. название «Восточная марка» было запрещено. Несмотря на это многие земли как «имперские области», а с 1942 г. как «альпийские и дунайские области» смогли сохранить свою идентичность и структуру органов власти и управления вплоть до возрождения Австрии.

⁵ Gerald Stourzh. Vom Reich zur Republik. Wien: Wiener Journal, 1990. С. 59.

Вторая республика была образована в Вене посредством провозглашения свободной и независимой Австрии 27 апреля 1945 г. Тогда же было образовано Временное правительство во главе с Карлом Реннером. Декларацию независимости подписали представители трех партий – Австрийской народной партии (АНП), Социалистической партии Австрии (СПА) и Коммунистической партии Австрии (КПА).

Столицы земель стали ареной учреждения временных земельных комитетов или земельных правительств, частично – как, например, в Инсбруке, благодаря движению Сопротивления под руководством Карла Груббера – еще до вступления войск союзных держав. Правда, здесь необходимо отметить важный фактор событий 1945 г.: планы союзных держав в отношении Австрии благоприятствовали возрождению земель. Разделение в 1945 г. на оккупационные зоны было осуществлено в общем и целом на основе земельных единиц. Это не было само собой разумеющимся – первоначальные советские предложения, например, предполагали разделение Нижней Австрии и Штирии на советскую и британскую части. В итоге вся Штирия вошла в британскую зону оккупации, а Нижняя Австрия осталась за Советским Союзом. Верхнеавстрийский «мельничный квартал» (Mühlviertel), в отличие от занятой США остальной Верхней Австрии, был также присоединен к советской зоне. Кроме того, в советскую оккупационную зону вошла северная часть Верхней Австрии с городом Линц, а к французам отошли Форарльберг и Тироль. Вена была разделена на секторы.

С возвращением к государственному устройству, существовавшему до аншлюса, Форарльберг освободился от вынужденной административной связи с Тиролем; Восточный Тироль выразил стремление воссоединиться с Северным Тиролем, которое было осуществлено в 1947 г., хотя Восточный Тироль принадлежал к британской, а Северный Тироль – к французской зоне⁶, Бургенланд также был воссоединен. Большая конференция земель с 24 по 26 сентября 1945 г. в нижнеавстрийском городе Ландхаусе объединила представителей всех девяти заново воссозданных федеральных земель в заявлении о своей принадлежности к новой Австрийской Республике; конференция земель с исторической точки зрения представляет собой обновленное и расширенное учреждение Второй республики, закрепленное 27 апреля 1945 г.

⁶ Manfred Rauchensteiner. Der Sonderfall. Die Besatzungszeit in Österreich 1945 bis 1955. Graz 1979. С. 257-260.

2. Конституция. В 1945 г. Вторая республика вернулась к конституции, от которой отказались за 12 лет до этого, в 1933–1934 гг. (в мае 1934 г. была принята новая конституция, превратившая Австрию в корпоративное государство на основе католических социальных принципов).

13 мая 1945 г. Временное правительство приняло Конституционный переходный закон (StGBI. 4/45), который вновь вводил в действие Федеральный конституционный закон 1920 г. в редакции 1929 г. в качестве существовавшего на 5 марта 1933 г. (день самороспуска Национального совета) конституционно-правового порядка. Быстрое решение о возвращении к Конституции 1920/1929 гг. имело важные, во многом определившие ход истории Второй республики последствия.

Во-первых, возврат к Конституции 1920 г. в редакции 1929 г. был выступлением в пользу компромисса двух важнейших исторических лагерей австрийской внутренней политики – конституционная новелла 1929 г. была последним большим компромиссом между христианско-социальной партией и социал-демократами перед концом парламентской демократии.

Во-вторых, такое возвращение к принятой в свое время в компромиссном варианте конституции облегчило быстрое и беспрепятственное воссоединение австрийских земель⁷.

В-третьих, возвращение к Конституции 1920/1929 гг. помешало развязыванию конституционной межпартийной борьбы. Тот факт, что Вторая республика вскоре после Второй мировой войны стала одной из самых стабильных и наилучшим образом функционирующих европейских демократий, не в последнюю очередь обусловлен возвратом к Конституции 1920/1929 гг.

Принципиально утвержденное 13 мая 1945 г., закрепленное в датированном 1 мая 1945 г. Конституционным переходном законе возвращение к Конституции 1920/1929 гг. невозможно было осуществить при отсутствии на тот момент существующих парламентских учреждений, и поэтому вначале оно было подготовлено принятой также 13 мая и датированной 1 мая временной конституцией. После свободных выборов 25 ноября 1945 г. и с открытием сессии Национального совета 19 декабря 1945 г. Федеральный конституционный закон 1920 г. в редакции 1929 г. вновь вступил в силу в полном объеме. Однако в последующие месяцы имели место возражения со стороны Контрольного совета союзных держав (четырёхсторонний орган управления оккупационных

⁷ Adolf Schärf. Österreichs Erneuerung. Wien 1960. С. 53.

властей); по различным причинам некоторое время союзники, в особенности британская и советская стороны, настаивали на разработке новой конституции и в марте 1946 г. даже призвали Федеральное правительство к представлению проекта нового основного закона.

Данное требование Контрольного совета привело к протесту в Национальном совете 12 апреля 1946 г., когда оно было решительно отклонено представителями обеих крупных партий (АНП и СПА). Федеральный канцлер Леопольд Фигль заявил о приверженности Конституции 1929 г. как действующей и окончательной конституции Австрии⁸. Таким образом, контроль союзных держав над австрийским законодательством вплоть до подписания Государственного договора осуществлялся на основе Конституции 1920/1929 гг.

Из Первой республики данная Конституция заимствовала два элемента: во-первых, правовую защиту в публичном праве, которой служат институты конституционного и административного судопроизводства; и во-вторых, защиту политического меньшинства (оппозиции). Ганс Кельзен, который принимал непосредственное участие в разработке Конституции 1920 г., истолковал и гарантированную конституционным судопроизводством защиту основных прав, и закрепленный в Конституции принцип пропорциональных выборов (пропорциональную избирательную систему) как защиту прав политической оппозиции. В своем труде «От сущности и ценности к демократии» (1920 г., дополнен в 1929-м) Кельзен высказался за существование и защиту сильной оппозиции, поскольку чем сильнее оппозиция, тем в большей степени политика демократии становится политикой компромисса, а компромисс между большинством и меньшинством определяет демократию как таковую. К этому стоит добавить, что закрепленная в Конституции с 1920 г. возможность принятия Национальным советом конституционных законов или конституционных положений, содержащихся в обычных законах, только большинством в две трети поданных голосов, а не простым большинством, как остальных законов, представляет собой существенную защиту сильной оппозиции (ст. 44 п. 1 ФКЗ). Хотя это часто подвергается критике, в данной процедуре наблюдается инструмент компромиссной демократии, или демократии как политики компромисса в смысле Кельзена.

⁸ Gerald Stourzh. Die Regierung Renner, die Anfänge der Regierung Figl und die Alliierte Kommission für Österreich September 1945 bis April 1946, в: Archiv für österreichische Geschichte Bd. 125 (1966). С. 339–342.

3. Администрация. Вторая республика относится к тем пострадавшим от войны государствам Европы, которые смогли в короткие сроки организовать реально функционирующее государственное управление. В этом процессе особую роль сыграли два фактора, учитывая сильные разрушения, материальную нужду и оккупацию четырьмя союзными державами.

Во-первых, необходимо отметить позицию советских оккупационных властей, в зоне действия которых было сформировано и начало работать временное правительство. Советские оккупационные власти с самого начала придерживались практики передачи зачатков управления (и законодательной власти) в руки местной гражданской администрации, в то время как западные державы больше стояли на позициях прямого вмешательства, распоряжений и контроля за местными правительствами. Отличительной чертой советской оккупационной политики в Австрии была готовность к компромиссу с западными союзниками, большое доверие к местным органам власти. Хотя результаты выборов 25 ноября 1945 г. заметно ослабили влияние Коммунистической партии в правительстве, уже в первые месяцы Временное правительство смогло выполнить большой объем законодательной и административной восстановительной работы.

Это, однако, произошло благодаря второму фактору: наличию значительного числа высококвалифицированных чиновников высшего звена, не обремененных сотрудничеством с нацистским режимом, которые были готовы незамедлительно начать работу. Каждая из военных администраций оккупационных властей имела в своем распоряжении «кадровый резерв» – списки лиц, занимавших государственные посты в Австрии до 1938 г. и не запятнанных пособничеством нацистам в последующие годы. Высшие управленческие слои Австрии были подвергнуты существенным чисткам в 1938 г., в результате чего многие были арестованы, брошены в концлагеря или принудительно отправлены на пенсию. Таким образом, в отличие от фашистской Германии, где высшие эшелоны управления «вросли» в Третий рейх без существенных чисток с 1933 г., за исключением чиновников, отстраненных по причине расовой дискриминации, нацистский режим в Австрии вскоре после аншлюса избавился от большого числа австрийских чиновников, которых Вторая республика смогла призвать на службу уже в первые недели и месяцы своего существования.

В июне 1946 г. было подписано соглашение о союзническом контроле над Австрией. Державы антигитлеровской коалиции оставляли за собой обеспечение безопасности своих войск и право на вмешательство в случае, если местное управление вступит в противоречие с их национальными интересами. Это означало, что отныне австрийские власти могли издавать законы, которые автоматически вступали в силу, если военные администрации единогласно не налагали на них свое вето. Соглашение также предусматривало ослабление контроля на границе между зонами, что фактически восстанавливало единое экономическое и правовое пространство страны.

4. Политические партии. В собственном смысле слова можно сказать, что партии в Австрии существовали до образования самого государства. Как упоминалось выше, декларацию независимости подписали представители трех партий, разрешенных советскими военными властями. Социал-христиане расширили свой состав за счет либеральной интеллигенции и образовали Австрийскую народную партию, свободную от политического клерикализма. Сохранившиеся кадры СДРПА воссоединились с «революционными социалистами» под новым названием – Социалистическая партия Австрии. Позже, в 1949 г., был создан «Союз независимых», в который вошли как бывшие члены Национал-социалистической партии (НСДАП), так и бывшие сторонники правых партий, недовольные разделом власти между СПА и АНП. Однако вскоре Союз независимых сошел с парламентской сцены и накануне парламентских выборов 1956 г. трансформировался в Австрийскую партию свободы (АПС).

Итогом переговоров по формированию правительства во главе с Реннером стала коалиция, в которую вошли 10 социалистов, 9 представителей АНП, 7 коммунистов и 3 беспартийных⁹. Чтобы обеспечить контроль и прозрачность деятельности министерств, каждому министру назначался заместитель – представитель другой партии.

Одной из главных задач Временного правительства было скорейшее проведение парламентских выборов. Конференция представителей австрийских земель назначила их на 25 ноября 1945 г., и военные власти согласились с этим решением. Первоначально Карл Реннер думал о созыве оставшихся членов последнего состава австрийского парламента, избранного на свободных выборах. Однако это оказалось слишком медленным и хлопотным. Реннер по праву считал, что Первая

⁹ Ватлин А.Ю. Австрия в XX веке. М.: Дрофа, 2006. С. 127.

республика также была партийной демократией: «Последнее демократическое народное представительство было сформировано из избранных кандидатов от партий, партии его учредили, и поэтому партии через свои правления смогли объявить себя компетентными действовать от лица народного представительства, чтобы как можно безболезненной вывести Австрию из предстоящей катастрофы...»¹⁰.

Первая республика с самого начала представляла собой демократию, опирающуюся на политические партии. В землях, как и в Вене, существовали представители партий, которым из рук кайзерских министров или наместников было передано государственное влияние. Избирательное право, основанное на принципах пропорционального представительства, которое действовало в Австрии с 1919 г. и было закреплено в Конституции, предусматривало наличие групп предвыборной агитации. С учетом значения, которое политические партии имели уже в конституционной монархии и которое возрастало с демократизацией избирательного права и перехода к пропорциональной избирательной системе, может показаться удивительным, что только в 1975 г. австрийским парламентом был принят закон о политических партиях, в котором «наличие и многообразие политических партий» определяется как «существенная составляющая демократического правопорядка Австрийской республики»¹¹.

На парламентских выборах 1945 г. 49,8 % голосов получила АНП, 44,6% – СПА и только 5,4% – коммунисты (причем в выборах не участвовали бывшие члены НСДАП). Сформированное лидером АНП Леопольдом Фиглем правительство включало в себя представителей всех трех партий. Однако сразу после выборов лидеры СПА и АНП подписали коалиционное соглашение, не проинформировав об этом коммунистов. В нем не только распределялись ключевые посты, но и подчеркивалось, что сложившееся соотношение сил должно быть учтено при формировании земельных правительств и органов местного самоуправления. Тем самым были заложены основы так называемой пропорциональной демократии, ставшей одной из характерных черт послевоенной политической системы Австрии.

¹⁰ Karl Renner. Denkschrift über die Geschichte der Unabhängigkeitserklärung Österreichs und die Einsetzung der Provisorischen Staatsregierung der Republik. Wien 1945. С. 22.

¹¹ Федеральный закон от 2 июля 1975 г. «О задачах, финансировании и предвыборной агитации политических партий», в: «Австрийская республика: конституция и законодательные акты» / Под ред. И.П. Ильинского. М.: Прогресс, 1985.

Таким образом, партийная демократия, оказавшая влияние на становление Второй республики, совсем не была новой. После ухода последнего коммунистического члена правительства осенью 1947 г. следующие 19 лет до 1966 г. у власти находилась «большая коалиция» (АНП – СПА). Парламентские выборы 1949 и 1953 гг. не внесли существенных изменений в расстановку сил на политической арене. В апреле 1953 г. на пост канцлера на смену Фиглю пришел Юлиус Рааб (также АНП), а Фигль получил пост министра иностранных дел, что во многом говорит о преемственности кадровой политики пропорциональной демократии.

В течение всего периода оккупации и 11 лет после него в политической и парламентской жизни страны доминировали партийные соглашения и добивавшиеся этих соглашений коалиционные комитеты. В отношении политической системы первых двух десятилетий Второй республики можно говорить, во-первых, об успехе, и во многом также необходимости, совместных действий по отношению к оккупационным властям, которые одновременно были партнерами по Государственному договору и стали партнерами по нейтралитету; во-вторых, успехе в практическом преодолении конечной фазы Первой республики 1927–1934 гг., уставшей от кровопролития и гражданской войны. Методы и механизмы мирного разрешения конфликтов – не в последнюю очередь посредством социального партнерства крупных представительств интересов – развивались с 1945 г. и также устояли перед переходом к правительствам большинства, причем здесь необходимо указать на разнообразные продолжения коалиционной и пропорциональной демократии в большинстве федеральных земель.

Вторая республика на удивление быстро достигла в политической, конституционной и управленческой сферах высокого уровня стабильности и эффективности. У истоков Второй республики стояло не только «новое», но и многое «старое», которое только тогда было оценено по достоинству – включая само существование малого государства. Однако в то время в отношениях с четырьмя союзными державами, оккупировавшими всю территорию республики, еще преобладали материальные проблемы, хотя уже в августе 1945 г. была достигнута договоренность о заключении Государственного договора (а не мирного договора – так как Австрия не вела войну). Понятие государственного договора было известно австрийцам еще с 1919 г., поскольку даже Сен-

Жерменский мирный договор рассматривался официальными лицами Австрии не как мирный договор, а как Государственный договор. Тем самым подчеркивалось, что подписавшая его республика не являлась участницей Первой мировой войны и что она не приняла правовое наследие переставшей существовать дуалистической монархии¹².

Стимулирование производства и привлечение инвестиций, которые осуществлялись начиная с 1948 г. в рамках плана Маршалла («Программы экономической помощи Европе»), помогли западным частям Австрии больше, чем восточным, и положили начало развитию Австрии в направлении индустриального государства. В рамках плана Маршалла Австрия получила около миллиарда долларов, причем львиная доля помощи шла в западные земли, так как советская сторона выступала против включения Австрии в сферу действия плана. С начала 1950-х гг. ВВП рос более чем на 5% в год, к 1960 г. объем промышленного производства в три раза превысил довоенный уровень. Были реализованы такие масштабные проекты, как строительство гидроэлектростанции в Капруне, модернизация металлургического комбината в Линце. Большое внимание уделялось выравниванию уровня развития отдельных регионов, созданию транспортной и энергетической инфраструктуры в Бургенланде, высокогорных районах. Специфической чертой национальной экономики при этом оставалось сохранение значительного государственного сектора.

С другой стороны, Потсдамское соглашение СССР, США и Великобритании 1945 г. о передаче союзным державам немецкой собственности, находившейся на территории Австрии, в качестве немецких репараций привело к тяжелым последствиям. Так, в 1947 г. в восточной оккупационной зоне был создан экономический комплекс под советским управлением, который был освобожден от всякого австрийского вмешательства, в том числе и от налогообложения. Масштаб этого экономического комплекса можно представить по тому, что в 1955 г. при передаче его Австрии в результате заключения Государственного договора он насчитывал около 55 тысяч работников. Значение производимой до 1955 г. в советской монополии добычи нефти видно по тому, что за период с 1945 по 1955 г. было добыто 18 млн т нефти, из которых около 11 млн было экспортировано без какой-либо прибыли для Австрии. Во время оккупации, в мае 1949 г., в Матцене было обнаружено самое

¹² Gerald Stourzh. Geschichte des Staatsvertrages 1945-1955. Österreichs Weg zur Neutralität. 3. erweiterte Auflage. Graz 1985. С. 11 и 319.

богатое месторождение нефти в Центральной Европе, которое начиная с 1951 г. принесло Австрии около половины от общей добычи нефти (всей нефтепродукции). Тем более значимой представляется заключенная на московских переговорах в апреле 1955 г. и последовавшая в рамках Государственного договора в ответ на поставки в погашение долга передача нефтяного комплекса (около 10 млн т нефти, постепенно сократив до 6 млн), Первого Дунайского пароходного общества (DDSG) (около 2 млн долларов) и обговоренная уже в 1949 г. передача советской промышленности (около 150 млн долларов в товарах, поставленных в 1955–1961 гг.) австрийской стороне. Следует добавить, что Австрия в 1955 г. по отношению к западным нефтяным интересам также взяла на себя обязательства по возмещению убытков и созданию резервного фонда, которые параллельно с переговорами о заключении Государственного договора были закреплены в Меморандуме от 10 мая 1955 г. и повлекли за собой приватизацию пяти западных нефтяных компаний, а также компенсационные платежи¹³.

Детали Государственного договора обсуждались в мае 1955 г. на конференции австрийского правительства с представителями четырех союзных держав. Были достигнуты договоренности по поводу процедуры вывода оккупационных войск, ограничения численности австрийской армии, статуса национальных меньшинств и т.д. Государственный договор был подписан 15 мая 1955 г. и зафиксировал собой возрождение Австрии как субъекта международного права. Согласно договору Австрия обязывалась придерживаться «вечного нейтралитета по примеру Швейцарии», не обладать оружием массового поражения, запрещать любую нацистскую деятельность внутри страны. Державы антигитлеровской коалиции, в свою очередь, обязывались вывести оккупационные войска до зафиксированной в договоре даты.

Борьба вокруг Государственного договора в основном касалась трех центральных пунктов существования Австрии: во-первых, территориальной неделимости, во-вторых, экономической целостности и, в-третьих, политической и военной независимости¹⁴. Как известно, территориальная неделимость была сначала поставлена под вопрос из-за югославских территориальных притязаний, которые, однако, с 1949 г.

¹³ Felix Butschek. Die österreichische Wirtschaft im 20. Jahrhundert. Wien – Stuttgart. 1985. С. 128.; Alois Brusatti. 50 Jahre Erdöl in Österreich. Wien, 1980.

¹⁴ Более подробно см.: Gerald Stourzh. Geschichte des Staatsvertrages 1945–1955. Österreichs Weg zur Neutralität. 3. erweiterte Auflage. Graz 1985. С. 11 и 319.

не поддерживались ни одной союзной державой и очень скоро были оставлены югославской стороной. Для этого Австрия отказалась от австрийского имущества в Югославии, а также в проект Государственного договора в 1949 г. было включено положение о защите прав национальных меньшинств. Статья 5 Государственного договора, согласно которой за Австрией закреплялись границы, существовавшие на 1 января 1938 г., и статья 7 о правах словенского и хорватского национальных меньшинств находятся в тесной исторической связи.

Со своей стороны Австрия должна была уже в 1946 г. оставить появившиеся в 1945 г. надежды на возвращение Южного Тироля. Несмотря на то что в начале 1940-х гг. часть немецкоязычного населения этого региона эмигрировала в Германию, австрийцы воспринимали потерю Южного Тироля как историческую несправедливость. Однако конференция Совета министров иностранных дел (СМИД) «большой четверки» в 1945 г. высказалась за сохранение статус-кво. 5 сентября 1946 г. в Париже представители Австрии и Италии подписали соглашение, по которому Южный Тироль получал автономию в составе Италии. Это решение на некоторое время сняло с повестки дня национальный вопрос в данном регионе.

Значение достигнутой с заключением Государственного договора 1955 г. экономической целостности становится ясным по тому, что Австрия еще в 1954 г. была готова заключить данный договор на значительно более невыгодных для себя условиях – их можно посмотреть в абзацах 1–5 ст. 22 Государственного договора, которые стали недействительными в силу Приложения II к данному договору. Готовность Федерального правительства в предыдущие годы пойти на еще большие жертвы, чем те, которые потребовались в 1955 г., объясняется только основным, перевешивающим все остальное мотивом австрийской политики после 1945 г.: добиться вывода становящихся все в большей степени враждебными друг другу военных сил Запада и Востока. Это удалось в 1955 г. в связи с объявлением о нейтралитете – 26 октября был принят Федеральный конституционный закон о постоянном нейтралитете Австрии.

Как сказал канцлер Юлиус Рааб в мае 1955 г., с волей к нейтралитету австрийская внешняя политика впервые с 1918 г. вернулась к своей собственной концепции¹⁵. Таким образом завершилось одно

¹⁵ Raabs Erklärung zur Frage der österreichischen Neutralität vom 7. Mai 1955, в: Eva-Marie Csaky. Der Weg zur Freiheit und Neutralität. Dokumentation zur österreichischen

из тяжелейших потрясений переходной эпохи 1918–1955 гг. – от развала Первой республики до консолидации стабильной и нейтральной, проникнутой новым самосознанием и национальным чувством новой Австрии. В то время, пока Вторая республика находилась под ограничивающим суверенитет государства контролем совета союзных держав, пока в стране были размещены оккупационные войска и была ограничена сфера действия австрийского правопорядка, декларация независимости 1945 г. вынуждена была, по крайней мере частично, оставаться простым заявлением о намерении. Только с подписанием Государственного договора Вторая Австрийская республика смогла в полной мере вступить в сообщество суверенных государств, в котором с тех пор ей принадлежит особое и признанное место.

Библиографический список

- Белецкий В. Н. Советский Союз и Австрия, М., 1962.
- Ватлин А.Ю. Австрия в XX веке.- М.: Дрофа. 2006.
- Дадияни Л.Я. Государственный строй Австрии. М.: Юридическая литература, 1958.
- Невинский В.В. Эволюция конституционного законодательства Австрийской Республики // Российский юридический журнал. 2001. № 1 (29). С. 112–116.
- Новосельцев Е.Н. Внешняя политика Австрии. М.: Издательство Института МО, 1962.
- Adamovich L. Eine neue Republik? Gedanken zur Verfassungsreform. Holzhausen Verlag, Wien 2004.
- Adamovich L./ Funk B.-C., Österreichisches Verfassungsrecht. Wien, 1985.
- Brusatti A. 50 Jahre Erdöl in Österreich. Wien, 1980.
- Butschek F. Die österreichische Wirtschaft im 20. Jahrhundert. Wien – Stuttgart, 1985.
- Das österreichische Bewusstsein in der öffentlichen Meinung und im Urteil der Experten. Studie der Paul-Lazarsfeld-Gesellschaft für Sozialforschung, Wien 1980.
- Ermacora F. Der Staatsvertrag und die österreichische Bundesverfassung, Juristische Blätter, 1955. С. 317–321.
- Gehler M. / Steininger R. Die Neutralen und die Europäische Integration 1945-1955. Wien, Böhlau Verlag, 2000.

Meissel F.-S. Gesamtänderung der Bundesverfassung durch Staatsvertrag und der Stufenbau des Verfassungsrechts // Österreichische Juristische Zeitung, 1990. C. 436-439.

Pelinka A., Rosenberger S. Österreichische Politik. Grundlagen – Strukturen – Trends. Wien, WUV, 2000.

Rauchensteiner M. Der Sonderfall. Die Besatzungszeit in Österreich 1945 bis 1955. Graz 1979.

Renner K. Denkschrift über die Geschichte der Unabhängigkeitserklärung Österreichs und die Einsetzung der Provisorischen Staatsregierung der Republik. Wien 1945.

Schärf A. Österreichs Erneuerung. Wien 1960.

Stourzh G. Geschichte des Staatsvertrages 1945–1955. Österreichs Weg zur Neutralität. 3. Auflage. Graz 1985.

Stourzh G. Vom Reich zur Republik. Wien, Wiener Journal, 1990. C. 57–70.

Stourzh G. Die Regierung Renner, die Anfänge der Regierung Figl und die Alliierte Kommission für Österreich September 1945 bis April 1946. - Archiv für österreichische Geschichte Bd. 125 1966), S. 339–342.

Constitutional basics of the Second Austrian Republic (Summary)

*Elena A. Vodyanitskaya**

After the Second World War, Austria, much like Germany, was divided into a British, a French, a Soviet and a U.S. Zone and governed by the Allied Commission for Austria. Largely owing to Karl Renner's action a Provisional Government was set up on April, 27 1945. The Austrian Government was recognized and tolerated by the Four Powers. On the 15th of May 1955 Austria regained full independence by concluding the Austrian State Treaty with the Four Occupying Powers. On the 26th of October 1955 Austria was declared "permanently neutral" by an act of Parliament, which remains to this day.

The political system of the Second Republic came to be characterized by the system of Proporz, meaning that most posts of political importance were split evenly between members of the Social Democrats and the People's Party. The Proporz and consensus systems largely held up to 1983. The most significant feature of the constitutional principles of Austria since 1955 is that the "permanent neutrality" forms part of the Austrian constitution. In 1995 the country became a member of the European Union and retained its constitutional neutrality.

Keywords: Austrian Republic, the State Treaty; Occupying Powers; federation; historical basics; constitutional principles; political parties; the system of Proporz; territorial integrity; permanent neutrality.

* Elena A. Vodyanitskaya – lecturer at the Chair of Constitutional law MGIMO-University MFA Russia. el_oro@mail.ru.

ЕВРОПЕЙСКОЕ ПРАВО

Особенности понятия пространства свободы, безопасности и законности по Лиссабонскому договору

*Бирюков М.М.**

В статье анализируется понятие пространства свободы, безопасности и законности (ПСБЗ, Пространство), история его появления в праве Европейского союза, исследуется содержание данного правового института.

В частности, отмечается, что сложность в восприятии и отображении ПСБЗ объясняется тем, что некоторые его важные направления появились исторически в европейском праве раньше, чем формулировка и понятие Пространства (речь прежде всего, о «третьей опоре» ЕС – сотрудничестве в сфере юстиции и внутренних дел). Во-вторых, отдельные составные части ПСБЗ возникли вне права Европейских сообществ и Союза и лишь позже были интегрированы в право ЕС. Наиболее яркий пример – Шенгенские соглашения. В-третьих, положения о ПСБЗ содержатся во многих статьях учредительных договоров и протоколах к ним, что дополнительно осложняет исследование понятия Пространства.

В статье анализируются многие важные нормативно-правовые акты, меры ЕС, полномочия государств-членов и институтов Союза, в комплексе дающие представление о создании ПСБЗ в качестве цели, стоящей перед Европейским союзом.

Ключевые слова: пространство свободы, безопасности и законности; «третья опора»; Шенгенское право; полицейское сотрудничество; иммиграция; Лиссабонский договор.

* Бирюков Михаил Михайлович – д.ю.н., профессор, заведующий кафедрой европейского права МГИМО (У) МИД России. m.birukov@mgimo.ru.

В отечественной и зарубежной специальной литературе нет единства в описании данного правового понятия и института, введенного в право Европейского союза Амстердамским договором 1997 г. Объясняется это прежде всего широтой проблематики, входящей в содержание понятия «пространство свободы, безопасности и законности»¹.

В результате неодинаковых подходов в монографиях и учебных пособиях части, составляющие единое понятие пространства свободы, безопасности и законности (далее – ПСБЗ или Пространство), нередко содержатся в различных разделах, что, естественно, затрудняет его понимание читателем. Заметим также, что в различных российских источниках полное наименование Пространства порой даже пишется по-разному.

В том, что касается терминов «свобода» и «безопасность», входящих в понятие ПСБЗ, то, как правило, их перевод на русский язык разночтений не вызывает. В то же время в отечественных изданиях нет единого понимания последнего термина, который на английском и французском языках пишется одинаково – justice – и на русский язык в разных публикациях переводится по-разному, например как «справедливость», «юстиция», «правосудие», «правопорядок» и др. Трудность в том, что слово justice обладает широкой семантикой, которая охватывает значения целого ряда русских слов, и в отсутствие официального перевода учредительных договоров ЕС каждый автор вправе предлагать свой перевод и свое понимание терминологии.

Как представляется, несколько большую ясность вносит немецкий термин *das Recht*², основное значение которого – «право». Исходя из немецкоязычных текстов учредительных договоров ЕС, включая Лиссабонский договор, было бы вполне корректным название исследуемого нами института как «пространство свободы, безопасности и права» в том смысле, что это пространство должно быть правовым, иначе говоря, пространством господства права.

Тем не менее из многих возможных вариантов перевода заключительного термина автор данной статьи предпочел слово «законность». Причины такого выбора и трактовка данного термина автором будут изложены ниже.

В том, что касается различий в описании понятия ПСБЗ, представляется, что тому есть несколько причин.

¹ На франц. – *L'espace de liberte, de securite et de justice*.

² См., например: *Der Vertrag von Lissabon*. Heidelberg, 2008. S. 34.

1. Во-первых, некоторые направления ПСБЗ появились исторически в европейском праве раньше, чем формулировка и понятие самого Пространства. Речь в данном случае прежде всего о «третьей опоре», названной в Маастрихтском договоре «сотрудничеством в сфере юстиции и внутренних дел». Следует учесть, что вся современная проблематика третьей опоры и после упразднения трехопорной конструкции Лиссабонским договором будет входить в понятие ПСБЗ.

2. Во-вторых, отдельные важные составляющие понятия ПСБЗ формально возникли вне организационных и институциональных рамок и правового поля ЕС. Имеются в виду прежде всего Шенгенские соглашения и все, что относится к содержанию так называемых Шенгенских достижений (*Schengen acquis* – англ., *acquis de Schengen* – фр.)³. Успех Шенгенского процесса во многом предопределил появление новой цели – создание ПСБЗ на всей территории Европейского союза. Кроме того, сюда же следует отнести нормы и меры отдельных европейских государств по сотрудничеству в борьбе с преступлениями, выработанные в рамках другой европейской организации – Совета Европы. Речь, в частности, идет о подписании под эгидой этой организации ряда конвенций, например о выдаче 1957 г., о взаимной правовой помощи по уголовным делам 1959 г., о борьбе с терроризмом 1977 г. Нормы, содержащиеся в этих конвенциях, были позже позаимствованы нормативно-правовыми актами ЕС. В этот же пункт отнесем и рецепцию в право ЕС из права Совета Европы норм Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

3. В-третьих, сложность понимания явления ПСБЗ и различия в его описании в учебной литературе связаны с тем, что проблематика Пространства содержится не только в специальных разделах учредительных договоров⁴, но и разбросана по многим другим их статьям⁵, что, естественно, не упрощает исследование и классификацию этого

³ Шенгенские достижения – совокупность нормативно-правовых актов, включающих Шенгенские соглашения и другие акты, принятые в их развитие. В частности, регулируют политики – визовую, миграционную и предоставления убежища.

⁴ Впервые глава под названием «Пространство свободы, безопасности и законности» появилась в Договоре, учреждающем Конституцию для Европы 2004 г., который в силу не вступил. В настоящее время раздел под таким же названием содержится в тексте Договора о функционировании Европейского союза 2007 г.

⁵ До вступления в силу Лиссабонского договора вопросы, составляющие понятие ПСБЗ, регулируются положениями Договора о Европейском союзе, Договора, учреждающего Европейское сообщество, а также отдельными протоколами и декларациями, прилагаемыми к указанным договорам.

понятия. Вероятно, отсутствие единой системы в отображении ПСБЗ в отечественной и зарубежной специальной литературе является прямым следствием сложного характера прежде всего многочисленных учредительных договоров ЕС. А попытка их кодификации (систематизации и сведения в единый текст) с помощью Конституции ЕС, как известно, потерпела неудачу.

Читателю уже понятно, что сегодня ПСБЗ – это что-то вроде мозаики, которую нужно собрать из отдельных фрагментов, сформировавшихся в исторически различное время и, строго говоря, порой вне права Европейских сообществ и Союза, к тому же разбросанных по многим статьям действующих и готовящихся вступить в действие учредительных договоров.

Попытаемся с учетом ограниченных рамок статьи осветить, как мы это понимаем, некоторые важные и актуальные моменты, образующие сложное понятие ПСБЗ. Руководствуемся в данном случае также тем, что считаем практически наиболее важным и интересным для читателя.

Итак, *пространство свободы, безопасности и законности представляет собой прежде всего комплекс мер и форм сотрудничества правоохранительных органов государств – членов Европейского союза, а также институтов и специализированных учреждений ЕС, направленных на борьбу с транснациональной преступностью.* Предполагается, что эти меры должны осуществляться в условиях свободы, соблюдения прав человека, высокого уровня охраны законности и правопорядка.

Как представляется, ключевое слово в понятии ПСБЗ – безопасность, поскольку все меры направлены на обеспечение безопасности – предотвращение правонарушений, борьбу с преступностью и терроризмом в рамках Евросоюза. Создание ПСБЗ затрагивает вопросы свободного передвижения лиц, процесса упразднения границ внутри ЕС, свободы учреждения и экономической деятельности граждан на территории другого государства-члена, сотрудничества государств-членов в борьбе с преступностью. Речь идет о мерах полицейского, репрессивного характера, которые могут непосредственно касаться повседневной жизни европейских граждан. Видимо, поэтому в наименовании Пространства первым идет термин «свобода» как необходимое условие для проведения мер безопасности, которое должно обеспечиваться соблюдением прав человека и основных свобод.

Комплекс мер по «безопасности» потенциально несет в себе угрозу нарушения прав и свобод граждан ЕС. Видимо, осознавая это, инициаторы данного направления сотрудничества государств – членов ЕС в самом названии ПСБЗ гарантируют, что «безопасность» граждан будет обеспечиваться в рамках «свободы» и соблюдения «законности».

Перевод термина justice как «законность» здесь связан с нашими национальными реалиями и соответствующим правовым менталитетом. В сознании российского читателя еще живы воспоминания о периоде истории отечества, когда меры и органы «безопасности» действовали с грубыми нарушениями «законности», восстановление и соблюдение которой воспринималось как становление на путь создания правового государства.

Таким образом, естественным представляется перевод заключительного слова в сложном названии ПСБЗ как «законность». Именно так в данном случае понимает иноязычные термины justice, das Recht автор данной статьи.

Не навязывая никому этой точки зрения, следует все же отметить, что иной перевод в отечественных источниках последнего термина, как-то: «правосудие», «юстиция», «справедливость» – представляется неточным, узким по смыслу, более далеким от насущных нужд граждан либо отвлеченным, не имеющим конкретного юридического смысла.

Возникновение понятия «пространство свободы, безопасности и законности»

Понятие «пространство свободы, безопасности и законности» впервые появилось в разделе VI Амстердамского договора 1997 г., который называется «Положения о сотрудничестве полиций и судебных органов в уголовно-правовой сфере» (далее СПСО).

В частности, в статье 29 указанного раздела говорится, что «целью Союза является обеспечение гражданам высокого уровня безопасности в рамках **пространства свободы, безопасности и законности** путем осуществления совместных действий государств-членов в области сотрудничества полиций и судебных органов в уголовно-правовой сфере, а также путем предотвращения расизма и ксенофобии и борьбы с ними» (выделено мной. – М.Б.). Здесь важно отметить, что создание такого Пространства Амстердамским договором было включено в число *целей* Европейского союза (*она пока не достигнута*).

Основные направления создания ПСБЗ были определены на заседании Европейского совета в Тампере 15–16 октября 1999 г. (год вступления в силу Амстердамского договора). В частности, при обсуждении идеи о создании «европейского пространства свободы, безопасности и законности» участники саммита признали необходимость постепенной конвергенции, то есть сглаживания различий, гармонизации, слияния в будущем правоохранительных систем государств – членов Союза. Цель данного положения состояла также в том, чтобы население стран ЕС имело возможность обращаться в суд в любом государстве Союза на тех же условиях, что и в своей стране, а преступники потеряли бы возможность пользоваться различиями и противоречиями в национальных системах правосудия.

Таким образом, отмена внутренних границ в Европейском союзе и появление так называемой «мобильной» преступности поставили на повестку дня ЕС задачу повышения эффективности борьбы с преступностью и терроризмом и гармонизации в этой связи законодательств и практики государств-членов.

Пространство свободы, безопасности и законности в Лиссабонском договоре 2007 г.

Впервые большинство положений о пространстве свободы, безопасности и законности было объединено под таким названием в Договоре, учреждающем Конституцию для Европы 2004 г. Затем данные положения также в виде особого раздела из Евроконституции почти целиком перешли в Лиссабонский договор (далее ЛД)⁶.

Конкретно положения, посвященные ПСБЗ, сконцентрированы в Договоре о функционировании Европейского союза в разделе V (ст. 67–89), который так и называется – «Пространство свободы, безопасности и законности». Следует также отметить, что, учитывая особую природу данной проблематики, положения, касающиеся ПСБЗ, часто встречаются и в других статьях договоров – как договора о Европейском союзе, так и договора о его функционировании.

Лиссабонский договор подтверждает важность создания ПСБЗ, которое фигурирует среди целей Союза (ст. 3, п. 2 ДЕС⁷), и *совмес-*

⁶ Как известно, сводный (консолидированный) текст Лиссабонского договора состоит из Договора о Европейском союзе и Договора о функционировании Европейского союза.

⁷ Договор о Европейском союзе.

тную компетенцию Союза и государств-членов в сфере ПСБЗ (ст. 4, п. 2 j ДФЕС⁸). В то же время Лиссабонский договор привносит в проблематику ПСБЗ много изменений и новых моментов.

Ниже приводятся основные новеллы, вносимые Лиссабонским договором в положения о ПСБЗ.

1. Статьей 67 ДФЕС определяются главные цели ПСБЗ, которые сильнее, чем в предыдущих текстах, делают акцент на защите основных прав и уважении правовых традиций государств-членов.

2. Изменение структуры Европейского союза, заключающееся в отмене трехопорной конструкции, ведет к включению сферы ПСБЗ в общее право ЕС, то есть в законодательство Союза. Однако, хотя Лиссабонский договор упраздняет трехопорную конструкцию, институциональная специфика и многие особенности, присущие таким сферам, как ОВПБ⁹ и СПСО, в составе ПСБЗ сохраняются. Объясняется это тем, что данные сферы слишком тесно связаны с суверенитетом государств-членов.

Одна из таких особенностей состоит в особой роли национальных парламентов в регулировании СПСО в уголовно-правовой сфере. До недавнего времени вопросы СПСО регулировались посредством заключения государствами-членами конвенций, в одобрении которых национальные парламенты играли важную роль

Лиссабонский договор заменяет данный метод принятием соответствующих актов и мер ЕС по предложению одной четверти государств-членов (ст. 76 ДФЕС).

Чтобы компенсировать отказ согласно ЛД от такого правового инструмента, как международные конвенции, заключавшиеся в рамках третьей опоры¹⁰, национальные парламенты в порядке компенсации также приобретают по ЛД особые полномочия. В частности, на основе принципа субсидиарности порог начала «раннего предупреждения» (см. ниже) снижен с трети до четверти числа парламентов государств-членов.

Роль национальных парламентов повышается также тем, что они участвуют в контроле над Европолем и Евроюстом и информируются

⁸ Договор о функционировании Европейского союза.

⁹ Общая внешняя политика и политика безопасности.

¹⁰ Метод заключения конвенций между государствами – членами ЕС по вопросам третьей опоры себя не оправдал. Процесс их ратификации затягивался на многие годы. К тому же большинство их в силу так и не вступило.

о работе постоянного комитета оперативного сотрудничества (ст. 71 ДФЕС).

3. На сферу ПСБЗ будет распространена компетенция Суда ЕС. Комиссия согласно ЛД будет вправе обращаться в Суд в случае невыполнения государством-членом своих обязательств, например в случае отказа от трансформации (имплементации) европейской нормы, касающейся ПСБЗ, во внутригосударственное право. Вспомним, что сейчас юрисдикционная (судебная) защита со стороны Суда ЕС многих норм права, относящихся к ПСБЗ, отсутствует. Так, например, отдельные государства-члены игнорируют европейский ордер на арест, отрицательно относятся к экстрадиции собственных граждан и, пользуясь пробелами в правовом регулировании данного института на общеевропейском уровне, не исполняют его требований. При этом правовых средств воздействия на них на сегодня нет.

4. Существенно возрастает уровень общеевропейской политики в сфере внутренних дел. Общие цели и средства их достижения изложены в ст. 67 ДФЕС. Среди важнейших изменений следует отметить задачу постепенного введения в действие интегрированной системы контроля над внешними границами (прообраз общеевропейской пограничной охраны), установления единого порядка предоставления убежища, выработки общих мер интеграции иностранцев. Ставится задача взаимного признания судебных решений по уголовным делам и сближения уголовных законодательств.

5. ЛД предусматривает переход к голосованию квалифицированным большинством, которое становится нормой. Порядок совместных решений с участием Европейского парламента распространяется на многие сферы, в частности на визовый режим, общий порядок предоставления убежища, общую иммиграционную политику, сотрудничество в уголовно-правовой сфере, деятельность Европола, сотрудничество в гражданско-правовой сфере. В последнем случае имеется исключение, касающееся семейного права, по которому Совет ЕС может лишь на основе единогласия составлять список трансграничных аспектов, которые затем могут быть приняты большинством голосов. При этом каждый национальный парламент имеет право выступить против содержания списка и воспрепятствовать тем самым его утверждению.

Переход к квалифицированному большинству – одно из существенных изменений, вносимых Лиссабонским договором. Однако в области уголовного права (ст. 83 ДФЕС) государство-член, считающее,

что предлагаемый «проект директивы способен нанести ущерб фундаментальным аспектам его системы уголовной юстиции», может обратиться в Европейский совет. Этот институт должен найти решение возникшей проблемы. В противном случае может быть задействована процедура «продвинутого сотрудничества», в которой примут участие государства (не менее девяти), выступающие за предложенный проект директивы. Соответственно другие государства-члены могут воздержаться от участия в данном проекте.

6. Увеличиваются полномочия Европола – Европейского полицейского ведомства, являющегося прообразом будущей Европейской полиции (ст. 88). Расширяются полномочия Евроюста, которому будет поручено право возбуждения уголовных расследований (ст. 85 ДФЕС). ЛД впервые в истории европейской интеграции открывает возможность для создания на основе Евроюста Европейской прокуратуры, учреждаемой на основе единогласия (ст. 86 ДФЕС). Такая прокуратура будет полномочна осуществлять расследование, касающееся определенных преступлений. На первом этапе Европейская прокуратура будет вправе расследовать правонарушения, связанные с нанесением ущерба финансовым интересам Союза. Эта идея обсуждалась еще в ходе подготовки Евроконституции, но натолкнулась на упорное сопротивление представителей Великобритании и Ирландии. Учитывая этот факт, ЛД в ст. 86 содержит положение о том, что в случае отсутствия единогласия в вопросе о создании Европейской прокуратуры для расследования финансовых правонарушений девять государств смогут обратиться за поддержкой в Европейский совет в рамках механизма «продвинутого сотрудничества».

7. В рамках оперативного сотрудничества предусмотрено создание комитета, который должен координировать деятельность компетентных органов государств-членов, отвечающих за внутреннюю безопасность (ст. 71 ДФЕС). Согласно ЛД это будет постоянный комитет внутри Совета ЕС. Положение о комитете представляет собой реализацию инициативы Франции и Испании, которую оба государства выдвинули еще на Конвенте по выработке Европейской конституции.

Комитет внутренней безопасности должен заменить комитет, который создавался на основе ст. 36 действующего договора о Европейском союзе. Без ущерба ст. 240 (ДФЕС), содержащей положение о деятельности КОРЕПЕР, комитет внутренней безопасности, скорее всего, должен включать старших должностных лиц и представлять собой орган

по координации деятельности ответственных за национальную безопасность компетентных -органов государств-членов в сфере ПСБЗ (полиция, разведка, таможня, охрана внешних границ, судебные органы и т.п.). В состав комитета также должны входить представители соответствующих ведомств Союза (Европол, Евроюст, Европейский офис по борьбе с мошенничеством – OLAF и др.).

Статут комитета, согласно ст. 242 ДФЕС, будет принят Советом простым большинством голосов после консультации с Комиссией.

О деятельности данного комитета должны информироваться Европейский парламент и национальные парламенты.

Интересно отметить, что в ходе работы Конвента по подготовке Евроконституции выдвигалась идея по примеру Высокого представителя по ОВПБ создать также пост Высокого представителя по юстиции и внутренним делам (или по СПСО), однако она не была поддержана¹¹.

8. Согласно ст. 68 ДФЕС, как и ранее, стратегические ориентиры программ законодательной и оперативной деятельности в сфере ПСБЗ будут определяться Европейским советом.

Лиссабонский договор об усилении роли национальных парламентов по вопросам ПСБЗ

Как отмечалось выше в пункте 2, особую роль при создании ПСБЗ будут играть парламенты государств-членов по следующим причинам.

Проблематика ПСБЗ прямо затрагивает основные права и публичные свободы, контроль за соблюдением которых традиционно входит в компетенцию национальных парламентов. Как отмечалось, вопросы СПСО за исключением коммунитаризированных до вступления в силу ЛД решаются межправительственным методом, в том числе с помощью заключения соглашений (конвенций), требующих ратификации национальными парламентами. Тем самым парламенты могут влиять на регулирование СПСО и создание ПСБЗ, особенно в части обеспечения «свободы» и «законности».

В связи с упразднением согласно ЛД третьей опоры и в целом трехопорной конструкции Европейского союза было опасение, что

¹¹ Priollaud F.-X., Siritzky D. Le Traite de Lisbonne. Texte et commentaire article par article des nouveaux traites europeens (TUE – TFUE). Paris: La Documentation francaise, 2008. P. 201.

полномочия парламентов в регулировании проблематики СПСО могут сократиться. Чтобы этого не случилось, в ст. 69 ДФЕС и ст. 7 протокола «О применении принципов субсидиарности и пропорциональности» содержатся положения о праве для национальных парламентов так называемого «раннего предупреждения»¹² в сфере СПСО. Именно так следует расценивать понижение порога с трети до четверти голосов, необходимых для пересмотра проекта акта, нарушающего с точки зрения национальных парламентов принцип субсидиарности.

Целесообразно рассмотреть данную проблематику подробнее.

По ЛД национальные парламенты фактически наделяются правом участия в механизме принятия решений институтами Европейского союза. Тем самым они приобретают право более эффективно контролировать действия своих правительств на европейском уровне. Они также могут осуществлять прямой контроль над соблюдением принципа субсидиарности в праве Европейского союза.

В соответствии с прежним действующим до вступления в силу ЛД порядком 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. В исправление такого положения согласно Протоколу о роли национальных парламентов в Европейском союзе, приложенному к ЛД, Комиссии вменяется в обязанность направлять все документы, которые она представляет Европарламенту и Совету министров, одновременно также национальным парламентам. Таким образом, впервые в истории европейской интеграции национальные парламенты наделяются правом одобрять или блокировать предложения Европейской комиссии. Для этого в ст. 4 вышеупомянутого Протокола для реакции национальных парламентов предусматривается срок в восемь недель, в течение которого национальный парламент может информировать председателей Европарламента, Совета и Комиссии о соответствии (или несоответствии) проекта нормативного акта Союза принципу субсидиарности. В случае несогласия с предложением включается так называемый «механизм раннего

¹² Термин, отсутствующий в учредительных договорах, но имеющий хождение в зарубежной юридической литературе, в частности комментирующей тексты Евроконституции и Лиссабонского договора. См., например, Etienne de Poncins. *Vers une Constitution ...* P. 356.

предупреждения», предусмотренный следующим, также приложенным к ЛД протоколом «О применении принципов субсидиарности и пропорциональности».

Суть «механизма раннего предупреждения» состоит в следующем. В ст. 7 данного Протокола записано положение о том, что в случае несогласия с предложением Комиссии любой национальный парламент либо какая-либо из его палат могут выступить с мотивированным заключением о несоблюдении проектом законодательного акта Европейского союза принципа субсидиарности. Каждый национальный парламент обладает при данной процедуре двумя голосами. При этом исходят из того, что национальные парламенты, как правило, двухпалатные. Каждая палата имеет один голос.

В случае если мотивированные заключения о несоблюдении принципа субсидиарности поступят от одной трети и более голосов национальных парламентов, проект должен быть повторно рассмотрен. ***Однако по проектам актов, относящихся к сфере ПСБЗ, для применения вышеуказанной процедуры число отрицательных голосов национальных парламентов снижено до одной четверти.*** В конечном счете национальный парламент (или любая из его палат) может обратиться за решением вопроса в Суд ЕС.

Таким образом, согласно Лиссабонскому договору, национальные парламенты впервые видимо и очевидно включаются в систему функционирования европейских институтов. Утверждается также их важнейшая роль в области юстиции и внутренних дел.

В том, что касается ПСБЗ, национальные парламенты информируются институтами Союза о проектах законодательных актов, контролируют соблюдение принципа субсидиарности, участвуют в механизмах оценки реализации общих политик Союза в рамках пространства свободы, безопасности и законности, в политическом контроле над Европоллом и в оценке деятельности Евроюста. Это подтверждается также в ст. 85 и 88 ДФЕС, в которых говорится о предназначении указанных европейских учреждений.

Таким образом, в сфере ПСБЗ национальные парламенты наделяются по ЛД следующими новыми прерогативами.

- Их информируют об изменениях, связанных с реализацией ПСБЗ (ст. 70 ДФЕС).
- Они участвуют в политическом контроле за Европоллом (ст. 88) и деятельностью Евроюста (ст. 85). Эта функция может привести

к созданию межпарламентской комиссии, состоящей из европейских и национальных парламентариев.

• Поскольку сближение уголовных законодательств (ст. 82, пар. 2 и ст. 83 ДФЕС) может происходить лишь путем принятия директив, именно национальным парламентам будет принадлежать важная роль в процессе трансформации таких директив во внутреннее право государств-членов.

Статья 70 ДФЕС предусматривает механизм объективной и беспристрастной оценки государствами-членами политики Союза относительно ПСБЗ. Такая оценка производится государствами-членами в сотрудничестве с Комиссией, и в частности предназначена способствовать полноценной реализации принципа взаимного признания судебных решений. Такая оценка должна способствовать усилению взаимного доверия государств-членов, на котором основывается принцип взаимного признания. Национальные парламенты, как и Европарламент, информируются о содержании и результатах этой оценки.

Новое положение о замораживании фондов, финансовых активов и доходов частных лиц и иных организаций с целью предотвращения терроризма

Новеллой является ст. 75 ДФЕС относительно замораживания фондов, финансовых активов или экономических доходов, принадлежащих *физическим или юридическим лицам*. Данное положение появилось по требованию ряда государств-членов, прежде всего Испании. Оно позволяет принять административные меры в виде замораживания фондов и финансовых активов, принадлежащих также различным группам или негосударственным образованиям, вовлеченным в организацию террористических актов. Эти меры осуществляются посредством регламентов, принимаемых в соответствии с обычной законодательной процедурой.

Следует отметить, что такие меры уже принимались, в частности на основании ст. 308 действующего Договора об учреждении Европейского сообщества, которая позволяет Сообществу принимать необходимые меры для достижения целей Сообщества. О подобных мерах также говорится в ст. 60 и 301 Договора об учреждении Сообщества, *однако объектами подобных действий были лишь государства*.

После террористических актов в США 11 сентября 2001 г. и с учетом принятой резолюции 1373 Совета Безопасности ООН от 28 сентября 2001 г. в ЕС было решено применять меры по замораживанию активов

и доходов также к частным лицам и различным организациям. Такие меры в рамках борьбы с терроризмом предусматривались в Общей позиции 2001/930/ОВПБ, регламенте Совета № 2580 от 27 декабря 2001 г. и других актах ЕС. Список лиц и организаций, связанных с террористической деятельностью, к которым применяются меры по замораживанию фондов и финансовых активов, постоянно обновляется в Общих позициях.

В том, что касается Лиссабонского договора, положения об ограничительных мерах содержатся в ст. 75 и в разделе IV (ст. 215) ДФЕС, согласно которым такие меры также могут приниматься и против *физических или юридических лиц, групп или негосударственных образований*. В указанных статьях отмечается, что предусмотренные акты должны содержать необходимые положения в сфере юридических гарантий. Данное обязательство подкрепляется и разъясняется в приложенной к ЛД декларации № 25, согласно которой необходимо соблюдение основных прав и свобод заинтересованных физических лиц и организаций. «С этой целью, – говорится в декларации, – и чтобы гарантировать строгий судебный контроль решений, подвергающих физическое лицо или образование ограничительным мерам, подобные решения должны опираться на ясные и четкие критерии».

Согласно ст. 275 ДФЕС принятие ограничительных мер против физических и юридических лиц будет предметом юрисдикционного контроля Суда ЕС, что должно быть гарантией соблюдения их основных прав и свобод. Тем самым, как мы это понимаем, применение вышеуказанных репрессивных мер *безопасности* должно уравниваться с соблюдением *законности*.

Какие вопросы ПСБЗ остаются в национальной компетенции

Это прежде всего вопросы, относящиеся к внутренней безопасности.

Согласно Лиссабонскому договору, поддержание общественного порядка и охрана национальной безопасности остаются в компетенции государств-членов (ст. 4, п. 2 ДЕС; ст. 72 ДФЕС). Данное изъятие относится к деятельности специальных служб государств-членов. По ст. 73 ДФЕС допускается по инициативе государств-членов сотрудничество их компетентных служб, ответственных за обеспечение национальной безопасности¹³.

¹³ Например, Франция заключила ряд соглашений с сопредельными государствами-членами, на основе которых на ее границах созданы совместные центры сотрудничества

Примером действующих двусторонних соглашений полицейского характера является германо-швейцарский договор 1999 г., в рамках которого, например, немецкие полицейские участвуют в охране порядка в ходе массовых мероприятий на территории Швейцарии.

27 мая 2005 г. семью европейскими государствами¹⁴ в Прюме (Германия) была подписана Конвенция о расширении трансграничного сотрудничества для борьбы с терроризмом, трансграничной преступностью и нелегальной миграцией. Конвенция условно, особенно в СМИ, именуется «Шенген III» или «Шенген плюс». Неофициально по месту подписания называется также Прюмской конвенцией или Прюмским соглашением. Конвенцией, в частности, предусматривается обмен оперативной информацией, дактилоскопическими и генетическими данными лиц, представляющих потенциальную опасность. С точки зрения проблематики ПСБЗ Прюмская конвенция является очередным шагом по укреплению полицейского сотрудничества участвующих сторон. Отметим, что формально, как и Шенгенские соглашения, данная Конвенция была подписана вне правового поля ЕС. В то же время нормы подобных актов могут стать общими для всех государств – членов ЕС. Так, основные положения Прюмской конвенции вошли в проект Решения Совета ЕС¹⁵. Это развитие тенденции, начатой Шенгенскими соглашениями, согласно которой соглашения вначале могут быть подписаны и реализовываться формально вне рамок европейских сообществ и лишь затем стать частью права ЕС.

Библиографический список

Der Vertrag von Lissabon. EU-Vertrag, Vertrag uber die Arbeitsweise der EU – Konsolidierte Fassungen. Heidelberg: C.F. Muller Verlag. 2008. – 242 S.

Etienne de Poncins. Le traite de Lisbonne en 27 cles. Paris: Editions Lignes de Reperes. 2008. – 265 p.

Priollaud F.-X., Siritzky D. Le traite de Lisbonne. Texte et commentaire article par article des nouveaux traits europeens (TUE – TFUE). Paris: La Documentation francaise. 2008. – 523 p.

Vers une Constitution europeenne. Texte commente du projet de traite constitutionnel etabli par la Convention europeenne.

Presentation et commentaries d, Etienne de Poncins. Paris: XIII. 2003. – 528 p.

полицейских и таможенных органов (ЦСПТ).

¹⁴ Австрия, Бельгия, Германия, Испания, Люксембург, Нидерланды, Франция.

¹⁵ См.: JOEC C 71 от 28 марта 2007 г. С. 35.

The notion of “Area of Freedom, Security and Justice” according to the Treaty of Lisbon (Summary)

*Mikhail M. Birukov**

The article examines the notion “Area of Freedom Security and Justice” (the “FSJ”), the history of its evolution in the law of the European Union, it investigates the subject matter of this legal institute.

In particular, the author notes, that the difficulty in comprehension and portraying of the FSJ is due to the fact that historically many of its significant trends came into existence before the actual definition and notion of the FSJ were formulated (the author here refers in the first place to the “third pillar” of the EU – cooperation in the field of justice and home affairs). Secondly, certain elements of the FSJ evolved beyond the scope of the European law and were integrated into the European law only at a later stage. The most striking example here is the Schengen Agreements. Thirdly, the FSJ provisions are to be found in many articles of the treaties and protocols thereto, which makes the research of the FSJ notion even more difficult.

The article examines many significant regulatory acts and measures undertaken by the EU, the competences of the EU member states and institutions, which together give an insight to the creation of the FSJ as that of an aim to be reached by the European Union.

Keywords: Area of freedom, security and justice; “third pillar”; Schengen law; cooperation of police; immigration; the Treaty of Lisbon.

* Mikhail M. Birukov – Doctor of Laws, professor, head of the Chair of European law MGIMO-University MFA Russia. birukov@mgimo.ru.

Частичные соглашения как форма сотрудничества государств в рамках Совета Европы

*Алисиевич Е.С.**

Частичные соглашения – одна из наиболее динамично развивающихся и перспективных современных форм взаимодействия государств в рамках Совета Европы, которая активно используется государствами для гармонизации национального законодательства и правоприменительной практики, а также совместного решения таких актуальных проблем, как наркомания, коррупция, стихийные бедствия, и некоторых других. Частичные соглашения не являются международными договорами, представляя собой уникальную форму деятельности СЕ, во многом аналогичную деятельности в рамках программ организации. Партнерство на основании частичных соглашений СЕ отличается эффективностью и многоплановостью, низким уровнем бюрократизации и высоким уровнем гибкости. Российская Федерация участвует в работе шести из четырнадцати органов, созданных на основе частичных соглашений. Среди них Венецианская комиссия, Группа «ГРЕКО» и Группа «Помпиду».

Ключевые слова: Совет Европы; частичные соглашения; Венецианская комиссия; Группа «Помпиду»; Группа «ГРЕКО».

В состав Совета Европы входят 47 государств, которых, согласно ст. 1 Устава Совета Европы, объединяет общая цель: достижение «большого единства между членами организации во имя защиты и осуществления идеалов и принципов, являющихся их общим достоянием, и содействия их экономическому и социальному прогрессу». Для достижения поставленной цели государства – члены Совета Европы, в том числе Российская Федерация, активно взаимодействуют как с организациями, так и между собой на различных уровнях и в различных форматах, среди которых особое место занимает сотрудничество на основании участия в так называемых частичных соглашениях Совета Европы (partial agreements).

* Алисиевич Екатерина Сергеевна – к.ю.н., доцент кафедры международного права Российского университета дружбы народов. kataliss@yandex.ru.

Взаимодействие государств в рамках частичных соглашений Совета Европы – одна из наиболее динамично развивающихся форм партнерства государств, которая в настоящее время активно используется и Российской Федерацией – участницей шести из четырнадцати действующих частичных соглашений¹ – для совместного решения таких актуальных проблем, как наркомания, коррупция, стихийные бедствия, и некоторых других.

В соответствии с п. 48 Меморандума о взаимопонимании между Советом Европы и Европейским союзом 2007 г. партнерство на основании частичных соглашений играет важную роль в сотрудничестве Совета Европы и Европейского союза². По состоянию на 1 октября 2008 г. Европейский союз участвует в работе четырех из четырнадцати органов, созданных на основании частичных соглашений Совета Европы.

Частичные соглашения как правовая основа для сотрудничества государств была предложена Комитетом министров Совета Европы (далее – КМ СЕ) в Резолюции «Частичные соглашения»³ (далее – Резолюция 1951 г.), принятой этим органом на девятой сессии, проходившей 2 августа 1951 г.

Руководствуясь положениями ст. 20а Устава Совета Европы, КМ СЕ принял Резолюцию, дававшую право государствам – членам Совета Европы на добровольной основе с одобрения КМ СЕ объединяться в целях решения актуальных для них проблем путем разработки и присоединения к частичным соглашениям.

¹ Российская Федерация присоединилась к следующим частичным соглашениям Совета Европы: к Соглашению о сотрудничестве в социальной сфере и области здравоохранения – 13 июля 2006 г., в статусе наблюдателя за деятельностью, связанной с реабилитацией и интеграцией инвалидов; к Соглашению об учреждении Группы государств по сотрудничеству в борьбе со злоупотреблением наркотиками и незаконной торговлей наркотиками – 8 мая 1999 г.; к Соглашению об учреждении Группы государств по борьбе с коррупцией – 1 февраля 2007 г.; к Соглашению об учреждении Европейской комиссии за демократию через право – 1 января 2002 г.; к Соглашению об учреждении Группы сотрудничества в целях предотвращения, защиты и организации помощи при естественных и технологических бедствиях – 19 апреля 1990 г. и к Соглашению об учреждении Европейской аудиовизуальной обсерватории – 15 декабря 1992 г.

² См.: Меморандум о взаимопонимании между Советом Европы и Европейским союзом CM(2007)74, принятый на 117-й сессии Комитета министров Совета Европы, состоявшейся 10 мая 2007 г. URL: <http://www.wcd.coe.int/> (дата обращения: 01.10.2008).

³ См.: Резолюция Комитета министров Совета Европы (51)62 от 2 августа 1951 г. «Частичные соглашения» / URL: http://www.coe.int/t/cm/home_en.asp/ (дата обращения: 26.11.2008).

«Частичный» характер соглашений был обусловлен тем, что его участниками могла быть «часть» государств – членов Совета Европы. При этом вступление в силу частичного соглашения не было обусловлено сдачей определенного числа ратификационных грамот. Заинтересованным государствам достаточно было представить КМ СЕ проект частичного соглашения и получить его одобрение в форме Резолюции, после принятия которой частичное соглашение вступало в силу, если иное не было предусмотрено в самом частичном соглашении.

Резолюция 1951 г. фактически носила рамочный характер, однако первые проекты частичных соглашений были одобрены КМ СЕ уже в 1956 и 1959 гг. Они касались сотрудничества в области финансов (учреждение Банка развития Совета Европы), а также взаимодействия в социальной сфере и сфере здравоохранения.

Эффективность партнерства на основании частичных соглашений Совета Европы предопределила активное развитие этой формы взаимодействия государств. В 80-е и 90-е гг. XX в. были приняты девять из четырнадцати частичных соглашений, действующих в настоящее время, а 14 мая 1993 г. на 92-й сессии КМ СЕ одобрил Резолюцию (93)28 «О частичных и расширенных соглашениях» (далее – Резолюция 1993 г.), которая заменила Резолюцию 1951 г.⁴.

Из положений ч. 1 Резолюции 1993 г. следует, что опыт использования частичных соглашений Совета Европы как международно-правовой формы сотрудничества государств оказался успешен прежде всего потому, что частичные соглашения объединяли лишь заинтересованные государства.

При этом в Резолюции 1993 г. особо подчеркивается, что с проблемами, актуальными для государств – членов Совета Европы, такими как коррупция, наркотрафик и др., сталкиваются и государства, не входящие в состав Совета Европы. Большинство современных угроз демократической стабильности в обществе не имеют границ, поэтому борьба с ними не должна быть искусственно ограничена критерием членства в Совете Европы. Если для эффективной борьбы со стихийными бедствиями, помощи инвалидам или поддержки молодежи государствам – членам Совета Европы необходимо сотрудничать с США, Канадой,

⁴ См.: Резолюция Комитета министров Совета Европы (93)28 от 14 мая 1993 г. «Частичные и расширенные соглашения». URL: http://www.coe.int/t/cm/home_en.asp/ (дата обращения: 25.11.2008).

с государствами Африки и Латинской Америки, то Совет Европы должен оказывать поддержку в решении проблем, общих для этих государств. Такая поддержка выражается в предоставлении возможности разрабатывать частичные соглашения и присоединяться к ним государствам, не входящим в состав Совета Европы, а также универсальным и региональным международным организациям.

Представляется, что привлекательность частичных соглашений Совета Европы как формы сотрудничества государств обусловлена не только факторами, упомянутыми в Резолюции 1993 г., но и некоторыми особенностями, присущими данной категории актов. Прежде всего, в отличие от конвенций, соглашений и хартий Совета Европы, частичные соглашения не являются международными договорами. Это, скорее форма деятельности Совета Европы, аналогичная деятельности в рамках программ организации, за некоторым исключением.

Во-первых, в частичных соглашениях предусматривается формирование собственного бюджета за счет взносов государств – участников конкретного соглашения. При этом некоторые частичные соглашения, например частичное соглашение, на основе которого учреждена Группа «Помпиду», предусматривают возможность финансирования отдельных проектов (мероприятий, программ) несколькими государствами – участниками частичного соглашения, в том числе с помощью взносов в созданный для этого фонд. Бюджет соглашения ежегодно утверждается членами КМ СЕ – участниками конкретного частичного соглашения. Финансирование программ, проектов, а также иные финансовые вопросы, возникающие в связи с действующими частичными соглашениями, решаются в порядке, определяемом государствами – участниками соответствующего соглашения.

Во-вторых, методы, формы и порядок работы в рамках частичного соглашения определяются исключительно участниками этого акта.

Безусловным достоинством частичных соглашений является практически ничем не ограниченная самостоятельность государств, избравших данную форму партнерства.

В соответствии с Резолюцией 1993 г. государства, иницирующие принятие нового частичного соглашения, должны представить КМ СЕ проект этого соглашения, а также проект устава органа, учреждаемого на его основании. КМ СЕ одобряет или отклоняет представленные проекты. В случае одобрения проекта частичного соглашения КМ СЕ принимает соответствующую Резолюцию. Например,

15 декабря 1992 г. КМ СЕ принял Резолюцию R(92)70 «Расширенное частичное соглашение об учреждении Европейской аудиовизуальной обсерватории»⁵.

Несмотря на формально разрешительный характер, предусмотренный в Резолюции 1993 г., фактически КМ СЕ ни разу не отклонил представленный государствами проект частичного соглашения, поэтому на практике эта процедура носит скорее уведомительный характер.

В отличие от международных договоров Совета Европы, в частичных соглашениях содержится лишь самая общая информация о порядке взаимодействия соответствующих государств: предмет взаимодействия, возможные направления сотрудничества государств и орган – координатор деятельности участников, чья структура и компетенция, как правило, определяется в уставе соответствующего органа. Именно поэтому, очевидно, государства не ратифицируют частичные соглашения, а присоединяются к ним, лишь уведомляя о своем намерении Генерального секретаря Совета Европы.

Наконец, при разработке проекта частичного соглашения государства руководствуются принципом «меньше формализации – больше гибкости», следование которому позволяет быстро и эффективно адаптироваться к современным тенденциям, менять акценты в приоритетах деятельности, реорганизовывать созданные структуры и иным образом оперативно реагировать на меняющиеся условия жизнедеятельности общества.

Контроль над деятельностью структур, созданных на основании частичных соглашений, со стороны органов и институтов Совета Европы также минимален и сводится к рассмотрению и утверждению бюджета каждого частичного соглашения членами КМ СЕ – представителями государств – участников конкретного соглашения, а также к заслушиванию и утверждению ежегодных докладов органов, учрежденных в соответствии с конкретными частичными соглашениями. Все остальные вопросы решаются государствами без обязательного, но с возможным участием органов и институтов Совета Европы.

⁵ См.: Резолюция Комитета министров Совета Европы R(92)70 от 15 декабря 1992 г. «Расширенное частичное соглашение об учреждении Европейской аудиовизуальной обсерватории», а также Резолюции Комитета министров R(97)4 от 20 марта 1997 г. и Res(2000)7 от 21 сентября 2000 г. URL: http://www.coe.int/t/cm/home_en.asp/ (дата обращения: 15.11.2008).

Согласно Резолюции 1993 г., все частичные соглашения делятся на три группы: частичные соглашения, расширенные частичные соглашения и расширенные соглашения.

Частичные соглашения – это форма сотрудничества нескольких государств – членов Совета Европы. В настоящее время эта группа включает: соглашение о Банке развития Совета Европы⁶; соглашение по социальным вопросам и вопросам здравоохранения⁷; Конвенцию о разработке европейской фармакопеи⁸; Европейскую карту для людей-инвалидов⁹; соглашение об учреждении Группы государств по сотрудничеству в борьбе со злоупотреблением наркотиками и незаконной торговлей наркотиками (Группы «Помпиду»)¹⁰; соглашение об учреждении Группы сотрудничества государств в целях предотвращения, защиты и организации помощи при естественных и технологических бедствиях (EUR-OPA)¹¹, а также соглашение об учреждении Европейского фонда поддержки совместного производства и распределения творческого синемаатографа и аудиовизуальных работ («Еуримагес»)¹².

⁶ См.: Резолюция Комитета министров Совета Европы R(56)9 от 16 апреля 1956 г. «Частичное соглашение о Банке развития Совета Европы». URL: http://www.coe.int/t/cm/home_en.asp/ (дата обращения: 25.11.2008).

⁷ См.: Резолюция Комитета министров Совета Европы R(59)23 от 16 ноября 1959 г. «Частичное соглашение по социальным вопросам и вопросам в области здравоохранения», а также Резолюции Комитета министров Совета Европы R(61)40 от 16 декабря 1961 г.; R(96)34 от 2 октября 1996 г.; R(96)35 от 2 января 1996 г. URL: http://www.coe.int/t/cm/home_en.asp/ (дата обращения: 25.11.2008).

⁸ См.: Конвенция о разработке европейской фармакопеи // Серии европейских договоров СДСЕ №50. URL: <http://conventions.coe.in/> (дата обращения: 18.11.2008).

⁹ См.: Европейская карта для людей-инвалидов. Карта пока не принята.

¹⁰ См.: Резолюция Комитета министров Совета Европы R(80)2 от 27 марта 1980 г. «Частичное соглашение об учреждении Группы государств по сотрудничеству в борьбе со злоупотреблением наркотиками и незаконной торговлей наркотиками», а также Резолюция Комитета министров Совета Европы R(80)15 от 17 сентября 1980 г. URL: http://www.coe.int/t/cm/home_en.asp/ (дата обращения: 10.11.2008).

¹¹ См.: Резолюция Комитета министров Совета Европы R(87)2 от 20 марта 1987 г. «Частичное соглашение об учреждении Группы сотрудничества в целях предотвращения, защиты и организации помощи при естественных и технологических бедствиях». URL: http://www.coe.int/t/cm/home_en.asp/ (дата обращения: 25.11.2008).

¹² См.: Резолюция Комитета министров Совета Европы R(88)15 от 26 октября 1988 г. «Частичное соглашение об учреждении Европейского Фонда поддержки совместного производства и распределения творческого синемаатографа и аудиовизуальных работ» (с изменениями и дополнениями, внесёнными следующими Резолюциями Комитета министров Совета Европы: R(89)6 от 15 июня 1989 г.; R(90)34 от 30 ноября 1990 г.;

Участниками *расширенных частичных соглашений* могут быть государства – члены Совета Европы, государства, не входящие в состав этой организации, а также универсальные и региональные международные организации. Данная группа включает шесть соглашений: соглашение об учреждении Европейского центра глобальной зависимости и солидарности (Центра «Север – Юг»)¹³; соглашение по Карте молодежи с целью продвижения и облегчения продвижения молодежи в Европе¹⁴; соглашение об учреждении Европейской аудиовизуальной обсерватории¹⁵; соглашение об учреждении Европейского центра современных языков¹⁶; соглашение об учреждении Группы государств по борьбе с коррупцией (Группы «ГРЕКО»)¹⁷ и соглашение по спорту (EPAS)¹⁸.

Расширенные соглашения – это соглашения, участниками которых являются все 47 государств – членов Совета Европы, к которым могут присоединиться государства, не входящие в состав Совета Европы,

R(92)3 от 10 февраля 1992 г.; R(93)10 от 3 апреля 1993 г. и R(98)10 от 2 июля 1998 г.). URL: http://www.coe.int/t/cm/home_en.asp/ (дата обращения: 28.11.2008).

¹³ См.: Резолюция Комитета министров Совета Европы R(89)14 от 16 ноября 1989 г. «Расширенное частичное соглашение об учреждении Европейского Центра глобальной зависимости и солидарности», а также Резолюция Комитета министров R(93)51 от 21 октября 1993 г. URL: http://www.coe.int/t/cm/home_en.asp

¹⁴ См.: Резолюция Комитета министров Совета Европы ResAP(2003)1 от 15 января 2003 г. «Расширенное частичное соглашение по Карте молодежи с целью продвижения и облегчения продвижения молодежи в Европе», а также Резолюция Комитета министров Совета Европы R(91)20 от 13 сентября 1991 г. URL: http://www.coe.int/t/cm/home_en.asp (дата обращения: 14.11.2008).

¹⁵ См.: Резолюция Комитета министров Совета Европы R(92)70 от 15 декабря 1992 г. «Расширенное частичное соглашение об учреждении Европейской аудиовизуальной обсерватории», а также Резолюции Комитета министров R(97)4 от 20 марта 1997 г. и Res(2000)7 от 21 сентября 2000 г. URL: http://www.coe.int/t/cm/home_en.asp/ (дата обращения: 25.11.2008).

¹⁶ См.: Резолюция Комитета министров Совета Европы R(94)10 от 8 апреля 1994 г. «Расширенное частичное соглашение об учреждении Европейского центра современных языков», а также Резолюция Комитета министров R(98)11 от 2 июля 1998 г. URL: http://www.coe.int/t/cm/home_en.asp/ (дата обращения: 25.11.2008).

¹⁷ См.: Резолюция Комитета министров Совета Европы R(98)7 от 5 мая 1998 г. «Расширенное частичное соглашение об учреждении Группы государств по борьбе с коррупцией», а также Резолюция Комитета министров R(99)5 от 1 мая 1999 г. URL: http://www.coe.int/t/cm/home_en.asp/ (дата обращения: 25.11.2008).

¹⁸ См.: Резолюция Комитета министров Совета Европы Res(2007)8 от 11 мая 2007 г. «Расширенное частичное соглашение по спорту». URL: http://www.coe.int/t/cm/home_en.asp/ (дата обращения: 25.11.2008).

а также универсальные и региональные международные организации. Эта группа представлена единственным соглашением об учреждении Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии)¹⁹.

Для присоединения к любому действующему частичному соглашению государству – члену Совета Европы достаточно уведомить о своем намерении Генерального секретаря Совета Европы.

Государство, не входящее в состав Совета Европы, а также международная универсальная (региональная) организация, желающая стать участником какого-либо частичного соглашения, должны обратиться с соответствующей просьбой к КМ СЕ, который после консультаций с этим государством может пригласить его присоединиться к расширенному частичному соглашению или расширенному соглашению.

Государство, не являющееся членом Совета Европы, а также международная универсальная или региональная организация вправе обратиться к КМ СЕ с просьбой предоставить ему (ей) статус наблюдателя при органе, учреждаемом участниками конкретного частичного соглашения для координации деятельности государств в соответствующей области. После проведения необходимых консультаций КМ СЕ может пригласить заинтересованное государство или международную универсальную (региональную) организацию присоединиться к расширенному частичному или расширенному соглашению в качестве наблюдателя.

По состоянию на 1 октября 2008 г. в рамках Совета Европы действуют четырнадцать частичных соглашений, на основании каждого из которых учрежден орган, оказывающий государствам-участникам содействие в решении конкретной проблемы.

Органы, созданные на основании частичных соглашений Совета Европы, различаются по предмету и объекту регулирования, по своим целям и задачам, структуре и порядку работы. Они не создаются по единому образцу и кардинально отличаются друг от друга по принципам организации деятельности. Например, Европейская аудиовизуальная обсерватория была создана в 1992 г. в Страсбурге на основании расширенного частичного соглашения Совета Европы. В работе

¹⁹ См.: Резолюция Комитета министров Совета Европы Res(2002)3 от 21 февраля 2002 г. «Расширенное соглашение об учреждении Европейской комиссии за демократию через право», а также Резолюция Комитета министров R(90)6 от 10 мая 1990 г. URL: http://www.coe.int/t/cm/home_en.asp/ (дата обращения: 25.11.2008).

обсерватории принимают участие государства – члены Совета Европы, в том числе Российская Федерация²⁰, а также Европейское сообщество. Основное направление деятельности Обсерватории – систематический сбор, документальное оформление, подготовка и распространение тематической информации о состоянии аудиовизуального сектора в Европе. Обсерватория специализируется на работе, связанной со сбором информации о рынках и нормативном регулировании, а также кино- и телепроизводстве и его финансировании. Обсерватория ведет базы данных по экономическим и юридическим вопросам и предоставляет через Интернет доступ на свой информационный портал, посвященный проблемам аудиовизуального сектора²¹.

Частичное соглашение по предупреждению, защите и организации помощи в случае крупных природных бедствий и технологических катастроф (EUR-OPA) было заключено в марте 1987 г.²² В работе органа, учрежденного на основании этого соглашения, принимают участие не только государства – члены Совета Европы²³, которых в настоящее время 24, в том числе Российская Федерация, но и некоторые международные организации. Среди них Европейская комиссия, ЮНЕСКО, ВОЗ, гуманитарное отделение ООН и Красный Крест. Статус наблюдателя предоставлен Алжиру, Ливану, Марокко и Японии. Основными целями сотрудничества государств в области борьбы со стихийными бедствиями и технологическими катастрофами являются: укрепление сотрудничества участников соглашения в целях обобщения их опыта и ресурсов для эффективного использования в чрезвычайной ситуации,

²⁰ См.: Распоряжение Правительства РФ от 3 июня 2002 г. № 747-р «Об обеспечении участия России в деятельности общеевропейской межправительственной организации «Европейская аудиовизуальная обсерватория». URL: <http://www.government.ru/government>

²¹ См.: Официальный сайт Европейской аудиовизуальной обсерватории. URL: <http://www.obs.coe.int>

²² См.: Резолюция Комитета министров Совета Европы R(87)2 от 20 марта 1987 г. «Частичное соглашение об учреждении Группы сотрудничества в целях предотвращения, защиты и организации помощи при естественных и технологических бедствиях». URL: http://www.coe.int/t/cm/home_en.asp/ (дата обращения: 25.11.2008).

²³ Государства – участники частичного соглашения, учреждающего Центр по предупреждению, защите и организации помощи в случае крупных природных бедствий и технологических катастроф: Албания, Армения, Азербайджан, Бельгия, Болгария, Греция, Грузия, Кипр, Люксембург, Испания, бывшая республика Югославии Македония, Мальта, Молдова, Монако, Португалия, Румыния, Россия, Сан-Марино, Турция, Украина, Франция и Хорватия.

а также поддержка создания европейских специализированных центров (в настоящее время их более 20), которые способствуют вовлечению государств в решение общей для них проблемы предотвращения и борьбы со стихийными бедствиями и технологическими катастрофами.

Несмотря на отличительные особенности, присущие каждому органу, действующему на основании частичных соглашений, эти органы можно разделить на три группы.

Прежде всего это органы, деятельность которых направлена на гармонизацию законодательства и правоприменительной практики государств. К их числу относится, например, Венецианская комиссия (далее – Комиссия), которая была учреждена в 1990 . на основании частичного соглашения Совета Европы как форум для обсуждения актуальных проблем права, а также орган, оказывающий государствам содействие в выработке нормативно-правовых актов, прежде всего по вопросам конституционного права²⁴. В настоящее время членами этого соглашения является 51 государство²⁵, в том числе Российская Федерация²⁶. В качестве ассоциированного члена в работе Комиссии принимает участие Беларусь. Статус наблюдателя при Комиссии имеют Аргентина, Израиль, Казахстан, Канада, Мексика, США, Уругвай и Япония. Европейская комиссия обладает специальным статусом, а Южная Африка – специальным статусом партнера по сотрудничеству.

²⁴ См.: Резолюция Комитета министров Совета Европы (90)6 от 10 мая 1990 г. «О частичном соглашении, учреждающем Европейскую комиссию за демократию через право». URL: <http://www.venice.coe.int>, а также Резолюцию Комитета министров Совета Европы (2002)3 от 21 февраля 2002 г. «О принятии пересмотренного Устава Европейской комиссии за демократию через право». URL: <http://www.venice.coe.int/> (дата обращения: 25.11.2008).

²⁵ Государства – члены расширенного соглашения: Австрия, Азербайджан, Албания, Андорра, Армения, Бельгия, Болгария, бывшая югославская республика Македония, Великобритания, Венгрия, Германия, Греция, Грузия, Дания, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Кипр, Кыргызстан, Латвия, Литва, Лихтенштейн, Люксембург, Мальта, Молдова, Марокко, Нидерланды, Норвегия, Польша, Португалия, Республика Корея, Российская Федерация, Румыния, Сан-Марино, Словакия, Словения, Турция, Украина, Франция, Финляндия, Хорватия, Черногория, Чешская Республика, Чили, Швейцария, Швеция и Эстония.

²⁶ См.: Постановление Правительства РФ № 748 «О присоединении Российской Федерации к частичному соглашению 1990 года, учреждающему Европейскую комиссию за демократию через право от 27 октября 2001 г. URL: <http://www.government.ru/government/> (дата обращения: 25.11.2008).

Цели Комиссии, сформулированные в ст. 1 Устава²⁷, сводятся к следующим: детальное изучение правовых систем государств – участников соглашения, прежде всего для сближения этих систем; претворение в жизнь принципов правового государства и демократии; исследование проблем, связанных с функционированием, укреплением и развитием демократических институтов. При этом к числу приоритетных направлений деятельности Комиссии относятся вопросы, которые касаются действующего конституционного и административного законодательства государств – участников соглашения, механизмов, обеспечивающих эффективное функционирование демократических институтов и их укрепление, реализации принципа верховенства закона, а также основных прав и свобод человека, прежде всего, права граждан участвовать в работе общественных институтов, наконец, вклада органов местного и регионального самоуправления в развитие демократии.

Комиссия работает по нескольким основным направлениям: содействие государствам в области конституционного права²⁸; сотрудничество с конституционными судами²⁹; содействие государствам в проведении выборов и референдумов, «транснациональные» исследования, доклады и семинары, а также организация семинаров, курсов повышения квалификации и консультаций.

Деятельность Комиссии является наиболее масштабной и всеобъемлющей по сравнению с деятельностью органов, созданных на основании других частичных соглашений. Это обусловлено как длительным периодом деятельности Комиссии, так и числом ее участников, следовательно, финансовыми, информационными, техническими и другими ресурсами. В настоящее время деятельность Комиссии направлена на разработку Европейской конвенции о стандартах в области избирательного права и процесса как итога длительного периода работы Комиссии, в которой были бы объединены правовые стандарты Совета Европы в области избирательного права и процесса.

Вторая группа органов включает структуры, призванные вырабатывать единые подходы к решению конкретных проблем, которые

²⁷ Здесь и далее речь идёт о пересмотренном Уставе.

²⁸ См. подробнее: Constitutional courts and European integration//Science and technique of democracy. №3 6, 2005.

²⁹ См. подробнее: European integration and constitutional law//Science and technique of democracy №3, 2002, а также The role of the Constitutional Court in the consolidation of rule of law (Proceedings, Bucharest, 8–10 June 1994)//Science and Technique of Democracy № 10, 1998.

государства не могут решить самостоятельно. К их числу относится Группа «Помпиду», которая была создана в 1971 г. государствами, которых объединяла общая цель: борьба с наркотрафиком и наркозависимостью. В настоящее время в работе Группы участвует 35 государств³⁰, в том числе Российская Федерация³¹, присоединившаяся к соглашению в 1999 г. Участником Группы является также Европейская комиссия. С Группой сотрудничают Албания, Латвия и Украина. В некоторых программах и по принципу *ad hoc* в работе Группы участвуют США и Канада.

Миссия Группы определена следующим образом: содействие развитию в государствах-участниках современной, многоплановой, эффективной и обоснованной политики, которая позволила бы объединить три составляющих: политику, практику и науку для выработки и применения на местах программ по борьбе с наркотиками³². Для достижения поставленной цели Группа использует два принципа: принцип гибкости подходов и способность быстро адаптировать свою работу к современным условиям.

Группа также играет роль форума, в рамках которого министры, должностные лица, эксперты и специалисты взаимодействуют, а также обмениваются информацией и практическим опытом в области борьбы с незаконным употреблением и оборотом наркотических средств. Применяя в своей работе многопрофильный подход, эта организация уже более 30 лет является своеобразным мостом между учеными, практиками и политиками, между специалистами, занимающимися проблемами наркомании, и гражданским обществом, между государствами – членами Совета Европы и остальными государствами.

Третья группа органов состоит из контрольных органов или органов – координаторов взаимодействия государств в связи или на основе

³⁰ См.: государства – участники Группы «Помпиду»: Австрия, Азербайджан, Бельгия, Болгария, Венгрия, Германия, Греция, Дания, Ирландия, Испания, Исландия, Италия, Кипр, Лихтенштейн, Литва, Люксембург, Мальта, Нидерланды, Норвегия, Польша, Португалия, Румыния, Российская Федерация, Сан-Марино, Словакия, Словения, Великобритания, Турция, Финляндия, Франция, Хорватия, Чехия, Швеция, Швейцария, Эстония.

³¹ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 8 мая 1999 г. № 506 «О присоединении Российской Федерации к Группе по сотрудничеству в борьбе со злоупотреблением наркотиками и их незаконным оборотом («Группе Помпиду»). URL: <http://www.government.ru/government/> (дата обращения: 25.11.2008).

³² См.: Connecting research, policy and practice – Lessons learned, challenges ahead – Proceedings, Strategic conference, Strasbourg, 6–7 April 2004. URL: <http://www.pompidou.coe.int/> (дата обращения: 04.10.2008).

уже действующей конвенции (соглашения) Совета Европы. К числу таких органов относится Группа «ГРЕКО», учрежденная в целях контроля над соблюдением государствами Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию 1998 г.³³ и Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию 1999 г.³⁴

Совет Европы рассматривает коррупцию как угрозу верховенству права, стабильности демократических институтов, правам и свободам человека, социальному и экономическому прогрессу и поэтому, справедливо полагая, что с коррупцией сталкиваются практически все государства – члены Совета Европы, относит это явление к числу транснациональных проблем. Решение данной проблемы осложнено тем, что коррупция может одновременно рассматриваться с точки зрения уголовного, гражданского и административного права³⁵. В связи с этим цель Группы «ГРЕКО» обусловлена двумя взаимосвязанными направлениями деятельности Совета Европы в области борьбы с коррупцией, организованной преступностью и отмыванием денег: развитие и совершенствование европейских правовых стандартов в соответствующей области на основе Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию 1998 г., Конвенции о гражданской ответственности за коррупцию 1999 г., Конвенции об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности 1990 г.³⁶, а также ряде резолюций и рекомендаций органов Совета Европы и мониторинг соблюдения выработанных стандартов.

Российская Федерация принимает активное участие в деятельности как перечисленных выше органов, так и иных структур, учрежденных на основании частичных соглашений Совета Европы. При этом интенсивность деятельности России в этом направлении стремительно растет.

Так, Центральная избирательная комиссия России совместно с государствами – партнерами по СНГ подготовила проект Европейской конвенции о стандартах выборов, избирательных прав и свобод, который

³³ См.: Конвенция Совета Европы «Об уголовной ответственности за коррупцию» от 4 ноября 1998 г. URL: <http://conventions.coe.int>

³⁴ См.: Конвенция Совета Европы «О гражданской ответственности за коррупцию» от 4 ноября 1999 г. URL: <http://conventions.coe.int>

³⁵ См.: Della P., Donatella C., Mény I. *Democracy and Corruption in Europe*. London. 1997. P. 36.

³⁶ См.: Конвенции Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности от 8 ноября 1990 г. URL: <http://conventions.coe.int>

был единогласно одобрен 26–28 сентября 2002 г. в Москве на очередной конференции Ассоциации организаторов выборов стран Центральной и Восточной Европы (далее – АОВЦВЕ). 27 ноября 2002 г. проект Конвенции был официально передан Парламентской Ассамблее Совета Европы (ПАСЕ). 30 января 2003 г. сессия ПАСЕ одобрила Резолюцию 1320(2003), в которой отметила, что Совет Европы, опираясь на свою особую роль «хранителя» демократии в Европе, должен взять на себя инициативу по кодификации правил проведения выборов. В связи с этим ПАСЕ рекомендовала КМ СЕ предпринять шаги по выработке общеевропейского документа о стандартах выборов, который опирался бы, в частности, и на проект Конвенции, подготовленный в рамках АОВЦВЕ³⁷. В марте 2004 г. проект был поддержан Европейской комиссией «За демократию через право»³⁸.

Начиная с 1999 г. Россия сотрудничает с Группой «Помпиду». На сегодняшний день в России реализуется более 300 программ, проектов и мероприятий в рамках деятельности Совета Европы, направленных прежде всего на профилактику и снижение потребления наркотиков, на пресечение наркоторговли, трафика сырья, наркотических препаратов и психотропных веществ.

На территории Российской Федерации реализуются три пилотных проекта, смысл которых заключается в том, чтобы на трех разных территориях отработать три разных метода профилактики.

В Екатеринбурге была запущена программа «Сеть поддержки по профилактике наркомании для родителей и специалистов», реализованная на территории Уральского федерального округа в 2004–2006 гг. Главной целью проекта стало создание основы для Виртуального ресурсного тренинг-центра, который стал платформой для контактной сети проведения обучения, предоставления консультационных услуг и услуг по взаимопомощи для родителей и специалистов.

В Челябинской области, где высока активность организаций некоммерческого сектора, было решено развивать группы взаимопомощи – направление достаточно новое и не так широко распространенное в России. Этот проект носит название «Группы взаимопомощи».

³⁷ См.: Официальный сайт Центральной избирательной комиссии Российской Федерации: <http://www.cikrf.ru>

³⁸ Станских С.Н. Кристоф Грабенвартер о проекте Конвенции Совета Европы «О стандартах выборов, избирательных прав и свобод» (продолжение) // Государственная власть и местное самоуправление. М.: Юрист. 2004. № 4. С. 35–38.

В Курганской области проводится серия тренингов для специалистов и волонтеров, занимающихся профилактикой наркомании; проект здесь так и называется – «Тренинги для специалистов и волонтеров».

Коррупция, как явление социальное, в той или иной степени затрагивает интересы практически всех государств. В России этот феномен приобретает все более и более угрожающие масштабы. Видимо, поэтому 27 января 1999 г. Россия подписала Конвенцию об уголовной ответственности за коррупцию 1998 г., а в 2006 г. ратифицировала этот акт³⁹.

Поскольку ратификация Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию ведет к автоматическому включению государства в число участников Группы «ГРЕКО», Россия также вошла в ее состав с 1 февраля 2007 г. 19 марта 2007 г. российская делегация впервые приняла участие в пленарном заседании Группы «ГРЕКО».

Таким образом, частичные соглашения Совета Европы – это особая правовая форма сотрудничества государств в рамках Совета Европы, которая служит правовой основой для взаимодействия государств по конкретным актуальным для них вопросам, а также для учреждения органа, который оказывает содействие государствам – участникам соглашения в достижении поставленной цели и, занимаясь сбором и обобщением опыта заинтересованных государств, содействует гармонизации законодательства и правоприменительной практики участвующих субъектов. Партнерство на основании частичных соглашений отличается эффективностью и многоплановостью, низким уровнем бюрократизации и высоким уровнем гибкости. Совокупность перечисленных факторов позволяет рассматривать сотрудничество на основании частичных соглашений как одну из наиболее перспективных форм взаимодействия государств в рамках Совета Европы.

Библиографический список

Станских С.Н. Кристоф Грабенвартер о проекте Конвенции Совета Европы «О стандартах выборов, избирательных прав и свобод». (Продолжение) // Государственная власть и местное самоуправление. М.: Юрист. 2004. № 4. С. 35–38.

³⁹ См.: Федеральный закон «О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию» № 125-ФЗ от 25 июля 2006 г. // Российская газета 28 июля 2006 г. № 4130.

Constitutional courts and European integration//Science and technique of democracy. № 36, 2005.

Connecting research, policy and practice – Lessons learned, challenges ahead – Proceedings, Strategic conference, Strasbourg, 6–7 April 2004. URL: <http://www.pompidou.coe.int/> (дата обращения: 04.10.2008).

Della P., Donatella C., Mény I. Democracy and Corruption in Europe. London. 1997.

European integration and constitutional law//Science and technique of democracy № 3, 2002.

The role of the Constitutional Court in the consolidation of rule of law (Proceedings, Bucharest, 8–10 June 1994) // Science and Technique of Democracy № 10, 1998.

Partial Agreements as Form of Cooperation of the States in the Framework of the Council of Europe (Summary)

*Ekaterina S. Alisieivich**

Partial agreements is one of the most dynamically developing and promising modern forms of cooperation of the states in the framework of the Council of Europe, that is actively used by the states for harmonization of national legislation and law-enforcement practice, as well as for joint solution of such urgent problems as struggle with drug abuse, corrupt practices, natural disasters and some others. Partial agreements are not international treaties; they represent a unique form of activities of the Council of Europe. In many ways, these activities are similar to those carried out in the framework of the programs of the organization. Partnership based on partial agreements of the Council of Europe is effective and multidimensional; it has low level of bureaucratization and high level of flexibility. Russian Federation participates in work of six out of fourteen bodies created based on partial agreements. Among them are such as the Venice Commission, the GRECO group, and the Pompidou group.

Key words: Council of Europe; partial agreements; Venice Commission; Pompidou Group; GRECO Group.

* Ekaterina S. Alisieivich – Ph.D. in law, associate professor of the Chair of International law, Peoples' Friendship University of Russia. kataliss@yandex.ru.

О «доктрине свободы усмотрения государств» в практике международных судебных органов

*Орехов О.С.**

Современная система Конвенции о защите прав человека и основных свобод объединяет 47 государств: от Азербайджана до Швейцарии, от Сан-Марино до России. Все эти страны имеют свои во многом различные исторические, культурные и правовые особенности.

Согласно Доктрине, в случаях возникновения конфликта интересов общества и личности, государству надлежит самостоятельно определить, которому из этих интересов следует отдать предпочтение. Однако данная свобода усмотрения государства подлежит международному контролю со стороны Европейского суда по правам человека. Несмотря на то что Доктрина широко применяется Судом, она часто подвергается критике за подрыв единообразия в применении Конвенции. В настоящей статье приведен анализ аргументов сторонников и противников применения Доктрины. Приходя к выводу о целесообразности ее применения, автор статьи утверждает, что Доктрина обеспечивает определенную гибкость, необходимую Конвенции для того, чтобы объединить большое разнообразие государств-членов.

Ключевые слова: свобода усмотрения, международный судебный контроль, применение норм Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

* Орехов Олег Сергеевич – соискатель кафедры международного и европейского права Казанского государственного университета, юрист PricewaterhouseCoopers CIS Law Offices B.V. oleg_orekhov@mail.ru.

Нормы современной внешнеполитической жизни государств таковы, что Россия не может оставаться в стороне от процессов создания общих дружественных международных и региональных пространств, нацеленных, например, на повышение стандартов демократии и защиты прав человека. Поэтому, ратифицировав в 1998 году Конвенцию о защите прав человека и основных свобод (далее Конвенция), РФ обязалась следовать европейским стандартам фундаментальных прав и признала тем самым компетенцию Европейского суда по правам человека (далее Суд) для рассмотрения индивидуальных и государственных жалоб, поданных в Суд против РФ¹.

Однако, говоря о международных «стандартах» защиты прав человека, необходимо заметить, что далеко не все государства – участники Конвенции обладают сходными культурными и правовыми традициями. Весьма показателен пример России. Изначально более традиционное российское общество вряд ли может сравниться с некоторыми европейскими социумами по такому показателю, как, например, терпимость к сексуальным меньшинствам. Как известно, их интересы защищает статья 8 Конвенции «Право на уважение частной и семейной жизни». В 1981 году Великобритания проиграла в Суде дело о защите права на уважение частной жизни представителя сексуальных меньшинств². В России же до 1993 года данная категория лиц подвергалась уголовному преследованию³.

¹ Федеральный закон «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней». 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 6 апреля 1998 г. № 14. С. 1514.

² См.: Решение Суда *Dudgeon c. Royaume-Uni*. 22 октября 1981 г. Опубликовано: Официальный сборник решений. № А45. С. 21.

³ Уголовная ответственность за мужеложество была установлена в СССР 17 декабря 1933 г. и предусматривала лишение свободы на срок от трех до восьми лет. По прошествии почти шестидесяти лет – 27 мая 1993 г. – статья была отменена. Но и сегодня ни общественная мораль, ни Русская православная церковь не способствуют развитию духа толерантности. 15 февраля 2005 г. Верховный суд РФ отклонил кассационную жалобу депутата законодательного собрания Башкирии, отказавшись вносить изменения в ст. 1 и ст. 12 Семейного кодекса России, которые разрешали бы на территории страны однополые браки (См.: <http://www.strana.ru/stories/04/08/20/3525/240524.html>. 6 мая 2007 г.). По данным Интерфакса, «отношение к возможной легитимизации однополых браков ухудшилось. Если в 1995 г. отрицательно отнеслись к этой идее 38% респондентов, то в 2005 г. число ее противников возросло до 59 %» (См.: <http://www.lenta.ru/oddy/2005/02/15/samesex/>. 1 мая 2007 г.). На сегодняшний день однополые браки разрешили: Голландия, Бельгия, Испания, Великобритания, американские штаты Калифорния и Нью-Джерси, Канада, мексиканский штат Коауила, ЮАР, Кения.

Действительно, только начинающей развиваться российской демократии реально вряд ли можно предъявлять требования, полностью идентичные тем, какие предъявляются режимам европейских государств, насчитывающим столетия развития духа свободы. Именно для адаптации норм Конвенции к местным условиям Суд может наделять государства определенной **свободой усмотрения**. Вот как Суд отзывается об одном из аспектов различий культурно-исторического плана: «...внутреннее право различных государств не позволяет сформулировать единого определения «морали». Представления о ней, отраженные в том или ином законодательстве, различны в зависимости от времени и места»⁴.

В свою очередь, лорд Маккей следующим образом высказался по поводу существования объективных различий в жизни государств – членов Совета Европы и, как следствие, в их подходах к защите некоторых прав, находящихся под защитой Конвенции: «Мнения о том, как сохранить баланс между интересом общественным и защитой прав человека, разнятся в значительной степени. Но этот плюрализм мнений просто обречен на существование на таком культурно и социально разнообразном континенте, как Европа, и сам по себе не является нездоровым»⁵.

По нашему мнению, Россия может послужить иллюстрацией приведенному выше мнению. Она объективно является особой стороной Конвенции по сравнению с другими договаривающимися государствами: уникальность геополитических, исторических и культурных факторов объясняет специфику взаимоотношений российской власти и общества. Эту специфику невозможно не учитывать при рассмотрении международно-правовых обязательств РФ в сфере прав человека. Представляется, что подобным образом рассуждал Суд, обосновывая целесообразность применения в своей практике доктрины «свободы усмотрения государств» (далее – Доктрина)⁶: «Благодаря

⁴ См.: Решение Суда *Handyside c. Royaume-Uni*. 7 декабря 1976 г. Опубликовано: Официальный сборник решений. № A24. С. 22, § 48. Похожие рассуждения встречаются в деле *Sunday Times c. Royaume-Uni*. 1979. Опубликовано: Официальный сборник решений. № A30. С. 35–37, § 59.

⁵ Lord Mackay of Clashfern. The margin of appreciation and the need for balance // Protection des droits de l'homme: la perspective européenne. Koln. 2000. С. 837–843.

⁶ Например, Ева Бремс определяет Доктрину так: «Широта дозволения, которую страсбургские органы предоставят национальным законодательным, исполнительным и судебным органам, распространяющаяся до пределов запрещенных отступлений

непосредственному и постоянному контакту с движущимися силами своей страны, власти каждого государства могут заведомо легче и точнее судить о необходимости того или иного ограничения, чем наднациональный судебный орган»⁷.

Казалось бы, преимущества использования указанной Доктрины очевидны. Однако в западной юридической литературе ведутся оживленные споры по вопросу целесообразности ее применения. Как ни странно, российские правоведы воздерживаются от участия в данной дискуссии.

Участников дискуссии можно условно разделить на три группы.

К **группе противников** относятся, например, исследователи *Арай-Такахашии* и *Фэйнголд*, в трудах которых Доктрина подвергается критике по той причине, что она способствует принятию субъективных решений, не могущих привести к формированию единой практики; происходит «размывание» границ законности, что благоприятствует развитию вседозволенности и формированию способов ухода от ответственности, которыми пользуются сильные государства⁸.

Весьма категорично по своей сути высказывание *лорда Лестера*: «Продолжение применения доктрины свободы усмотрения государств, не имеющей в качестве своей основы ни единой нормы права, подвергает правовое пространство расширяющегося Совета Европы риску непостоянства и изменчивости, подрывая ценности практики Европейского суда по правам человека и незаслуженно придавая большое значение местным условиям и традициям»⁹.

государства от норм Конвенции или пределов несовместимости ограничения субстанционального конвенционного права с обязательствами, принятыми государством на себя согласно Конвенции» (См.: Eva Brems. The margin of appreciation Doctrine in the Case-Law of the European Court of Human Rights // Zeitschrift fur auslandisches offentliches Recht und Volkerrecht. 1996. С. 240).

⁷ См.: Указ. выше дело *Handyside c. Royaume-uni*, § 48. См. также: Paolo G. Carozza Uses and Misuses of Comparative Law in International Human Rights: Some Reflections on the Jurisprudence of the European Court of Human Rights// 73 Notre Dame L Rev. 1998. № 1217, 1228: «Несомненно, Конвенция не имеет своей целью уничтожить все различия между государствами; она устанавливает минимальные требования». Здесь и далее перевод автора.

⁸ Arai-Takahashi The Margin of Appreciation Doctrine and the Principle of Proportionality in the Jurisprudence of the ECHR// Intersentia, Antwerpen. Oxford. New York, 2002. С. 233; Feingold The Doctrine of Margin of Appreciation and the European Convention on Human Rights // Notre Dame L Rev. 1977. № 53. С. 90–95.

⁹ Lord Lester of Herne Hill 8e Colloque international sur la Convention européenne des droits de l'homme. Budapest. 1995. 20–23 сентября // Actes du colloque. Strasbourg: éditions

Оппозицию внедрению Доктрины составляли и некоторые судьи Европейского суда. Так, в деле Лолесс против Ирландии¹⁰ судья *Эустатиадес* высказал свое особое мнение, сводившееся к тому, что возможность любых отступлений от норм Конвенции должна быть ею прямо предусмотрена; например, так, как это сделано в статье 15. Введение же дополнительных, ни на чем не основанных исключений лишает смысла, например, ту же самую статью 15 Конвенции¹¹.

Ко второй группе – **группе сторонников** применения Доктрины – относится упомянутый выше *лорд Маккей*¹². По его мнению, «принципы, лежащие в основе доктрины свободы усмотрения государств, чрезвычайно важны по ряду причин. Культурное и социальное разнообразие среди европейских государств велико как никогда, что влечет разнообразие идей относительно баланса между частным и общественным. Для адаптации к этим различиям потребуется определенная гибкость. Правильным подходом, в соответствии с принципами пропорциональности и свободы усмотрения, является вмешательство исключительно в случаях, когда конкретная ситуация не может быть разрешена в рамках Конвенции».

Мнение лорда Маккея разделяет исследователь европейской системы защиты прав человека Макдональд: «Свобода усмотрения обеспечивает необходимую гибкость, позволяющую избегать нежелательных конфликтных ситуаций между Судом и договаривающимися государствами»¹³.

Мишель Мельхиор говорит о роли Доктрины в толковании Конвенции, позволяющем учитывать не только различия между устоями разных стран, но также и различия, обусловленные изменением взглядов во времени, эволюцией общественных норм¹⁴.

И, наконец, представители **третьей группы** исповедуют **конструктивный подход** к сложившейся ситуации. Ярким сторонником

du Conseil de l'Europe. 1996. С. 246.

¹⁰ Заметим, что данная позиция не получила поддержки, и в деле Лолесс Суд признал за Ирландией право на принятие чрезвычайных мер.

¹¹ См.: Решение Суда *Lawless v Ireland*. Опубликовано: Официальный сборник решений. Series B. 1960–1961. №1. С. 408; особое мнение судьи Эустатиадеса, п. 110.

¹² Lord Mackay of Clashfern. Указ. соч.

¹³ MacDonald. The Margin of Appreciation // R St J MacDonald *et al.* (eds). The European System for the Protection of Human Rights. 1993. С. 83.

¹⁴ Michel Melchior. Notions «vagues» ou «indéterminées» et «lacunes» dans la Convention européenne des Droits de l'Homme // Protection des droits de l'homme: la dimension européenne. Koln. 1998. С. 411–419.

группы конструктивистов является *Йохан Калэвайер*. Его перу принадлежат следующие слова: «Вместо того, чтобы отрицать свободу усмотрения, помятуя об имеющихся у нее на сегодняшний день недостатках, стоит структурировать и дисциплинировать подход к ее применению. Необходимо выделить критерии, используемые Судом при применении данной Доктрины, дабы наделить свободу усмотрения известной долей предсказуемости, которой ей недостает. Похожие ситуации повлекут применение похожих критериев, которые до сих пор Суд применял часто лишь по наитию. Рассматриваемая Доктрина в конечном счете имеет двойную цель: сохранить единообразие практики Суда и ее стандартов, принимая во внимание все увеличивающееся количество местных особенностей»¹⁵.

Как видно, точка зрения, представленная выше, выносит скорее оправдательный приговор рассматриваемой Доктрине, признавая ее несовершенство.

К этой же группе исследователей можно отнести и *Мишеля де Салвиа*, который, признавая право Доктрины на существование, стремится максимально ограничить сферу ее действия, считая ее скорее необходимым злом. Ему принадлежат такие слова: «Широкое применение Доктрины сделает единое правовое поле Конвенции неточным, неполным. Сила такого права ослабнет или померкнет совсем. Принимая во внимание вышесказанное, нужно учесть, что существуют области, в которых ограниченное применение Доктрины может иметь практическую пользу. Речь идет о статье 15 Конвенции и случаях войны или другой общественной опасности. Речь также идет о тех случаях, когда текст Конвенции прямо предусматривает право государств на усмотрение, как, например, в статье 1 Протокола № 1, подтверждающей «права государства обеспечивать выполнение таких законов, какие ему представляются необходимыми для осуществления контроля за использованием собственности в соответствии с общими интересами или для обеспечения уплаты налогов или других сборов или штрафов»¹⁶.

По нашему мнению, наиболее обоснованной является точка зрения сторонников Доктрины, **однозначно высказывающихся**

¹⁵ Johan Callewaert. Quel avenir pour la marge d'appréciation? // Protection des droits de l'homme: la perspective européenne. Koln. 2000. С. 143–166.

¹⁶ Michele de Salvia. Contrôle européen et principe de subsidiarité : faut-il encore (et toujours) élargir à la marge d'appréciation? // Protection des droits de l'homme: la perspective européenne. Koln. 2000. С. 373–385.

за целесообразность ее применения. Постараемся принять участие в данной дискуссии, рассмотрев сначала аргументы противников применения Доктрины, а затем изложив соображения в ее пользу.

Какими же **недостатками** может обладать Доктрина?

Во-первых, как известно, суть Доктрины выражается в допущении неоднообразного применения государствами одних и тех же положений международного договора. Отступив от его требований, но действуя в законных пределах своей свободы усмотрения, данное государство не будет признано нарушившим договор. Другое государство в аналогичной ситуации может проиграть дело. Подобная позиция страсбургского суда подвергается критике за множественность стандартов в области применения свободы усмотрения. Например, по мнению О. Шуттера¹⁷, Суд, *«проявляя политическую нерешительность, опасается шокировать государства-члены, стремится скорее упростить порядок Конвенции, чем безоговорочно и объективно исполнять свою миссию»*.

Однако данное наблюдение является поверхностным. В действительности двух абсолютно идентичных ситуаций сложиться не может, а именно все конкретные условия дела Суд и принимает во внимание при ответе на вопрос о, например, пропорциональности принятой государством в нарушение Конвенции меры, обусловленной мотивами защиты общественной безопасности. Кроме того, пределы свободы усмотрения зависят от многих местных условий, характеризующих правовую и культурную ситуацию в конкретном государстве, которая, разумеется, будет иной в ином государстве. Подобный не унифицированный, а, напротив, тематический, разборчивый подход к делу позволяет Конвенции существовать несмотря на нередкое несогласие государств с требованиями Совета Европы.

Во-вторых, Доктрина часто подвергается критике в связи с недостаточным толкованием Судом критериев определения пределов свободы усмотрения. Например, Суд избегает детального анализа «необходимости» ограничительных мер «в демократическом обществе»¹⁸ и, соответственно, широты свободы усмотрения государств в случаях, касающихся трех категорий дел: о наркотических средствах¹⁹,

¹⁷ См.: Olivier De Schutter. L'interpretation de la Convention europeenne des Droits de l'Homme: un essai de demolition // R.D.I. de sciences diplomatiques et politiques. 1992. № 70. С. 83.

¹⁸ См. п. 2 статей 8, 9, 10, 11 Конвенции.

¹⁹ См.: Дело *Ludi* с. *Suisse*. Опубликовано: Официальный сборник решений. 238 Cour Eur. D.H. (Ser. A). 1992. С. 1.

об организованной преступности²⁰ и о терроризме²¹. При ознакомлении с решениями, касающимися данных категорий, создается впечатление, что государства не обязаны отчитываться перед Судом о мерах, принятых в вышеперечисленных сферах. «Кажется, что опасность, которую представляют данные преступные виды деятельности, создает некую непогрешимую презумпцию достаточности оснований»²² для отклонения от требований Конвенции.

Очевидно, что Суд занимает сугубо субъективную позицию по данному ряду вопросов, что оставляет государствам исключительно широкую свободу усмотрения в трех вышеуказанных сферах. Однако думается, что безусловное предоставление такой свободы в данных областях, которые весьма серьезно затрагивают вопросы общественной безопасности, не противоречит сути рассматриваемой Доктрины, а, наоборот, подтверждает необходимость дифференцированного подхода к ситуациям, оправдывающим вынужденное отступление властей от норм Конвенции.

В-третьих, Суд также часто обвиняют то в замедлении европейских интеграционных процессов путем предоставления слишком широкой свободы усмотрения²³, то, наоборот, в насаждении общей концепции прав человека посредством максимального ограничения свободы усмотрения государств²⁴. Представляется очевидным, что авторы данных противоречивых суждений одинаково однобоко подходят к проблеме.

Прежде всего, нельзя вести речь о слишком широкой или слишком ограниченной свободе усмотрения, ибо она не является постоянной величиной. Ее сущность заключается в возможности варьировать данную свободу в зависимости от конкретных обстоятельств.

²⁰ См.: Дело *Raimondo c. Italie*. Опубликовано: Официальный сборник решений. 281A Cour Eur. D.H. (Ser. A). 1994. С. 18.

²¹ См.: Дело *Brannigan c. Royaume-Uni*. Опубликовано: Официальный сборник решений. 258B Cour Eur. D.H. (Ser. A). 1993. С. 29; Дело *Murray c. Royaume-Uni*. Опубликовано: Официальный сборник решений. 300A Cour Eur. D.H. (Ser. A). 1994. С. 21.

²² См. Picheral C. et Olinga A.-D. La theorie de la marge d'appréciation dans la jurisprudence recente de la Cour europeenne des droits de l'homme // R.T.D.H. 1995. № 6. С. 567.

²³ См.: Wachsmann P. La religion contre la liberte d'expression : sur un arret regrettable de la Cour europeenne des droits de l'homme (Arret *Otto-Preminger-Institut*) // R.U.D.H. 1994. № 6. С. 441.

²⁴ См.: Meulders-Klein M.-T. Individualisme et communautarisme: l'individu, la famille et l'Etat en Europe continentale // Droit et societe. 1993. № 23. С. 163; M.-T. Meulders-Klein. Vie privée, vie familiale et droits de l'homme // R.I.D.C. 1992. № 44. С. 767.

Как следствие изменчивости, именно в силу своего уникального, «живого» механизма Доктрина придает системе Конвенции свойство гибкости во времени (толкование Конвенции в соответствии с требованиями общественного и научного прогресса) и в пространстве (в зависимости от конкретного государства и его уникальных социальных традиций).

В-четвертых, с политической точки зрения добросовестность государств, применяющих нормы международного права и действующих по своему усмотрению в рамках изучаемой Доктрины, может быть поставлена под сомнение²⁵.

Но, по мнению исследователей *Кроули* и *Джексона*, «с одной стороны, все участники международных отношений, а не только государства, имеют под собой определенный набор факторов, обуславливающих их функционирование. Поэтому было бы чрезмерным упрощением считать, что международные судебные органы являются непогрешимыми защитниками права, а государства лишь стараются избежать ответственности»²⁶.

Как бы то ни было, тезис об отмене права лишь по причине существования опасности злоупотребления им вряд ли можно назвать разумным и обоснованным.

В-пятых, как известно, судебная практика является одним из двигателей законотворческого процесса²⁷, поскольку она осуществляет непосредственное применение норм права к реальности в ее конкретных новых условиях, а значит, заставляет право реагировать на нее, соответствовать ей в своем развитии. То есть судебная практика, судебные прецеденты обеспечивают *эволюцию* права. Противники Доктрины предполагают, что ее применение международными надзорными органами повлечет определенный спад в развитии судебной практики и, как следствие, спад «эволюционной» функции судебной практики.

²⁵ См.: Croley and Jackson. WTO Procedures, Standard of Review, and Deference to National Governments // *AJIL*. 1996. № 90. 193. С. 209.

²⁶ Там же. С. 211.

²⁷ Оспаривает эту точку зрения В.В.Сорокин. См.: Сорокин В.В. Судебная практика как источник права: за и против // *СибЮрВестник*. 2002. № 3: «Более глубокий взгляд на судебную практику позволяет сделать вывод о том, что она не имеет собственного нормативно-правового, источникового содержания. Нарбатывая судебную практику, суды в одних случаях кладут в основу своих решений *свободное усмотрение*, в других – правовую доктрину. Во многих случаях за судебной практикой фактически скрываются типичные стереотипы правосознания судей».

Также существование свободы усмотрения может служить развитию таких «вредных привычек», как самовольное толкование норм и безнаказанность²⁸.

Однако умозрительные рассуждения о «разрушительном» влиянии Доктрины на судебную практику подобны ниспровержению, например, норм «оценочного характера», которые также допускают неоднообразность применения норм права. Но в то же время необходимость и обоснованность их существования сомнению не подлежит.

Кроме того, применение рассматриваемой Доктрины не обозначает автоматически, что международные инстанции отказываются в будущем вырабатывать уточняющие критерии и стандарты, которые постепенно будут сужать свободу усмотрения государств. Тем не менее до тех пор, пока более четкие стандарты не будут сформулированы, очень важно продолжать применение *lex lata* с соответствующей мерой гибкости, позволяемой Доктриной. Весьма удачным же примером постепенного сужения свободы усмотрения государств может служить практика Суда²⁹, которая, тем не менее, не отнимает данную свободу полностью.

В-шестых, в связи с применением Доктрины возникает вопрос о том, что в случае реализации международных норм, направленных на регулирование внешних аспектов политики государства, под угрозой могут оказаться интересы другого государства. Так, например, предоставление государству определенной свободы усмотрения при использовании права на применение силы для самообороны могло бы привести к тому, что «нападающее» государство стало бы более уязвимым по отношению к злоупотреблению правом на самооборону «защищающимся» государством.

Действительно, данное утверждение приводит нас к мысли о том, что пределы свободы усмотрения должны зависеть от того, внутригосударственные или внешние отношения регулирует та или иная норма. Тем не менее, как указано выше, нельзя согласиться с отказом от использования рассматриваемой Доктрины по причине существования рисков злоупотребления по отношению к субъектам международного

28 См., например: Furtado, Jr Guess. Who's Coming to Dinner? Protection for National Minorities in Eastern and central Europe under the Council of Europe // 34 Columbia Hum Rts L Rev. 2003. С. 333–365.

29 См., например, дело Rees c. Royaume-Uni. Опубликовано: Официальный сборник решений. 1986. № A 106, пп. 42, 44.

права, на которых может быть направлено действие управомоченного государства.

Свобода усмотрения защищает законные интересы государств, которые обязаны действовать добросовестно³⁰. Поэтому невозможно лишать субъекта его права лишь в силу существования возможности злоупотребления этим правом в будущем. Кроме того, ограничение свободы действий в подобных случаях могло бы «недозащитить» интересы государства, применяющего данную норму, и в то же время оказаться излишне покровительствующим для потенциального государства-жертвы. Последствия такого дисбаланса могут быть крайне нежелательными. Прибегнем опять же к примеру права на самооборону: ограничение свободы усмотрения обороняющегося государства могло бы не позволить ему должным образом отреагировать на внешнюю угрозу, что в свою очередь открывает возможности для провокации со стороны стран-агрессоров. Таким образом, сложилась бы ситуация, когда дополнительному ограничению подверглось бы законно разрешенное международным правом действие. Кроме того, подобное ограничение вступает в оппозицию с принципами, утвержденным в деле *Lotus*³¹ Постоянной палаты международного правосудия при Лиге Наций. Согласно данному делу, во-первых, в случае отсутствия четкого нормативного предписания государство, чье поведение стало объектом контроля, должно обладать определенной свободой действия, и, во-вторых, все, что эксплицитно не запрещено международным правом, им разрешено.

В-седьмых, существует мнение, согласно которому Доктрина не может быть задействована в случаях применения норм *jus cogens*, отступление от императивных требований которых невозможно в принципе, поскольку они защищают фундаментальные основы международного права³².

Утверждение о том, что нормы *jus cogens* имеют четкое содержание, подлежащее чисто механическому применению, представляется

30 См. Устав ООН, ст. 2 п. 2. <http://www.un.org/russian/document/basicdoc/charter.htm#chapt1> (30 марта 2007 г.): «Все Члены Организации Объединенных Наций добросовестно выполняют принятые на себя по настоящему Уставу обязательства, чтобы обеспечить им всем в совокупности права и преимущества, вытекающие из принадлежности к составу Членов Организации».

31 См. Решение Постоянной палаты международного правосудия *Lotus (France v Turkey)* // PCIJ Rep, Series A. 1972. № 10.

32 См.: Arai-Takahashi. Указ. соч.. С. 210, 226.

неточным. Скорее данные нормы (например, запрет на использование силы или право на самоопределение)³³ относятся к одним из самых общих норм международного права. Последствия же несоблюдения норм *jus cogens* могут стать самыми серьезными для их нарушителя. Кроме того, интересы, защищаемые такими нормами, носят весьма чувствительный характер³⁴, поэтому международные суды должны с особым вниманием относиться к такого рода делам, дабы избежать поспешных или спровоцированных политических решений.

Согласно особому мнению судьи Куджиманса³⁵ в деле Международного суда ООН *Oil Platforms*, «запрет силы имеет безусловный характер; поэтому мера усмотрения, которой располагают США, значительно уже, чем если бы они избрали, например, меры экономического характера». Как видно, пределы свободы усмотрения государств зависят от конкретного защищаемого интереса, и чем более важным он является, по мнению суда, тем большим ограничением может быть подвергнута свобода усмотрения.

Представляется верным следующий вывод: полный отказ от применения Доктрины в отношении норм *jus cogens* неприемлем, но общая тенденция сужения свободы усмотрения в рассматриваемом случае должна приветствоваться.

Как мы убедились, ни один из вышеприведенных аргументов противников применения Доктрины не может быть принят как ее явная отрицательная характеристика. Сопоставимы ли доводы противников «свободы усмотрения» с доводами в ее пользу? Рассмотрим **преимущества**, которыми обладает Доктрина при реализации международных-правовых норм.

Во-первых, по словам Макдональда³⁶, свобода усмотрения обеспечивает необходимую *гибкость, позволяющую избегать нежелательных конфликтных ситуаций* между надзорным органом

³³ Frowein *Jus Cogens* // R. Bernhardt (ed.). *Encyclopedia of Public International Law*. 1997. С. 65–67.

³⁴ См.: *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons* // ICJ Rep. 1996. С. 262–263: Международный суд не смог однозначно выразиться в пользу незаконности использования ядерного оружия в случаях, когда под угрозой находится само существование государства.

³⁵ См.: Особое мнение судьи Коожиманс в решении Международного суда ООН «*Oil Platforms*»: *Iran v US* // ICJ Rep 90. 2003, п. 46.

³⁶ См.: MacDonald. Указ. соч.: «The margin of appreciation gives the flexibility needed to avoid damaging confrontations between the Court and the Contracting States...».

и договаривающимися государствами. Можно утверждать, что применение изучаемой Доктрины способствует развитию *духа партнерства и сотрудничества* между международными и государственными органами, укрепляя идеалы взаимного уважения и добросовестности.

Безусловно, такое влияние является косвенным, но, тем не менее, при благоприятных политических обстоятельствах способно заметно облегчить процесс международно-правового регулирования. Действительно, оставляя чуть больше полномочий государствам, подписавшим тот или иной договор, международный надзорный орган проявляет определенное уважение к интересам, традициям и культуре данной страны.

Представляется также, что Доктрина могла бы быть использована международными судами для *постепенного долгосрочного* приведения поведения того или иного договаривающегося государства в соответствие с требованиями международного договора посредством лишь простого указания (без фактического обвинения) на не совсем точное выполнение каких-либо предписаний, поскольку рассматриваемая Доктрина, повторимся, предусматривает определенную гибкость в применении норм международного права.

Во-вторых, это целесообразно исходя из *соображений наибольшей эффективности и экономии организационных сил и средств*.

В институциональном плане государства обладают большими возможностями для эффективного применения международно-правовых норм. С одной стороны, загруженность международных судебных и квазисудебных органов не позволяет им в полной мере отвечать всем потребностям международного сообщества, а с другой – юрисдикционные полномочия международной инстанции по определению уже, чем полномочия национального судебного учреждения.

Действительно, международным органам приходится решать гораздо более разноплановые задачи, уходящие своими корнями в различные правовые и культурные системы. Соответственно, на наднациональном уровне не так просто следить за динамикой правовой жизни какого-либо государства, а тем более группы государств, а также суметь точно спрогнозировать, какие последствия будет иметь то или иное решение в контексте государственной правовой системы. Очевидно, что для вынесения компетентного решения по данному спору международный орган должен будет проделать *a priori* больший объем работ, чем государственный орган, действующий в своей системе и гораздо

лучше с ней знакомый. Государственные же юрисдикционные органы, имеющие определенный опыт работы на данной территории, как правило, имеют адекватные кадровые, информационные и организационные ресурсы, им проще провести анализ и экспертизу на месте, чем если бы это потребовалось Международному суду, который будет вынужден предпринять для этого большее количество шагов³⁷.

Другим аргументом в пользу государственных органов является соображение экономии усилий международных судебных органов, которые в силу растущей загруженности готовы передать часть своих полномочий национальным властям, а также прибегать к меньшей степени вмешательства в дела государства при осуществлении своих надзорных функций.

Тем не менее необходимо подчеркнуть, что Доктрина не подразумевает, что процесс принятия решений должен быть полностью под контролем государства³⁸. Напротив, поскольку международные судебные органы более компетентны в вопросах толкования норм международного права, они играют главную роль при оценке законности решений, принятых на местах. Таким образом, совокупность свободы усмотрения государств и надзор международных органов может обеспечить наиболее эффективную, с учетом особенностей обеих составляющих, модель международно-правовых отношений.

В-третьих, применение Доктрины способствует *демократизации процесса построения международных отношений*.

Очевидно, что многочисленные нормы международного права затрагивают исключительно внутригосударственные вопросы, как это происходит, например, в случае с правами человека. *Арай-Такахашии*, например, выделяет несколько сфер, часто регулируемых нормами международного права, но тесно связанных с понятием суверенитета, а поэтому им должна соответствовать широкая свобода усмотрения властей. К таковым он относит, например, иммиграционные и избирательные системы³⁹. По мнению вышеназванного исследователя, население государств – членов международного договора, как правило, не имеет возможности самостоятельно выбирать судей того или иного

³⁷ См., например: Arai-Takahashi. Указ. соч. С. 239; см. также указ. выше дело Handyside c. Royaume-uni. § 48.

³⁸ См.: Benvenisti Margin of Appreciation. Consensus and Universal Values // 31 NYU J Int'l L & Pol. 1999. С. 843–844.

³⁹ См.: Arai-Takahashi. Указ. соч. С. 210–213.

международного судебного органа (в отличие от представителей местных властей), поэтому соответствие такого механизма демократическим идеалам можно подвергнуть сомнению, тем более что решения, принимаемые такими органами, имеют зачастую далеко идущие последствия, затрагивающие граждан напрямую.

Как следствие, гражданам каждого государства должна быть предоставлена значительная свобода усмотрения при установлении стандартов общественной жизни, соответствующих их собственным желаниям, ценностям и интересам, выраженным посредством демократической процедуры. Эта мысль была также выражена председателем Европейской комиссии по правам человека сэром *Хэмфри Вэлдоком* в его выступлении перед Европейским судом по правам человека в рамках слушания по делу «*Лоулесс против Ирландии*» (1960–1961): «Тот факт, что общество заинтересовано в эффективном управлении и поддержании правопорядка, оправдывает и требует решения в пользу законности свободы усмотрения государств»⁴⁰.

Но не стоит забывать о нормах, направленных на регулирование внешних аспектов политики государств (например, запрет на использование силы). Роль международных судебных органов в этом случае заключается в защите одного общества от незаконных посягательств со стороны внешних агрессоров. В своем отдельном мнении по решению «*Oil Platforms*» судья Международного суда ООН *Куджимас* заявил: «Использование силы само по себе влечет судебное рассмотрение и более строгое расследование, поскольку выбранные данным государством средства непосредственно влияют на интересы и права других»⁴¹. Очевидно, что в подобных ситуациях свобода усмотрения государств ограничена и подлежит самому пристальному контролю со стороны международного сообщества.

Однако представляется, что существуют ситуации, когда соображения демократии не могут оправдать широкую свободу усмотрения и внутри одного государства. Так происходит, например, в случаях этнических конфликтов национального большинства с национальным меньшинством одной страны, поскольку использование демократических средств в таком контексте может привести к пренебрежению интересами меньшинства. Другим примером может послужить

⁴⁰ Дело *Lawless v Ireland*. Опубликовано: Официальный сборник решений. Series B. № 1. 1960. С. 408.

⁴¹ См. указ. выше решение «*Oil Platforms*»: *Iran v US*). § 44.

предоставление свободы усмотрения авторитарным режимам, которые по определению отступают от стандартов демократии.

С учетом вышеприведенных наблюдений утверждение о неоспоримой пользе применения Доктрины в целях достижения демократических идеалов становится не таким однозначным. Но, тем не менее, бесспорным остается вывод о том, что нормы международного права, направленные на регулирование *внутригосударственных* отношений, будут с наибольшей вероятностью (при соблюдении других критериев; например, демократический политический режим) сопряжены с применением рассматриваемой Доктрины.

В-четвертых, наложение ответственности на государства за нарушение норм «неопределенного» характера⁴² сопряжено с трудностями для надзорного органа, связанными с критериями нарушения такой нормы. Международные надзорные органы могли бы систематизировать пенитенциарную систему, внося в нее *критерии Доктрины, разработанные самостоятельно или заимствованные*.

Действительно, учитывая масштаб возможных последствий обвинения государств в нарушении норм международного права, разумно было бы потребовать от международных судебных органов повышенного внимания к использованию санкций за несоблюдение обязывающих норм⁴³.

Вменение каких-либо правонарушений в вину данному государству, произведенное в результате пересмотра решения государственных органов и при помощи разработки точных критериев *после* совершения предполагаемого правонарушения, может вызвать определенные сомнения в законности данного акта применения права. В таком случае использование методологии Доктрины могло бы повысить уровень предсказуемости и точности при вынесении решения.

Мы рассмотрели критику и аргументы в пользу применения Доктрины. Их соотношение позволяет сделать следующее заключение.

Глубинная суть и основное назначение свободы усмотрения – **гибкость** – исключают полную предсказуемость в ее применении. Как

⁴² Речь идет о нормах «оценочного» характера, uprawомочивающих и целеполагающих нормах.

⁴³ По аналогии неоднозначные предписания в области уголовного права трактуются в пользу обвиняемого. См., например: Statute of the International Criminal Court. 1998. 17 July// UN Doc. A/ CONF.183/9. 1998. Art. 22(2).

мы наблюдали, это часто вменяется в вину рассматриваемой Доктрине. Однако стоит ли жертвовать таким качеством, как гибкость международного правоотношения, ради его большей предсказуемости, которая в реальных условиях никогда не может быть полной? Думается, что не стоит. И причин тому несколько.

Прежде всего, применение рассматриваемой Доктрины отвечает необходимости продления жизни международного договора, возникшей в силу значительных культурных и правовых различий договаривающихся государств. Далее, предоставление определенной меры усмотрения государствам целесообразно с точки зрения постоянно меняющихся реальных условий применения той или иной международной нормы, которые невозможно предусмотреть в международном договоре. Свобода усмотрения в этом случае позволила бы государствам действовать адекватно обстоятельствам. И, наконец, ее применение способствует демократизации международного правоотношения, уважая приоритетные интересы данного народа и государства.

Таким образом, применение Доктрины целесообразно для придания прочности международному правоотношению, строящемуся между демократическими государствами, характеризующимися значительными различиями в своем культурном и правовом развитии.

Применение Доктрины особенно целесообразно в международном правоотношении с участием таких государств, как Россия, являющихся уникальными по целому ряду характеристик как культурно-исторического, так и правового плана.

Библиографический список

Сорокин В.В. Судебная практика как источник права: за и против // СибЮрВестник. 2002. № 3.

Arai-Takahashi The Margin of Appreciation Doctrine and the Principle of Proportionality in the Jurisprudence of the ECHR// Intersentia, Antwerpen. Oxford. New York, 2002.

Benvenisti Margin of Appreciation, Consensus and Universal Values//31 *NYU J Int'l L & Pol.* 1999.

Brems E. The margin of appreciation Doctrine in the Case-Law of the European Court of Human Rights// *Zeitschrift fur auslandisches offentliches Recht und Volkerrecht.*, -1996.

Callewaert J. Quel avenir pour la marge d'appréciation?// Protection des droits de l'homme: la perspective européenne. Koln. 2000.

Carozza P. G. Uses and Misuses of Comparative Law in International Human Rights: Some Reflections on the Jurisprudence of the European Court of Human Rights// 73 NOTRE DAME L. REV. 1998, № 1217, 1228.

Croley and Jackson WTO Procedures, Standard of Review, and Deference to National Governments//*AJIL*. 1996. № 90.

De Salvia M. Contrôle européen et principe de subsidiarité : faut-il encore (et toujours) élargir à la marge d'appréciation?// Protection des droits de l'homme: la perspective européenne. Koln. 2000.

De Schutter O. L'interprétation de la Convention européenne des Droits de l'Homme: un essai de démolition//*R.D.I. de sciences diplomatiques et politiques*, 1992. № 70.

Feingold The Doctrine of Margin of Appreciation and the European Convention on Human Rights //*Notre Dame L Rev*. 977. № 53.

Frowein Jus Cogens//R. Bernhardt (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*. 1997.

Furtado, Jr Guess Who's Coming to Dinner? Protection for National Minorities in Eastern and central Europe under the Council of Europe>//34 *Columbia Hum Rts L Rev*. 2003.

Lord Lester of Herne Hill 8e Colloque international sur la Convention européenne des droits de l'homme. –Budapest. 1995. 20-23 сентября//*Actes du colloque*. Strasbourg: éditions du Conseil de l'Europe. 1996.

Lord Mackay of Clashfern The margin of appreciation and the need for balance// Protection des droits de l'homme: la perspective européenne. Koln. 2000. C. 837-843.

MacDonald The Margin of Appreciation// R St J MacDonald *et al.* (eds) *The European System for the Protection of Human Rights*. 1993.

Melchior M. Notions «vagues» ou indéterminées» et «lacunes» dans la Convention européenne des Droits de l'Homme // Protection des droits de l'homme: la dimension européenne. Koln. 1998.

Meulders-Klein M.-T. Individualisme et communautarisme: l'individu, la famille et l'Etat en Europe continentale//*Droit et société*, 1993. № 23.

Meulders-Klein M.-T. Vie privée, vie familiale et droits de l'homme//*R.I.D.C.*, 1992. № 44.

Picheral C. et Olinga A.-D. La théorie de la marge d'appréciation dans la jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'homme // *R.T.D.H.*. 1995. № 6.

Wachsmann P. La religion contre la liberté d'expression : sur un arrêt regrettable de la Cour européenne des droits de l'homme (*Arrêt Otto-Preminger-Institut*)// *R.U.D.H.*, 1994. № 6.

The Doctrine of the Margin of Appreciation in the Legal Practice of International Courts (Summary)

*Oleg S. Orekhov**

The modern system of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms has united 47 States: from Azerbaijan to Switzerland, from San Marino to Russia. These countries have remarkably different historical and cultural backgrounds as well legal systems.

According to the Doctrine when there is a conflict of interests between the society and a personal freedom it is up to the state to determine which of them shall have the priority. However, this freedom is subject to international control exercised by the Court. Despite being widely used by the Court the Doctrine is often criticized for undermining the consistency of the Convention. The present article analyses the arguments *pro and con* the use of the Doctrine. Concluding for its appropriateness the article also advocates that the Doctrine provides the flexibility that the Convention needs to be able to unify a great diversity of member states.

Keywords: Margin of appreciation; international judicial control; application of the rules of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.

* Oleg S. Orekhov – post-graduate student of the Chair of International and European Law of the Kazan State University; lawyer, PricewaterhouseCoopers CIS Law Offices B.V. oleg_orekhov@mail.ru.

Тенденции развития консульского права

Торшина О.М.*

В статье рассматриваются некоторые ключевые моменты развития консульского права. С течением времени круг вопросов, входящих в компетенцию консульских учреждений, неуклонно расширялся, функции их приобретали все более многогранный характер. Консульские учреждения призваны содействовать развитию не только экономических, торговых, но и научно-технических, культурных, а в некоторых случаях и политических связей между государствами. Приводится понятие и определение консульских отношений, указывается, что консульские отношения являются одним из видов межгосударственных отношений, устанавливаемых главным образом в целях решения задач по защите государства, прав и законных интересов своих граждан и юридических лиц, находящихся или действующих на территории другого государства. В ходе консульской договорной практики последнего времени сформировались международно-правовые принципы, которые можно разделить на две группы: 1). общепризнанные принципы международного права и 2). отраслевые (специальные) принципы консульского права.

Ключевые слова: консульское право; консульские отношения; консульское учреждение; консульская служба; консульство; консульская защита; консульская деятельность; консульские конвенции.

Консульские отношения имеют огромное значение в жизни государства. Исторически консульские отношения были связаны прежде всего с международной торговлей и торговым мореплаванием. Долгое время они осуществлялись на основе международного обычая. В XI–XVI вв. почти все страны Европы имели своих консулов в иностранных государствах. В этот и более поздние периоды государства начинают заключать консульские договоры. Первоначально они заключались между христианскими странами и мусульманскими монархами, назывались «капитуляциями» и значительно увеличили влияние консулов. Генуя (1453 г.), Венеция (1454 г.), Франция (1535 г.) подписали капитуляцию с Турцией. По этим договорам их консулы в Турции получили

* Торшина Ольга Михайловна – аспирант кафедры международного права Дипломатической академии МИД России; Консульский департамент МИД России, 3-й секретарь. olya_torshina@mail.ru.

право гражданской и уголовной юрисдикции над своими гражданами¹. Так, в договоре Франции 1535 г. «Торговля и дружба между французским королем и турецким султаном» предусматривалось, что подданные обеих стран могут получать, продавать, обменивать и провозить по суше и морю из одной страны в другую страну товары всех видов. Лишь только консул «может вести судебные разбирательства и выносить приговоры во всех случаях по гражданским и уголовным делам, которые могут возникать между купцом и другими подданными короля»².

Первым шагом на пути кодификации консульского права явилась франко-испанская консульская конвенция, подписанная в Пардо в марте 1769 г. В 1681 г. был принят известный Торговый ордонанс, который в некоторой части все еще находится в силе, поскольку рассматривает основные вопросы организации, правового положения и деятельности консульств. В дальнейшем в ордонанс в 1778 и 1781 гг. были внесены изменения. В 1833 г. было принято несколько декретов, которые провели значительную правовую кодификацию консульских вопросов. Вся система законодательных актов легла в основу современной консульской службы Франции³.

В XVIII–XIX вв. росло число консульств, закреплялось их деление на штатные и нештатные, реформировались консульские службы, принимались консульские уставы, совершенствовались консульские отношения на основе двусторонних консульских конвенций.

Консулы долгое время рассматривались как выборные или назначенные государством советники и помощники, призванные оказывать на территории иностранного государства помощь и содействие отечественным купцам и другим частным лицам или организациям. За ними практически не признавалось какого-либо качества представительства интересов своего государства как такового⁴.

Исторические особенности развития консульских отношений и в настоящее время продолжают определять некоторую их специфику. В некоторых государствах дипломатическая и консульская службы

¹ Бобылев К.В., Зубков Н.Г. Основы консульской службы. М.: Международные отношения, 1986. С. 15.

² Ильин Б.Д. Основные тенденции в развитии консульского права. М.: Юрид. лит., 1969. С. 8–9.

³ Ильин Б.Д. Указ.соч. С. 10.

⁴ Международное право: Учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М.: ТК Велби, Изд-во «Проспект», 2008. С. 600.

разделены и сотрудникам консульской службы присваиваются специальные консульские ранги, наименования которых, как правило, совпадают с наименованиями классов глав консульских учреждений: генеральные консулы, консулы, вице-консулы, консульские агенты. В СССР (РСФСР) консульская служба с 1918 г. была объединена с дипломатической, и работникам консульской службы с тех пор стали присваивать дипломатические ранги. Аналогичной практики после 1991 г. продолжает придерживаться и Россия.

СССР в середине 1920-х гг. стал инициатором введения в международную практику института «отдельских консульств», т.е. создания консульских отделов в составе дипломатических представительств. В настоящее время консульская практика знает два вида штатных консульских учреждений: консульские отделы дипломатических представительств и самостоятельные (отдельные) консульские учреждения.

С течением времени круг вопросов, входящих в компетенцию консульских учреждений, неуклонно расширялся, функции их приобретали все более многогранный характер. Консульские учреждения призваны содействовать развитию политических связей между государствами, экономических, торговых, а также научно-технических и культурных.

Консульские отношения являются одним из видов межгосударственных отношений, устанавливаемых главным образом в целях решения задач по защите государства, прав и законных интересов своих граждан и юридических лиц, находящихся или действующих на территории другого государства.

Для определения различий между дипломатическими и консульскими отношениями, цели и задачи которых во многом совпадают, за основу можно взять такой условный критерий: там, где политический характер действий государства выражен достаточно четко, будут присутствовать в основном дипломатические отношения, и, наоборот, где налицо интересы сугубо торгово-экономические, гуманитарные, научные, культурные и др., направленные на разрешение проблем административно-правового, технического характера и связанных с этим коллизий в процессе взаимоотношений государств, следует говорить о целесообразности использования консульских отношений⁵.

К середине XX в. сформировалась самостоятельная область международного права – консульское право. Совокупность конвенционных

⁵ Консульское право и консульская служба. Алма-Ата. 2000. С.37;

и обычных норм, определенных норм внутреннего законодательства государств по вопросам консульских отношений составляет основу консульского права⁶.

В обобщенном виде современным консульским правом следует считать совокупность международно-правовых принципов и норм, регулирующих межгосударственные отношения по таким вопросам, как установление и прекращение консульских отношений, организация и деятельность консульских учреждений, назначение и допущение консулов, консульские функции, а также иммунитеты и привилегии консульских учреждений и их должностных лиц⁷.

В современном консульском праве действуют четыре многосторонние консульские конвенции. Три из них носят региональный характер: Каракасская конвенция о консульских функциях 1911 г., Гаванская конвенция о консульских чиновниках 1928 г. и Европейская конвенция о консульских функциях, заключенная странами Совета Европы в Париже 11 декабря 1967 г. Универсальный характер имеет Венская конвенция о консульских сношениях 1963 г., которая вступила в силу 18 марта 1967 г., СССР ратифицировал ее 16 февраля 1989 г.

Большую роль в консульском праве играют двусторонние договоры и конвенции по консульским вопросам. Сейчас их число во всем мире достигает несколько тысяч. В настоящее время Россия участвует в 89 двусторонних консульских конвенциях⁸.

К источникам консульского права относятся также положения некоторых международных договоров, которые не посвящены исключительно консульским вопросам. Это прежде всего Венская конвенция о дипломатических сношениях 1961 г., международные договоры о правовой помощи, об урегулировании случаев двойного гражданства, договоры и соглашения по вопросам торговли и мореплавания и ряд других.

Основными нормативными правовыми актами, регламентирующими консульскую деятельность за рубежом в части, не противоречащей законодательству Российской Федерации, являются Консульский устав СССР 1976 г.⁹, а также Положение о Консульском учреждении

⁶ Ильин Ю.Д. Указ. соч. С. 95;

⁷ Смирнов Ю.М. Некоторые вопросы современного консульского права. Актуальные международно-правовые и гуманитарные проблемы. Выпуск VII. С. 102–103.

⁸ Международное право: Учебник. С. 600.

⁹ Утвержден Указом Президиума Верховного Совета СССР от 25 июня 1976 г. № 4146-IX. Ведомости ВС СССР. 1976. № 27. Ст. 404.

Российской Федерации 1998 г.¹⁰. Многие положения Консульского устава СССР перестали отвечать реалиям современных общественных отношений и соответствовать требованиям динамично развивающегося российского законодательства. Последние десятилетия внесли серьезные коррективы в основные направления работы российских консульских учреждений, что обусловило расширение консульских функций¹¹.

Существенным фактором актуализации правовой базы консульской деятельности является значительно возросшее количество граждан Российской Федерации, выезжающих за рубеж или проживающих там постоянно. Возникла необходимость в разработке нового Консульского устава. Принятие Консульского устава Российской Федерации позволит оптимизировать многие практические вопросы консульской деятельности: в частности, усовершенствовать порядок установления размера платы, взимаемой за совершение юридически значимых действий и оказание услуг консульскими учреждениями, активнее задействовать возможности института почетного консула, а также решить вопросы предоставления помощи в возвращении в Российскую Федерацию, в том числе материальной, гражданам, оказавшимся без средств к существованию за рубежом и т.д.

В ходе консульской договорной практики последнего времени сформировались международно-правовые принципы, которые лежат в основе установления, осуществления консульских отношений и выполнения консульских функций. Их можно разделить на две группы: 1) общие принципы международного права и 2) отраслевые (специальные) принципы консульского права.

Консульское право базируется на общепризнанных принципах международного права, которые распространяются на деятельность консульских учреждений. Эти принципы следующие.

1. Принцип всеобщего уважения прав человека. Многочисленные международные документы по правам человека дают основание говорить о том, что в современном международном праве имеется универсальная норма, в соответствии с которой государства обязаны уважать и соблюдать права человека для всех, без различия расы, пола, языка и религии. В консульской сфере этот принцип особенно важен, так как

¹⁰ Указ Президента Российской Федерации от 05.11.1998 № 1330 «Об утверждении положения о консульском учреждении Российской Федерации». Собрание законодательства РФ. 09.11.1998, № 45, Ст. 5509.

¹¹ Международное право: Учебник. С. 600.

защита прав человека за рубежом во многом зависит от эффективного функционирования органов консульской службы. Работники консульских учреждений ежедневно сталкиваются с проблемами своих граждан, репатриантов, беженцев, других уязвимых категорий людей, требующих особого внимания с позиций соблюдения прав человека.

В Конституции Российской Федерации 1993 г.¹², по сравнению с предшествующими Конституциями СССР, количество положений, имеющих непосредственное отношение к сфере деятельности консульской службы, значительно увеличилось (ст. 6, 27, 61, 62, 89). Особый интерес представляет ст. 61, в которой указывается, что «Российская Федерация гарантирует своим гражданам защиту и покровительство за ее пределами».

В двусторонних консульских отношениях важность этого принципа возрастает, так как он означает право представляемого государства осуществлять защиту прав и интересов своих граждан зарубежными органами, каковыми являются консульские заграничные учреждения. Этот принцип входит в число основных функций консульств. Как это следует практически из всех консульских конвенций, это одна из основных целей, для осуществления которых и учреждается консульское учреждение.

С другой стороны, указанный принцип налагает на государство пребывания обязательство уважать и обеспечивать соблюдение прав иностранных граждан на своей территории в соответствии со своим законодательством, международными договорами и международными стандартами в области прав человека. В современном консульском праве этот принцип нашел отражение в Венской конвенции о консульских сношениях 1963 г., Европейской конвенции о консульских функциях 1967 г. и практически во всех двусторонних консульских конвенциях Российской Федерации.

Вместе с этим следует отметить, что в международном праве действует институт дипломатической и консульской защиты, который является составной частью принципа всеобщей защиты прав человека.

Дипломатическая защита – защита, которую в соответствии с международным правом по соответствующим каналам государство оказывает своим гражданам в целях обеспечения или восстановления их прав и интересов, нарушенных иностранным государством. В широком смысле слова к дипломатической защите относят также консульскую

¹² Конституция Российской Федерации. «Российская газета», 12 дек. 1993 г.

защиту, которая состоит в обеспечении консульскими учреждениями защиты прав и интересов граждан представляемого государства посредством использования местных средств правовой защиты и обращения к местным властям государства пребывания¹³.

Дипломатическая защита граждан за рубежом является одним из важнейших институтов современного международного права¹⁴. Дипломатическая защита – это термин, который иногда употребляется в широком смысле. Он совсем не означает, что именно дипломатическое представительство как таковое должно оказывать защиту. Как правило, на практике оказание защиты гражданам представляемого государства обычно является консульской функцией, и только в особо серьезных и политически значимых случаях соответствующие действия по защите граждан осуществляются от имени дипломатического представительства в целом.

В международной практике употребляют оба термина: «консульская защита» и «дипломатическая защита», понимая под последней защиту, оказываемую непосредственно дипломатическим представительством своим гражданам или юридическим лицам в соответствии с нормами международного права, если вопрос принимает политическую остроту. Если сопоставлять оба эти термина, то следует признать, что консульская защита – защита прав, имущественных интересов, направленная на защиту отдельных лиц или группы лиц; дипломатическая защита – защита по широкому кругу вопросов, представляет собой рассмотрение и решение более крупных вопросов. Однако если консульская защита не достигла необходимых результатов, она перерастает в дипломатическую защиту в прямом смысле, которая может осуществляться не только дипломатическим представительством, но и ведомством иностранных дел, главой правительства и даже главой государства. Так, в 1996 г. спецслужбы США необоснованно арестовали приехавшего в Нью-Йорк бывшего сотрудника КГБ СССР В. Галкина, обвиняя его в шпионаже. После того как дипломатическая защита на консульском уровне не дала результата, глава Правительства России В.С. Черномырдин переговорил по телефону с вице- президентом США А. Гором. Российский гражданин был освобожден, и судебное преследование прекращено¹⁵.

¹³ Словарь международного права. М.: Межд. отношения, 1986. С. 93–94.

¹⁴ Елифанов В.В. Правовые аспекты дипломатической защиты физических и юридических лиц. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М, 1996.

¹⁵ Лукашук И.И. Международное право. Особенная часть. М.: БЕК, 1998. С. 18.

Оказывая своему гражданину дипломатическую и консульскую защиту, государство добивается выполнения государством пребывания своих международных обязательств и своего национального законодательства в отношении иностранцев¹⁶.

2. Принцип суверенного равенства государств – общепризнанный принцип международного права, означающий, что все государства юридически равны между собой в качестве суверенных независимых участников международного общения, пользуются одинаковыми правами и несут одинаковые обязанности. Данный принцип лежит в основе современных международных отношений и тесно связан с другими принципами международного права – принципом невмешательства, принципом добросовестного выполнения международных обязательств, принципом сотрудничества между государствами. Он закреплен в Уставе ООН, Декларации о принципах международного права 1970 г., Заключительном акте СБСЕ 1975 г. и др.

В современном консульском праве в качестве общепризнанного этот принцип зафиксирован в Венской конвенции о консульских сношениях 1963 г. и практически во всех двусторонних консульских конвенциях.

3. Принцип невмешательства во внутренние дела государств – один из основных принципов современного международного права. Он вытекает из суверенитета государств и принципа суверенного равенства государств; закреплен в Уставе ООН, Декларации о принципах международного права 1970 г., Заключительном акте СБСЕ 1975 г., Декларации о недопустимости вмешательства во внутренние дела государств, об ограждении их независимости и суверенитета 1963 г., Декларации о недопустимости интервенции и вмешательства во внутренние дела других государств 1981 г. В соответствии с данным принципом ни одно государство или группа государств не имеют права вмешиваться прямо или косвенно по какой бы то ни было причине во внутренние дела другого государства.

В консульском праве этот принцип нашел отражение в Венской конвенции о консульских сношениях 1963 г., Европейской конвенции о консульских функциях 1967 г., двусторонних консульских конвенциях.

¹⁶ Подробнее о консульской защите см.: Смирнов Ю.М. Некоторые вопросы современного консульского права. Актуальные международно-правовые и гуманитарные проблемы. Сборник статей. ДА МИД России. 2007. Выпуск VII. С. 106–109.

4. Принцип сотрудничества между государствами. В соответствии с данным принципом государства обязаны сотрудничать друг с другом независимо от различий их политических, экономических и социальных систем в различных областях международных отношений. Он закреплен в Уставе ООН (п. 3 ст. 1), Декларации о принципах международного права 1970 г., Заключительном акте СБСЕ 1975 г., Венской конвенции о консульских сношениях 1963 г., Европейской конвенции о консульских функциях 1967 г. и во всех двусторонних конвенциях.

В современном консульском праве этот принцип зафиксирован в качестве общепризнанного, так как практически во всех консульских конвенциях содержится положение о содействии развитию торговых, экономических, культурных, научных и других связей между представляемым государством и государством пребывания в целях укрепления развития делового и взаимовыгодного сотрудничества государств.

5. Принцип добросовестного выполнения международных обязательств – императивный принцип международного права, в силу которого действительное международное обязательство, независимо от его характера и источников (договоры, обычаи, обязательные постановления международных органов, односторонние акты), подлежит добросовестному выполнению. Данный принцип закреплен в Уставе ООН, Декларации о принципах международного права 1970 г., Заключительном акте СБСЕ 1975 г. Главной его составной частью является принцип добросовестного выполнения международных договоров, который имеет свое самостоятельное значение. В консульском праве это означает обязанность государств действовать в строгом соответствии со своими обязательствами, вытекающими из Венской конвенции о консульских сношениях 1963 г., Европейской конвенции о консульских функциях 1967 г., двусторонних консульских конвенций (договоров) и других соглашений государств, касающихся в той или иной степени консульских вопросов.

6. Принцип взаимности. В соответствии с этим принципом страна пребывания предоставляет юридическим и физическим лицам аккредитующего государства права, льготы и привилегии при условии, что юридические и физические лица государства пребывания будут пользоваться такими же правами, льготами и привилегиями в партнерском иностранном государстве. Этот принцип нашел свое закрепление в двусторонних консульских договорах, конвенциях и соглашениях – без учета взаимных прав и обязанностей не может быть равноправного

соглашения. Международные договоры, заключенные в нарушение принципов взаимности выгод и обязательств и равноправия, признаются противоправными.

Особенно широко принцип взаимности применяется в международном экономическом праве, где под взаимностью понимается предоставление определенного режима иностранным физическим и юридическим лицам (национального или режима наибольшего благоприятствования). Различают два вида взаимности: материальную и формальную. Под материальной взаимностью понимается предоставление (в соответствии с международным договором) иностранным физическим и юридическим лицам тех же конкретных прав, которыми пользуются в данном иностранном государстве отечественные граждане и юридические лица. При формальной взаимности иностранным физическим и юридическим лицам предоставляются те права, которые вытекают из местного законодательства и которыми также пользуются местные физические и юридические лица¹⁷.

Право защиты государством собственных граждан за границей закреплено во множестве двусторонних договоров государств, а также в таких многосторонних международных документах, как: Гаагская конвенция по вопросам гражданского процесса от 1 марта 1954 г.; Венская конвенция о дипломатических сношениях от 18 апреля 1961 г.; Венская конвенция о консульских сношениях от 24 апреля 1963 г.

Принцип взаимности является основой дипломатических и консульских отношений и поэтому широко применяется в дипломатической и консульской практике, в последнем случае он служит основой для деятельности консульских учреждений. Это касается защиты прав и интересов своих граждан и юридических лиц в случае нарушения государством пребывания правил определенного режима, предоставленного им в договорном порядке (например, установление дискриминационных требований к выдаче виз, повышение таможенных пошлин, арест морских судов и т.п.). В таком случае прямая обязанность консульских должностных лиц – добиться восстановления нарушенных прав посредством консульской или дипломатической защиты. Если такой способ не приносит результата, то наступает возможность или необходимость применения реторсии со стороны представляемого государства.

¹⁷ Соловьев Э.Я. Основы консульского права: Учебное пособие, М.: Ось-89, 2005. С. 7.

Принцип взаимности наиболее наглядно показывает связь консульского права с международным экономическим и частным правом. Некоторые авторы включают реторсию в число общих принципов международного права¹⁸. Применение реторсии наступает только в случае нарушения принципа взаимности и зависит от волеизъявления «потерпевшего» государства, которое может применить реторсию, а может и не применить¹⁹.

Иногда принятие ответных мер носит характер репрессалий. Под репрессалией в современном международном праве понимаются индивидуальные правомерные принудительные действия государства, содержащие элементы репрессии и предпринимаемые в ответ на наносящие ему моральный или материальный ущерб действия другого государства, осуществляемые последним в нарушение норм международного права. Цель репрессалий – заставить государство-нарушитель прекратить незаконные действия, возместить ущерб и предотвратить повторение подобных актов в будущем²⁰. Репрессалии следует отличать от случаев, когда государства применяют в своих отношениях принцип взаимности²¹.

Если возникает вопрос о применении реторсий или репрессалий, то решение данного вопроса относится к сфере деятельности органов, осуществляющих дипломатические сношения, или ведомства иностранных дел.

7. Принцип недискриминации вытекает из принципа суверенного равенства государств. Он предусматривает, что для юридических и физических лиц представляемого государства устанавливаются такие же права, как и для юридических и физических лиц любого другого иностранного государства, находящихся в стране пребывания.

В консульской практике иногда возникают ситуации, когда государство пребывания, стремясь уклониться от предоставления на основе взаимности дополнительных прав иностранному консульскому учреждению, ссылается на принцип недискриминации, который предполагает обязанность страны пребывания обеспечить равный статус

¹⁸ Плотникова О.В. Консульские отношения и консульское право. М.: НОРМА – ИНФРА, 1998. С. 7–8; Дипломатическая служба. М.: РОССПЭН, 2002. С. 90.

¹⁹ Подробнее об этом см.: Богуславский М.М. Международное частное право. М.: Юристъ, 2002. С. 56–59.

²⁰ Левин Д.Б. Международное право и сохранение мира. М., 1971. С. 61–73.

²¹ Подробнее о реторсиях и репрессалиях см.: Международное право / Под ред. В.И. Кузнецова М.: Юристъ, 200. С. 354–356.

консульским представителям всех стран. В таких случаях предпочтение отдается принципу взаимности (ст. 72 Венской конвенции).

В любом случае консульские учреждения Российской Федерации обязаны строго следить за тем, чтобы российским гражданам и юридическим лицам была обеспечена возможность пользоваться всеми правами, предусмотренными законодательством страны пребывания, международными договорами и обычаями. В силу этого принципа не должна допускаться дискриминация как в области торгово-экономических отношений между различными странами, так и в отношении правового положения иностранных юридических лиц и граждан по причине принадлежности данного государства к той или иной правовой системе или иного отличительного признака. По содержанию принцип недискриминации в чем-то совпадает с принципом (режимом) наибольшего благоприятствования. Как тот, так и другой предусматривают, что для юридических и физических лиц одного государства устанавливаются такие же права, как и для юридических и физических лиц соответствующего иностранного государства, находящихся в стране пребывания.

Но принцип наибольшего благоприятствования все же отличается от принципа недискриминации. Если в силу принципа недискриминации каждое государство имеет право требовать от других государств условий таких же, какими пользуются все государства, то есть общих и одинаковых для всех, то в силу принципа наибольшего благоприятствования создаются более привилегированные, благоприятные условия. Принцип наибольшего благоприятствования всегда устанавливается в договорном порядке, принцип недискриминации не нуждается в договорном оформлении²².

Принципы и нормы, которые регулируют узкие вопросы, относящиеся к отдельным отраслям международного права и международных отношений, принято считать отраслевыми или специальными.

Некоторые авторы считают, что к специальным или отраслевым принципам консульского права, регулирующим консульские отношения, можно отнести и еще некоторые²³. В частности, О.В. Плотникова называет их «основные частные принципы» и описывает следующим образом: а) установление дипломатических отношений между госу-

²² Богуславский М.М. Указ. соч. С. 54–56; Я. Броунли. Международное право. Книга вторая. М.: Прогресс, 1977. С. 299–302.

²³ Плотникова О.В. Указ. соч. С. 5–6.

дарствами означает и установление консульских отношений, если не оговорено особо (п. 2 ст. 2) (неточно, так как в этой статье Венской конвенции говорится: «Согласие, данное на установление дипломатических отношений между двумя государствами, означает, если не оговорено, согласие на установление консульских сношений»); б) консульские отношения могут устанавливаться и поддерживаются и при отсутствии дипломатических отношений (ст. 2); (такого положения в указанной статье нет); в) разрыв дипломатических отношений между странами не ведет к разрыву консульских отношений, если иное не оговорено особо (неточно, в Венской конвенции говорится: «Разрыв дипломатических отношений не влечет за собой *ipso facto* разрыва консульских отношений») и т.д.

Приведенные О.В. Плотниковой положения статей Венской конвенции в большинстве своем текстуально являются неточными, но, несмотря на это, их вернее всего следует отнести к специальным нормам консульского права. Среди специальных норм выделяют индивидуальные нормы, регулирующие международные отношения по какому-либо отдельному вопросу и не создающие постоянных правил международного поведения²⁴.

Как представляется, более точными по существу являются отраслевые (специальные) принципы консульского права, предложенные Ю.М. Смирновым в одной из его работ²⁵. В обобщенном виде они выглядят следующим образом:

1. Самостоятельность консульских отношений. Это объясняется в первую очередь тем, что Комиссия международного права ООН не сочла нужным ограничиться выработкой Конвенции о дипломатических сношениях, а приняла решение в 1949 г. подготовить проект статей Конвенции о консульских сношениях и иммунитетах. Конвенция о консульских сношениях, как известно, была принята на международной конференции ООН в Вене 24 апреля 1963 г.

Самостоятельный статус консульских отношений видится и в том, что прекращение дипломатических отношений не влечет за собой *ipso facto*, т.е. автоматического разрыва консульских отношений (п. 3 ст. 2 Венской конвенции о консульских сношениях 1963 г.). В 1957 г. были разорваны дипломатические отношения между ФРГ и Югославией. Этот факт не привел к разрыву консульских отношений – югославские

²⁴ Словарь международного права. М.: Межд. отношения, 1986. С. 234.

²⁵ Смирнов Ю. М. Указ. соч. С. 116–122.

консульства в Гамбурге и Мюнхене продолжали функционировать. В Белграде консульская служба ФРГ размещалась в посольстве Франции, которое взяло на себя защиту интересов ФРГ. В свою очередь консульская служба Югославии в Бонне разместилась в посольстве Швеции по тем же соображениям²⁶. В августе 2008 г. были разорваны дипломатические отношения между Грузией и Россией, однако консульские отношения сохранились.

Кроме того, как показывает практика, консульские отношения могут устанавливаться и поддерживаться и при отсутствии дипломатических отношений. Так, например, СССР и ЮАС (ныне ЮАР) состояли в 1942–1956 гг. в консульских отношениях, не имея отношений дипломатических. С введением против ЮАР санкций ООН они были прерваны и восстановлены в 1992 г. одновременно с установлением дипломатических отношений²⁷. До приема в ООН ГДР поддерживала консульские отношения со многими странами – Великобританией, Бирмой, Ганой, Гвинеей, Индией, Индонезией, Ираном, Йеменом, Камбоджей, Ливаном, Мали, ОАР, Суданом, Финляндией, Цейлоном и др.²⁸.

2. Тесная связь консульских отношений с дипломатическими отношениями. В соответствии с п. 2 ст. 2 Венской конвенции «согласие, данное на установление отношений между двумя государствами, означает, если иное не оговорено, согласие на установление консульских отношений». Кроме того, связь консульских и дипломатических отношений проявляется еще и в том, что, консульские привилегии и иммунитеты весьма значительно, если не максимально, приближаются к дипломатическим. Этой тенденции следовал, как правило, Советский Союз в договорной практике последних лет своего существования. Ныне ее старается придерживаться консульская практика Российской Федерации, особенно в отношениях со странами СНГ. Как справедливо отмечает Ю.Д. Ильин, «переход к полному личному иммунитету консульских должностных лиц представляет пока еще тенденцию, но объективная необходимость этого вполне очевидна...»²⁹.

²⁶ Ильин Ю. Д. Указ соч. С. 104.

²⁷ Дурденевский В.Н. Консульские конвенции и договоры Союза ССР 1957–1959 гг. // Советский ежегодник международного права. 1961. М.: АН СССР, 1962. С. 133–153. Международное право / Под ред. Ю.М. Колосова и Э.С. Кривчиковой. М.: Межд. отношения, 2001. С. 3–46.

²⁸ Курс международного права в шести томах. Т. 4. М.: Наука, 1968. С. 82.

²⁹ Ильин Ю.Д. Указ.соч. С.140–141.

Некоторые ученые высказывают точку зрения, что консульские отношения между государствами, сохраняя их самостоятельный характер, являются вместе с тем в большинстве случаев составной частью отношений дипломатических³⁰. Дипломатические представительства действуют и на функциональной основе, и на представительской. А вот за консульскими учреждениями нередко отрицается представительский характер, и считается, что они действуют только на функциональной основе³¹.

Однако нельзя отрицать тот факт, что в настоящее время наблюдается некоторая тенденция к должному учету представительских аспектов деятельности консульских учреждений. Происходит расширение привилегий и иммунитетов консульских должностных лиц. Договорная практика Российской Федерации развивается как в отношении личной неприкосновенности, так и иммунитетов консульских должностных лиц в направлении приближения и приравнения их правового статуса к положению дипломатических агентов.

Можно констатировать, что в Консульских конвенциях Российской Федерации с Азербайджаном, Узбекистаном, Грузией, Туркменистаном, Казахстаном иммунитет от юрисдикции государства пребывания консульских должностных лиц практически совпадает с иммунитетом от юрисдикции дипломатических агентов, предусмотренным ст. 31 Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 г. В Консульской конвенции РФ с Украиной 1993 г. в ст. 36 записано: «Консульские должностные лица пользуются дипломатическими привилегиями и иммунитетами в полном объеме как дипломатические агенты в соответствии с положениями Венской конвенции о дипломатических сношениях от 16 апреля 1961 года».

3. Функциональный характер консульских иммунитетов. Этот принцип вытекает из положений Венской конвенции о консульских сношениях 1963 г. и многих двусторонних консульских конвенций, заключенных Российской Федерацией с иностранными государствами. В этих положениях говорится о том, что консульские должностные лица и консульские служащие не подлежат юрисдикции судебных или административных органов государства пребывания в отношении действий, совершаемых ими при выполнении консульских функций (ст. 43 Венской

³⁰ Соловьев Э.Я. Указ. соч. С. 7. Международное право / Под ред. Ю.М. Колосова и Э.С. Кривичиковой. С. 343.

³¹ Международное право: Учебник. М, 2008. С. 600.

конвенции). Другими словами, предоставление служебного (функционального) иммунитета означает, что лицо, пользующееся им, освобождается от уголовной, гражданской и административной юрисдикции государства пребывания в отношении действий, совершенных при исполнении служебных обязанностей. Если же правонарушение совершено не при исполнении служебных обязанностей, данное лицо может быть привлечено к ответственности.

Личная неприкосновенность консульских должностных лиц также имеет ограниченный характер: они не подлежат ни аресту, ни предварительному заключению иначе как на основании постановлений компетентных судебных властей в случае тяжких преступлений. В иных случаях они не могут быть заключены в тюрьму и не подлежат другим формам ограничения свободы иначе как во исполнение вступивших в силу судебных решений (ст. 41 Венской конвенции).

4. Наличие института почетных консулов. В Венской конвенции 1963 г. этому институту посвящена глава III, которая называется «Режим, применяемый к почетным консульским должностным лицам и консульским учреждениям, возглавляемым такими должностными лицами». В ст. 58–68 этой главы раскрывается международно-правовой статус почетного консула, который весьма близок к статусу штатного консула. Многие двусторонние консульские конвенции Российской Федерации содержат статью, предусматривающую использование в консульских отношениях между участниками конвенций института почетных консулов.

5. Содействие развитию торгово-экономических связей между представляемым государством и государством пребывания. С прекращением существования Советского Союза данный принцип приобрел в консульских отношениях государств – членов СНГ особую актуальность, так как до этого вопросы развития торгово-экономических отношений входили в компетенцию внешнеэкономических ведомств СССР.

В Венской конвенции о консульских сношениях 1963 г. этот принцип закреплен в качестве одной из основных функций консульских учреждений.

Практически во всех консульских конвенциях, заключенных Россией с иностранными государствами, дословно воспроизводятся положения ст. 5 Венской конвенции о консульских сношениях 1963 г. Кроме того, такое положение нашло закрепление и в российском законодательстве.

Изменение консульско-правовых норм, являющихся обоснованным результатом такого развития, происходит в настоящее время главным образом на базе двусторонних конвенций, а основные нормы и принципы, заложенные в Венской конвенции о консульских сношениях 1963 г., остаются практически неизменными. Такое положение представляется вполне оправданным, поскольку именно двусторонние консульские конвенции и договоры, в которых максимально учитываются интересы сторон, являются сегодня базой совершенствования консульских связей и прогрессивного развития договорной консульской практики, как это предусматривает ст. 73 Венской конвенции 1963 г.

Значительное расширение и интенсификация в последние годы международных связей Российской Федерации в политической, экономической, культурной областях требуют соответствующего обеспечения со стороны консульской службы Российской Федерации. В настоящее время на территории Российской Федерации действуют более 80 консульств иностранных государств. Помимо консульств соответствующие функции исполняют 147 консульских отделов посольств, а также 78 почетных консульских должностных лиц иностранных государств, среди которых более половины имеют гражданство Российской Федерации. Российская дипломатическая служба представлена за границей 234 генеральными консульствами, консульствами и консульскими отделами посольств. Совсем недавно, в 2008 г., было открыто Посольство России в Парагвае.

Кроме того, Россия начала активно использовать институт почетного консула в начале 1990-х годов, когда по ряду объективных причин правительством страны были приняты решения о закрытии значительного числа консульских учреждений. В настоящее время Российская Федерация представлена за рубежом уже 82 почетными консулами. С большой долей уверенности можно предположить, что развитие туризма, экономического и культурного сотрудничества с зарубежными странами неизбежно приведет к расширению сети почетных консулов России.

Предпринимаются усилия по введению упрощенного порядка выдачи виз для широкого круга иностранных граждан, прибывающих в Россию с деловыми, культурными, научно-техническими, спортивными и частными целями из стран, не представляющих миграционной опасности. Так, завершены переговоры о заключении соответствующих соглашений с рядом европейских государств, не являющихся

участниками подписанного 25 мая 2006 г. Соглашения между Российской Федерацией и Европейским сообществом об упрощении выдачи виз гражданам Российской Федерации и Европейского союза (Дания, Исландия и Норвегия). Кроме того, Соглашение с Европейским сообществом о визовых упрощениях позволило перевести в практическую плоскость диалог по поэтапному переходу к безвизовым поездкам граждан России и Евросоюза.

Одним из приоритетных направлений консульской деятельности является противодействие нелегальной иммиграции.³² В ближайшем будущем особое значение в данной области приобретет, по нашему мнению, относительно новый для отечественной правовой практики институт реадмиссии. Он призван обеспечить прием, возврат и транзит иностранцев, пребывающих в стране с нарушением действующего законодательства. Этапной вехой на данном направлении стало вступление в силу соглашения с Европейским сообществом о реадмиссии. В 2008 г. подписаны реадмиссионные соглашения с Украиной, Данией, Норвегией, Исландией и т.д.

Главным приоритетом внешней политики Российской Федерации в сфере международных экономических отношений продолжает оставаться содействие развитию национальной экономики, которое в условиях глобализации невозможно без широкого включения России в систему мирохозяйственных связей³³.

За минувшие 10–15 лет резко возросли объемы экономического взаимодействия России с внешним миром, что, естественно, увеличило поток выездов российских предпринимателей и технических специалистов, а также их иностранных коллег в нашу страну.

Изменения в характере и содержании международных отношений в последние годы в современном мире неизбежно накладывают свой отпечаток и на консульские отношения между государствами, вносят коррективы в современное консульское право и его принципы.

Таким образом, можно утверждать, что консульское присутствие Российской Федерации практически во всех регионах мира усиливается. Это является дополнительной гарантией энергичного развития социальных, экономических, гуманитарных связей нашей страны с зарубежными государствами.

³² Дипломатический вестник. Ежегодник-2007. 525 с.

³³ Дипломатический вестник. Ежегодник – 2007. 526 с.

Библиографический список

- Бобылев К.В., Зубков Н.Г., Основы консульской службы. М.: Международные отношения, 1986. 320 с.
- Богуславский М.М. Международное частное право. М.: ЮРИСТЪ, 2002. 300 с.
- Брунли Я.. Международное право. Книга вторая. М.: Прогресс, 1977. 407 с.
- Дипломатический вестник. Ежегодник – 2007. Внешняя политика России в документах МИД России / Отв.ред. – сост. А.А. Сазонов. М.: Научная книга, 2008. 649 с.
- Дипломатическая служба. М.: РОССПЭН, 2002. 546 с.
- Дурденевский В.Н. Консульские конвенции и договоры Союза ССР 1957–1959 гг. // Советский ежегодник международного права 1961. М.: АН СССР, 1962. С. 133–153;
- Ильин Б.Д. Основные тенденции в развитии консульского права. М.: Юрид. литература, 1969. 151 с.
- Епифанов В.В. Правовые аспекты дипломатической защиты физических и юридических лиц. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М, 1996.
- Консульское право и консульская служба. Алма-Ата, 2000. 364с.
- Курс международного права в шести томах. Т. 4. М.: Наука, 1968. 433 с.
- Левин Д.Б. Международное право и сохранение мира. М., 1971. С. 257 с. 12.
- Колосов Ю.М. Ответственность в международном праве. М., 1975. 100 с.
- Лукашук И.И. Международное право. Особенная часть. М.: БЕК, 1998. 487 с.
- Международное право / Под ред. Ю.М. Колосова и Э.С. Кривчиковой. М.: Межд. отношения, 2001. 407 с.
- Международное право / Под ред. В.И. Кузнецова. М.: ЮРИСТЪ, 2001. 700 с.
- Международное право: Учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. 832 с.
- Плотникова О.В. Консульские отношения и консульское право. М.: НОРМА – ИНФРА, 1998, 112 с.
- Смирнов Ю.М. Некоторые вопросы современного консульского права. Актуальные международно-правовые и гуманитарные проблемы. Сборник статей. ДА МИД России. 2007. Выпуск VII. С. 102–103.
- Соловьев Э.Я. Основы консульского права. Учебное пособие, М.: Ось-89, 2005. 160 с.

Consular Law Trends

(Summary)

*Olga M. Torshina**

Over time, the range of issues within the competence of consular institutions has been steadily expanding, and their functions have increasingly become more and more comprehensive. Nowadays, consular institutions are designed to facilitate development not only of economic and business but also scientific, technical, cultural, and in some instances political ties between states. Consular relations are a type of international relations which are primarily established to protect states, the rights and legitimate interests of their citizens and legal entities that happen to be or act in the territory of other countries. Recently, in the course of consular treaty practice, international legal principles have been formed to regulate establishment and performance of consular relations and functions. They can be divided into two groups: 1) general principles of international law and 2) branch (specialized) principles of consular law.

Key words: consular law; consular relations; consular post; consular service; consular agency; consular protection; consular affairs; consular convention.

* Olga M. Torshina – post-graduate student of the Chair of International law, Diplomatic Academy MFA Russia; Third secretary of the Consular Department of The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation. olya_torshina@mail.ru.

ХРОНИКА

Кафедре международного права – 60 лет. Научно-практическая конференция в МГИМО – «Россия и пути решения современных международно-правовых вопросов»

*Иванов Д.В.**

*Тарасьянц Е.В.***

В декабре 2008 г. кафедре международного права МГИМО (Университета) МИД России исполнилось 60 лет. В связи с этим в Университете прошла Научно-практическая конференция «Россия и пути решения современных международно-правовых вопросов». Конференция была приурочена также к 60-летию Всеобщей декларации прав человека 1948 г. и 50-летию Женевских конвенций по морскому праву 1958 г.

В своем вступительном слове ректор МГИМО (У) академик РАН А.В. Торкунов поздравил профессорско-преподавательский состав кафедры международного права, участников конференции, всех юристов-международников, окончивших МГИМО, с 60-летним юбилеем кафедры. Обращено внимание на важность реалистичного понимания системы современного международного права – не как статичного свода норм, а динамично изменяющегося соотношения правовых шагов одних государств и реакции на эти шаги других.

Министр иностранных дел Российской Федерации С.В. Лавров направил участникам конференции приветствие, в котором обращено

* Иванов Дмитрий Владимирович – к.ю.н., доцент кафедры международного права МГИМО (У) МИД России, prof.ivanovdv@tochka.gg.

** Тарасьянц Елена Валерьевна – аспирант кафедры международного права МГИМО (У) МИД России, yelenavt@rambler.ru.

внимание на актуальность обсуждаемых на ней вопросов, подчеркнут высокий профессионализм юристов-международников – выпускников кафедры международного права МГИМО. Министр назвал кафедру одним из ведущих международно-правовых исследовательских центров страны.

В адрес ректора МГИМО (У), кафедры международного права поступили поздравления с юбилеем от многих вузов и научно-исследовательских учреждений страны.

В работе конференции приняли участие известные специалисты по международному праву, политики, руководители департаментов Министерства иностранных дел России, аспиранты правовых кафедр МГИМО (У).

В выступлении заместителя министра иностранных дел Российской Федерации А.В. Яковенко было отмечено, что повестка дня конференции является актуальной и востребованной и перекликается с историей современного международного права в свете юбилеев Всеобщей декларации прав человека и Женевских конвенций по морскому праву.

В докладе директора Правового департамента МИД, члена Комиссии международного права ООН Р.А. Колодкина «Вопросы международного права в практической деятельности МИД России» были освещены современные проблемы практического применения международного права, включая проблемы пиратства, международной правосубъектности (в частности, статуса ОБСЕ), признания государств (особенно применительно к ситуации в Косово, Южной Осетии и Абхазии), правопреемства, режима Каспийского моря, отмечена современная роль Женевских морских конвенций 1958 г.

Первый заместитель Председателя Комитета по международным делам Государственной думы Российской Федерации Чрезвычайный и Полномочный Посол Ю.А. Квицинский в докладе «Кризисные ситуации и новая доктрина правового обеспечения внешней политики России» проанализировал современную российскую внешнюю политику, высказав ряд критических замечаний.

Директор ДСПЧ МИД России О.С. Мальгинов выступил с сообщением «ООН и современные проблемы соблюдения прав человека». Подчеркнуты два измерения Всеобщей декларации прав человека (правовое и политическое), охарактеризована деятельность новых органов ООН по защите прав человека.

Заведующий кафедрой международного права Дипломатической академии МИД России проф. А.А. Ковалев в своем докладе «Принцип самоопределения народов и принцип территориальной целостности: обзор научно-правовых оценок и обобщений» рассказал об организованном в Дипломатической академии МИД России круглом столе, на котором были затронуты вопросы соотношения принципа самоопределения народов и принципа территориальной целостности; проблема сепаратизма и угроз территориальной целостности России.

В ходе выступления президента Российской ассоциации международного права, заведующего кафедрой международного права Российского университета дружбы народов проф. А.Я. Капустина на тему «Европейский союз: современные международно-правовые вопросы» были рассмотрены вопросы глобализации, проблемы применения Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г., а также правовые аспекты конфликтов в Южной Осетии и Абхазии.

В ходе дискуссии на конференции уточнялась правовая основа применения силы в международных отношениях, давались международно-правовые оценки конфликта Южной Осетии и Абхазии с Грузией, соотношения международной защиты прав человека и международного гуманитарного права, других актуальных международно-правовых проблем.

С заключительным словом на конференции выступил заведующий кафедрой международного права МГИМО (У) проф. А.Н. Вылегжанин. Он, в частности, поздравил проф. А.Я. Капустина с избранием президентом Российской ассоциации международного права, а проф. Ю.М. Колосова – вице-президентом этой ассоциации. Привлечено внимание к росту состязательности международно-правовых доктрин, проблеме долгосрочного финансового обеспечения фундаментальных международно-правовых исследований в России, повышению научно-го уровня дискуссий и публикаций по международному праву.

ЮБИЛЕЙ

Юбилей Е. Г. Моисеева

23 марта 2009 года исполнилось 70 лет доктору юридических наук, профессору кафедры международного права Московской государственной юридической академии Евгению Григорьевичу Моисееву.

Е.Г. Моисеев родился в деревне Овсянниково Владимирской области. После окончания средней школы учился в техническом училище при заводе «Точмаш» в городе Владимире, затем два года работал слесарем-инструментальщиком на том же заводе. Отслужил срочную службу в рядах Советской Армии в ГСВГ, два года был оперуполномоченным Владимирского городского отдела милиции.

Одновременно учился во Всесоюзном юридическом заочном институте (ВЮЗИ), который окончил в 1969 году. В том же году поступил в аспирантуру Института государства и права Академии наук СССР, где в мае 1972 года защитил кандидатскую диссертацию по проблемам обеспечения безопасности морских ядерных судов. Несколько лет преподавал международное право на юридическом факультете Калининградского государственного университета, где получил ученое звание доцента.

С 1972 по 1974 годы – инструктор Суздальского райкома КПСС, с декабря 1975 по апрель 1991 гг. – лектор, руководитель лекторской группы Калининградского обкома КПСС. Направлялся в длительные командировки на транспортные и рыболовные суда в различные акватории Мирового океана, в том числе в Северо-Западную и Юго-Западную части Атлантики.

Эти страницы биографии юбиляра говорят о том, что прежде чем стать ученым-международником, он прошел большую практическую школу, накопил солидный производственный и жизненный опыт,

который помог ему лучше ориентироваться в сложных вопросах на последующем пути ученого-юриста.

С апреля 1991 года Е.Г. Моисеев является доцентом, а с 2004 года – профессором кафедры международного права Московской государственной юридической академии (МГЮА). В 2002 году защитил докторскую диссертацию по международно-правовым проблемам деятельности Содружества Независимых Государств. С 2005 года – заместитель заведующего кафедрой международного права МГЮА.

Е.Г. Моисеев известен в среде юристов-международников как ученый, который одним из первых начал разрабатывать международно-правовые проблемы создания и деятельности СНГ. Им написан ряд учебных пособий и монографий, в том числе: «Правовой статус Содружества Независимых Государств». Учебное пособие. 1995; «Основы государства и права». Учебное пособие для абитуриентов. 1996; «Международно-правовые основы сотрудничества стран СНГ». Учебное пособие. 1997; «Десятилетие Содружества: Международно-правовые аспекты деятельности СНГ». 2001; Россия в современном мире: международно-правовые и внешнеполитические аспекты. Кн. I. 2002.

В соавторстве с К.А. Бекашевым написаны: «Таможенное право». Учебное пособие, 2003; Таможенное право. Учебник. 2006; Международное публичное право в вопросах и ответах. Учебное пособие. 2005. Юбиляр является членом авторского коллектива учебника «Международное публичное право», выдержавшего пять изданий. Совместно с К.А. Бекашевым разработал типовую программу для юридических ВУЗов «Международное право», утвержденную Министерством образования РФ в 2007 г. Всего им опубликовано около сотни различных научных, учебных и методических работ.

Е.Г. Моисеев – член трех диссертационных ученых советов: в МГЮА, Институте государства и права РАН, Институте сравнительного законодательства при Правительстве Российской Федерации. Избран членом исполкома Российской ассоциации международного права. Евгений Григорьевич активно участвует в ежегодных собраниях Российской ассоциации международного права, где регулярно выступает с докладами или научными сообщениями.

На кафедре международного права МГЮА Е.Г. Моисеев разработал ряд актуальных спецкурсов, в том числе «Право СНГ», «Роль международного права в управлении международными отношениями». Эти курсы востребованы большим числом студентов как международно-

правовой, так и других специализаций МГЮА и Первого Московского юридического института.

Е.Г. Моисеев разработал учебно-методический комплекс по курсу «Таможенное право», по которому читает лекции и ведет практические занятия. В настоящее время работает над комментарием Таможенного кодекса Российской Федерации и третьим изданием учебника для ВУЗов «Таможенное право».

Под научным руководством Е.Г. Моисеева защищены 7 кандидатских диссертаций, в том числе одна – аспирантом из Китайской Народной Республики. Регулярно приглашается в качестве оппонента по докторским и кандидатским диссертациям по специальности 12.00.10 (Международное право. Европейское право).

Профессор Моисеев Е.Г. – отзывчивый, добрый, порядочный человек. Надежный товарищ. Стремится помочь и поддержать коллег в трудную минуту.

Награжден юбилейными медалями «20 лет победы в Великой Отечественной войне 1941-1945 гг.» и «50 лет советской милиции».

У Евгения Григорьевича дружная семья. Он воспитал трех дочерей, имеет внуков. Постоянно поддерживает отличную спортивную форму. Любит и ценит движение, зимой катается на лыжах, летом – на велосипеде. До сих пор отлично играет в волейбол, настольный теннис. В этом отношении является замечательным примером для своих коллег.

Друзья, товарищи и коллеги поздравляют Евгения Григорьевича Моисеева с юбилеем, желают ему крепкого здоровья, успехов в преподавательской и научной деятельности, радости в семейной жизни, всего самого доброго!

Е.Г. Моисеев и кафедра международного права МГЮА благодарят всех, кто прислал поздравления и искренние пожелания юбиляру по случаю дня его рождения.

К.А. Бекашев,
заведующий кафедрой
международного права МГЮА,
член редколлегии журнала

ДОКУМЕНТЫ

Федеральный закон «О ратификации Соглашения о порядке оперативного развертывания, применения и всестороннего обеспечения Коллективных сил быстрого развертывания Центральноазиатского региона коллективной безопасности»

Принят
Государственной Думой
20 марта 2009 года

Одобен
Советом Федерации
25 марта 2009 года

Ратифицировать Соглашение о порядке оперативного развертывания, применения и всестороннего обеспечения Коллективных сил быстрого развертывания Центральноазиатского региона коллективной безопасности, подписанное в городе Минске 23 июня 2006 года.

Президент
Российской Федерации
Д. МЕДВЕДЕВ

Москва, Кремль
5 апреля 2009 года
N 49-ФЗ

Соглашение о порядке оперативного развертывания, применения и всестороннего обеспечения Коллективных сил быстрого развертывания Центральноазиатского региона коллективной безопасности

(г. Минск, 23 июня 2006 г.)

Государства – члены Организации Договора о коллективной безопасности, именуемые в дальнейшем Сторонами,

руководствуясь положениями Протокола о порядке формирования и функционирования сил и средств системы коллективной безопасности государств – участников Договора о коллективной безопасности от 15 мая 1992 года, подписанного 25 мая 2001 года, Соглашения о статусе формирований сил и средств системы коллективной безопасности от 11 октября 2000 года,

принимая во внимание Соглашение об оперативном оборудовании территории, совместном использовании объектов военной инфраструктуры государств – членов Организации Договора о коллективной безопасности от 18 июня 2004 года,

исходя из необходимости правового урегулирования основ оперативного развертывания, применения и всестороннего обеспечения Коллективных сил быстрого развертывания Центральноазиатского региона коллективной безопасности (далее – КСБР ЦАР),

согласились о нижеследующем:

Статья 1

Для целей настоящего Соглашения применяемые термины означают:

«Совет коллективной безопасности» – высший орган Организации Договора о коллективной безопасности;

«Совет министров обороны» – консультативный и исполнительный орган Организации Договора о коллективной безопасности по вопросам координации взаимодействия Сторон в области военной политики, военного строительства и военно-технического сотрудничества;

«органы военного управления» – командования, штабы и управленческие организации, предназначенные для руководства и управления вооруженными силами государств – членов Организации Договора о коллективной безопасности, относящихся к Центральноазиатскому

региону коллективной безопасности этой Организации (далее – государств ЦАР);

«Объединенный штаб» – постоянно действующий рабочий орган Организации Договора о коллективной безопасности (далее, если не оговорено особо, именуемой «Организация») и Совета министров обороны;

«Силы и средства системы коллективной безопасности Организации Договора о коллективной безопасности в Центральном регионе коллективной безопасности» – объединения, соединения, воинские части и подразделения, выделенные вооруженными силами и другими войсками Сторон в состав Объединенной группировки войск (сил) Центральноазиатского региона коллективной безопасности;

«Объединенная группировка войск (сил) Центральноазиатского региона коллективной безопасности» (далее – Объединенная группировка) – дислоцированные в мирное время или развернутые в угрожаемый период в регионе для предотвращения и отражения возможной агрессии органы управления и войска (силы) вооруженных сил, других воинских формирований и органов государств ЦАР, планируемые к применению по единому замыслу и плану;

«национальные контингенты» – соединения, части, подразделения, учреждения и другие воинские формирования, выделенные государствами ЦАР в состав КСБР ЦАР;

«направляющая Сторона» – Сторона, военнослужащие которой проходят военную службу в органах управления и национальных контингентах КСБР ЦАР;

«принимающая Сторона» – Сторона, на территории которой для выполнения задач временно размещаются или через территорию которой осуществляется транзит КСБР ЦАР;

«недвижимое имущество (объекты недвижимости)» – земельные участки и расположенные на них казармы и жилые помещения, коммунальные сооружения, военные предприятия (учреждения), подъездные железнодорожные пути, аэродромы, учебные центры и полигоны, стационарные пункты управления и узлы связи, стационарные средства радиотехнического и навигационного обеспечения, здания и сооружения арсеналов, баз хранения, складов и другие объекты инфраструктуры, являющиеся собственностью принимающей Стороны и находящиеся с ее согласия во временном пользовании национальных контингентов других государств ЦАР.

Статья 2

КСБР ЦАР входят в состав сил и средств системы коллективной безопасности Организации в Центральном азиатском регионе коллективной безопасности и состоят из Командования, Штаба и национальных контингентов КСБР ЦАР, и являются войсками (силами) постоянной готовности Объединенной группировки.

КСБР ЦАР предназначены для участия в отражении военной агрессии, участия в совместных общевойсковых, контртеррористических и специальных операциях, в том числе для своевременного реагирования государствами ЦАР на вызовы, угрозы национальной и региональной безопасности.

К основным задачам КСБР ЦАР относятся: осуществление оперативного развертывания с целью демонстрации готовности к решению задач или обеспечения развертывания Объединенной группировки; участие в общевойсковых операциях в ходе отражения агрессии; участие в совместных общевойсковых, контртеррористических, специальных операциях.

Статья 3

Решение на оперативное развертывание и применение КСБР ЦАР принимает Совет коллективной безопасности по просьбе одного или нескольких государств – членов Организации на основании предложений Совета министров обороны об оперативном развертывании и применении КСБР ЦАР.

Подготовка предложений Совету министров обороны на оперативное развертывание и применение КСБР ЦАР возлагается на Объединенный штаб совместно с генеральными (главными, Комитетом начальников штабов) штабами вооруженных сил государств ЦАР.

Порядок действий межгосударственных органов системы коллективной безопасности при подготовке и принятии решений на оперативное развертывание и применение КСБР ЦАР осуществляется в соответствии с Положением о порядке принятия и реализации коллективных решений на применение сил и средств системы коллективной безопасности, утвержденным Решением Совета коллективной безопасности от 24 мая 2000 года.

Статья 4

Планирование применения КСБР ЦАР возлагается на Объединенный штаб во взаимодействии с органами военного управления государств ЦАР.

Непосредственное планирование применения КСБР ЦАР, определение форм и способов боевых действий осуществляет Командующий КСБР ЦАР во взаимодействии с Объединенным штабом и органами военного управления государств ЦАР.

Совместное планирование применения КСБР ЦАР осуществляется заблаговременно и уточняется непосредственно перед проведением операций.

Применение КСБР ЦАР может осуществляться централизованно (при действиях на самостоятельных направлениях, в районах) или децентрализованно (в качестве усиления группировок национальных вооруженных сил) для выполнения, в том числе специальных, задач.

При децентрализованном применении КСБР ЦАР планирование их применения осуществляется, как правило, органами военного управления государств ЦАР во взаимодействии с Командующим КСБР ЦАР.

Статья 5

Оперативное развертывание КСБР ЦАР осуществляется в соответствии с заблаговременно разработанным Планом оперативного развертывания КСБР ЦАР (далее – План), утверждаемым Советом министров обороны, который уточняется в соответствии с решением, принятым Советом коллективной безопасности.

Органы военного управления государств ЦАР обеспечивают полное и своевременное выполнение мероприятий, предусмотренных указанным Планом.

Порядок хранения и уточнения Плана определяется решением Совета министров обороны.

Организация уточнения Плана возлагается на Объединенный штаб.

Статья 6

Государства ЦАР в соответствии с Планом заблаговременно создают необходимые условия и обеспечивают беспрепятственное и безвозмездное пересечение своей государственной границы, передвижение по своей территории воинских эшелонов, воздушных судов, автомобильных колонн с личным составом, боевой техникой и вооружением, и материально-техническими средствами национальных контингентов

КСБР ЦАР, следующих в назначенные районы оперативного развертывания (предназначения) или транзитом, а также безвозмездно обеспечивают размещение и использование объектов инфраструктуры, если иное не установлено решениями Совета коллективной безопасности.

Государства ЦАР представляют КСБР ЦАР специальные (внеочередные) условия пересечения государственных границ.

Перемещение через таможенную границу государств ЦАР вооружения, военной техники и материальных средств национальных контингентов КСБР ЦАР в рамках настоящего Соглашения осуществляется в приоритетном порядке без применения мер нетарифного регулирования, установленных национальным законодательством государств ЦАР, и взимания всех видов пошлин, налогов и сборов на основании перечней, согласованных уполномоченными органами направляющей и принимающей Сторон.

Государства ЦАР при предоставлении освобождения от уплаты таможенных платежей могут в пределах национального законодательства потребовать выполнения условий, которые они посчитают нужными, для предотвращения злоупотреблений, о чем своевременно информируют друг друга.

Принимающая Сторона осуществляет на своей территории все необходимые меры для доставки в назначенные районы товаров, оговоренных в перечнях, указанных в части 3 настоящей статьи.

Услуги по обеспечению электроэнергией, водой и коммунальным обслуживанием КСБР ЦАР осуществляются по тарифам, установленным для национальных вооруженных сил принимающей Стороны.

Статья 7

Принимающая Сторона отказывается от предъявления направляющей Стороне и Командованию КСБР ЦАР каких-либо претензий, касающихся возмещения ущерба, нанесенного физическим или юридическим лицам и связанного со смертью, телесными повреждениями и лишением трудоспособности ее граждан, а также ущерба, нанесенного ее недвижимому имуществу, природным ресурсам, культурным и историческим ценностям, если такой ущерб нанесен при выполнении задач по отражению военной агрессии, ликвидации террористических вооруженных формирований на ее территории и при осуществлении мер по обеспечению собственной безопасности.

[Национальные контингента КСБР ЦАР в период временного пребывания на территории принимающей Стороны обеспечивают сохранность ее используемого недвижимого имущества, природных ресурсов, культурных и исторических объектов.

Ответственность за сохранность используемого недвижимого имущества, культурных и исторических объектов принимающей Стороны, а также за соблюдение норм экологической безопасности в районах размещения (дислокации) национальных контингентов КСБР ЦАР несет Командование КСБР ЦАР.

Ответственность за причиненный национальным контингентом КСБР ЦАР ущерб, а также порядок его возмещения определяются в соответствии со статьей 13 Соглашения о статусе формируемых сил и средств системы коллективной безопасности от 11 октября 2000 года.

Статья 8

Служебные документы (переписка), обеспеченные средствами идентификации КСБР ЦАР, не подлежат таможенному досмотру. Курьер, перемещающий данные документы, должен иметь распоряжение на их доставку, подтверждающее его полномочия и содержащее сведения о количестве документов и виде наложенного обеспечения. Распоряжение заверяется уполномоченными лицами, сведения о которых предоставляются в пограничные и таможенные органы государств ЦАР.

При наличии подозрений о содержании среди служебной документации (переписки) предметов, не предназначенных исключительно для официальных целей, таможенный орган вправе требовать вскрытия служебной документации (переписки) курьером в присутствии должностных лиц таможенного органа и Командования КСБР ЦАР.

Сведения об уполномоченных лицах, имеющих право заверять распоряжения, ежегодно предоставляются Объединенным штабом в пограничные и таможенные органы государств ЦАР.

Статья 9

Государства ЦАР предоставляют воздушное пространство для выполнения полетов воздушных судов авиации государств и КСБР ЦАР, осуществляемых по планам оперативной и боевой подготовки, оперативного развертывания и применения КСБР ЦАР, на безвозмездной основе, в соответствии с правилами, установленными национальным

законодательством государств – членов Организации Договора о коллективной безопасности.

Прием, аэродромно-техническое обеспечение и охрана военных воздушных судов осуществляются на основании отдельных соглашений с государствами ЦАР.

Статья 10

На военнослужащих национальных контингентов КСБР ЦАР не распространяется визовый контроль при пересечении ими государственных границ государств ЦАР, а также не распространяется законодательство принимающей Стороны в части, касающейся регистрации иностранцев и осуществления контроля за ними. Военнослужащие, входящие в состав КСБР ЦАР, не рассматриваются как получившие какие-либо права на постоянное проживание на территории принимающей Стороны.

В пунктах пропуска через государственную границу командиры национальных контингентов КСБР ЦАР предъявляют удостоверенные компетентными органами направляющих Сторон именной список лиц, входящих в состав национальных контингентов, перечень вооружения, военной техники и материально-технических средств с указанием цели прибытия на территорию принимающей Стороны.

Военнослужащие национальных контингентов КСБР ЦАР при пересечении ими государственных границ государств ЦАР должны быть в военной форме одежды национальных вооруженных сил государств ЦАР. Служебный автотранспорт, военная техника должны быть в дополнение к регистрационному номеру оборудованы отчетливо видимыми знаками, показывающими их государственную принадлежность.

Военнослужащие, входящие в состав национальных контингентов КСБР ЦАР, пересекают государственную границу принимающей Стороны по предъявлении командировочного удостоверения и установленных законодательством направляющей Стороны документов, удостоверяющих их личность и принадлежность к национальным контингентам КСБР ЦАР.

Пересекающим государственные границы государств ЦАР военнослужащим, входящим в состав КСБР ЦАР, государства ЦАР предоставляют право провозить личные вещи и валютные ценности, за исключением товаров, запрещенных и ограниченных к ввозу и вывозу национальным законодательством государств ЦАР, в соответствии с правилами

государств ЦАР о перемещении физическими лицами товаров, не предназначенных для производственной и коммерческой деятельности.

Правовое положение лиц, входящих в состав Командования и национальных контингентов КСБР ЦАР, определяется в соответствии со статьями 14 и 15 Соглашения о статусе формирований сил и средств системы коллективной безопасности от 11 октября 2000 года.

Статья 11

Для руководства КСБР ЦАР создается система управления, представляющая собой совокупность функционально взаимосвязанных между собой органов управления, пунктов управления (в том числе, выделенных государствами ЦАР стационарных и подвижных), а также специальных систем. К органам управления КСБР ЦАР относятся: Командование, Штаб КСБР ЦАР и органы управления соединений, воинских частей и подразделений, входящих в состав КСБР ЦАР.

Все элементы системы управления КСБР ЦАР создаются, комплектуются, оснащаются необходимыми средствами и оборудованием заблаговременно в соответствии с планами, утверждаемыми Советом министров обороны.

В повседневной деятельности другие элементы системы управления функционируют в сокращенном составе, обеспечивающем им необходимую функциональную связь с генеральными (главными, Комитетом начальников штабов) штабами вооруженных сил государств ЦАР и Объединенным штабом, а также своевременное развертывание самой системы управления.

Для доведения приказов (распоряжений, сигналов, команд) в интересах КСБР ЦАР используются существующие системы управления вооруженных сил государств ЦАР.

Рабочим языком оформления документов и управления в КСБР ЦАР является русский язык.

Объединенный штаб во взаимодействии с генеральными (главными, Комитетом начальников штабов) штабами вооруженных сил государств ЦАР организует:

- разработку документов боевого управления, определение порядка хранения и работы с ними;

- мероприятия по поддержанию службы оперативных дежурных в готовности к выполнению задач по предназначению;

своевременный и достоверный прием приказов (сигналов, распоряжений) боевого управления;

размещение и поддержание командного пункта КСБР ЦАР в готовности к приему приказов (сигналов) боевого управления.

С принятием Советом коллективной безопасности решения на оперативное развертывание и применение КСБР ЦАР все элементы системы управления ими доукомплектовываются до полного штата и развертываются в назначенных районах, проводятся необходимые мероприятия, обеспечивающие их готовность к выполнению задач.

Статья 12

Национальные контингента КСБР ЦАР переходят в непосредственное подчинение Командующего КСБР ЦАР после доклада о пересечении государственной границы принимающей Стороны, на территории которой проводится оперативное развертывание КСБР ЦАР, и выходят из его непосредственного подчинения с получением приказа Командующего КСБР ЦАР о завершении операции.

Национальный контингент КСБР государства ЦАР, на территории которого проводится оперативное развертывание КСБР ЦАР, переходит в непосредственное подчинение Командующего КСБР ЦАР с даты, определенной Советом коллективной безопасности в Решении на оперативное развертывание и применение КСБР ЦАР, и выходит из его подчинения с получением приказа Командующего КСБР ЦАР о завершении операции.

Статья 13

Планирование всестороннего обеспечения оперативного развертывания КСБР ЦАР организуется Объединенным штабом совместно с министерствами обороны государств ЦАР.

Статья 14

В назначенных районах оперативного развертывания на территориях государств ЦАР в соответствии с Планом оперативного развертывания КСБР ЦАР государства ЦАР заблаговременно создают запасы материальных средств за счет национальных ресурсов из расчета на весь состав КСБР ЦАР.

Планирование и организацию всех видов всестороннего обеспечения при применении КСБР ЦАР осуществляет Командование КСБР ЦАР во взаимодействии с органами военного управления государств ЦАР.

Обеспечение национальных формирований (контингентов) КСБР осуществляется за счет национальных ресурсов государств ЦАР и включает: поддержание согласованного уровня укомплектованности личным составом, вооружением и военной техникой, пополнение резервов и восстановление боеспособности, тыловое и техническое обеспечение.

Статья 15

В особых случаях, когда тыловое и техническое обеспечение национальных контингентов КСБР ЦАР необходимыми материальными средствами затруднено, восполнение запасов, а также ремонт вооружения и военной техники могут производиться с использованием ресурсных возможностей принимающей Стороны, а также за счет материальных средств направляющих Сторон, находящихся в районах проведения совместных общевойсковых, контртеррористических, специальных операций и боевых действий.

При этом восполнение израсходованных материальных средств и последующие взаиморасчеты за них производятся соответствующими компетентными государственными органами (правительствами государств – членов ОДКБ) на основе действующих между государствами ЦАР соглашений или соглашений, заключенных дополнительно.

Статья 16

Медицинское обеспечение КСБР ЦАР при их оперативном развертывании и проведении совместных общевойсковых, контртеррористических, специальных операций и боевых действий осуществляется силами и средствами КСБР ЦАР во взаимодействии с медицинскими органами (учреждениями) принимающей Стороны.

При этом квалифицированная медицинская помощь оказывается во всех медицинских учреждениях принимающей Стороны на безвозмездной основе, включая проведение лабораторных и инструментальных исследований.

Все раненые и больные принимаются в медицинские части и учреждения независимо от принадлежности к национальным вооруженным силам государств ЦАР.

Санитарно-гигиенические и противоэпидемиологические мероприятия осуществляются по решению Командующего КСБР ЦАР во взаимодействии с местными органами здравоохранения и в соответствии с законодательством принимающей Стороны.

Статья 17

Финансирование национальных контингентов КСБР ЦАР осуществляется государствами ЦАР.

Статья 18

В настоящее Соглашение по инициативе государств ЦАР могут вноситься изменения и дополнения. Изменения и дополнения оформляются отдельными протоколами, являющимися неотъемлемой частью настоящего Соглашения, и вступают в силу в порядке, предусмотренном статьей 20 настоящего Соглашения.

Статья 19

Спорные вопросы, связанные с применением или толкованием статей настоящего Соглашения, разрешаются Сторонами путем консультаций и переговоров.

Статья 20

Настоящее Соглашение вступает в силу с даты получения депозитарием четвертого письменного уведомления о выполнении подписавшими его государствами ЦАР внутригосударственных процедур, необходимых для вступления его в силу.

Для Сторон, выполнивших необходимые внутригосударственные процедуры позднее, настоящее Соглашение вступает в силу с даты сдачи депозитарию соответствующего письменного уведомления.

Статья 21

Настоящее Соглашение заключается на период действия Договора о коллективной безопасности от 15 мая 1992 года.

Любая Сторона может выйти из настоящего Соглашения, направив депозитарию письменное уведомление о своем намерении не позднее, чем за 6 месяцев до предполагаемой даты выхода.

Претензии, возникшие до момента выхода Стороны из настоящего Соглашения, подлежат обязательному урегулированию.

Совершено в городе Минске 23 июня 2006 года в одном подлинном экземпляре на русском языке. Подлинный экземпляр хранится в Секретариате Организации Договора о коллективной безопасности, который направит каждому государству, подписавшему настоящее Соглашение, его заверенную копию.