

# **АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОГО МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА**

**Материалы  
ежегодной межвузовской  
научно-практической конференции  
кафедры международного права**

**17 апреля 2006 г.**



**Москва**

**Издательство Российского университета дружбы народов**

**2006**

**РОССИЙСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ ДРУЖБЫ НАРОДОВ  
ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ  
КАФЕДРА МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА**

---

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ  
СОВРЕМЕННОГО МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА**

*17 апреля 2006 г.*

**МАТЕРИАЛЫ  
ЕЖЕГОДНОЙ МЕЖВУЗОВСКОЙ  
НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИХ КОНФЕРЕНЦИИ  
КАФЕДРЫ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА**

Москва

Издательство Российского университета дружбы народов  
2006

**ББК 67.91**  
**А 43**

Утверждено  
РИС Ученого совета  
Российского университета  
дружбы народов

**Ответственные редакторы:**

доктор юридических наук, профессор *А.Я. Капустин*,  
доктор юридических наук, профессор *А.Х. Абашидзе*

**А 43** **Актуальные проблемы современного международного права:** Материалы межвузовской научно-практической конференции. Москва, 17 апреля 2006 г. / Отв. ред. А.Я. Капустин, А.Х. Абашидзе. — М: Изд-во РУДН, 2006. — 473 с.

**ISBN 978-5-209-02671-6**

Книга представляет собой сборник докладов и выступлений участников ежегодной межвузовской научно-практической конференции, посвященных памяти профессора И.П. Блищенко, прошедшей в РУДН 17 апреля 2006 г.

Материалы конференции представляют интерес для практических работников, профессоров, преподавателей, научных сотрудников, аспирантов и студентов юридических факультетов, а также всех интересующихся актуальными проблемами международного права и международных отношений.

**ISBN 978-5-209-02671-6**

**ББК 67.91**

© Коллектив авторов, 2006

© Издательство Российского университета дружбы народов, 2006

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>Фёдоров А.М.</b> Новый мировой порядок и роль международного права в глобализирующемся мире .....	6
<b>Кириловская Н.Н.</b> К вопросу о системе международного права .....	15
<b>Кислицына Н.Ф.</b> Кризис системы международного права: угроза или реальность .....	22
<b>Сёмкина Ю.Н.</b> Посредничество, осуществляемое Организацией Объединённых Наций .....	32
<b>Аругтюнян Д.Г.</b> Полномочия Генерального секретаря ООН .....	56
<b>Родин А.А.</b> Концепция юрисдикционных иммунитетов государств.....	60
<b>Якушев Ю.В.</b> Анализ деятельности Комиссии международного права ООН по выработке акта об ответственности международных организаций .....	72
<b>Красов С.И.</b> Нюрнбергские принципы в системе международного уголовного права (к истории дискуссии).....	83
<b>Накашидзе М.Р.</b> Токийский международный военный трибунал: международно-правовая сущность и значение .....	90
<b>Тарасова Л.Н.</b> Санкции ООН и международная защита прав человека.....	99
<b>Ануфриева И.В.</b> Соотношение международного и внутригосударственного права: на примере защиты прав человека .....	114
<b>Дегтярев К.О., Солнцев А.М.</b> Режим нераспространения ядерного оружия и проблема ядерного терроризма .....	122
<b>Гречко Д.П.</b> Терроризм: законодательное определение .....	134
<b>Золотова Е.С.</b> Международный терроризм как проблема современного международного права.....	143
<b>Зыков В.Н., Попадейкин В.В., Попадейкина М.В.</b> Международно-правовые проблемы борьбы с терроризмом на транспорте в России .....	148
<b>Куваева А.С.</b> Совет по правам человека .....	155

<b>Абашидзе А.Х.</b> Коренные народы и система ООН.....	162
<b>Пожидаева М.В.</b> Права неграждан в современном международном праве .....	171
<b>Киселева ЕВ.</b> Невысылка беженцев и соглашения о реадмиссии.....	183
<b>Голованов АС.</b> Соотношение компетенции ЕС и государств-членов по вопросам иммиграции.....	188
<b>Бойченко К.А.</b> Правовые проблемы предотвращения торговли людьми в Российской Федерации (опыт Республики Карелия) .....	199
<b>Нафиков И.И.</b> Правовые проблемы борьбы с транснациональной организованной преступностью .....	210
<b>Алисиевич Е.С.</b> Протокол №14 к Конвенции Совета Европы о защите прав человека и основных свобод.....	214
<b>Русов АН.</b> Влияние принципов организации и деятельности Европейского суда по правам человека на результаты рассмотрения поступающих в него жалоб.....	228
<b>Радыш М.Б.</b> Правовой анализ территориальных претензий Японии к Российской Федерации в отношении Курильских островов .....	236
<b>Сакварелидзе М.В.</b> Второй Протокол от 1999 г. к Гаагской Конвенции «о защите культурных ценностей во время вооруженного конфликта» 1955 г. ....	244
<b>Копылов М.Н.</b> Конференции ООН по проблемам окружающей среды в свете общего учения о международных конференциях .....	251
<b>Солнцев А.М.</b> Мирное разрешение международных экологических споров: теория и практика (на примере спора Ирландии с Великобританией о заводе по производству МОКС).....	274
<b>Агапеева А.С.</b> История создания и становления Органа ВТО по разрешению споров.....	288
<b>Мельников В.В.</b> Условия и процедуры присоединения государств к ВТО .....	294
<b>Буваева Н.Э.</b> Правотворческая функция Всемирной таможенной организации в условиях глобализирующегося мира .....	299
<b>Азходжаева Р.</b> Роль ВТО в сфере обеспечения безопасности пищевых продуктов.....	304
<b>Шамсутдинова Р.Р.</b> Роль Европола в координации сотрудничества государств в борьбе с преступностью.....	313
<b>Сафин Р.Ш.</b> Иностраные инвестиции в свете международного права.....	322

<b>Шпак О.В.</b> Проблемы становления единой правовой базы Евразийского экономического сообщества в сфере таможенных отношений .....	329
<b>Терентьева М.Л.</b> Право: пробелы в частности в международном праве .....	336
<b>Джантаев Х.М.</b> Деятельность федеральных органов исполнительной власти РФ по обеспечению выполнения международных договоров в военной области .....	342
<b>Афандихонов И.Х.</b> Военное сотрудничество в рамках организации Договора о коллективной безопасности .....	363
<b>Лушников А.М.</b> Генезис международного трудового права .....	386
<b>Лушникова М.В.</b> Общепризнанные принципы международного трудового права: нормативность и системность .....	390
<b>Захарова ЕВ.</b> Проблемы правового регулирования налогообложения при осуществлении иностранных инвестиций в уставные капиталы российских юридических лиц .....	395
<b>Буланова Е.К.</b> Соотношение норм гражданского и земельного законодательства РФ о праве собственника на земельные участки .....	401
<b>Митина СИ.</b> Международные отношения эпохи эллинизма .....	412
<b>Посохов СП.</b> Выражение цивилистической доктриной Германии и Франции присущих континентальной системе права взглядов на основания и условия договорной ответственности. Доктрина «culpa in contrahendo» .....	426
<b>Гнатик Е.Н.</b> Некоторые философско-гуманитарные вопросы криминологического-генетических исследований .....	443
<b>Михайлов Н.Г.</b> Проблема беспристрастности судей и прокурора Международного трибунала по бывшей Югославии .....	455
<b>Ларина Ф.Ш.</b> Протокол и этикет в праве внешних сношений .....	469

## **НОВЫЙ МИРОВОЙ ПОРЯДОК И РОЛЬ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА В ГЛОБАЛИЗИРУЮЩЕМСЯ МИРЕ**

**А.М. Фёдоров**

аспирант кафедры международного права  
Российский университет дружбы народов

Современный мир — мир глобализации, в котором изменились его политические, экономические и социальные составляющие, открылись новые широкие возможности для его развития и который, вместе с тем, порождает громадное количество проблем, от решения которых зависит само существование человечества и современной цивилизации. Глобальные перемены и глобальные проблемы настолько существенны, что потребовали утверждения нового мирового порядка. Общий план этого миропорядка был определен мировым сообществом в Декларации тысячелетия, принятой на саммите ООН в 2000 г. В Декларации, в частности, подчеркивается: «Только путем широких и постоянных усилий по созданию общего будущего, основанного на нашем общем человечестве во всем его многообразии, глобализация может быть сделана всеохватывающей и справедливой». Важное значение в становлении нового мирового порядка придается международному праву и законности в целом. Ставится задача «повысить уважение к верховенству права в международной, а также внутренней жизни»<sup>1</sup>. Внешнеполитическое ведомство Российской Федерации также отметило, что современный период развития человечества характеризуется постепенным созданием единого мирового сообщества, в котором происходит сближение людей, наций, народов и государств, становятся менее значимыми традиционные национальные границы, расширяются области взаимодействия и интеграции,

---

<sup>1</sup> Resolutions and Decisions adopted by the General Assembly. 2000. Vol.1. P. 4, 5.

усиливается взаимозависимость стран. В таких рамках необходимым условием повышения роли и эффективности международного права является совершенствование механизма его действия. Совершенно справедливы, на наш взгляд, утверждения, что в современный период «без международного права мировая система не в состоянии нормально функционировать. Рост роли международного права как на межгосударственном, так и на национальном уровне становится все более ощутимым»<sup>2</sup>.

В многочисленных работах по проблематике глобализации так или иначе просматривается важнейшая существенная характеристика этого явления: новое качество всеобщности человеческого бытия не укладывается в привычные рамки национально-государственных образований. Ключ к пониманию природы глобализации надо искать в трансформации общественного устройства, в котором мы существуем и развиваемся в течении столетий. Национально-государственные формы человеческого бытия постепенно утрачивают свою самодостаточность. Незаметно мы втягиваемся в новый общественный уклад. Глобализация — процесс формирования глобального человеческого сообщества. Начало этого процесса проявилось прежде всего в динамичных изменениях в различных видах экономической деятельности, а затем также и в политической, социальной сфере и в области культуры. Наиболее интенсивно процесс глобализации идет в таких направлениях как мировые коммуникационные сети, информационное обеспечение, финансовые институты, СМИ, международное сотрудничество в ряде областей (например, защита прав человека, природоохранительная деятельность и др.).

Однако, даже в этих наиболее «продвинутых» областях, точнее и правильнее говорить не о глобализации, а лишь о создании предпосылок будущих глобальных режимов, инфраструктур, систем, институтов, которые требуют своего теоретического обоснования, особого международно-правового режима регулирования и прозрачной, подконтрольной мировому сообществу практической реализации. Трудностей на этом пути не счесть. «Ахиллесова пята глобализации — политические структуры, государственные ин-

---

<sup>2</sup> Лукашук И.И. Право международной ответственности. М., 2004. С. 2.



ституты, системы управления. Не впадая в утопии (модели мирового правительства), можно сказать что, даже первые шаги по пути глобализации требуют качественно более высокого уровня управляемости общественными процессами. Нельзя строить будущее с политическим инструментарием прошлого. Те средства контроля, координации, управления, которые веками создавались на национальном уровне, явно утрачивают эффективность в глобализирующемся мире. Для того чтобы регулировать стихию общественных процессов, необходимо создание наднациональных систем регулирования.

В то же время в соответствии с новыми условиями существующие структуры должны претерпеть глубокую трансформацию», утверждают авторы учебника. По их мнению, для установления нового миропорядка необходимо, во-первых, создать наднациональные системы регулирования, которые дополняли бы уже существующие регуляторы общественных отношений, и, во-вторых, существующие политические структуры, государственные институты, системы управления, то есть регуляторы общественных отношений должны кардинально трансформироваться. Почему не говорится о роли ООН и других международных государственных и негосударственных организациях, обладающих признанным международным авторитетом, не совсем понятно. Ведь ООН проявила готовность к реформированию и многое уже сделала в этом направлении, хотя и не совсем так, как этого хотят Соединенные Штаты, настаивающие на более глубокой трансформации ООН, в результате которой ее институты уже не смогут противодействовать агрессивным планам США. Формирование глобального сообщества ставит перед человечеством острейшую проблему управления мировым развитием, поэтому современная мировая политика призвана решить важнейшую задачу — обеспечить управляемость в новых масштабах: вширь — на всем пространстве планеты, вглубь — на всех уровнях ее организации — от локального до всемирного.

По существу именно этот процесс разворачивается на наших глазах: формирование нового мирового порядка не просто как очередной системы международных отношений, а как более или менее целостного мироустройства, базирующегося на единых ос-

нованиях. Экономика, политика, право, социальные отношения, модели поведения вовсе не становясь тождественными, приобретают ранее не виданную степень совместимости<sup>3</sup>.

Однако сбрасывать со счетов существующую систему международных связей и основных субъектов мировой политики нации-государства пока еще рано. Национальные государства, хотя и утратили былую роль в сфере международных отношений, остаются ключевыми игроками на этом поле, кристаллизуют всю усложняющуюся систему мировых связей и формируют глобальное человеческое сообщество.

После холодной войны раскол правовых основ мирового порядка стал быстро углубляться. Хотя никто не отменял традиционный принцип суверенитета государств, на котором до настоящего времени основывалась система международных отношений, в начале XXI века тенденция признания прав человека как основополагающего принципа, в том числе в международных отношениях становится все сильнее. В настоящий момент она сконцентрирована на защите личности от произвола со стороны «своего» государства, но в дальнейшем может стать главной конституирующей основой всеобъемлющего правового регулирования в глобализирующемся мире. Следует признать, однако, что все попытки расширить и институционализировать практику международной защиты прав человека дают пока весьма скромные результаты. Так, например, показательным является тот факт, что при создании Международного уголовного суда в соответствии с договором, одобренным конференцией ООН в Риме в июле 1998 г. представителями 120 государств, воздержалось 21 государство и 7 было против. Главным и самым жестким противником данного договора выступили представители США, попытавшиеся добиться гарантий того, что ни один гражданин США никогда не предстанет перед этим судом. Тем не менее, договор, несмотря на то, что США, Китай и Россия его не ратифицировали, вступил в силу с 1 июля 2002 года.

Это свидетельствует, что становление нового миропорядка происходит при все возрастающих трудностях, которые возникают

---

<sup>3</sup> Там же. С. 97.

не только из-за нежелания сильнейших государств мира подчиняться универсальным юридическим нормам, но и в силу того, что правовые системы национальных государств слабо приспособлены к глобальному взаимодействию.

Новые возможности представляет мировому сообществу документ, разработанный комиссией по запросу Генерального секретаря ООН Кофи Аннана «Об обязанности защищать»<sup>4</sup>. Данный документе исходит из признания того, что суверенитет принадлежит народу, однако в случае его нарушения правителями мировое сообщество может проникать в национальные государства и защищать права людей. Именно этот принцип мировое сообщество может положить в основу своей политики. «Обязанность защищать» содержит основополагающие принципы.

1. В качестве исходных положений устанавливается:

А. Государственный суверенитет подразумевает определенные обязанности, и основная ответственность за защиту населения страны возлагается на само государство.

В. Если населению страны причиняется тяжкий вред в результате внутренних военных конфликтов, волнений, репрессий или недееспособности государственной власти, а соответствующее государство не желает или не способно предотвратить этот вред, то принцип невмешательства уступает место международной обязанности защищать.

2. Составные элементы обязанности защищать людей включают в себя три конкретных типа обязательств:

А. Обязательство предотвращать вред: бороться как с глубинными, так и с непосредственными причинами внутренних конфликтов и иных кризисов, создающих угрозу для населения страны.

В. Обязательство реагировать на причинение вреда: в ситуациях настоятельной необходимости принимать соответствующие меры, в том числе меры принуждения, такие как санкции и международное уголовное преследование, а в самых крайних ситуациях — идти на военное вмешательство.

---

<sup>4</sup> UN International Commission on Intervention and State Sovereignty. The responsibility to Protect. Ottawa, Ontario: International Development Research Centre. 2001.

С. Обязательство устранять причиненный вред: предоставлять, особенно после военного вмешательства, всю необходимую помощь для ликвидации последствий кризиса и вмешательства, для восстановления разрушенных объектов, примирения враждующих сторон, устранения причин того вреда, который вмешательство было призвано предотвратить или остановить.

### 3. Приоритеты.

А. Самым важным отдельно взятым аспектом обязанности защищать людей является обязанность предотвращать нанесение вреда: вопрос о вмешательстве должен рассматриваться только после исчерпания всех других возможностей и ресурсов.

В. При исполнении обязанности предотвращать вред и обязанности реагировать всегда следует в первую очередь рассматривать меры, предполагающие по возможности меньшую степень вмешательства и принуждения.

В указанном документе установлены принципы военного вмешательства, которые имеют следующие основания:

#### 1. Порог справедливости.

Военное вмешательство с целью защиты жизни и безопасности людей представляет собой исключительную и чрезвычайную меру. Оправдать ее могут лишь причиняемый людям серьезный и неотвратимая угроза причинения такого вреда, а именно:

А. Фактическая или ожидаемая массовая гибель людей в связи с геноцидом или другими причинами, которые возникают в результате намеренных действий государства, его неспособности или нежелания действовать, а также распада самой государственной власти в стране.

В. Фактически происходящие или ожидаемые крупномасштабные «этнические чистки» путем убийства, принудительного выселения, актов террора или массового изнасилования.

#### 2. Принципы предосторожности.

А. Добросовестность намерений: главной целью вмешательства, чем бы ни руководствовались страны, осуществляющие его, должно быть прекращение или предотвращение страданий людей. Добросовестное намерение надежнее обеспечивается в случае многосторонних операций, опирающихся на поддержку самих жертв и общественного мнения в регионе.

В. Принцип последнего средства: военное вмешательство может быть оправдано лишь в том случае, если испробованы все невоенные способы предотвращения кризиса или его мирного разрешения и имеются серьезные основания полагать, что меры меньшего масштаба не дадут результата.

С. Соразмерность средств: масштаб, продолжительность и интенсивность планируемого военного вмешательства не должны превышать минимально необходимого для достижения конкретных целей защиты людей.

Д. Разумные шансы на успех: необходима достаточная вероятность успешного достижения оправдывающей вмешательство цели прекращения или предотвращения страданий, а вероятные последствия вмешательства не должны быть более тяжелыми, чем вероятные последствия невмешательства.

### 3. Законные полномочия на вмешательства.

А. Наиболее подходящим органом для санкционирования военного вмешательства с целью защиты людей является Совет Безопасности ООН. Задача заключается не в том, чтобы найти альтернативу Совету Безопасности, а в том, чтобы сделать его работу более эффективной, чем сегодня.

В. Во всех случаях необходимо получать санкцию Совета Безопасности до начала военного вмешательства...

С. Совет Безопасности должен безотлагательно рассматривать вопрос о санкционировании вмешательства в случае обвинений в массовых убийствах и широкомасштабных этнических чистках...

Д. Пять постоянных членов Совета Безопасности должны договориться не применять право вето в тех случаях, когда не затрагиваются их жизненно важные национальные интересы...

Е. Если Совет Безопасности отклоняет запрос на санкцию или не принимает никакого решения в разумный срок, возможны следующие альтернативные действия:

i) вынесение вопроса на рассмотрение чрезвычайной специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН;

ii) принятие мер со стороны региональных организаций в соответствии с главой VIII Устава ООН с последующим их утверждением Советом Безопасности.

Ф. Совет Безопасности со своей стороны должен учитывать, что, если он в ситуации, требующей немедленных действий, не выполнит свою обязанность защищать людей, те государства, которых это касается, могут посчитать возможным для себя использовать другие меры, соответствующие серьезности и неотложные положения, а это нанесет урон престижу ООН и доверию к ней<sup>5</sup>.

Как подчеркивает Джордж Сорос: «Этот документ содержит ясные критерии допустимости военного вмешательства, намного более ясные и приемлемые, чем доктрина Буша», а о самом принципе «обязанность защищать» Дж. Сорос заявляет: «Одна из основных причин моего несогласия с американским вторжением в Ирак заключается в том, что Америка скомпрометировала этот принцип, подменив международную законность своей мощью»<sup>6</sup>.

Важнейшее значение в этой связи имеет принцип предупреждения конфликтов. В свою очередь, наиболее эффективный путь предупреждения конфликтов — создание условий для развития открытых обществ по всему миру. Идея поддержки развития открытых обществ была сформулирована в таком малоизвестном документе, как Варшавская декларация. Декларация провозглашает, что в интересах *всех* демократических государств, взятых как единая группа, обеспечить развитие демократии во *всех остальных* странах<sup>7</sup>.

Ее подписали 107 государств, включая США, на конференции, состоявшейся в Варшаве в 2000 году. Конференцию финансировал Государственный департамент США, возглавляемый Мадлен Олбрайт. Варшавская декларация осталась на бумаге и, наверное, даже не попала бы в газеты, если бы Франция не отказалась подписать ее из-за того, что она была предложена Соединенными Штатами.

Вместе с тем Декларация заслуживает внимания, поскольку она подводит реальную основу под вмешательство во внутренние дела суверенных государств. Как пишет лауреат Нобелевской премии по экономике за 2001 г., миру нужны изменения как в институтах, так и

---

<sup>5</sup> Ibid. P. xi-xiii.

<sup>6</sup> Сорос Джордж. Мыльный пузырь американского превосходства. На что следует направить американскую мощь / Пер. с англ. М., 2004. С. 104-105.

<sup>7</sup> Текст Варшавской декларации и связанные с ней материалы можно найти на сайте: [www.demcoalition.org](http://www.demcoalition.org).

в умонастроениях: «К сожалению, у нас нет мирового правительства, ответственного за народы всех стран, чтобы контролировать процесс глобализации способами, согласованными с теми, которыми национальные правительства направляли процессы образования наций. Вместо этого у нас есть система, которую можно назвать глобальным управлением без глобального правительства, такая, в которой кучка институтов — Всемирный банк, МВФ, ВТО — и кучка игроков — министерства финансов, внутренней и внешней торговли, тесно связанные с финансовыми и коммерческими интересами, — доминируют на сцене, но при этом огромное большинство, затрагиваемое их решениями, остаётся почти безгласным»<sup>8</sup>.

В свою очередь И.И. Лукашук подчеркивает: «Новый мировой порядок может быть надежным при условии соблюдения всеми государствами и, прежде всего, крупными державами своей ответственности за его поддержание. При этом речь идет о сознании не только политической элиты, но и широких слоев населения»<sup>9</sup>.

Процесс глобализации идет полным ходом. Мир стремительно меняется на наших глазах. Международный порядок в его нынешнем виде по многим конкретным вопросам недостаточно соответствует интересам Российской Федерации, что настоятельно требует поиска и выбора приемлемых путей и ресурсов в целях демократизации складывающегося нового международного порядка и повышения роли России в его формировании, регулировании и определении направлений его развития.

---

<sup>8</sup> *Стиглиц Джозеф Юджин*. Глобализация: тревожные тенденции. М., 2003. С. 41.

<sup>9</sup> *Лукашук И.И.* Право международной ответственности... С. 375.

## К ВОПРОСУ О СИСТЕМЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

**Н.Н. Кириловская**

кандидат юридических наук, доцент кафедры  
конституционного, международного права и политологии  
Вологодский государственный педагогический университет

Актуальность темы исследования обусловлена потребностью современного состояния системы международного права, которая на сегодняшний день изменилась и продолжает изменяться за счет появления и развития новых областей международных отношений (банковских, инвестиционных, информационных и т.д.), а также существующим значительным разбросом мнений о системе науки международного права в юридической литературе и стремлением многих ученых-международников признать в качестве самостоятельных отраслей международного права все новые и новые области международно-правовых отношений.

«Система права» является фундаментальной научной категорией в теории права, признается в качестве одной из предпосылок более эффективного формирования, развития и практического функционирования права, поэтому неудивительно, что системе права в отечественной науке уделялось и уделяется сейчас много внимания, представители различных специальных отраслей права постоянно возвращаются к этой проблеме<sup>1</sup>. На протяжении XX в. на страницах научных журналов и на конференциях было организовано и проведено три научных дискуссии по проблемам системы права, а в 2002 г. была открыта новая дискуссия профессором Е.Б. Хохловым на страницах журнала «Правоведение». Это свидетельствует о том, что категория «система права» по-прежнему занимает одно из ключевых мест в юридической науке и практике.

---

<sup>1</sup> См., напр.: *Алексеев С.С.* Право: азбука — теория — философия: Опыт комплексного исследования. М., 1999. С. 59.



Изучение и исследование категории «система международного права» также имеет важное не только теоретическое, но и практическое значение. Система международного права играет ключевую роль для международного права в целом, способствуя его систематизации, детализации, совершенствованию и дальнейшему развитию.

Следует заметить, что изучение проблем системы международного права всегда имело важное значение. Еще во второй половине XIX в. русскими юристами-международниками поднимался вопрос о научной систематизации международного права; уже в тот период наука признавалась как одно из наиболее результативных средств систематизации международного права и его эффективного функционирования, в связи с чем исследование системы науки международного права считалось важной и приоритетной задачей для юристов-международников. Исследованием отдельных аспектов этой проблемы в дореволюционный период занимались такие известные ученые, как А.М. Горовцев, В.П. Даневский, П.Е. Казанский, Л.А. Камаровский, Д.И. Каченовский, Н.М. Коркунов, Ф.Ф. Мартенс, Э.К. Симсон, М.А. Таубе, В.А. Уляницкий, О.О. Эйхельман и др. Отечественная доктрина международного права в дореволюционный период внесла огромный вклад в изучение исследуемых проблем, так как в этот период произошло не только зарождение научных представлений о системе международного права и системе его науки, но и их развитие.

Вновь в отечественной международно-правовой доктрине проблемы системы международного права и его науки актуализировались лишь через сто лет, в 70-80-е гг. XX в. Именно в этот период появилось первое комплексное монографическое исследование проблем системы международного права Д.И. Фельдмана. Проблемы системы международного права в этот период затрагивались в работах Ю.Я. Баскина, А.В. Василенко, Л.Н. Галенской, С.А. Малинина, Е.Т. Усенко, Н.А. Ушакова и других авторов.

В современный период отечественная наука международного права, к сожалению, пока не уделила должного внимания проблемным аспектам системы международного права и его науки. Вопрос о системе международного права затрагивается учеными лишь в учебниках и учебных курсах при структурировании их содержания и носит сугубо прикладной учебный характер, специ-

альных же работ по исследуемой проблеме нет. Среди авторов учебных курсов, касавшихся в какой-то мере вопросов системы международного права, можно назвать К.А. Бекяшева, Г.В. Игнатенко, Ю.М. Колосова, И.И. Лукашука, Е.Т. Усенко, С.В. Черниченко и ряд других авторов.

При этом обращают на себя внимание два важных обстоятельства: во-первых, это, то, что в последние годы наблюдается издательский бум в области учебной литературы по международному праву; а, во-вторых, в изданных в последние годы учебных курсах наблюдается большой разброс подходов к структуре системы международного права и его науке; разные авторы и коллективы ученых составляют её, исходя из своего видения составных элементов этой системы права, включая в них подчас весьма сомнительные элементы.

Все это свидетельствует о том, что проблемы системы международного права, выработки критериев для дифференциации входящих в нее ее институтов и отраслей весьма актуальны на сегодняшний день.

Конечно же, все это не означает, что наука международного права не имеет возможности и не содержит в себе посылок для более глубокого познания системы международного права. Представляется, что на сегодняшний день отечественная международно-правовая доктрина отличается значительным теоретическим потенциалом, развитым методологическим инструментарием и находится на подъеме в своих теоретических изысканиях. Это обуславливается небывалым возрастанием роли и значения международного права в жизни не только международного сообщества, но и каждого государства, а также его юридических и физических лиц. Включение Конституцией России общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров России в российскую правовую систему является наглядным тому подтверждением.

Бурное и всестороннее развитие международного права и включение Конституцией его норм в российскую правовую систему привело к такому новому правовому явлению в системе российского права, как активное вхождение норм международного права во все его отрасли и институты. Сейчас практически не принимается ни один федеральный закон, в котором не отражалась бы позиция законодателя в отношении международных обязательств

России применительно к той или иной сфере внутригосударственного правового регулирования.

Реакция науки на это не заставила себя долго ждать. На страницах печати стали активно обсуждаться темы и издаваться монографии и учебные пособия, в которых авторы доказывают появление новых отраслей или институтов права. Активно обсуждаются вопросы о существовании, например, либо в структуре российского права, либо в структуре международного права, либо в качестве комплексных межсистемных образований таких категорий, представляемых в качестве отраслей, как *международное финансовое право, международное налоговое право, международное валютное право, международное авторское право, международное инвестиционное право, международное коммерческое право, международное корпоративное право, международное трудовое право, международное избирательное право, международное медицинское право, международное фармацевтическое право, международное страховое право, международное информационное право, международное образовательное право, международное Интернет-право и даже международное спортивное право и т.д.*

Естественно, возникают вопросы об объективном характере этих отраслей и об их системной принадлежности; входят ли они в сферу международного права, или в сферу внутреннего права, или имеют какой-то иной статус.

В связи с этим хотелось бы сделать некоторые выводы:

Первый вывод. «Система международного права» — как *научная категория* — является одной из фундаментальных научных основ теории международного права. Вместе с тем она тесно взаимосвязана с самим международным правом, отражая итоги его развития и реагируя на формирующиеся тенденции. Создание единой, наиболее оптимальной и адекватной реальности *научной системы международного права* во многом является залогом эффективности развития самого международного права, целенаправленности процесса систематизации международно-правовых норм и своевременной и эффективной его кодификации. Однако теоретическое решение указанной проблемы во многом зависит от уровня познания и развития как системы международного права в целом, так и ее структурных элементов. Исследование данной проблемы

возможно только с учетом тех достижений и конструктивных предложений, которые вырабатывались десятилетиями как в общей теории права, так и в международно-правовой доктрине.

Второй вывод. Современная сложноразветвленная система международного права и сложноструктурированная система его науки — это результат, с одной стороны, длительного исторического развития и объективного усложнения системы международно-правовых отношений, а, с другой стороны, также кропотливой и тщательной работы юристов-международников по установлению реального состояния и тенденций развития международного права и систематизации международно-правовых норм. Следовательно, процесс формирования системы международного права и его науки следует рассматривать как результат тесной взаимосвязи объективных закономерностей развития международно-правовых отношений и адекватного реагирования на это науки международного права. Признавая и учитывая высокую степень воздействия международно-правовой доктрины на международно-правовые позиции государств, на кодификационную работу в области международного права, следует также признать и учитывать, что дальнейшее формирование и развитие системы международного права зависит не только от явлений объективной правовой реальности, но и от качественного состояния самой науки международного права, развития ее методологии и понятийного аппарата.

Вывод третий. Отечественная доктрина международного права практически всегда занимала конструктивную и реалистичную научную позицию, отражая в своих теоретических работах реальные достижения и потребности международного права, улавливая прогрессивные тенденции в правовом регулировании международных отношений. Свидетельством этому являлись и разрабатываемые российскими учеными научные системы международного права. Наиболее яркий пример этому — всемирно известный научный труд знаменитого профессора юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета Федора Федоровича Мартенса, издавшего в 1882-1883 гг. двухтомный курс «Современное международное право цивилизованных народов», который был не только первым в России столь фундаментальным курсом, но и был переведен и издан во многих странах

мира. Важно отметить, что разработанная и предложенная профессором Мартенсом система была столь новаторской, прогрессивной и объективно реальной для того времени, что была заимствована научными доктринами и дипломатической практикой других стран и оказала огромное влияние на последующее развитие системы международного права.

Этот пример еще раз наглядно подтверждает то, что международно-правовая наука, выступая в качестве некоего духовного «творца» системы международного права, должна адекватно реагировать на изменения, которые происходят в системе международных отношений, и свои методологические подходы и теоретические концепции строить и выводить на основе объективных закономерностей существования и развития международного права.

Хотелось бы обозначить еще один дискуссионный аспект исследуемой проблемы — это вопрос о критериях отраслевой дифференциации применительно к системе международного права. Данный вопрос является ключевым в проблеме построения системы международного права и также требует пристального к себе внимания, так как, по мнению большинства ученых, главным и определяющим структурным подразделением системы права является отрасль. Следовательно, решение вопроса о критериях ее формирования определенным образом поможет решить и вопрос построения в целом системы международного права; на сегодняшний день в отечественной литературе по международному праву существуют серьезные разногласия не только относительно перечня критериев, но и их содержания.

Представляется, что при определении критериев отраслевой дифференциации необходимо учитывать два момента:

Во-первых, индивидуальные особенности создания каждой отрасли международного права; так, например, одни отрасли создавались на протяжении нескольких веков (например, дипломатическое право), другие же, наоборот, сформировались в течение нескольких десятилетий (например, право международной безопасности); следовательно, и подход к вопросу о критериях отраслевой дифференциации должен быть индивидуальным.

Во-вторых, определяющими или начальными критериями формирования отраслей нужно признать предмет правового регу-

лирования и объем нормативно-правовой базы, так как именно они являются основой существования и развития данной части международного права в качестве самостоятельной и полноценной отрасли международного права. Выделение самостоятельного предмета правового регулирования содействует: более эффективному процессу создания нормативно-правовой базы международного права, формированию специальных отраслевых принципов, проявлению целенаправленного интереса международного сообщества, а также способствует оптимизации структуры международного права.

Подводя итог, хотелось бы отметить, что международное право как объективная правовая реальность интенсивно развивается, появляются новые сферы его правового регулирования, а с ними — и новые практические и теоретические проблемы. Параллельно развивается и наука международного права, реагируя на возникающие проблемы, внося новые дополнения, изменения и корректировки своего структурного состава. Научное решение многих аспектов системы международного права и его науки остается по-прежнему весьма актуальным.

Обращает на себя внимание то, что, несмотря на такой продолжительный, стойкий и целенаправленный интерес к проблемам системы международного права, который был проявлен отдельными учеными, в целом же в отечественной международно-правовой доктрине так и не было проведено ни одной широкой научной дискуссии по системе международного права, в основном в своих работах авторы уделяли и уделяют сейчас внимание проблеме отраслевой дифференциации системы международного права, каждый при этом применительно к сфере своего научного интереса.

В связи с этим хотелось бы привлечь внимание к проблемам системы международного права и его науки. Признать крайне необходимым проведение широкой научной дискуссии в печати и в форме научных конференций как в рамках общей теории права, так и в теории международного права с участием специалистов как в области международного права, так и ученых отраслевых дисциплин российского права. Это будет способствовать также созданию наиболее оптимальной системы учебного курса международного права и системы его преподавания.

## **КРИЗИС СИСТЕМЫ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА: УГРОЗА ИЛИ РЕАЛЬНОСТЬ**

**Н.Ф. Кислицына**

аспирантка кафедры международного права РУДН

В отечественной доктрине международного права нет единого мнения по поводу определения системы международного права. Например, профессор В.И. Кузнецов дает следующее определение: «система международного права — это распределение норм международного права ... по институтам, отраслям и подотраслям, с учетом их взаимосвязи, обуславливающей целостность международного права»<sup>1</sup>. В данном определении речь идет о структуре международного права — распределении его норм по иерархичности волеизъявлений, лежащих в их основе. Следует отметить, что ряд ученых рассматривают структуру международного права как неотъемлемую часть его системы. Другое определение понятия «системы международного права» гласит: «Система международного права — это объективно существующая целостность внутренне взаимосвязанных элементов: общепризнанных принципов международного права, договорных и обычно-правовых норм, отраслей и институтов международного права»<sup>2</sup>. Анализ отечественной доктрины подтверждает, что ученые юристов-международников объединяет то, что при определении системы международного права они ориентируются на общепринятые подходы теории государства и права. Таким образом, из вышесказанного следует отметить тот факт, что система международного права складывается из непосредственно взаимосвязанных между собой элементов: понятие, источники, субъекты, принципы, отрасли и институты.

---

<sup>1</sup> Международное право: Учебник / Под ред. В.И. Кузнецова. М., 2001. С. 35.

<sup>2</sup> Международное право: Учебник / Под ред. Ю.М. Колосова, Э.С. Кривичиковой. М., 2001. С. 14.

Известный английский профессор Дженкс еще в 1953 году писал, что «конфликт договоров должен восприниматься в соответствии с обстоятельствами неизбежности усложнения международного права». В связи с этим он призывал юристов-международников «сформулировать принципы для решения таких конфликтов»<sup>3</sup>. Ученый в «конфликте договоров» усмотрел процесс, который ныне носит название «фрагментация международного права».

На сегодняшний день процесс фрагментации международного права является предметом особого внимания различных органов ООН, в первую очередь, Международного Суда ООН<sup>4</sup> и Комиссии международного права<sup>5</sup>. Однако любая научная дискуссия по проблеме фрагментации международного права часто приводит к сомнению в теоретических подходах. Дело в том, что фрагментация международного права — это распад, разделение или разрушение целого на отрывочные, не полные, не связанные между собой части, применительно к целостной системе международного права<sup>6</sup>.

Изучение вопроса фрагментации международного права Комиссией международного права сосредоточивается на нормативных конфликтах, иллюстрирующие распространение сферы действия международного права, которые в то же время могут нарушить согласованность международно-правовой системы. Данная проблема возникла вследствие появления множества норм международного права составляющих единое целое, но относящихся к различным областям международного права, таких как: права человека, международное экологическое право, международное экономическое право, международное уголовное право и т.д. Такие нормы часто формируют первичные нормы (нормы, устанавливающие специфические права и обязанности), также при наличии

---

<sup>3</sup> См.: *Jenks W. Conflict of Law-Making Treaties* // 30 BYIL (1953)

<sup>4</sup> См.: Address of Gilbert Guillaum, President of International Court of Justice, to the General Assembly, 26 October 2000, [http://www.icj-cij.org/cijwww/cpresscom/cpresscom2000/coresscom2000-36\\_SpeechPresidentGA\\_20001026.htm](http://www.icj-cij.org/cijwww/cpresscom/cpresscom2000/coresscom2000-36_SpeechPresidentGA_20001026.htm).

<sup>5</sup> См.: Report of its fifty-sixth session, General Assembly, Official Records, Fifty-ninth Session, Supplement No.10(A/59/10), at 281

<sup>6</sup> «Фрагментарный» — являющийся фрагментом, сохранившийся лишь в обломках, остатках; отрывочный, не полный. См., например: *Ожегов С.И. Словарь русского языка*. М., 1984. С. 744.



вторичных норм (нормы о создании правил, изменении ответственности субъектов, урегулировании споров), чего со своей стороны требуют принципы общего международного права. Все это иногда приводит к конфликтам между специальными нормами и общими нормами, а также между различными видами специальных норм.

Типы нормативных конфликтов:

**Коллизия пониманий и толкований общего права.** Именно таков был сценарий в деле Таджича<sup>7</sup>. В своем решении апелляционная палата Международного уголовного трибунала по бывшей Югославии (МТБЮ) отошла от критерия «эффективного контроля», использованного Международным Судом ООН в деле Никарагуа<sup>8</sup>, в качестве юридического критерия установления того, когда в вооруженном конфликте, являющимся *prima facie* внутренним, вооруженная военная или полувоенная группа может рассматриваться как действующая от имени иностранного государства. Он предпочел ему критерий «общего контроля». В данном конкретном случае Трибунал рассмотрел юриспруденцию Суда и других судебных органов и решил отойти от мотивировки, представленной в решении Суда ООН.

**Коллизия, возникающая в том случае, когда специальный орган отходит от общего права не в результате несогласия с общим правом, а в силу того, что в данном случае применимо специальное право.** Не предусматривается какого-либо изменения общего права, однако специальный орган заявляет, что в данном случае применяется специальное право. Эта ситуация возникла в органах по правам человека при применении правозащитного

---

<sup>7</sup> The *Prosecutor v. Dusko Tadic*, Judgement, Case No. IT-94-1-A, Ch., 15 July 1999, paras. 115-145.

<sup>8</sup> Case concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (*Nicaragua v. United States of America*), Marits, ICJ Reports, 1986. P. 14 at paras. 109-116. Суд отметил, что в указанном деле необходимо было доказать «эффективный контроль за проведением военных или полувоенных операций, в ходе которых были совершены утверждаемые нарушения (прав человека и гуманитарного права)»: пункт 115. Тот же критерий «эффективного контроля» не был использован Судом в отношении других требований Никарагуа.

права в отношении общего права международных договоров, в частности, в делах, затрагивающих последствия оговорок. В деле Белилос<sup>9</sup> Европейский суд по правам человека вынес толковательное заявление, сначала истолковав оговорку как недопустимую, а затем не приняв ее во внимание, одновременно признав заявившее оговорку государство связанное Европейской конвенцией.

**Коллизии, возникающие тогда, когда специализированные области права, по-видимому, вступают в конфликт друг с другом.** Так может возникать конфликт между правом международной торговли и международным экологическим правом.

Проблемы, связанные с фрагментацией международного права получили достаточное освещение в отечественной доктрине. Что имеют в виду ученые, когда говорят о фрагментации международного права? Фрагментацию или, по крайней мере, ее угрозу видят в пролиферации международно-правовых норм и институтов, в «автономности» или «самодостаточности» некоторых международно-правовых режимов, в распространении международного права на те сферы отношений, которые раньше не считались подходящими для международно-правового регулирования. Указывают на регионализацию и специализацию международного права, в частности, в таких областях, как права человека и международная торговля, на создание международных судов и других органов, применяющих и толкующих международное право и обладающих компетенцией по одним и тем же или частично совпадающим вопросам. Все это приводит к конфликтам между нормами и режимами, толкованием и применением одних и тех же норм в различных ситуациях, распаду целостной международно-правовой системы<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> *Belilos v. Switzerland*, Judgement of 29 April 1988, 1988 ECHR (Ser. A), no. 132, para. 60.

<sup>10</sup> UN Doc. A/CN.4/529, 14 Jan. 2003, paras.216-217. М. Коскенними так описывает фрагментацию: «...возникновение и консолидация специальных режимов и технических поддисциплин: права человека, право окружающей среды, торговое право, применение силы и т.д. В каждой из этих областей партикулярные интересы проецируются как универсальные, что приводит к нормативным и юрисдикционным конфликтам». См.: *Koskenniemi M. What Is International Law For? // International Law / Ed by M.D. Evans. Oxford, 2003. P. 109.*

Примерно с середины 60-х гг. прошлого столетия в советской, а затем российской международно-правовой доктрине начало формироваться и потом закрепилось в качестве главенствующего мнение о том, что международное право — это, прежде всего, система норм<sup>11</sup>. С теми или иными различиями на это указывают практически все современные определения международного права в российской доктрине<sup>12</sup>. Российская доктрина исходит из структурированного, иерархического характера системы международного права, в которой главенствующая роль принадлежит его основным принципам, составляющую идейную и нормативно-правовую основу системы.

Так, есть ли угроза фрагментации международного права, или все-таки она носит закономерный характер? На сегодняшний день можно выделить реальные причины данного явления:

1. Специализация. По мнению профессора Л. Броунли, фрагментация, являющаяся результатом специализации, представляет собой самую большую опасность для целостности международного права<sup>13</sup>. В этой связи он упоминает права человека, морское право, право развития и экологическое право. Такое развитие событий приводит к «автономности тем», имеющей странные результаты (экологи, которые пренебрегают ответственностью государств; правозащитники, не знающие норм, касающихся режима для иностранцев и т.д.). В этой связи возникают две основные угрозы для единства международного права: тип нерегулярной специализации и политический раскол по конкретным проблемам (в частности, по линии конфликта Север/Юг).

---

<sup>11</sup> См.: *Фельдман Д.И.* Система международного права. Казань, 1983; История формирования системного подхода в советской международно-правовой науке // Курс международного права. В 7 томах. Том 1. Понятие, предмет и система международного права / Под ред. Ю. Баскина, Н. Крылова, Д. Левина и др. М., 1989. С. 253-256.

<sup>12</sup> См.: *Международное право: Учебник* / Под ред. В.И. Кузнецова. М., 2001.

<sup>13</sup> *Brownlie L.* Problems concerning the United of International Law // *Le droit international a l'heure de sa codification. Etudes en l'honneur de Roberto Ago. Volume I* (Universita di Genova, Inatituto di Diritto Internazionale e della Navigazione della Facolta di Giurisprudenza. Giuffre Milano, ed. 1987). P. 156.

2. Различные структуры правовых норм. В рамках существующего международного права имеется по меньшей мере три вида различных правовых структур: а) классическое международное право, состоящее в основном из двусторонних норм, т.е. норм, создающих двусторонние обоюдные отношения между государствами, что приводит к дроблению универсального правового порядка на двусторонние правоотношения; б) новые события в международном праве, ведущие к появлению обязательств у государств перед индивидами, таких, как нормы, охраняющие права человека, или в) обязательства перед сообществом государств, участвующих в данной правовой системе.

3. Параллельные нормы. Еще одна угроза единству международного права исходит их параллельного регулирования на универсальном или региональном уровне одного и того же вопроса. Одним их примеров является Конвенция ООН 1998 г. о праве не судоходных видов использования международных водотоков<sup>14</sup>, которой противостоит Европейская конвенция о международных водотоках 1972 г., разработанная Европейской экономической Комиссией (ЕЭК). Обе эти конвенции следует также рассматривать с учетом других конвенций, касающихся конкретных водотоков, таких, как Рейн и Дунай. Ответы на вопросы о том, какая из конвенций является применимой в том или ином конкретном случае, чаще всего находят на основе положений этих договоров о приоритете более конкретных конвенций и правила *lex specialis*. Тем не менее, даже эти правовые механизмы не всегда могут обеспечить решение проблем, в частности когда затрагиваются интересы государств, не являющимися государствами водотока. Кроме того, положения, определяющие иерархию этих договоров, зачастую не поддаются ясному толкованию; так, например, аналогичное положение в Конвенции ООН по морскому праву, в частности, содержащиеся в ст. 132, которая допускает соглашения, предусматривающие более широкие возможности транзита, чем возможности, предусмотренные в указанной конвенции, требует проведения оценки возможности транзита, до принятия решения о том, может ли то или иное соглашение оставаться в силе.

---

<sup>14</sup> См., например, соответствующие статьи Конвенции: ст. 3, ст. 4.

4. Конкурентные нормы. В целом подобная ситуация может также порождаться разработкой в различных международных переговорных органах разных правовых режимов, распространяющихся на одну и ту же группу государств. Достаточно сказать, что существует конкуренция норм, касающихся определенных видов космической деятельности (например, распределение частот, и, соответственно, общее использование). Аналогичные конфликты возникают между режимами, относящимися к вопросу торговли и охране окружающей среды, где различные международные нормы призваны поощрять разработку соответствующих режимов. Примерами, которые принадлежат к одной и той же области международного права являются Конвенция по борьбе с опустыниванием, Конвенция об изменении климата и Конвенция об охране озонового слоя.

5. Расширение сферы охвата международного права. На более общем уровне эта фрагментарность международного права, по мнению профессор П.М. Дюпи, обусловлена расширением материальной сферы охвата международного права, увеличением числа действующих лиц и стремлением к повышению эффективности публичных международных обязательств посредством создания определенного договорного и сложного механизма «последующих мер», в частности, в областях прав человека, международного экономического права, международного торгового права и международного экологического права<sup>15</sup>. Подтверждая эту точку зрения, профессор Серхио Салинас Алсега и Кармен Тирадо Роблес, считают, что подобная фрагментация объясняется увеличением числа вопросов, регулируемых международным правом, последовательной институционализацией международного сообщества и существованием параллельных норм<sup>16</sup>. Как отмечает профессор Шоу, процесс расширения сферы охвата международного права сопровождается более значительными трудностями, с которыми

---

<sup>15</sup> *P-M Dupuy. The Danger of Fragmentation or Unification of the International Legal System and the International Court of Justice // Journal of International Law and Politics. 31 (1999). P.791.*

<sup>16</sup> *Sergio Salinas Aleaga, Carmen Tirado Robles. Adaptabilidad Y Fragmentacion del Derecho Internacional: La Crisis De La Sectorializacion, Zaragoza, 1999. P. 161.*

приходится сталкиваться, и увеличением числа участников в рамках данной системы<sup>17</sup>, а также усилением разногласий между ними. Нельзя сказать, что государства в целом применяют международное право. Они применяют определенные нормы к конкретному случаю, имеющему отношение к какому-либо другому субъекту или группе субъектов международного права. Еще в 1928 г. британское правительство подвергло критике общие договоры об арбитраже на том основании, что в случае каждой страны «обязательства, которые она может пожелать признать по отношению к другому государству, она может не пожелать признать по отношению к другому государству». Подобный дезинтегрированный характер международного права еще более усугубляется различием в правовой и политической культурах государств<sup>18</sup> и уменьшением базы универсально используемых ценностей.

6. Различные режимы вторичных норм. Вместе с тем события, происшедшие за последние десятилетия, свидетельствуют о том, что одного лишь существования множества первичных норм недостаточно для автоматического улучшения международного и регионального сотрудничества. Более того, увеличение числа международных первичных норм даже привело к усугублению проблем, связанных с их осуществлением. Для того чтобы избежать возможных связанных с этим, конфликтов, государства решили дополнить эти первичные нормы специальными вторичными нормами, которые имели бы преимущественную силу по сравнению с общими вторичными нормами международного права<sup>19</sup>.

Эти специальные вторичные нормы должны обеспечивать соблюдение и надлежащее применение первичных норм, а также принятие адекватных мер в случае их нарушения<sup>20</sup>. Международ-

---

<sup>17</sup> *Shaw M.N. International Law. L., 1998. P. 39*

<sup>18</sup> См.: *Franck Thomas M. Legitimacy in the International System // AJIL. 1988. Vol. 82. P. 705-759 (706)* (по мнению автора, представление о законности меняется в зависимости от конкретной нормы и времени).

<sup>19</sup> *White Legal Consequences of Wrongful Acts in International Economic Law // NYIL. 16 (1985). P. 172.*

<sup>20</sup> *Sorensen Autonomous Legal Orders: Some Considerations Relating to a Systems Analysis of International Organizations in the World Legal Order // ICLQ. 32 (1983). P. 575.*

ные суды также занимались этой проблемой, уделяя, как правило, первоочередное внимание вопросу о преимущественной силе вторичных норм подобных механизмов или подсистем над общими вторичными нормами международного права<sup>21</sup>. Если коллизии первичных норм можно было бы, пожалуй, попытаться устранить путем использования общих вторичных норм *lex specialis* и *lex posterior*, это средство не всегда помогает в случае подсистем: каждая подсистема всегда претендует на статус *lex specialis* и применяет свои собственные правила независимо от другой подсистемы. Практика показывает, что две подсистемы с пересекающимися сферами охвата могут требовать принятия противоположных мер. В этой ситуации соответствующее государство должно принять решение о соблюдении норм одной подсистемы и о нарушении норм другой. Это отбрасывает нас назад к исходной дилемме, когда государства должны сами выбирать те нормы, которым они будут следовать. Поскольку подсистемы все чаще замыкаются на физических лицах, наделяя их материальными и процессуальными правами, а в некоторых случаях даже обязательствами, эта проблема затрагивает и частные стороны.

Однозначных мнений по данному вопросу не существует. На данном этапе можно выделить две основные позиции: те, которые по-прежнему считают, что международное право — это система норм, и те, которые полагают, что международное право носит фрагментарный характер. Изложенное позволяет сделать следующие выводы: угроза фрагментации международного права (если под фрагментацией понимается распад международно-правовой системы на отдельные не связанные между собой части) вряд ли реальна. Для фрагментации нет объективных предпосылок. Наоборот, несмотря на индивидуальное, групповое, региональное разнообразие государств, глобализация диктует необходимость выработки универсальных норм для регулирования все новых и новых вопросов. Российская Федерация придерживается одно-

---

<sup>21</sup> См., в частности, дело о захвате заложников в Тегеране (ICJ-Reports. 1980. Paras 83 and 85-87); см., также: Case Barcelona-traction // ICJ-Reports. 1970. Paras 36, 62 and 90; ELSI-Case // ICJ-Reports. 1989. Para 50; Nicaragua-Case // ICJ-Reports. 1986. Paras 267 and 274.

значного мнения по вопросу о фрагментации международного права, представители нашей страны отрицают наличие, как самой фрагментации, так и ее «угрозы». Хотя все же предполагают, что работу в этом направлении не стоит прекращать.

Основными признаками, дающими право говорить о наличии системы, являются единство и целостность, то есть не допустимо какое-либо противоречие внутри этой системы. Что касается международного права, то еще одним аргументом в пользу его фрагментарности будет именно эта противоречивость. Так как международное право постоянно развивается, пытается соответствовать отношениям, существующим на сегодняшний день, а эти отношения становятся более сложными, процесс фрагментации неизбежен, практически закономерен.



## **ПОСРЕДНИЧЕСТВО, ОСУЩЕСТВЛЯЕМОЕ ОРГАНИЗАЦИЕЙ ОБЪЕДИНЁННЫХ НАЦИЙ**

**Ю.Н. Сёмкина**

аспирантка кафедры международного права  
Петрозаводский государственный университет

ООН создавалась как международная организация универсального характера, в первую очередь, с целью поддержания международного мира и безопасности. В соответствии со статьями 1 и 2 Устава ООН, определяющими цели и принципы деятельности Организации, государства — члены обязались принимать «эффективные коллективные меры для предотвращения и устранения угрозы миру ... и проводить мирными средствами, в согласии с принципами справедливости и международного права, улаживание или разрешение международных споров или ситуаций, которые могут привести к нарушению мира».

Глава VI Устава ООН, специально посвящённая мирному разрешению споров, а также ряд других статей Устава ООН определяют конкретные права и обязанности государств в случае возникновения конфликта между ними, порядок правомерного вмешательства органов ООН в конфликт и перечень мирных средств, которые государства могут применять по своему выбору при разрешении международных споров. Статья 33 Устава ООН содержит перечень средств мирного урегулирования споров: переговоры, обследование, посредничество, примирение, арбитраж, судебное разбирательство. Среди перечисленных мирных средств одним из важнейших является посредничество как наиболее эффективный и гибкий механизм, активно используемый субъектами международного права.

Своё международно-правовое закрепление посредничество впервые получило в Гаагской Конвенции о мирном решении международных столкновений 1907 г., которая устанавливала процедуру применения посредничества в случаях споров между госу-

дарствами<sup>1</sup>. В период деятельности ООН данное средство было развито в декларациях Генеральной Ассамблеи ООН<sup>2</sup>.

В отечественной и зарубежной международно-правовой доктрине существует множество определений посредничества, которое в основном рассматривается как самостоятельное, отличное от всех остальных мирных средств разрешения споров<sup>3</sup>. Например, по мнению А.М. Ладыженского и И.П. Блищенко, посредничество предполагает ведение переговоров вместо государств — участников спора, от их имени<sup>4</sup>. Чаще всего характеристика посредничества сводится к тому, что государства в споре ведут переговоры с участием третьей стороны и на основе сделанных ею предложений с целью согласования противоположных притязаний. Третьей стороной могут выступать государства, видные общественные деятели, а также международные организации и их должностные лица. При этом формами участия посредника в переговорах являются советы, рекомендации, как по существу спора, так и по процедуре его решения. Посредничество предполагает согласие всех спорящих государств на участие посредника в осуществлении своих функций<sup>5</sup>. Благодаря тому, что решения посредника не являются

---

<sup>1</sup> Согласно ст.2 Конвенции о мирном решении международных столкновений 1907 г. «Договаривающиеся державы соглашаются, в случае важного разногласия или столкновения, прежде чем прибегнуть к оружию, обращаться, насколько позволят обстоятельства, к добрым услугам или посредничеству одной или нескольких дружественных Держав».

<sup>2</sup> Например, Манильская декларация 1982 г. о мирном разрешении международных споров; Декларация ООН 1988 г. о предотвращении и устранении споров и ситуаций, которые могут угрожать международному миру и безопасности, и о роли ООН в этой области.

<sup>3</sup> *Кожевников Ф.И.* К вопросу о мирных средствах разрешения международных споров // *Вестник МГУ* 1947. №2; *Шармазанавили Г.В.* Мирное разрешение споров — важнейший принцип международного права // *Советское государство и право.* 1962. №1; *Мовчан А.П.* Мирные средства разрешения международных споров. М., 1957.

<sup>4</sup> *Ладыженский А.М., Блищенко И.П.* Мирные средства разрешения споров между государствами. М., 1962. С. 77.

<sup>5</sup> *Каламкарян Р.А., Мигачёв Ю.И.* Международное право: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2005. С. 605-606; *Международное право: Учебник / Отв. ред. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова.* М., 2003. С. 307.

обязательными для спорящих сторон, а процедура посредничества лишена формализованного характера, данное средство особенно эффективно для урегулирования конфликтов, которые могут создать или уже создали угрозу международному миру и безопасности. Анализ многих научных работ свидетельствует о том, что в современном международном праве посредничество является не только средством мирного урегулирования споров, но и сложилось как самостоятельный международно-правовой институт.

Уже с момента начала деятельности ООН в повестке дня работы её органов встал вопрос о необходимости правомерного вмешательства ООН с помощью политических средств и, прежде всего, посредничества в процесс мирного урегулирования споров между государствами<sup>6</sup>. За шестьдесят один год своего существования ООН оказывала посреднические услуги на Ближнем Востоке, в Афганистане, в конфликте между Ираком и Ираном, на Кипре, в споре между Эфиопией и Эритреей и во многих других конфликтных и кризисных ситуациях. Американский исследователь К. Холсти проанализировал множество конфликтов, которые урегулировались с помощью ООН с момента её образования. Выяснилось, что из всех видов возможного правомерного вмешательства третьей стороны при урегулировании конфликтов ООН наиболее часто прибегала к посредничеству<sup>7</sup>.

В условиях «холодной войны» посреднические усилия ООН были нацелены, в первую очередь, на то, чтобы в хитросплетениях биполярного противостояния региональные конфликты не спровоцировали конфронтацию между двумя сверхдержавами. С её

---

<sup>6</sup> Впервые Совет Безопасности ООН выступил в качестве посредника уже на 3-ем своём заседании 29.01.1946 г. На нём Совет начал рассматривать ситуацию между СССР и Ираном в отношении вывода войск с территории Ирана, а затем по данному вопросу им были утверждены резолюции от 30.01.1946 г., 04.04.1946 г., 08.05.1946 г., содержащие рекомендации для участвующих сторон. По словам Председателя Совета Безопасности (на тот момент представителя Австралии) это был первый прецедент, положивший начало деятельности Совета на основании главы VI Устава ООН.

<sup>7</sup> *Лебедева М.М.* Политическое урегулирование конфликтов: Подходы, решения, технологии. М., 1997. С. 149-150.

окончанием для ООН, по словам Генерального секретаря Бутроса-Гали, наступило «время надежд и перемен», начался этап изучения путей для укрепления потенциала Организации в области политического урегулирования конфликтов. При этом активность ООН в данной сфере по оценкам самой Организации в период 80-90-х гг. XX века значительно возросла<sup>8</sup>. Благодаря активному вмешательству в процесс мирного разрешения споров ООН накопила огромный позитивный опыт в данном вопросе и способствовала развитию института посредничества.

Окончание «холодной войны» обозначилось резким ростом числа конфликтов, особенно внутри государств, которые продолжают представлять угрозу международному миру и безопасности. Многие из них требуют непосредственного вовлечения ООН в их урегулирование. Подтверждением этому служат выводы, сделанные международным сообществом на Всемирном саммите 2005 г. в Нью-Йорке, согласно которым на сегодняшний день весь мир сталкивается с целым спектром угроз, требующих неотложных коллективных и решительных мер реагирования. В резолюции Генеральной Ассамблеи ООН от 16.09.2005 г., утвердившей Итоговый документ саммита, подчеркнута решающая роль главных органов ООН в деле преодоления таких угроз в рамках их соответствующих мандатов<sup>9</sup>.

В соответствии с Уставом ООН главными органами, которые в рамках ООН могут выступать в качестве посредника при урегулировании конфликта, являются Генеральная Ассамблея и Совет Безопасности. Они представляют собой коллегиальные органы коллективного посредничества, обеспечивающие за рядом исключений непосредственное участие сторон конфликта в процессе обсуждения. Их рекомендации по разрешению спора имеют большой политический вес, поскольку исходят от авторитетных орга-

---

<sup>8</sup> Бутрос-Гали Б. Дополнение к Повестке дня для мира. Доклад Генерального секретаря от 25.01.1995 г. // Док. ООН S/1995/1. п. 11. Режим доступа: [http://www.un.org/depts/dhl/dhlrus/landmark\\_sc/topical.htm](http://www.un.org/depts/dhl/dhlrus/landmark_sc/topical.htm). [Электронный ресурс].

<sup>9</sup> Док. ООН A/Res/60/1 от 16.09.2005 г. Режим доступа: <http://www.un.org/Russian/ga/60/docs/nocte.htm>. [Электронный ресурс].

нов, которые на универсальном уровне занимаются вопросами мира и безопасности. Кроме того, на протяжении всей истории деятельности ООН весьма активно функции посредника выполняют должностные лица данной организации, а именно Генеральный секретарь ООН и его представители. Компетенция, объём и характер полномочий Генеральной Ассамблеи, Совета Безопасности и должностных лиц ООН в данной сфере существенным образом отличаются. В дальнейшем наш анализ касается деятельности Совета Безопасности, Генеральной Ассамблеи и Генерального секретаря ООН.

В соответствии со ст. 24 Устава ООН на Совет Безопасности возложена главная ответственность за поддержание международного мира и безопасности. Его преимущество относительно Генеральной Ассамблеи заключается в том, что он является постоянно действующим органом, поэтому может рассматривать конфликтную ситуацию в любой момент и в любой стадии развития спора. Выполняя посредническую миссию, он обсуждает конкретные вопросы, представляющие угрозу международному миру и безопасности, и принимает резолюции, содержащие рекомендации для спорящих сторон.

В последние годы Совет Безопасности уделяет особое внимание своей приоритетной роли в области предотвращения конфликтов и мирного разрешения споров, подтверждая при этом приверженность более широкому и эффективному использованию процедур и средств, закреплённых в Уставе ООН<sup>10</sup>.

Посреднические функции Совет Безопасности может осуществлять как непосредственно на своих заседаниях, так и через специально созданные им органы — комитеты добрых услуг, посреднические комиссии, единоличных посредников и т.п. Эти органы

---

<sup>10</sup> Значительному укреплению потенциала Совета Безопасности в области урегулирования конфликтов способствуют такие его резолюции, как: 1318 (2000) и 1327 (2000) об обеспечении эффективной роли Совета Безопасности в поддержании международного мира и безопасности, принятые на уровне руководителей государств и правительств; 1366 (2001) «Роль Совета Безопасности в предотвращении вооружённых конфликтов»; Декларация о повышении эффективности роли Совета Безопасности в предотвращении конфликтов, особенно в Африке, утверждённая рез. 1625 (2005).

являются вспомогательными, действуют от имени Совета Безопасности и в своих действиях не должны выходить за рамки предоставленных им Советом полномочий. Они обязаны информировать Совет о результатах своей работы, намечаемых ими мерах и рекомендациях. Объём полномочий, организация, реорганизация и роспуск органов, непосредственно осуществляющих посредничество, целиком зависят от решений Совета Безопасности. В настоящее время в рамках Совета Безопасности действуют рабочая группа по вопросу о детях и вооружённых конфликтах и рабочая группа по предотвращению и разрешению конфликтов в Африке, в мандат которых входит разработка рекомендаций Совету Безопасности в отношении сторон в конфликте. Также при Совете Безопасности учреждены комитеты по санкциям, которые занимаются сбором информации о ситуации в местах конфликта и представляют ему периодические доклады о своей работе вместе с замечаниями и рекомендациями, в частности, о путях повышения эффективности мер, предпринимаемых Советом Безопасности.

Полномочия деятельности Совета Безопасности в качестве посредника заложены в главе VI Устава ООН. Она предусматривает необходимость поиска разрешения, в первую очередь, спора или ситуации, продолжение которых могло бы угрожать поддержанию международного мира и безопасности. Прежде чем спор или ситуация станут предметом посреднического разбирательства в Совете Безопасности, они в соответствии с Уставом вносятся на его рассмотрение следующим образом: 1) доведение любым членом Организации в соответствии с п. 1 ст. 35 Устава ООН до сведения Совета Безопасности о любом споре или ситуации, которая может привести к международным трениям или вызвать спор; 2) доведение до сведения Совета Безопасности государством — не членом ООН на основании п. 2 ст. 35 Устава ООН о любом споре, в котором оно является стороной при том условии, что оно заранее примет на себя в отношении этого спора обязательства мирного разрешения споров, предусмотренные в Уставе ООН; 3) решение Совета Безопасности, принятое по собственной инициативе на основании п. 2 ст. 33, 34, 36 Устава ООН о рассмотрении данного вопроса; 4) передача сторонами спора, продолжение которого могло бы угрожать международному миру и безопасности, если они не

смогли разрешить его путём применения мирных средств, указанных в п. 1 ст. 33 Устава ООН, (п. 1 ст. 37); 5) просьба всех сторон, участвующих в любом споре, делать Советом Безопасности для них рекомендации (ст. 38 Устава ООН); 6) доведение Генеральным секретарём до сведения Совета Безопасности о любых вопросах, которые, по его мнению, могут угрожать поддержанию международного мира и безопасности (ст. 99 Устава ООН); 7) обращение внимания Совета Безопасности со стороны Генеральной Ассамблеи на ситуации, которые могли бы угрожать международному миру и безопасности (п. 3 ст. 11 Устава ООН).

Доведённые до сведения Совета Безопасности факты о существующих спорах и ситуациях, угрожающих поддержанию мира и безопасности, должны быть предметом обсуждения в Совете. Для этого установлена особая процедура. Рассмотрение спора и ситуации до включения вопроса в повестку дня Совета регулируется правилами процедуры Совета Безопасности и основными положениями Устава ООН. Те вопросы, которые не представляют угрозы поддержанию международного мира и безопасности, не рассматриваются Советом. Они фигурируют как вопросы, доведённые до сведения Совета Безопасности, но не обсуждавшиеся им. Согласно правилам процедуры вопросы мирного разрешения споров должны рассматриваться как вопросы существа, независимо от того, в соответствии с какой статьёй они внесены на рассмотрение Совета, и рекомендации его должны приниматься только на основании п. 3 ст. 27 Устава, т.е. принципа единогласия постоянных членов.

Осуществляя функции посредника, Совет Безопасности может: а) рекомендовать сторонам надлежащую процедуру или метод урегулирования спора и ситуации, которые могут угрожать международному миру, принимая при этом во внимание любую уже принятую сторонами процедуру для разрешения спора, а также то, что споры юридического характера должны, как общее правило, передаваться сторонами в Международный Суд (ст. 36 Устава ООН); б) рекомендовать не только процедуру, но и условия разрешения спора (п. 2 ст. 37 Устава ООН); в) осуществлять рекомендации в отношении любого спора, затрагивающего или не затрагивающего международный мир и безопасность, если стороны его об этом просят (ст. 38 Устава ООН).

Совет Безопасности может также рассматривать спор или ситуацию на основании статей 33 и 34 Устава ООН. Однако в отечественной международно-правовой доктрине сложилось мнение, что, действуя на основании ст. 33 Устава, Совет Безопасности осуществляет функции не посредника, а добрых услуг, требуя от сторон применения различных мирных средств для урегулирования их спора<sup>11</sup>. В данном случае Совет лишь призывает стороны разрешить свой спор при помощи традиционных методов мирного урегулирования, предусмотренных в п. 1 ст. 33 Устава ООН, но в самом разрешении спора не участвует. Что касается ст. 34 Устава, то в данном случае Совет Безопасности осуществляет функции международной следственной процедуры. В результате такого расследования он констатирует наличие или отсутствие угрозы поддержанию международного мира и безопасности.

В соответствии со ст. 36 Устава Совет рекомендует сторонам конкретное мирное средство разрешения международных споров. Поэтому, прежде чем рекомендовать метод или процедуру мирного урегулирования спора, Совет Безопасности должен учесть характер спора и позиции сторон, их готовность пойти на взаимоприемлемые уступки. При этом процедура и методы, рекомендуемые Советом Безопасности, могут и не совпадать с традиционными средствами мирного разрешения споров. Это вытекает из смысла ст.33 Устава ООН, которая, перечисляя мирные способы, не указывает, что перечень их является исчерпывающим.

Практика показывает, что, осуществляя на основании ст. 36 Устава ООН функции по рекомендации надлежащей процедуры урегулирования, Совет Безопасности в большинстве случаев рекомендовал сторонам метод непосредственных переговоров, а в ряде случаев и посредничество или добрые услуги, учреждая для этого соответствующие вспомогательные органы, действующие под контролем ООН.

Например, несколько лет Совет Безопасности занимался рассмотрением ситуации в Бурунди, где продолжительный внутрен-

---

<sup>11</sup> *Анисимов Л.Н.* Международно-правовые средства разрешения межгосударственных споров (конфликтов). Л., 1975. С. 31; *Пушмин Э.А.* Посредничество в международном праве. М., 1970. С.133.



ний конфликт в 1993 г. привел к попытке государственного переворота, после чего начались широкомасштабные военные действия между вооруженными силами страны. В августе 2000 г. в Аруше большинство сторон в конфликте подписали Соглашение о мире и примирении. В отношении данного вопроса от имени Совета был сделан ряд заявлений его Председателя от 26.09.2001 г., 08.11.2001 г., 15.11.2001 г., а также одобрены резолюции 1286 (2000) и 1375 (2001), в которых Совет Безопасности заявил о решительной поддержке Арушского мирного процесса и призвал все стороны в конфликте в Бурунди в полной мере сотрудничать с посредником, бывшим президентом Южной Африки, Нельсоном Манделой и обеспечить внутреннее политическое партнёрство в этой стране.

Сферой применения рекомендаций Совета Безопасности в соответствии со ст. 37 Устава ООН в отличие от ст.36 Устава, служат только споры и только такого характера, в отношении которых Совет определил, что их продолжение действительно могло бы угрожать поддержанию международного мира и безопасности. На основании этой статьи Совет может действовать, если стороны в споре, имеющем характер, указанный в ст. 33 Устава, не разрешают его при помощи указанных в этой статье средств, передав его в Совет Безопасности, и если Совет Безопасности считает, что продолжение данного спора в действительности могло бы угрожать поддержанию международного мира и безопасности. Если Совет в результате проведённого расследования не находит, что продолжение спора могло бы в действительности угрожать поддержанию международного мира и безопасности, он может отказаться от дальнейшего рассмотрения этого вопроса и дачи рекомендаций по существу спора и действовать в соответствии с п. 2 ст. 33 Устава ООН. По смыслу ст. 37 Устава нельзя установить, требуется ли согласие обеих сторон, чтобы спорный вопрос стал предметом разбирательства в Совете. Однако, по мнению профессора Л.Н. Анисимова, из общего смысла положений Устава ООН, становится ясно, что любая сторона, если она считает, что данный спор угрожает поддержанию международного мира и безопасности, может обратиться в Совет Безопасности без согласия другой стороны. Такое право (и даже обязанность) у неё возникает после того, как стороны не смогли разрешить спор с помощью мирных средств,

указанных в п. 1 ст. 33 Устава, или же в случаях, когда другая сторона отказывается разрешать спор по мотивам, что в данном случае нет спора, имеющего характер, указанный в ст. 33 Устава<sup>12</sup>. Таким образом, деятельность Совета Безопасности выходит за рамки традиционной формулы посредничества, т.к. для его участия в качестве посредника согласно статьям 35 и 37 Устава в ряде случаев достаточно просьбы одной стороны. Данное положение в соответствии со ст. 35 Устава ООН применимо также и к посредническим усилиям Генеральной Ассамблеи.

Профессор С.Б. Крылов, анализируя характер спора как предмета посреднического разбирательства в Совете Безопасности, отмечал, что в ст. 37 Устава в отличие от других статей главы VI Устава ООН речь идёт о спорах, достигших наибольшей степени остроты, спорах, продолжение которых в действительности может угрожать международному миру и безопасности<sup>13</sup>. Этот характер спора обуславливает более широкие, чем по ст. 36 Устава, полномочия Совета по мирному разрешению данного спора на основании ст. 37 Устава ООН.

Совет Безопасности может рекомендовать: а) надлежащую процедуру или методы урегулирования; б) не только процедуру, но и такие условия разрешения спора, которые он найдёт подходящими. Очевидно, что во втором случае деятельность Совета не ограничивается принятием рекомендации относительно процедуры урегулирования. Совет Безопасности может идти дальше, рекомендуя «такие условия разрешения спора, которые он найдёт подходящими», т.е. конкретные условия разрешения спора по существу.

В качестве примера деятельности Совета Безопасности на основании ст. 37 Устава можно привести рассмотрение им конфликта между Эфиопией и Эритреей, который возник в мае 1998 г. в результате пограничного спора. Совет провёл своё первое заседа-

---

<sup>12</sup> Анисимов Л.Н. Международно-правовые средства разрешения межгосударственных споров (конфликтов). Л., 1975. С. 33.

<sup>13</sup> Крылов С.Б. История создания Организации Объединённых Наций: Разработка текста Устава Организации Объединённых Наций (1944-1945) / Под ред. Г.И. Тункина. М., 1960. С.193.

ние, посвящённое ситуации в отношениях между Эфиопией и Эритреей, 26.06.1998 г., приняв резолюцию 1177 (1998). Действуя как посредник Совет Безопасности утвердил в резолюции ряд рекомендаций для конфликтующих сторон: немедленное прекращение боевых действий и воздержание в дальнейшем от применения силы; использование сторонами всех средств для достижения мирного урегулирования спора, а также сотрудничество с Организацией Африканского Единства (ОАЕ)<sup>14</sup>.

Несмотря на усилия международного сообщества, боевые действия всё же не прекратились, в связи с чем Совет Безопасности продолжил свои посреднические усилия по разрешению данного конфликта. В 2000 г. он утвердил резолюции 1297 (2000) и 1298 (2000), в которых квалифицировал сложившуюся в этом районе ситуацию как угрозу международному миру и безопасности. Как посредник Совет Безопасности призвал действующего Председателя ОАЕ рассмотреть возможность направления в регион своего личного посланника с целью добиться немедленного прекращения боевых действий и возобновления мирных переговоров. В результате 18 июня 2000 г. обе страны подписали Соглашение о прекращении вооружённых действий (Алжирское соглашение).

В заявлении Председателя от 21.11.2000 г. Совет Безопасности как посредник рекомендовал обоим государствам договориться о применении мер по укреплению доверия. В частности, он призвал стороны договориться о незамедлительном освобождении интернированных гражданских лиц под эгидой Международного Комитета Красного Креста (МККК); к открытию наземных и воздушных коридоров для Миссии ООН в Эритрее и Эфиопии; обмену картами с указанием заминированных районов; быстрому освобождению военнопленных и их возвращению под эгидой МККК.

Несмотря на ряд успехов, достигнутых в ходе урегулирования конфликта между Эфиопией и Эритреей, данная ситуация в течение нескольких лет по-прежнему продолжает вызывать озабоченность Совета Безопасности в связи с нестабильной политической

---

<sup>14</sup> Преемником ОАЕ стал Африканский Союз, Акт об учреждении которого был подписан в июле 2000 г. на саммите ОАЕ в Ломе (Того) и вступил в силу 26 мая 2001 г.

обстановкой. В резолюции 1640 (2005), принятой Советом 23.11.2005 г. он подчеркнул, что сохранение этой ситуации будет представлять собой угрозу международному миру и безопасности. Выполняя посреднические функции, Совет рекомендовал обеим сторонам воздерживаться от любой угрозы силой или ее применения против друг друга, взаимодействовать без предварительных условий, чтобы с помощью дипломатических усилий преодолеть нынешний тупик.

Если проанализировать юридический характер акций, осуществляемых Советом Безопасности в соответствии с п. 2 ст. 37 Устава ООН, то необходимо отметить, что с одной стороны он не выносит окончательных и обязательных для сторон решений и его деятельность по п. 2 ст. 37, как и по ст. 36, — не арбитражная и не судебная. С другой стороны, деятельность Совета по п. 2 ст. 37 выходит за рамки оказания добрых услуг или расследования спора, т.к. он рекомендует и процедуру, и конкретные условия разрешения спора, т.е. подпадает под функции посредника и согласительной комиссии. По мнению профессора Э.А. Пушмина, функции, осуществляемые Советом Безопасности согласно п. 2 ст. 37 Устава ООН, следует скорее отнести к посредническим, поскольку состав членов Совета Безопасности, рассматривающих спор, не зависит от воли сторон и, более того, сами спорящие стороны согласно ст. 32 Устава ООН отстранены от участия в голосовании<sup>15</sup>.

Функции по примирению спорящих государств Совет Безопасности может осуществлять и на основании ст. 38 Устава ООН. В данной статье предусматривается мирное урегулирование любых споров, т.е. споров, продолжение которых может и не угрожать поддержанию международного мира и безопасности. Совет Безопасности не может по собственной инициативе вмешаться в такого рода спор и вправе это сделать только в том случае, если стороны его об этом попросят. Следует заметить, что статья 38 касается споров, а не ситуаций. Совет Безопасности, осуществляя на основании ст. 38 Устава ООН функции примирения в отношении «любого спора», может делать сторонам рекомендации с целью мирного разрешения этого спора. Устав не расшифровывает, какие это могут быть рекомендации, однако из его смысла следует,

---

<sup>15</sup> Пушмин Э.А. Посредничество в международном праве. М., 1970. С. 137.

что эти рекомендации могут включать как процедуру и метод урегулирования, так и конкретные условия разрешения спора по существу, т.е. Совет в соответствии со ст. 38 Устава может осуществлять функции международного посреднического органа. Вместе с тем, Совет Безопасности на основе данной статьи может ограничить свои действия оказанием сторонам добрых услуг.

Если говорить в целом о правовом характере постановлений Совета Безопасности, принимаемых им на основании главы VI Устава ООН, то следует отметить, что в самих статьях данной главы фигурирует лишь термин «рекомендация» и нет ни одного термина «решение», который употребляется в главе VII Устава. Однако некоторые зарубежные авторы считают, что рекомендации Совета Безопасности по мирному разрешению международных споров косвенно принимают обязательный характер вследствие возможности применить в случае невыполнения этих рекомендаций принудительные меры, предусмотренные в главе VII Устава<sup>16</sup>. В отечественной международно-правой доктрине общепризнанным является мнение, что деятельность Совета в соответствии с главой VI является политической, а не судебной или квазисудебной, т.е. он своими действиями призван только содействовать мирному разрешению спора и улаживанию ситуации, а не решать их окончательно, поэтому может принимать только рекомендации, но не обязательные для сторон решения<sup>17</sup>.

Термин «рекомендация» употребляется в отношении постановлений Совета Безопасности также в ст. 39 и ст. 40 главы VII Устава ООН. Данная глава содержит специфические полномочия Совета в качестве центрального органа всей системы коллективной безопасности ООН. Согласно ст. 39 Совет Безопасности определяет существование любой угрозы миру, любого нарушения мира или акта агрессии и делает рекомендации или решает о том, какие меры следует предпринять для поддержания или восстановления международного мира и безопасности. В Уставе ООН не определяются конкретно вид и характер рекомендаций по ст. 39.

---

<sup>16</sup> Левин Д.Б. Принцип мирного разрешения международных споров. М., 1977. С. 100-101.

<sup>17</sup> Пушмин Э.А. Посредничество в международном праве. М., 1970. С. 132.

Однако большинство комментаторов Устава считают, что Совет Безопасности может принять любые рекомендации, в том числе и те, которые указаны в главе VI (например, в п. 1 ст. 36, п. 2 ст. 37 Устава). Профессора Л. Гудрич и Э. Хамбро отмечают, что усилия Совета Безопасности, направленные на мирное разрешение спора, продолжают даже в течение периода, когда применяются принудительные меры<sup>18</sup>. В этом случае, считает профессор Ю.Я. Михеев, принудительные меры должны применяться им только для поддержания или восстановления международного мира, но не для навязывания рекомендаций. Согласно ст. 39 в отношении существа спора Совет Безопасности может принять лишь рекомендацию, но не решение<sup>19</sup>.

Помимо этих рекомендаций Совет Безопасности может, определив наличие угрозы миру или его нарушения, принять, согласно ст. 40, временные меры. Эти временные меры могут включать рекомендацию Совета Безопасности прекратить военные действия, установить перемирие, отвести войска, провести демилитаризованную зону между воюющими сторонами и т.д. По своему характеру временные меры являются рекомендацией, что подтверждает большинство комментаторов Устава и о чём свидетельствует практика Совета Безопасности. Отечественные авторы полагают, что рекомендации Совета Безопасности по ст. 40 — это рекомендации особого рода, поскольку их невыполнение может повлечь за собой применение санкций, предусмотренных в ст. 39 Устава, т.е. временные меры по ст. 40 могут иметь характер и простой рекомендации и «приказа», если Совет Безопасности заявит, что несоблюдение этого «приказа» создаст угрозу миру или нарушение мира<sup>20</sup>. Таким образом, действуя на основании ст. 39 и ст. 40 Устава и делая дальнейшие попытки мирного разрешения спора, вынося при этом постановления рекомендательного характера, Совет Безопасности в определённой степени продолжает выполнять функции посредника в урегулировании конфликта.

---

<sup>18</sup> *Goodrich L., Hambro E. Charter of the United Nations: Commentary and Documents, 1946. P.158.*

<sup>19</sup> *Михеев Ю.Я. Применение принудительных мер по Уставу ООН. М., 1967. С. 26.*

<sup>20</sup> *Курс международного права. В 7-ми томах. Т.6. М., 1992. С. 70.*

Например, уже несколько лет Совет Безопасности занимается урегулированием конфликта в Демократической Республике Конго (ДРК). История данного конфликта началась в августе 1998 г., когда президент Лоран Кабила, пытаясь стабилизировать страну и консолидировать рычаги управления в своих руках, выслал из страны руандийский военный контингент, что повлекло за собой региональный конфликт с участием ряда соседних стран. В августе и декабре 1998 г. в заявлениях Председателя Совета Безопасности было отмечено, что ситуация в отношении ДРК представляет собой серьёзную угрозу для мира и безопасности в регионе. Действуя на основании главы VII Устава, в частности статьи 39 и 40, Совет как посредник рекомендовал конфликтующим сторонам немедленное прекращение огня, вывод всех иностранных сил, инициирование политического диалога в целях национального примирения. Он также поддержал все региональные дипломатические инициативы, направленные на мирное урегулирование конфликта, т.е. рекомендовал конкретные мирные средства, а также условия разрешения спора в соответствии со статьями 36 и 37 Устава ООН. В июне 2000 г. Председатель Совета заявил о непрекращающихся боевых действиях на территории ДРК, вследствие чего процесс примирения между конголезскими сторонами в конфликте остаётся заблокированным. В связи с этим 16.06.2000 г. Совет Безопасности, действуя на основании главы VII Устава, утвердил резолюцию 1304 (2000), в которой рекомендовал всем конголезским сторонам принять всестороннее участие в процессе национального диалога и сотрудничать с посредником, назначенным при содействии ОАЕ, а также с МККК, с тем чтобы он мог выполнять свои мандаты и задачи, возложенные на него в соответствии с Соглашением о прекращении огня.

В докладе Генерального секретаря «Предотвращение вооружённых конфликтов» от 07.06.2001 г. отмечено, что в последние годы Совет Безопасности повысил уровень транспарентности и совершенствовал методы своей работы, вместе с тем, он по-прежнему уделяет основное внимание почти исключительно кризисам и чрезвычайным ситуациям и обычно вмешивается в них, когда насилие приобретает массовый характер. Значительное число резолюций Совета Безопасности принимается в отношении си-

туаций, которые квалифицируются как существующая угроза международному и миру и безопасности и в соответствии с которыми он действует уже на основании главы VII Устава ООН.

В последние годы посредническим усилиям Совета Безопасности способствует Генеральный секретарь, который ввёл практику представления ему периодических региональных и субрегиональных докладов об угрозах международному миру и безопасности, позволяющих устанавливать первоочерёдность мер со стороны Совета путём выявления таких угроз и реагирования на них.

Рассматривая на основании п. 1 ст. 11 Устава общие принципы сотрудничества в деле поддержания международного мира и безопасности, Генеральная Ассамблея разрабатывает положения, касающиеся урегулирования конфликтов, и закрепляет результаты обсуждения в виде резолюций. Несмотря на их обобщённый и рекомендательный характер, они, так или иначе, могут способствовать принятию сторонами компромиссных соглашений<sup>21</sup>.

В условиях, когда тем или иным спором или ситуацией не занимается Совет Безопасности, Генеральная Ассамблея также может действовать как посредник, осуществляя эти функции в ходе своих очередных ежегодных сессий, а также на специальных и чрезвычайных специальных сессиях. Она, в соответствии с главой IV Устава ООН, рассматривает не только общие принципы сотрудничества в деле поддержания международного мира и безопасности, но и любые вопросы, относящиеся к поддержанию международного мира и безопасности, а также ситуации, которые мог-

---

<sup>21</sup> Можно перечислить ряд резолюций Генеральной Ассамблеи, которые сыграли значительную роль в вопросе мирного урегулирования споров: рез.47/120 «Повестка дня для мира: превентивная дипломатия и смежные вопросы»; рез.51/242 «Дополнение к Повестке дня для мира»; Декларация тысячелетия, принятая Генеральной Ассамблеей резолюцией 55/2 (2000). При содействии Специального Комитета по Уставу ООН и усилению роли Организации 19.11.2002 г. Генеральная Ассамблея утвердила резолюцию 57/26 «Предотвращение и мирное урегулирование споров». В резолюции она подчёркнула обязательство государств-членов стараться разрешать свои споры мирными средствами по их выбору, включая те, которые предусмотрены ст.33 Устава ООН, а также миссии по наблюдению, установлению фактов, миссии доброй воли, услуги специальных посланников и наблюдателей.



ли бы нарушить общее благополучие или дружественные отношения между нациями, и давать соответствующие рекомендации заинтересованным государствам. Особенность Генеральной Ассамблеи как посредника состоит в том, что она является наиболее представительным мировым политическим форумом, где все члены Организации, в том числе и государства — стороны конфликта, могут обсуждать и выявлять свои позиции по сложившейся спорной ситуации, а также находить взаимоприемлемые пути урегулирования этих проблем мирным путём посредством дипломатических контактов и переговоров.

В соответствии с п. 2 ст. 11 Устава ООН Генеральная Ассамблея может рассматривать любые вопросы, относящиеся к поддержанию международного мира и безопасности (в том числе и вопросы мирного урегулирования споров). Их обсуждение ведётся в рамках Комитета по вопросам разоружения и международной безопасности, а также Комитета по специальным политическим вопросам и вопросам деколонизации, на основе докладов которых Генеральная Ассамблея принимает рекомендации для спорящих сторон. Данные рекомендации в соответствии со ст. 18 Устава принимаются в две трети присутствующих и участвующих в голосовании членов Ассамблеи.

Основанием для рассмотрения Генеральной Ассамблеей спора или ситуации может служить: 1) доведение любым членом Организации в соответствии с п. 1 ст. 35 Устава ООН до сведения Генеральной Ассамблеи о любом споре или ситуации, продолжение которой может привести к международным трениям или вызвать спор; 2) доведение до сведения Ассамблеи государством — не членом ООН на основании п. 2 ст. 35 Устава ООН о любом споре, в котором оно является стороной при том условии, что оно заранее примет на себя в отношении этого спора обязательства мирного разрешения споров, предусмотренные в Уставе ООН; 3) решение Генеральной Ассамблеи, принятое по собственной инициативе на основании ст. 10 и 14 Устава о рассмотрении данного вопроса; 4) запрос Совета Безопасности об этом, сделанный на основании п. 1 ст. 12 Устава ООН.

Если Совет Безопасности выполняет возложенные на него функции по отношению к какому-либо спору или ситуации, то Генеральная Ассамблея должна воздержаться от каких-либо рекомендаций по данному делу (п. 1 ст. 12 Устава). По мнению профессора Л.Н. Анисимова, исключительная компетенция Совета

Безопасности наступает с того момента, когда вопрос включён в его повестку дня<sup>22</sup>. Кроме того, если Генеральная Ассамблея в процессе рассмотрения спора или ситуации приходит к выводу, что для их урегулирования необходимо предпринять какое-либо действие, то в соответствии с п. 2 ст. 11 Устава она должна передать этот вопрос в Совет Безопасности.

В качестве посредника, участвующего в разрешении спора, Генеральная Ассамблея может: а) делать рекомендации заинтересованному государству или государствам относительно вопросов, касающихся поддержания международного мира и безопасности (п. 2 ст. 11 Устава), в частности, разрешать дела, доведённые до её сведения на основании ст. 35 Устава ООН (т.е. любые споры и ситуации, которые могут привести к международным трениям) с учётом статей 11 и 12 Устава; б) рекомендовать меры мирного улаживания любой ситуации, независимо от её происхождения, которая, по мнению Ассамблеи, могла бы нарушить общее благополучие или дружественные отношения между нациями (ст. 14 Устава); в) предусмотреть создание специальных органов, призванных осуществлять примирительную деятельность между спорящими сторонами. По мнению профессора Э.А. Пушмина, в этих случаях Генеральная Ассамблея оказывает государствам добрые услуги или выступает как коллективный и авторитетный посредник<sup>23</sup>. Профессор М.В. Яновский отмечал, что ст. 14 Устава ООН выражает конкретные полномочия Генеральной Ассамблеи — одни из тех, о которых в общей форме сказано в ст. 11 Устава. Она содержит уточнение, касающееся того, что рекомендации, указанные в ст. 11 Устава, имеют определённое содержание — меры мирного улаживания. Речь в данном случае идёт о мерах, которые перечислены в ст. 33 главы VI Устава ООН<sup>24</sup>.

В течение многих лет Генеральная Ассамблея содействовала использованию методов мирного разрешения споров, разработанных в главе VI Устава, например, в своей резолюции 268 (III) D 1949 г. о создании группы лиц для следственных и согласительных

---

<sup>22</sup> Анисимов Л.Н. Международно-правовые средства разрешения межгосударственных споров (конфликтов). Л., 1975. С. 26.

<sup>23</sup> Пушмин Э.А. Посредничество в международном праве. М., 1970. С. 147.

<sup>24</sup> Яновский М.В. Генеральная Ассамблея ООН (международно-правовые вопросы). Кишинёв, 1971. С. 13.

процедур; решении 44/415 от 04.12.1989 г. об обращении за помощью к комиссии добрых услуг, посредничества или примирения в рамках ООН; резолюции 915 (X) 1955 г. по западно-ирианскому вопросу, в которой Ассамблея выражала надежду, что спор будет мирно разрешён путём непосредственных переговоров между правительствами Индонезии и Голландии, а также резолюции от 14.05.1948 г. о назначении посредника ООН для содействия в мирном разрешении палестинского вопроса.

Как правило, при рассмотрении конкретных споров и ситуаций Генеральная Ассамблея рекомендует конфликтующим сторонам обращаться к переговорам, добрым услугам и посредничеству. Например, Генеральная Ассамблея не раз обращалась к рассмотрению ситуации, сложившейся в Западной Сахаре. В 1991 г. в Западной Сахаре была учреждена Миссия ООН для наблюдения за проведением референдума, в ходе которого народ Западной Сахары должен был сделать выбор между независимостью и интеграцией в Марокко, что являлось частью Плана ООН по урегулированию. В течение многих лет ситуация с проведением референдума оставалась тупиковой. В январе 2003 г. личный посланник Генерального секретаря по Западной Сахаре Джеймс Бейкер представил сторонам, вовлеченным в урегулирование длительного спора относительно этой территории, мирный план самоопределения народа Западной Сахары. Генеральная Ассамблея в резолюциях 56/69 от 10.12.01 г., 57/135 от 11.12.2002 г., 59/131 от 10.12.2004 г. и 60/114 от 08.12.2005 г. решительно поддержала усилия Генерального секретаря и его личного посланника по достижению взаимоприемлемого политического урегулирования спора.

Несмотря на ряд позитивных прецедентов участия Генеральной Ассамблеи в области мирного разрешения споров, она, по словам Генерального секретаря, недостаточно реализует свой потенциал в данной сфере и должна более активно использовать полномочия, предоставленные ей в соответствии со статьями 10, 11 и 14 Устава ООН, а также укреплять взаимодействие с Советом Безопасности в области урегулирования конфликтов<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> *Аннан. К.* Предотвращение вооружённых конфликтов. Доклад Генерального секретаря от 07.06.2001 г. // Док. ООН A/55/985-S/2001/574 п.32. Режим доступа: <http://www.un.org/russian/documen/sgreport/sc/2001/index.html>. [Электронный ресурс].

Генеральный секретарь ООН является главным административным должностным лицом Организации и действует в этом качестве на всех заседаниях Генеральной Ассамблеи и Совета Безопасности, а также выполняет такие функции, какие возлагаются на него этими органами (ст. 98 Устава). Посредничество Генерального секретаря осуществляется либо на основании постановлений и решений Совета Безопасности, либо Генеральной Ассамблеи, а также по просьбе конфликтующих сторон и по его собственной инициативе. В Декларации о предотвращении и устранении споров и ситуаций, которые могут угрожать международному миру и безопасности, и о роли ООН в этой области, одобренной Генеральной Ассамблеей ООН 5 декабря 1988 г. (п. 20), отмечается, что Генеральному секретарю, если к нему обратилось государство или государства, непосредственно затронутые спором или ситуацией, следует в ответ незамедлительно призвать эти государства искать пути решения или урегулирования мирными средствами по своему выбору в соответствии с Уставом ООН и предложить свои добрые услуги или другие имеющиеся в его распоряжении средства, которые он считает подходящими.

Многолетняя практика Генерального секретаря и его представителей в качестве посредников, берущая своё начало с первых дней существования Организации, свидетельствует о том, что они могут «многого добиться тихо и спокойно, не возбуждая интереса широкой общественности, даже если результаты не всегда можно заметить и легко оценить»<sup>26</sup>. В ходе урегулирования различных конфликтов стороны часто прибегают к услугам Генерального секретаря в качестве посредника. Этот выбор во многом объясняется тем, что он зачастую воспринимается конфликтующими сторонами не только как главное административное должностное лицо Организации, но и в равной степени как дипломат, поборник прав, гражданский служащий, символ принципов ООН и выразитель интересов международного сообщества, что в большей степени обеспечивает его нейтральность по отношению к спорящим сторонам. Посредническая деятельность Генерального секретаря предполагает проведение переговоров с мировыми лидерами, го-

---

<sup>26</sup> Там же. п. 52.

сударственными должностными лицами и другими представителями по вопросу разрешения конфликтной ситуации, поездки по всему миру в целях поддержания контактов с противоборствующими сторонами и предложение им собственного плана мирного урегулирования.

На сегодняшний день деятельность должностных лиц ООН по оказанию услуг посредничества базируется на внутренних правилах и практике Организации, поскольку в системе ООН отсутствует единый документ, регламентирующий использование данного мирного средства. Последнее обстоятельство, по мнению Т.Н. Нешатаевой, позволяет должностным лицам, осуществляющим функции посредничества, достаточно широко толковать свои полномочия и зачастую выходить за пределы своего мандата<sup>27</sup>. Посредничество Генерального секретаря, последовавшее по его предложению, правомерно только при обоюдном согласии сторон на это и должно быть, как правило, санкционировано Советом Безопасности или Генеральной Ассамблеей, перед которыми Генеральный секретарь отчитывается о своей деятельности. Хотя твердая и явная поддержка со стороны Совета Безопасности, Генеральной Ассамблеи и соответствующих государств-членов, действующих по своей инициативе, повышает эффективность усилий посредника, действия Генерального секретаря могут иногда использоваться с наибольшей эффективностью, когда они совершаются независимо от директивных органов<sup>28</sup>. Процедура посредничества Генерального секретаря является более гибкой и поэтому в ряде случаев более продуктивной, чем посредничество Совета Безопасности или Генеральной Ассамблеи. Несмотря на то, что деятельность указанных органов не является судебной или арбитражной, она частично носит формализованный характер, поскольку осуществляется на основе заранее заданных правил процедуры, применимых в равной

---

<sup>27</sup> *Нешатаева Т.Н.* Международные организации и право: новые тенденции. М., 1999. С. 126.

<sup>28</sup> *Бутрос-Гали Б.* Повестка дня для мира: превентивная дипломатия, миротворчество и поддержание мира. Доклад Генерального секретаря от 17.06.1992 г. // Док. ООН S/24111 п. 37. [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://www.un.org/depts/dhl/dhlrus/landmark\\_sc/topical.htm](http://www.un.org/depts/dhl/dhlrus/landmark_sc/topical.htm).

степени ко всем спорам и ситуациям, в то время как при посредничестве Генерального секретаря процедура определяется сторонами и посредником в каждом конкретном случае.

Функции посредника Генеральный секретарь может осуществлять лично или поручать эту миссию специальным представителям — должностным лицам ООН. В последние годы появилась новая тенденция к учреждению неофициальных групп государств-членов, создаваемых на специальной основе для оказания помощи Генеральному секретарю в выполнении возложенных на него функций посредника. Такие группы обычно именуется группами «друзей Генерального секретаря». Они не имеют официального мандата, предоставленного Генеральной Ассамблеей или Советом Безопасности, и в них входят государства, особо заинтересованные в урегулировании конкретного конфликта. Группы располагают материальными и дипломатическими средствами, которые могут быть использованы в поддержку усилий Генерального секретаря, и ценны для него как своего рода «резонатор», источник идей и соображений и как дипломатическое средство оказания влияния на стороны. Процедура использования помощи «друзей» в ряде случаев давала положительные результаты.

Например, это касается деятельности по урегулированию затянувшегося вооружённого конфликта в Сальвадоре между правительством и Фронтом национального освобождения имени Фарабундо Марти (ФНОФМ). Механизм «друзья Генерального секретаря» внёс свой вклад в соглашения, достигнутые благодаря посредничеству Генерального секретаря в течение 1991-1995 гг.<sup>29</sup>

Тем не менее, при использовании такого механизма необходимо чёткое разделение ответственности. Генеральный секретарь наделён мандатом соответствующим органом и должен играть ведущую роль. Члены группы «друзей» привлекаются к урегулированию конфликта добровольно, но по просьбе Генерального секретаря. Если они берут на себя инициативу, о которой Генеральный секретарь их не просил, появляется опасность дублирования или параллельности усилий, что может использоваться упор-

---

<sup>29</sup> Режим доступа: <http://www.un.org/russian/peace/pko/salvref.htm>. [Электронный ресурс].

ствующими сторонами в своих целях. Такие инициативы могут также вызывать вопросы в межправительственном органе, который ожидает от Генерального секретаря сохранения ответственности за выполнение порученного ему мандата и отчётности перед этим органом о выполнении им этого мандата.

Посреднические усилия Генерального секретаря во многих случаях способствовали отведению угрозы миру или достижению мирного соглашения. Такие примеры, как Ближний Восток, Намибия, Камбоджа, Мозамбик, Ангола и Центральная Америка являются положительными примерами деятельности Генерального секретаря в качестве посредника в мирном урегулировании споров.

На сегодняшний день по всему земному шару (Африканский континент, Ближний Восток, Афганистан, Тимор-Лешти, Таджикистан) развёрнуто одиннадцать политических миссий ООН. В каждой из них присутствуют представители Генерального секретаря, которые в рамках предоставленных им мандатов занимаются посредничеством, содействуя примирению конфликтующих сторон<sup>30</sup>.

В настоящее время в рамках ООН действует Департамент по политическим вопросам, который обеспечивает наблюдение за развитием политической ситуации во всём мире и тем самым способен заранее предупреждать о возникающих конфликтах и анализировать возможности принятия ООН действий по оказанию помощи в их разрешении. Однако, как показывает практика, главным препятствием на пути к успеху этих усилий является не отсутствие информации, аналитического потенциала или инициатив со стороны ООН. Успех зачастую блокируется с самого начала из-за нежелания той или иной стороны принять помощь Организации. Очевидно, что ООН не может навязывать свои посреднические услуги государствам-членам, которые не хотят ими воспользоваться. С правовой точки зрения их просьба или, по крайней мере, их согласие на посредничество Организации является непременным условием. Решение, по мнению Генерального секретаря, может состоять в формировании среди членов международного сообщества устойчивого мнения или установки, согласно которым для государств — чле-

---

<sup>30</sup> Режим доступа: <http://www.un.org/russian/peace/missions.htm>. [Электронный ресурс].

нов стало бы нормой согласие на предлагаемые ООН добрые услуги и посредничество<sup>31</sup>. В связи с этим возникает необходимость включения элемента предотвращения конфликтов в многосторонние программы и соглашения системы ООН, чтобы они способствовали их урегулированию преднамеренно, а не «по умолчанию».

Следует признать, что в современном мире крайняя сложность ряда конфликтов, ожесточённое упрямство враждующих сторон, а также их нежелание следовать рекомендациям Совета Безопасности, а также других субъектов посредничества в рамках Организации, приводят к тому, что усилия международного сообщества, в т.ч. и ООН в ряде случаев не являются успешными. Однако, подводя итог посреднической роли ООН нельзя не согласиться со словами К. Аннана, отметившего, что «за последние 15 лет благодаря посредничеству закончилось больше гражданских войн, чем за предыдущие два столетия, и это произошло в значительной степени потому, что ООН подавала пример, создавала возможности для переговоров, обеспечивала стратегическую координацию и предоставляла ресурсы для выполнения мирных соглашений»<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> Бутрос-Гали Б. Дополнение к Повестке дня для мира. Доклад Генерального секретаря от 25.01.1995 г. // Док. ООН S/1995/1 п. 28. Режим доступа: [http://www.un.org/depts/dhl/dhlrus/landmark\\_sc/topical.htm](http://www.un.org/depts/dhl/dhlrus/landmark_sc/topical.htm). [Электронный ресурс].

<sup>32</sup> Аннан К. При большей свободе: к развитию, безопасности и правам человека для всех. Доклад Генерального секретаря от 21.03.2005 г. // Док. ООН A/59/2005 п. 106. Режим доступа: <http://www.un.org/russian/basic/sg/reports.htm>. [Электронный ресурс].



## ПОЛНОМОЧИЯ ГЕНЕРАЛЬНОГО СЕКРЕТАРЯ ООН

Д.Г. Арутюнян

аспирант кафедры международного права РУДН

Статья 99 Устава ООН, в соответствии с которой *«Генеральный секретарь имеет право доводить до сведения Совета Безопасности о любых вопросах, которые, по его мнению, могут угрожать поддержанию международного мира и безопасности»*, предоставляет ему определенные политические прерогативы.

Еще на конференции в Сан-Франциско в отношении этой статьи Устава между участниками возникли значительные прения. Спорные точки зрения сводились к трем основным вопросам:

- 1) является ли данное полномочие Генерального секретаря его правом или обязанностью;
- 2) распространять ли понятие угрозы международному миру и безопасности на любое нарушение принципов Устава (Уругвай)<sup>1</sup>;
- 3) не следует ли добавить к Совету Безопасности и Генеральную Ассамблею (Венесуэла)<sup>2</sup>.

По-видимому, в процессе выработки проекта Устава страны-учредители ООН исходили из того, что *«главное административное должностное лицо Организации»* должно играть более важную роль в Деятельности Организации<sup>3</sup>. Иными словами, сторонники расширения компетенции Генерального секретаря, и прежде всего — в политической сфере, стремились к достижению своих целей путем усиления обязательного характера рассматриваемой функции данного лица; увеличения числа органов, в которых он мог бы осуществлять эту функцию, и следовательно, к ослаблению роли Совета Безопасности в отношении вопросов, входящих в его

---

<sup>1</sup> UNCIO. Vol. VII. P. 163-292.

<sup>2</sup> UNCIO. Vol. VII. P. 106 (Restricted Doc. 574. 1/2/39. May 25. 1945).

<sup>3</sup> См.: *Russel R., Mather J. A History of the United Nations Charter*. Washington, 1958. P. 124, 129.

исключительную компетенцию, путем «нейтрализации» этого органа как постановкой вопроса перед Ассамблеей, так и исполнением ее решения.

Другой целью включения в Устав ООН ст. 99 было стремление расширить поле деятельности Организации касательно вопроса обеспечения международного мира и безопасности.

Таким образом, ст. 99 предусматривает прямое участие Генерального секретаря ООН в важнейшей политической сфере деятельности Организации.

Сфера применения ст. 99 ограничивается исключительно рамками вопросов, связанными с угрозой международному миру и безопасности, которые могут ставиться Генеральным секретарем исключительно перед Советом Безопасности. Более того, что наиболее важно отметить, применение права, вытекающее из ст. 99 Устава, оставлено целиком и полностью на усмотрение самого Генерального секретаря.

Как ранее нами отмечалось, при выработке Устава на конференции в Сан-Франциско некоторыми группами стран делались попытки расширить сферу применения ст. 99; предлагалось изменить форму «имеет право» (may) на «должен» (shall) «доводить до сведения Совета Безопасности ...»<sup>4</sup> и ряд других.

Предложение Венесуэлы было отвергнуто конференцией, как нарушающее соотношение полномочий Совета Безопасности и Генеральной Ассамблеи и противоречащее основополагающему принципу Устава ООН, согласно которому главная ответственность за поддержание международного мира и безопасности возлагалась на Совет Безопасности. Не была принята и поправка Уругвая, которая возлагала на Генерального секретаря несвойственное его юридическому статусу право толкования Устава ООН<sup>5</sup>.

Но несмотря на четкость и точность окончательной редакции ст. 99, некоторые авторы все же пытаются придерживаться той формы толкования ее положений, которые представляются как прецедент «безграничной эволюции» политических функции Генерального секретаря.

---

<sup>4</sup> UNCIO. Report of the Rapporteur of Committee 1/2 on chapter X. (The Secretariat). Doc. 1155. 1/2/74 (2). p.7.

<sup>5</sup> Goddrich L., Hambro E. Charter of the United Nations. Boston, 1949. P. 271.

Для более глубокого понимания, обратимся к работам зарубежных профессоров. Так, С. Швобел приравнивает права Генерального секретаря к правам Генеральной Ассамблеи<sup>6</sup>, также, в соответствии со ст. II (3) Устава ООН «*может обращать внимание Совета Безопасности на ситуации, которые могли бы угрожать международному миру и безопасности*». С. Бейли полагает, что поскольку практическое применение ст. 99 влечет за собой особую ответственность Генерального секретаря, он должен располагать всей необходимой информацией для того, чтобы решить, действительно ли данная ситуация угрожает международному миру и безопасности<sup>7</sup>. М. Виралли считает, что формы получения такой информации, ограничиваются лишь правилами «*международной вежливости*»<sup>8</sup>. Вилкок и Марси придерживаются той позиции, где для получения информации необходимой для использования ст. 99, предлагается организовать «*собственную разведывательную службу*» при канцелярии Генерального секретаря<sup>9</sup>.

Таким образом, невольно приходим к выводу, что ст. 99 Устава ООН неоднократно рассматривалась зарубежными профессорами, как элемент формального обоснования «политической» деятельности Генерального секретаря, которая на практике бы представляла собой, чистое нарушение Устава ООН в целях использования механизма Организации в интересах государств «*доминатов*»<sup>10</sup>.

Но несмотря на некоторые различия в определении объема политических полномочий Генерального секретаря, аргументация в работах зарубежных авторов строится по схеме, где ст. 99 Устава ООН, согласно которой «*Генеральный секретарь имеет право доводить до сведения Совета Безопасности о любых вопросах, которые, по его мнению, могут угрожать поддержанию международного мира и безопасности*», толкуется как прямое указание на политический характер функций Генерального секретаря, а ст. 98 Устава Организации рассматривается как управомочивающий эле-

---

<sup>6</sup> *Schwebel S.* The Secretary-General of the United Nations: His Political Powers and Practice. Cambridge, 1952. P. 24-25.

<sup>7</sup> *Bailey S.* The Secretariat of the United Nations. L., 1964. P.35.

<sup>8</sup> *Virally M.* La Role Politique du Secretaire — General des National Unies. Annuaire Francais de Droit International. Paris, 1958. P. 369-370.

<sup>9</sup> *Wilcox F., Marcy C.* Proposals for Changes in the United Nations. Washington, 2004. P. 417-418.

<sup>10</sup> *Eagleton C.* International Government. N.Y., 1957.

мент Генерального секретаря, выполнять любые «другие» функции, помимо оговоренных в гл. XV Устава ООН, вплоть до наделения полномочий, принадлежащих согласно Уставу таким главным органам ООН, как Совет Безопасности и Генеральная Ассамблея.

По данному поводу следует отметить тот момент, что ни в одной статье Устава Организации Объединенных Наций нет прямых указаний на какие-либо политические функции Генерального секретаря. Однако, полномочия содержащиеся в ст. 99, сообщают этому «главному административному лицу» качества политического деятеля<sup>11</sup>. Одновременно некоторые аспекты деятельности Генерального секретаря, связанные с практической реализацией ст. 98 Устава, могут иметь политический оттенок.

Характерно учесть и тот момент, что полномочия Генерального секретаря, имеющие политический оттенок, являются производными от решений органов правомочных выносить политические решения, а политическая окраска деятельности Секретаря Организации по их реализации является «отражением» политической значимости решения, уже принятого соответствующим главным органом ООН<sup>12</sup>.

Главная же суть рассмотренного нами, состоит в том, что всякая деятельность Генерального секретаря по исполнению политических решений главных органов ООН, должна быть подконтрольна этим органам, в соответствии с Уставом Организации и выданному мандату, и ни в коем случае не должна являться делегированием Секретариату функций и полномочий других главных органов ООН, поскольку это противоречит уставному распределению компетенции между этими органами. Политические функции Генерального секретаря строго регламентированы Уставом ООН; «Они не только являются главными и определяющими в его деятельности, а, напротив, выступают как вспомогательные и подчиненные по отношению к его основным задачам — административно-исполнительным функциям»<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> *Крылов С.Б.* История создания Организации Объединенных Наций ИМО. М., 1960. С. 63.

<sup>12</sup> См.: *Тимошенко А.С.* Некоторые международно-правовые аспекты статуса и деятельности Секретариата ООН // Проблемы государства и права на современном этапе. Вып. 3. М., 1971. С. 189-195.

<sup>13</sup> *Морозов Г.И.* Организация Объединенных Наций: итоги, тенденции, перспективы. М., 1970. С. 443.

## КОНЦЕПЦИЯ ЮРИСДИКЦИОННЫХ ИММУНИТЕТОВ ГОСУДАРСТВ

А.А. Родин

магистр кафедры международного права РУДН

### **1. Иммунитет государства — принцип общего международного права.**

В связи с усиливающейся международной экономической активностью основных субъектов международного права — государств — встаёт вопрос о правовых гарантиях прав юридических и физических лиц, сотрудничающих с государствами в условиях современной глобальной экономики и заинтересованных в наличии эффективных юридических механизмов защиты своих интересов. В связи с увеличением роли государства в современной глобальной экономике (становлением и развитием т.н. «диагональных отношений») новое развитие приобретает международно-правовой принцип *юрисдикционного иммунитета государства*.

Традиционно государство в силу всеобщего признания международно-правового принципа суверенитета государств, закреплённого, в частности, в ст. 2 Устава ООН, а также древнеримского принципа *par in parem non habet imperium* признавалось носителем юрисдикционного иммунитета. В силу этого правовые гарантии защиты прав экономических партнёров-«лица чужого права» (иностранных юридических и физических лиц) отсутствовали и последние могли рассчитывать лишь на добрую волю государств-должника, не имея правовых механизмов принуждения суверенного государства к исполнению взятых на себя обязательств. Так действовала конструкция *абсолютного иммунитета государства*.

Следует уделить внимание толкованию понятия «*юрисдикционного иммунитета*». Термин «*иммунитет*» от латинского *immunis* (свободный, освобождённый) обладает большой степенью однозначности и может быть охарактеризован как устойчивость, не-

восприимчивость государства, или, говоря более формально, отсутствие юридических последствия для государства в связи с актами другого государства. Термин «юрисдикционный» имеет более сложное смысловое содержание, так как исходное существительное «юрисдикция» имеет как узкое, так и широкое значение. Традиционным для отечественной правовой науки является узкий подход к понятию «юрисдикция» как к осуществлению судебной власти<sup>1</sup>. В таком случае юрисдикционный иммунитет понимается как неподсудность одного государства судам другого государства, или *Судебный иммунитет*, включающий три элемента:

- иммунитет от *предъявления иска* в иностранном суде;
- иммунитет от принятия иностранным судом *обеспечительных мер*;
- иммунитет от *принудительного исполнения* иностранного судебного решения<sup>2</sup>.

Однако представляется, что этот подход необоснованно сужает сферу реализации государственного суверенитета, который, согласно общепризнанной концепции разделения властей, реализуется не только в рамках судебной, но также посредством осуществления законодательной и исполнительной власти. Таким образом, традиционный подход науки зарубежного международного права к юрисдикции как к триединому понятию, включающему предписывающую или законодательную (*jurisdiction to prescribe*), исполнительную или административную (*jurisdiction to enforce*) и непосредственно судебную (*jurisdiction to adjudge*) юрисдикции представляется более обоснованным.

Таким образом, обычно-правовой нормой общего международного права является принцип иммунитета государства как право каждого государства на изъятие из юрисдикции других государств (в целом «*неподвластность*» одного государства законодательным, исполнительным и судебным актам другого государства в силу суверенного равенства государств, действующего в международном праве), а также международно-правовая обязанность не подчинять своей юрисдикции другие государства.

---

<sup>1</sup> Ср. суды общей юрисдикции в ГПК РФ.

<sup>2</sup> Словарь международного права. М., 1986. С. 100.

Как гласит Словарь международного права, этот «принцип международного права, вытекающий из начала государственного суверенитета. Иммунитет государства состоит в том, что в силу равенства всех государств одно государство не может осуществлять власть в отношении другого государства («равный не имеет власти над равным»)). Ученые сходятся во мнении, что основой для иммунитета государства является принцип государственного суверенитета<sup>3</sup>. Подобная позиция была выражена также в широко известном решении Верховного суда США по делу *The Schooner Exchange v. Macfaddom*, 1812.

Абсолютный иммунитет, являясь правом государства, позволял государствам добровольно в одностороннем порядке отказываться от части своего иммунитета, как заранее (закрепив соответствующее положение в тексте соглашения), так и вступая в судебный процесс. Однако, эти случаи носили каузальный характер (*ad hoc*) и по сути не являлись нормой международного права.

Однако, с развитием глобального экономического рынка государства всё активнее стали участвовать в хозяйственных отношениях, причем как с субъектами международного права в лице других государств и международных организаций, так и с субъектами национального права других государств (иностранными юридическими и физическими лицами). В результате государства, желающие в полной мере участвовать в международном экономическом обороте, были вынуждены частично отказаться от абсолютного юрисдикционного иммунитета, так как их партнёры (юридические и/или физические лица) нуждались в правовых гарантиях собственных интересов, хотели иметь право на иск и на получение от своих деловых партнёров возмещения ущерба, пусть даже партнёрами оказывались суверенные государства. В результате появилась популярная ныне концепция *ограниченного*, или *функционального иммунитета государства*, согласно которой юрисдикци-

---

<sup>3</sup> Луиц Л.А. Курс международного частного права: особенная часть. М., 1975. С. 75; Броунли Я. Международное право. М., 1977. Ч. 1. С. 425; Усенко Е.Т. Иммунитет государства от иностранной юрисдикции. М., 1962. С. 11; Ушаков Н.А. Юрисдикционные иммунитеты государств и их собственности. М., 1993.

онный иммунитет государства не распространяется на его экономические отношения.

Кроме вышеизложенных классификаций, государственный иммунитет по объектам прав и интересов разделяют на:

- 1) иммунитет государственной собственности;
- 2) иммунитет сделок государства.

Разные государства придерживаются той или иной концепции государственного иммунитета, выражая свою позицию в национальном праве (законах о государственном иммунитете) и/или в международном праве (заключаемых конвенциях о взаимной защите капиталовложений). Согласно международному праву, как отметил Н.А. Ушаков, «национальное законодательство должно соответствовать установленным международно-правовым предписаниям, содержать лишь такие правила об изъятиях из иммунитета, которые вытекают из норм общего международного права или в соответствующих случаях из действующих международных соглашений. В случае же противоречия законодательства государства международно-правовым требованиям иностранное государство вправе не подчиниться такому законодательству, заявить протест и потребовать его отмены или изменения»<sup>4</sup>.

В связи с вышеизложенным ясно, что в целях избежания возможных межгосударственных разногласий и конфликтов, связанных с различным регулированием института иммунитета государства в национальном праве разных государств, мировому сообществу необходимо стремиться к унификации норм, касающихся этого института, путём принятия универсальной конвенции.

## **2. Конвенция ООН о юрисдикционных иммунитетах государств и их собственности.**

Сегодня благодаря усилиям ООН международно-правовое регулирование юрисдикционного иммунитета государства получило своё развитие в принятой 16 декабря 2004 года на 59 сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией A/RES/59/38 *Конвенция ООН о юрисдикционных иммунитетах государств и их собственности* (далее — «Конвенция»), одной из задач которой, как указа-

---

<sup>4</sup> Ушаков Н.А. Международное право. М., 2003.



но в её Преамбуле, является усиление «верховенства права и повышение степени правовой определенности» в том числе в отношениях государств с физическими и юридическими лицами, а также способствование «согласованию практики в этой области». Дело в том, что существующая практика одностороннего регулирования вопроса государственного иммунитета каждым государством, приводит к некоторой правовой неопределенности, ввиду существующих различий в подходах государств к иммунитету государства. Конвенция представляет собой попытку унификации и кодификации этого института, имеющую большое значение для развития международных экономических отношений и предотвращения возможных конфликтных ситуаций между государствами.

Кроме того, в Преамбуле Конвенции указан имеющий большое значение факт признания государствами-участниками юрисдикционных иммунитетов государств и их собственности в качестве одного из *принципов обычного международного права*. Следует отметить, что принцип иммунитета государства от иностранной юрисдикции, несмотря на его большое значение, не относится к числу основных принципов международного права и не носит императивный характер. Вопрос о содержании указанного принципа решается непосредственно в самой Конвенции.

Преамбула Конвенции оставляет для регулирования нормами обычного международного права все те вопросы, которые не урегулированы Конвенцией. Так, согласно ст. 3 Конвенция не затрагивает дипломатических и консульских привилегий и иммунитетов, привилегий и иммунитетов глав государств, а также воздушных судов или космических объектов, принадлежащих государствам или эксплуатируемых им.

Сфера действия Конвенции ограничивается иммунитетом государства и его собственности от юрисдикции иностранных судов. Вопросы иммунитета государства от юрисдикции международного арбитражного суда, т.е. процедуры третейского правосудия, традиционно не относящейся к системе государственных судов, не решаются Конвенцией непосредственно, однако ст. 17 указывает, что если государство заключило арбитражное соглашение с иностранным физическим или юридическим лицом в отношении спо-

ров, касающихся коммерческой сделки, т, если стороны арбитражного соглашения не предусмотрели иное, по спорам о его действительности, толковании и применении, а также об арбитражной процедуре, или подтверждении или отмены арбитражного решения, государство не может ссылаться на иммунитет от юрисдикции при разбирательстве дела в суде другого государства, который обычно обладает компетенцией рассматривать подобные дела.

Следует отметить, что международное право выработало богатый арсенал средств разрешения споров между суверенными государствами, среди которых переговоры, посредничество, согласительные комиссии и т.д. Многие из международно-правовых средств разрешения споров в несколько модифицированном виде, однако, не утратив сущность, применяются для урегулирования разногласий юридических и физических лиц между собой и обычно называются альтернативными средствами разрешения споров (АРС), являясь по сути альтернативой традиционной судебной процедуре (судопроизводству в государственном суде конкретной страны). Факт возможности использования идентичных по-сути средств разрешения споров как в международных отношениях, так и в отношениях субъектов национального права объясняется тем, что каждые из этих субъектов рассматриваются как равные в рамках соответствующей правовой системы (международно-правовой или национально-правовой). Подобные средства разрешения споров оказываются неприменимыми для так называемых *диагональных* правовых отношений, в которых субъекты международно-правовой системы взаимодействуют с субъектами национально-правовой системы ввиду юридического неравенства сторон (фактически транснациональные корпорации могут обладать экономическим могуществом, превышающим возможности некоторых государств). В связи с вышеизложенным наиболее часто применимым способом разрешения инвестиционных и иных споров, возникающих из диагональных соглашений, оказывается международный арбитраж, соглашаясь на участие в котором и исполнение его решения (*ad hoc* или в силу Нью-Йоркской Конвенции 1958 г.) государство добровольно отказывается от части своего иммунитета, в то же время приобретая экономические выгоды от партнёрства с иностранными юридическими лицами.

Важно установить, на каких субъектов согласно Конвенции распространяется юрисдикционный иммунитет. Статья 2 Конвенции устанавливает, что под термином *государство* в Конвенции понимается:

- государство и его различные органы управления;
- субъекты федерации или политические подразделения государства, которые правомочны совершать действия в осуществление суверенной власти или действуют в этом качестве;
- учреждения или институции государства либо другие образования, правомочные на совершение и фактически совершающие действия в осуществление суверенной власти государства;
- представители государства.

С точки зрения динамики правоотношений большое значение имеет категория сделки как основания возникновения прав и обязанностей сторон правоотношения. Традиционно концепция юрисдикционного иммунитета государства не распространяется на сделки, в которых государство участвует в качестве коммерческого субъекта, так называемые *коммерческие сделки*. Чтобы установить, является ли конкретная сделка государства коммерческой, Конвенция предлагает прежде всего исходить из её природы, учитывая при этом цель сделки, а также предлагает примерный перечень коммерческих сделок государств:

- i) любой коммерческий контракт или сделка о купле-продаже товаров или о предоставлении услуг;
- ii) любой контракт о займе или иная сделка финансового характера, включая любое обязательство по гарантии или компенсации в отношении любого такого займа или сделки;
- iii) любой иной контракт или сделка коммерческого, промышленного, торгового или профессионального характера, за исключением трудовых договоров.

Таким образом, Конвенция предлагает суду иностранного государства, определяя цель и природу сделки, давать юридическую квалификацию действиям другого государства вопреки мнению самого этого государства, что, как отметил Н.А. Ушаков, будет

«недопустимым вмешательством во внутренние и внешние дела иностранного государства»<sup>5</sup>.

Согласно ст. 10 Конвенции, если государство заключило коммерческую сделку с иностранным юридическим или физическим лицом, и согласно МЧП разногласия по этой сделке подлежат юрисдикции суда другого государства, это государство не может ссылаться на юрисдикционный иммунитет от разбирательства дела, возникшего из коммерческой сделки. Указанные положения не применяются в случае коммерческой сделки между государствами, а также *если стороны сделки ясно договорились об ином*.

В ст. 5 Конвенции закреплен общий принцип юрисдикционного иммунитета государства в следующей форме: «государство пользуется иммунитетом в отношении себя и своей собственности, от юрисдикции судов другого государства с учетом положений настоящей Конвенции».

Среди ограничений юрисдикционного иммунитета государств, закрепленных в Конвенции, следует перечислить следующие: отказ государства от части иммунитета (ст. 7), подача государством иска/встречного иска (ст. 9), участие в коммерческой сделке (ст. 10), трудовые договоры, за рядом исключений (ст. 11), ущерб личности и ущерб собственности, за рядом исключений (ст. 12), и другие (ст. 13-17).

Механизм обеспечения иммунитета государств, т.е. правовое содержание этого принципа, таков: государство воздерживается от осуществления юрисдикции при разбирательстве в своих судах дел, возбужденных против другого государства (то есть если другое государство указано в качестве стороны, либо разбирательство фактически преследует цель затронуть собственность, права, интересы или деятельность такого другого государства) и с этой целью обеспечивает, чтобы его суды по своей собственной инициативе выносили решение о соблюдении иммунитета другого государства.

Статья 7 Конвенции предусматривает возможности отказа государства от права юрисдикционного иммунитета, отмечая, что государство не вправе ссылаться на свой юрисдикционный иммунитет, если оно явно выразило согласие на осуществление судом другого государства юрисдикции в отношении такого

<sup>5</sup> Ушаков Н.А. Международное право. М., 2003. С. 99.

другого государства юрисдикции в отношении такого вопроса или дела в силу *международного соглашения, письменного контракта, заявления в суде или письменного обращения в рамках конкретно-го разбирательства*.

В то же время Конвенция ограничивает возможное расширительное толкование понятия *согласие государства*, указывая, что согласие государства на применение законодательства другого государства (такое согласие может быть выражено, например, в договоре путём определения применимого к договору права) не означает согласие на юрисдикцию судов другого государства.

Что касается последствий участия государства в судебном разбирательстве, то в целом Конвенция исходит из того, что участвующее в судебном разбирательстве государство (путём возбуждения разбирательства или иного участия в разбирательстве по существу дела) не может сослаться на иммунитет от юрисдикции при разбирательстве в суде другого государства. В то же время, неучастие государства в разбирательстве в суде другого государства не является согласием на осуществление юрисдикции иностранным судом.

Более того, не всякое участие в иностранном судебном разбирательстве свидетельствует о согласии государства на осуществление в отношении него иностранной судебной юрисдикции. Так, если государство вступает в разбирательство или предпринимает какое-либо иное действие лишь с целью: *сослаться на иммунитет или привести доказательства своего права или интереса в отношении собственности*, которой касается разбирательство (ст. 8).

Кроме того, те случаи, когда представитель государства выступает в суде другого государства для дачи свидетельских показаний, не является согласием государства на осуществление юрисдикции этим судом.

Конвенция установила правила (ст. 9), согласно которым государство, заявившее в суд другого государства встречный иск, основывающийся на том же правовом основании или фактах, что и основной иск теряет право сослаться на свой иммунитет, а государство, заявившее основной иск, не вправе сослаться на свой иммунитет при подаче встречного иска с тем же правовым основанием или на тех же фактах.

### **3. Государственные предприятия.**

В связи с современной практикой, в т.ч. российской, государственного участия в юридических лицах (деятельность государственных компаний, управляемых государством на основании преобладающего участия государства в их акционерном капитале) и активной деятельностью таких юридических лиц на международной арене возникает вопрос о том, каков международно-правовой статус этих предприятий? Зачастую руководители таких юридических лиц участвуют в международных переговорах, входят в состав правительственных делегаций, вопросы их деятельности (реализации конкретных международных проектов) решаются на уровне высшего руководства государств. Например, вопрос о строительстве Североевропейского газопровода решался не только на уровне компаний Газпром Эон и Басф, но также на уровне правительств Германии и России. Не случайно Г. Шредер, подписавший соглашение о строительстве СЕГ в преддверии парламентских выборов, оказался во главе совета директоров North-European Gas Pipeline Company, международного оператора проекта СЕГ (утвержден решением собрания акционеров от 30 марта 2006 г.).

В то же время, государственные предприятия — в первую очередь юридические лица, субъекты национального права, а не субъекты международного права. Однако, американской судебной практикой была выработана эффективная концепция «проникновения за корпоративный завес» (*piercing the corporate veil*), т.е. определение истинного собственника, владельца корпорации, лица, получающего конечную выгоду от её деятельности, для которого т.н. «корпоративный покров» в виде юридического лица является лишь способом ограничения ответственности, защиты от идентификации своей личности и своих действий (действуя через корпоративного посредника) и получения иных экономических выгод.

На мой взгляд, в решении вопроса о государственных предприятиях следует исходить из того, что экономическая политика сегодня — такой же элемент суверенитета государства, как оборонная, а следовательно, государственные предприятия, даже заключая коммерческие сделки, зачастую выполняют суверенные

функции государства, являющегося их собственником и использующего их возможности в своих интересах.

Можно ли и нужно ли распространять на такие государственные корпорации режим юрисдикционного иммунитета государства?

Конвенция исходит из того, что в том что касается *государственного предприятия или другого образования, учрежденного государством* и участвующего в разбирательстве, которое связано с коммерческой сделкой, заключенной таким предприятием/образованием, *то иммунитет от юрисдикции, которым пользуется государство, не затрагивается* (п. 3. ст. 10 Конвенции). При этом такое предприятие/образование должно обладать рядом признаков, традиционных для юридического лица по национальному праву: обладать независимой правосубъектностью, способностью быть истцом и ответчиком в суде, приобретать имущество, быть его собственником или владеть и распоряжаться им, включая имущество, передаваемое государством в пользование или под его управление.

В Приложении к Конвенции, которое согласно ст. 25 Конвенции составляет её неотъемлемую часть, в отношении ст. 10 указано, что п. 3 ст. 10 «не предрешает вопроса о «проникновении за корпоративный завес», а также вопросов, касающихся ситуации, в которой государственное образование умышленно неверно представило свое финансовое положение или впоследствии занизило объем своих активов, с тем чтобы избежать удовлетворения претензии, или иных связанных с этим вопросов.

Таким образом, Конвенция оставляет открытым вопрос о «проникновении за корпоративный занавес», таким образом позволяя в тех или иных случаях использовать эту концепцию в отношении государственных предприятий.

Думаю, что следует подвергнуть анализу функции современного государства и добавить к традиционной триаде экономическую функцию (реализуемую как внутри страны, так и на международной арене), что также потребует изменения концепции коммерческой сделки как основы для ограничения государственного иммунитета, ведь если хозяйственная деятельность государства будет как и любая другая государственная деятельность рассматриваться как осуществление государством своих суверенных

функций, то и коммерческие сделки останутся в рамках суверенных действий государства, на которые не будут распространяться ограничения иммунитета государств.

Если международное право также признает за государством такую функцию (экономическая дипломатия, ВТО), что потребует как следствие отказа от принципа ограниченного суверенитета, так как он базируется на дифференциации публичных и экономических функций государства, тогда статус государственных корпораций на международной арене станет более определенным и на них следует распространить концепцию юрисдикционного иммунитета.

Конвенция была открыта для подписания 17 января 2005 г., однако до сего момента не вступила в силу. Содержание Конвенции вызывает споры среди государств и учёных и, возможно, требует дальнейшей доработки в целях учёта интересов всех сторон международного сотрудничества.



## **АНАЛИЗ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОМИССИИ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА ООН ПО ВЫРАБОТКЕ АКТА ОБ ОТВЕТСТВЕННОСТИ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ**

**Ю.В. Якушев**

аспирант кафедры международного права РУДН

Проблема ответственности в международном праве является чрезвычайно актуальной. Комиссия международного права ООН (КМП) начиная с 1956 г. непосредственно занимается этой проблематикой. Однако в настоящее время имеется лишь ряд статей, в отношении которых государства смогли достичь консенсуса. Речь идёт о части общей проблемы ответственности — об ответственности государства за противоправные деяния<sup>1</sup>.

Проблема же ответственности другого производного субъекта международного права, каковым является международная межправительственная организация, вообще мало разработана как в отечественной, так и зарубежной правовой литературе.

Вместе с тем, нынешний этап развития международных отношений отличается активизацией деятельности международных организаций, что нередко сопровождается нарушением международно-правовых установок. Это предполагает наступление ответственности международных организаций по международному праву.

В этой связи в последнее время проблема ответственности международных организаций притягивает растущее внимание учёных и соответствующих органов ООН.

Вышесказанное обуславливает актуальность (как с точки зрения теории, так и практики) международно-правового исследования, посвящённого проблеме международной ответственности

---

<sup>1</sup> См.: Приложение к Резолюции ГА ООН № 56/83 от 12 декабря 2001 года «Ответственность государств за международно-противоправные деяния»

международных организаций. Объектом анализа данной статьи является деятельность КМП по указанной проблематике.

Завершая в 2000-2001 гг. подготовку проектов статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния, КМП в ходе своей 52-й сессии, на основе рекомендации Рабочей группы по долгосрочной программе работы, сочла целесообразным включить тему «Ответственность международных организаций» в долгосрочную программу своей работы<sup>2</sup>.

По мнению известного российского учёного, бывшего члена КМП И.И. Лукашука, такой подход КМП является оправданным, поскольку уже имеется опыт, полученный в ходе подготовки Венской конвенции о праве договоров между государствами и международными организациями и между международными организациями 1986 года<sup>3</sup>.

В ходе 54-й сессии (в 2002 г.) КМП, на основе резолюций, одобренных Генеральной Ассамблеей ООН в 2000-2001 гг. по её Докладам<sup>4</sup>, приняла решение включить указанную тему в программу работы КМП, назначить Джорджио Гая (Италия) в качестве Специального докладчика и учредить по рассматриваемой теме Рабочую группу, председателем которой был также назначен Джорджио Гай<sup>5</sup>.

На этой же сессии КМП успела обсудить и утвердить, подготовленное Рабочей группой, устное сообщение, которое включало в себя рассмотрение следующих вопросов по теме:

- охват темы исследования, включая концепцию ответственности и общее представление о международных организациях;
- связь темы «ответственность международных организаций» со статьями об ответственности государств;

---

<sup>2</sup> См.: Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят пятая сессия, Дополнение № 10 (A/55/10), п. 729, стр.338.

<sup>3</sup> Лукашук И.И. Право международной ответственности. М., 2004. С. 63-64.

<sup>4</sup> Резолюция 55/152 от 12 декабря 2000 года «Доклад Комиссии международного права о работе её 52-ой сессии» и резолюция 56/82 от 12 декабря 2001 года «Доклад Комиссии международного права о работе её 53-й сессии».

<sup>5</sup> Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят седьмая сессия, Дополнение № 10 (A/57/10), п. 10 (b), 18, 461-463, 517 и 519.

- вопросы компетенции;
- вопросы ответственности государств-членов за действия, приписываемые международным организациям, в которых они состоят;
- другие вопросы, касающиеся возникновения ответственности международных организаций;
- вопросы реализации международной ответственности;
- урегулирование споров;
- практические вопросы, требующие внимания.

В устном сообщении Рабочей группы, в частности, отмечалось:

«1. Положения об ответственности международных организаций должны охватывать ответственность, которую несут международные организации за свои противоправные деяния, а также смежные вопросы, которые не рассматривались в статьях об ответственности государств. Например, случаи, когда действующим лицом является международная организация, но при этом государство несет ответственность в силу своего участия в поведении этой организации или в силу своего членства в этой организации»<sup>6</sup>.

2. Аналогично подходу, принятому при подготовке статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния, статьи об ответственности международных организаций должны закреплять лишь нормы общего международного права и не затрагивать условия наличия международно-противоправного деяния, а также вопросы содержания международной ответственности, определяемые специальными нормами международного права.

Однако, при этом Рабочая группа подчёркивает, что данный подход существенно ограничит значимость общих норм об ответственности международных организаций по отношению к государствам-членам этих организаций в связи с тем, что данные вопросы уже регулируются многими специальными нормами (например, внутренними «правилами организаций»)<sup>7</sup>.

3. Рабочая группа предложила не рассматривать вопросы материальной ответственности международных организаций в контексте ответственности международных организаций.

---

<sup>6</sup> Там же. С. 239, п. 465.

<sup>7</sup> Там же. С. 240, пп. 466-467.

4. В связи с тем, что в соответствии с действующими международными актами субъектами международного права признаются, помимо государств, международные межправительственные организации, Рабочая группа пришла к выводу, что исследование темы об ответственности международных организаций в контексте её субъекта будет ограничиваться на данном этапе международными межправительственными организациями»<sup>8</sup>.

Кроме того, Рабочая группа рекомендовала Секретариату ООН обратиться к международным организациям с просьбой предоставить необходимый материал, особенно по вопросам компетенции (*приписывания ответственности*) и ответственности государств-членов за действия, приписываемые международным организациям, в которых они состоят<sup>9</sup>.

Данное устное сообщение Рабочей группы впоследствии было воспроизведено в официальной документации ООН<sup>10</sup>.

Таким образом, сообщение, подготовленное Рабочей группой, стало той отправной точкой, которая изначально задала направление для последующей работы КМП по теме «Ответственность международных организаций».

В дальнейшем, всю информацию по теме представлял Специальный докладчик, выступая с периодическими докладами.

На своей следующей 55-й сессии в 2003 г. КМП заслушала «Первый доклад Специального докладчика об ответственности международных организаций»<sup>11</sup>.

В Докладе проводится обзор предыдущей работы КМП, касающейся ответственности международных организаций, начиная с 1963 г., когда вопрос об ответственности международных организаций был впервые обозначен при рассмотрении темы «Взаимо-

---

<sup>8</sup> Там же. С. 240-241, п. 469.

<sup>9</sup> Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят седьмая сессия, Дополнение № 10 (A/57/10), п. 488. С. 247.

<sup>10</sup> Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят седьмая сессия, Дополнение № 10 (A/57/10), п. 464.

<sup>11</sup> Документ ГА ООН № A/CN.4/532 «Первый доклад об ответственности международных организаций, подготовленный Специальным докладчиком г-ном Джорджио Гаем» (см. Analytical Guide, [http://untreaty.un.org/ilc/guide/9\\_11.htm](http://untreaty.un.org/ilc/guide/9_11.htm)).

отношения между государствами и межправительственными организациями».

В Докладе Джорджио Гай отмечает, что в течение длительного периода времени, приведшего к принятию проекта статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния, некоторые из наиболее спорных вопросов, касающихся ответственности международных организаций, уже были рассмотрены<sup>12</sup>.

Например, одно из них касалось случая, когда международная организация предоставляет в распоряжение государства один из своих органов. Рассматривался также один из аспектов присвоения поведения, возникающих в отношениях между государством и организацией, когда орган организации действует на территории государства<sup>13</sup>.

Далее в Докладе обсуждается объем работы, которую необходимо будет выполнить в рамках указанного исследования, т.е. определить, так называемую «сферу охвата» исследования. В нем также предпринята попытка установить общие принципы, касающиеся ответственности международных организаций.

Спецдокладчик предложил следующие проекты статей:

- сфера охвата (предполагаемая цель, объём и рамки) проектов статей;

- терминология;

- общие принципы.

КМП передала предложенные Спецдокладчиком проекты статей 1 и 3 на рассмотрение в Редакционный комитет и учредила Рабочую группу для обсуждения проекта ст. 2. Позже КМП рассмотрела доклад Рабочей группы по проекту ст. 2 и передала текст этой статьи, в том виде как он был сформулирован Рабочей группой, в Редакционный комитет<sup>14</sup>.

Необходимо отметить, что текст ст. 2, предложенный Спецдокладчиком, был существенно переработан Рабочей группой и в итоге принял следующую формулировку:

---

<sup>12</sup> Там же. п. 11. С. 7.

<sup>13</sup> Там же. п. 5-8. С. 3-5.

<sup>14</sup> Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят восьмая сессия, Дополнение № 10 (A/58/10), п. 43-48.

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

Из сказанного очевидно, что КМП либо пыталась дать свою собственную формулировку понятия «международные межправительственные организации», либо охватить указанным понятием все известные традиционные международные межправительственные организации, но которые по каким-либо причинам не соответствуют общепринятому определению, а именно, в качестве членов имеют помимо государств другие образования или учреждены не международными договорами. КМП видимо подобным образом пыталась отсечь от проекта статей неправительственные организации.

В итоге КМП одобрила в предварительном порядке следующие проекты статей и комментарии к ним:

- ст. 1 «Сфера охвата настоящих проектов статей»;
- ст. 2 «Употребление терминов»;
- ст. 3 «Общие принципы».

КМП также приняла решение об учреждении Рабочей группы открытого состава в помощь Спецдокладчику при подготовке его следующего доклада. Она предложила Секретариату ООН распространять на ежегодной основе Доклад для получения комментариев от ООН, её специализированных учреждений и других международных организаций<sup>15</sup>.

На очередной 56-й сессии в 2004 г. КМП рассмотрела «Второй доклад об ответственности международных организаций, подготовленный Специальным докладчиком»<sup>16</sup>. Этот Доклад касался

---

<sup>15</sup> Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят восьмая сессия, Дополнение № 10 (A/58/10), п. 49-54.

<sup>16</sup> Документ ГА ООН № A/CN.4/541 «Первый доклад об ответственности международных организаций, подготовленный Специальным докладчиком г-ном Джорджио Гаем» (см. Analytical Guide, [http://untreaty.un.org/ilc/guide/9\\_11.htm](http://untreaty.un.org/ilc/guide/9_11.htm)).

вопросов приписывания действий (поведения) международным организациям. В этой связи было предложено четыре проекта статей:

- ст. 4 «Общее правило приписывания поведения международной организации»;

- ст. 5 «Поведение органов предоставленных в распоряжение международной организации государством или другой международной организацией»;

- ст. 6 «Превышение власти или нарушение указаний (правил, предписаний)»;

- ст. 7 «Поведение, признанное и принятое международной организацией как её собственное».

КМП передала указанные статьи в Редакционный комитет. Изменения, внесённые Редакционным комитетом, ограничились добавлением понятия «агент международной организации», подразумевая под этим должностных лиц и других лиц или образования, через которые действует организация. Соответственно изменению подверглось название статьи 5 ««Поведение органов и агентств, предоставленных в распоряжение международной организации государством или другой международной организацией»<sup>17</sup>. В итоге КМП рассмотрела и одобрила в предварительном порядке указанные проекты статей и комментарии к ним.

В ходе 57-й сессии (2005 г.) КМП заслушала комментарии к вопросу об ответственности международных организаций, полученные от государств и международных организаций<sup>18</sup>, а также «Третий доклад об ответственности международных организаций, подготовленный Специальным докладчиком»<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят девятая сессия, Дополнение № 10 (A/59/10), п. 64-72.

<sup>18</sup> Документы ГА ООН № A/CN.4/545 «Ответственность международных организаций. Комментарии и замечания международных организаций», № A/CN.4/547 «Ответственность международных организаций. Комментарии и замечания, полученные от правительств», № A/CN.4/556 «Ответственность международных организаций. Комментарии и замечания, полученные от правительств и международных организаций» (см. Analytical Guide).

<sup>19</sup> Документ A/CN.4/553 «Третий доклад об ответственности международных организаций, подготовленный Специальным докладчиком г-ном Джорджио Гаем» (см. Analytical Guide, [http://untreaty.un.org/ilc/guide/9\\_11.htm](http://untreaty.un.org/ilc/guide/9_11.htm)).

В своём третьем докладе Спецдокладчик рассмотрел вопросы наличия нарушения международного обязательства со стороны международной организации и вопросы ответственности международной организации в связи с действием государства или другой международной организации.

Спецдокладчик предложил проекты статей с 8 по 16 в следующем виде:

- 1) ст. 8 «Наличие нарушения международного обязательства»;
- 2) ст. 9 «Международное обязательство, находящееся в силе для международной организации»;
- 3) ст. 10 «Действие во времени нарушения международного обязательства»;
- 4) ст. 11 «Нарушение, состоящее из составного деяния»;
- 5) ст. 12 «Помощь или содействие в совершении международно-противоправного деяния»;
- 6) ст. 13 «Руководство и контроль, осуществляемые в отношении совершения международно-противоправного деяния»;
- 7) ст. 14 «Принуждение со стороны другого государства или международной организации»;
- 8) ст. 15 «Действие предшествующих статей»;
- 9) ст. 16 «Решения, рекомендации и санкционирования (одобрения), адресованные государствам-членам и международным организациям».

КМП рассмотрев третий доклад Спецдокладчика, в последствии учредила Рабочую группу для обсуждения этих статей. Она передала указанные статьи (на основе устного сообщения Рабочей группы) в Редакционный комитет. В итоге КМП рассмотрела и одобрила доклад Редакционного комитета по указанным проектам статей и комментарии к ним<sup>20</sup>.

Таким образом, за 2002-2005 гг. в ходе четырёх последних сессий КМП международного права заслушала три доклада об ответственности международных организаций, подготовленных Специальным докладчиком. К настоящему времени в предварительном порядке одобрены проекты шестнадцати статей об ответ-

---

<sup>20</sup> Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестидесятая сессия, Дополнение № 10 (A/60/10), п. 195-206.



ственности международных межправительственных организаций за международно-противоправные деяния.

Из уже проделанной работы мы можем сделать вывод о том, что КМП в исследовании темы об ответственности международных организаций пошла по самому простому пути.

Во-первых, она сразу же определилась, что предметом исследования будет ответственность (responsibility) только за международно-противоправные деяния, поскольку вопросы, так называемой «материальной» (liability), ответственности за действия, не запрещённые международным правом, уже рассматриваются отдельно.

Во-вторых, КМП решила по возможности повторять схему изложения проектов статей об ответственности государств, заменяя, где это необходимо, слово «государство» на слова «международная организация»<sup>21</sup>. Естественно в новый проект не включаются аналогичные статьи об ответственности государств, касающиеся поведения, которое логически не может быть приписано международной организации, как, например, статьи 9 и 10 проекта об ответственности государств, речь в которых идёт о поведении повстанческих и других движений<sup>22</sup>.

В-третьих, как и в проекте статей об ответственности государств, КМП решила ограничиться лишь общими нормами международного права и не рассматривать случаи, которые регулируются специальными нормами международного права.

В-четвёртых, КМП, как это и следовало ожидать, решила не отступать от традиционного подхода в определении международных организаций, ограничившись только вопросами ответственности международных организаций носящих межправительственный характер, ибо наряду с государствами только международные

---

<sup>21</sup> Обозначив, однако, что формально проект статей об ответственности международных организаций должен являться самостоятельным текстом, не зависящим от статей об ответственности государств и, что конкретные аспекты данной темы потребуются исследовать с большой осмотрительностью.

<sup>22</sup> Хотя теоретически мы можем смоделировать ситуацию, при которой возможно было бы поставить вопрос об ответственности международной организации управляющей и контролирующей территорию по мандату ООН, но которая впоследствии переходит под контроль повстанческого движения.

межправительственные организации на современном этапе развития международного права признаются субъектами последнего.

В-пятых, проекты статей об ответственности международных организаций не охватывают гражданскую ответственность по внутригосударственному праву как таковую.

Тем не менее, в одном КМП усложнила себе задачу, хотя и не могла поступить иначе. При принятии решения о сфере охвата проектов статей об ответственности международных организаций, она отталкивалась от статьи 57 проекта статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния, т.е. включила в предмет исследования ответственности международных организаций, также и вопрос об ответственности государств за поведение международной организации, в которой эти государства состоят в качестве членов. Однако Спецдокладчик, предлагая проект статьи 3 «Общие принципы», счёл возможным не упоминать об ответственности государств-членов за поведение международной организации в её тексте, мотивируя это, тем, что «хотя эти [общие...прим. автора] принципы не применяются по отношению ко всем вопросам, на которые распространяются проекты статей, они не влияют на решение вопросов, которые не охватываются указанными принципами. Констатация того, что международная организация несет ответственность за свое собственное незаконное поведение, не подразумевает, что другие субъекты также не несут ответственность за это же поведение»<sup>23</sup>.

В заключение отметим, что Спецдокладчик Джорджио Гай уже подготовил проект четвертого доклада об ответственности международных организаций, доступный для прочтения на сайте КМП<sup>24</sup>. Доклад пока ещё не представлен на рассмотрение КМП, поскольку её ближайшая сессия открывается в Женеве в мае 2006 года. Как и в предыдущих докладах Спецдокладчик придерживается общей схемы работы, принятой в статьях об ответственности государств за международно-противоправные деяния. Так, Раздел

---

<sup>23</sup> Документ ГА ООН № A/CN.4/532 «Первый доклад об ответственности международных организаций, подготовленный Специальным докладчиком г-ном Джорджио Гаем», п. 38, стр.24.

<sup>24</sup> См.: п. D-4, [http://untreaty.un.org/ilc/guide/9\\_11.htm](http://untreaty.un.org/ilc/guide/9_11.htm)

II четвертого доклада посвящен обстоятельствам, исключающим противоправность, что соответствует главе V части первой статей об ответственности государств.

Однако Раздел III четвертого Доклада Джорджио Гая должен быть посвящен вопросам ответственности государств в связи с действиями международной организации. Данный раздел представляет особый интерес, поскольку не имеет аналога в проекте статей об ответственности государств и, соответственно, должен явить собой новый подход в работе КМП по теме об ответственности международных организаций.

В этой связи представляется крайне интересным проследить за работой следующей 58-й сессии КМП, тем более что заканчивается её очередной пятилетний цикл, в ходе которого будут избраны её новые члены.

## **НЮРНБЕРГСКИЕ ПРИНЦИПЫ В СИСТЕМЕ МЕЖДУНАРОДНОГО УГОЛОВНОГО ПРАВА (К ИСТОРИИ ДИСКУССИИ)**

**С.И. Красов**

кандидат юридических наук, профессор  
декан факультета послевузовской профессиональной подготовки  
Самарский государственный университет

В 2006 году исполняется 60 лет с даты вынесения исторического приговора на Нюрнбергском процессе. Несмотря на факт признания Генеральной Ассамблеей ООН принципов Устава Нюрнбергского военного трибунала в качестве принципов международного права не прекращаются попытки ряда политиков и юристов пересмотреть важнейшие положения международного института ответственности за международные преступления. Они пытаются поставить под сомнение исторические Московское, Ялтинское и Потсдамское соглашения о наказании главных военных преступников Второй мировой войны, виновных в совершении тяжчайших преступлений против мира и безопасности человечества.

Против правомерности учреждения Международного военного трибунала (на основе Лондонского 1945 г. Соглашения), за ничтожность Нюрнбергских принципов сразу же выступила группа западных юристов-международников. Концепции выдвинутые Г. Айрлендом, Р. Волкиншоу, Г. Кельзенем, М. Бельджионом, М. Мартинец являются теоретической основой современных работ, посвященных этой проблеме<sup>1</sup>.

Эти авторы утверждают, что создание Международного трибунала явилось реализацией не международных правовых норм, а политическим решением, облаченным в юридическую форму; что правительства США и Англии допустили непростительную ошибку

---

<sup>1</sup> *Ireland G. Ex post facto. From Rome to Tokyo // Jemple Law Quarterly, 1947. Vol. 21, 1955.*

ку согласившись на проведение международного процесса, а не расстреляли главных нацистских военных преступников без суда как это якобы предлагал Советский Союз.

И сегодня продолжают попытки извратить не только правовые основания проведения международных уголовных процессов, но и конкретные позиции держав антигитлеровской коалиции. Так Д. Гейдекер и И. Лееб (ФРГ) утверждают, что именно Советский Союз последовательно и неуклонно добивался учреждения Международного военного трибунала, так как стремился с его помощью достичь своих политических целей. Более того, они пытаются доказать, что именно СССР первоначально стоял на позициях отказа от проведения международного процесса над главными нацистскими преступниками и «был за то, чтобы поставить их к стенке»<sup>2</sup>.

Подобные утверждения не имеют ничего общего с действительной позицией Советского Союза. Именно СССР выдвинул идею суда над главными преступниками, виновными в совершении тяжчайших преступлений против мира и безопасности человечества и отстоял её<sup>3</sup>.

Противоположную позицию занимали западные государства. По инициативе высших должностных лиц в печати этих стран за долго до окончательного поражения фашистской Германии началось активное обсуждение будущей судьбы Гитлера и его ближайших помощников. В качестве прецедента вспомнили и административное решение оккупационных властей о ссылке Наполеона на остров Святой Елены. Предлагалось аналогичным образом поступить и по отношению к главным военным преступникам Второй мировой войны. Основные аргументы подобных предложений были следующие: виновность этих лиц бесспорна и ясна всему международному сообществу, сбор судебных доказательств потребует много времени и сил, мера наказания фактически предрешена<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> *Heydecher D., Leeb J.* The Nuremberg Trail. History of Nazi Germany as Resedled through the testimony at Nuremberg. New York, 1962. P. 79.

<sup>3</sup> См.: Советский Союз на международных конференциях периода Великой Отечественной войны: Сборник документов. М., 1984.

<sup>4</sup> См.: *Лебедева Н.С.* Подготовка Нюрнбергского процесса. М., 1975. С. 5-28; *Красов С.И.* Международная уголовная ответственность индивидов: Автореф. дис... канд. юрид. наук. М., МГУ, 1985.

Именно США и Англия сделали все возможное, чтобы не допустить проведения международного процесса над высшими должностными лицами фашистской Германии, для милитаризации которой они сделали так много<sup>5</sup>.

Уже задолго до окончания войны, в октябре 1943 г. Черчилль пытался убедить главу Советского правительства в том, что главных военных преступников следует расстрелять без суда<sup>6</sup>.

С особой остротой расхождение в позициях государств проявилось на Крымской конференции (1945 г.).

Обратимся к международным документам и проанализируем их содержание. Стенографическая запись заседания руководителей трех союзных держав — СССР, США и Великобритании (9 февраля 1945 г.) с документальной точностью воспроизводит позиции глав правительств на Крымской конференции, где обсуждался вопрос о наказании военных преступников, преступления которых не связаны с определенным географическим местом.

По мнению Черчилля, прежде всего, следовало составить список таких лиц с правом его дальнейшего пополнения. Черчилль считал, что лучше всего было бы расстрелять преступников, как только они будут пойманы.

Сталин изложил противоположную позицию СССР — главные военные преступники должны быть судимы.

Рузвельт заявлял, что процедура суда не должна быть слишком юридической. При всяких условиях на суд не должны быть допущены корреспонденты и фотографы.

Черчилль считал, что суд над главными преступниками должен быть политическим, а не юридическим актом<sup>7</sup>.

В итоговом документе Конференции трех союзных держав — Советского Союза, Соединенных Штатов Америки и Великобритании в Крыму указывается: «Мы договорились и ... полны решимости ... подвергнуть всех преступников войны справедливому и быстрому наказанию»<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> См. *Полторак А.И.* Нюрнбергский процесс. М., 1966; *Ромашкин П.С.* Преступления против мира и человечества. М., 1967.

<sup>6</sup> См.: *Truman H. Memoirs.* Vol. 1. New York, 1955. P. 284.

<sup>7</sup> Советский Союз на международных конференциях периода Великой Отечественной войны 1941-1945 гг. М., 1984. Т. 4. С. 169-170.

<sup>8</sup> Там же. С. 284.

В этом акте указывается на наличие международно-правовых оснований для учреждения суда над главными нацистскими преступниками. Целью же тех западных юристов, которые замалчивают или грубо искажают очевидные факты, является стремление оспорить те международные акты, в которых выразилась согласованная воля государств, направленная на недопущение новой мировой войны, в том числе и при помощи института международной уголовной ответственности индивидов.

Вот уже 60 лет особо ожесточенным нападкам подвергаются Нюрнбергские принципы, являющиеся важной составной частью института международной уголовной ответственности.

Так, профессор Г. Шварцбергер отрицает значение принципов международного права за нормами определяющими преступность и наказуемость преступлений против мира и человечности<sup>9</sup>.

Такую же позицию занимает профессор Ф. Бербер, который считает, что Нюрнбергский военный трибунал мог судить нацистских лидеров только за военные преступления. Отрицая законность постановлений Устава и Приговора Международного военного трибунала, Ф. Бербер заявляет, что «международное право не знало преступлений против мира до 1945 года»<sup>10</sup>.

Еще более категорично высказался аргентинский профессор Морено Кинтана. В своем курсе международного права он пишет, что Нюрнбергский и Токийский процессы, являются «прецедентами достойными сожаления»<sup>11</sup>.

Определял правовые основания деятельности органов международной юстиции, французский профессор Ш. Руссо, как и многие другие западноевропейские авторы, отмечал что «приговоры обоих (Нюрнбергского и Токийского) международных военных трибуналов оспорили традиционную нормативную основу уголовного права»<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> *Schwarzenberger G.* The law of armed conflict. L., 1968. P. 484.

<sup>10</sup> *Berger F.* Lehrbuch des Volkerrechts. Munchen, 1962. P. 257.

<sup>11</sup> *Moreno Guintana L.* Tradato de detecho internacional. Buenos Aires, 1963. T. 1. P. 287.

<sup>12</sup> *Rousseau Ch.* Les drouit des armes conflict. Paris, 1975. P. 332.

Аналогичным образом высказывается японский профессор Чигеру Ода. Он обосновывает свою позицию следующим образом: «Великие державы получили верховную власть после безоговорочной капитуляции Германии, что и позволило принять им Устав. Применение норм Устава и сам Приговор являются *ex post facto* этих правил, так как ранее не была определена и ясно установлена наказуемость за эти деяния до их совершения»<sup>13</sup>.

Такой ход рассуждений создает впечатление неправомерности двух важнейших международно-правовых прецедентов применения на практике норм института персональной уголовной ответственности индивидов. В этом проявляется непоследовательность, а в ряде случаев ошибочность их позиций.

Более того, в этой части взгляды Ч. Оды и Ш. Руссо близки к позиции Г. Латернзера, Г. Ярайсса и других адвокатов, выступавших на Нюрнбергском процессе, которые отрицали как законность привлечения к уголовной ответственности военных преступников, так и существование международного уголовного права<sup>14</sup>.

Эти доводы Г. Латернзера ошибочны по следующим основаниям: международно-правовые нормы сформулированы достаточно ясно, особенно те, которые носят характер запретительных и содержатся в законах и обычаях войны, гуманитарном праве, в нормах осуждающих агрессивную войну и квалифицирующих ее как международное преступление. Уголовное преследование лиц, виновных в совершении международных преступлений является реализацией не только норм международных конвенций, но и норм национальных уголовных кодексов и в тех и других выражены общие принципы права, предусматривающие применение уголовной репрессии к лицам, виновным в совершении убийств, грабежей, насилии, нанесении тяжких телесных повреждений и т.д. Различие состоит лишь в том, что международная уголовная ответственность для лиц, виновных в совершении преступлений против человечества наступает по нормам, содержащимся в межгосударственном договоре. Содержанием этого договора является согласованная воля участников относительно преступности тех

---

<sup>13</sup> Нюрнбергский процесс: Сб. материалов. Т. 7. М., 1987.

<sup>14</sup> См.: *Цунео Инако*. Современное право Японии. М., 1981. С. 55.



деяний, которые представляют для них особую опасность и наказуемости лиц, в них виновных.

Определяя основные тенденции развития правоведения после Второй мировой войны японский юрист Суэхире Ицубаре отмечает: «В течение недолгого времени после мировой войны правоведение развивалось как подлинно научное направление, однако вскоре начался период застоя и реакции»<sup>15</sup>.

Оценивая этот вывод, мы должны одновременно констатировать те позитивные изменения, которые произошли в доктрине международного права в области признания принципов и норм института персональной уголовной ответственности индивидов за преступления против человечества. В настоящее время стало невозможно игнорировать факт существования такого института. Эти обстоятельства обусловили появление в науке большой группы юристов, которых можно объединить (несмотря на определенные различия и противоречивость их теорий) в единое направление. Это, прежде всего, французские юристы К. Кольяр и Ф. Манэ, Я. Броунли (Англия), Э. Де Аречага (Уругвай), Цунео Инако (Япония), Сингх (Индия). Общими чертами для их концепций, по нашему мнению, являются следующие:

1. Все они признают (хотя и с различными оговорками) существование международной уголовной ответственности индивидов.

2. Дают перечень (хотя и далеко неполный) тех международных актов, которые образуют правовую основу такой ответственности.

3. Считают, что основанием ответственности является совершение международного преступления.

4. Субъектом ответственности называют индивида, но из этого факта не делают вывода о его международной правосубъектности.

5. Отмечают особое место Нюрнбергских принципов в системе международного права. Эти взгляды, получившие особое распространение с конца 60-х гг. XX века. Они основываются на позициях непосредственных участников Нюрнбергского процесса, таких как: Р. Джексон, Т. Додд, П. Калвокоресси, Д. Лоуренс, Ф. Де Ментон<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> См.: Цунео Инако. Современное право Японии. М., 1981.

<sup>16</sup> См.: Буржуазная историография Второй мировой войны. М., 1985.

В обобщенном виде, общую концепцию этих авторов, отразил П. Калвокоресси (Англия). «Учреждение Международного военного трибунала, — по его оценке, — было не столь уж крупным нововведением, как это часто изображают...» Нововведение 1945 года состояло в заключении соглашения между несколькими странами относительно суда над военными преступниками.

Значительный вклад в обоснование персональной уголовной ответственности внесли отечественные юристы-международники: Г.И. Тункин, И.П. Блищенко, А.Н. Трайнин, Ю.А. Решетов, И.И. Лукашук, Л.Н. Галенская и многие другие.

К международно-правовым актам, зафиксировавшим уголовную ответственность индивидов, Ш. Руссо (Франция) относит Версальский договор и особо выделяет документы, принятые в ходе Второй мировой войны — Лондонские Декларации 1942 и 1943 гг., Московскую Декларацию 1944 г., Ялтинское соглашение от 12 февраля 1945 г., Берлинскую Декларацию 5 июля 1945 г., Лондонский договор от 8 августа 1945 г., принявшего статут Устава Международного военного трибунала. Ш. Руссо приходит к совершенно верному выводу, что учреждение Международного военного трибунала и создание национальных военных трибуналов для суда над нацистскими преступниками основывались на уже существовавших нормах международного права и их приговоры были законными<sup>17</sup>.

Подводя итоги дискуссии о нормативной основе международной уголовной ответственности индивидов имеющей место в западной науке хотелось бы привести мнение авторитетного юриста-международника Я. Броунли, который заявляет, что «...каково бы ни было состояние права в 1945 г. положения ст. 6 Устава Нюрнбергского трибунала стали составной частью общего международного права»<sup>18</sup>.

После вступления в силу в 2002 г. Римского договора (1998 г.) о создании Международного уголовного суда в сферу научной дискуссии перешли совершенно другие вопросы: вопросы его практической деятельности.

---

<sup>17</sup> *Rousseau Ch. Les drout des armes conflict. Paris, 1975. P. 337.*

<sup>18</sup> *Броунли Я. Международное право. М., 1977. Кн. 2. С. 255.*

## **ТОКИЙСКИЙ МЕЖДУНАРОДНЫЙ ВОЕННЫЙ ТРИБУНАЛ: МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВАЯ СУЩНОСТЬ И ЗНАЧЕНИЕ**

**М.Р. Накашидзе**

аспирант кафедры международного права РУДН

Как известно вопрос о наказании военных преступников возник в начале второй мировой войны. 4 декабря 1941 г. правительство СССР выступило с Декларацией, в которой впервые в истории было заявлено, что наказание гитлеровских преступников неразрывно связано с обеспечением прочного справедливого мира<sup>1</sup>.

Созданный на основе соглашения между правительствами СССР, США, Великобритании и Франции от 8 августа 1945 г. Международный военный трибунал для суда над главными военными преступниками европейских стран, осудил в октябре 1946 г. в Нюрнберге главных немецких военных преступников за совершенные ими преступления против мира, военные преступления и преступления против человечности.

Генеральная Ассамблея ООН своей резолюцией от 11 декабря 1946 г. подтвердила принципы международного права, признанные уставом Нюрнбергского трибунала и нашедшие выражение в его приговоре. Таким образом, ООН признала, что агрессивная война, военные преступления и преступления против человечности являются тягчайшими международными преступлениями.

На основе Нюрнбергских принципов был образован Международный военный трибунал для Дальнего Востока.

Решение о суде над японскими военными преступниками было выражено в обращении глав правительств США, Великобритании и Китая с требованием безоговорочной капитуляции японских вооруженных сил, получившим название — Потсдамской декларации от 26 июля 1945 г. В декларации заявлялось: «Навсегда

---

<sup>1</sup> Внешняя политика Советского Союза в период Отечественной войны. Т.1. М., 1944. С.169.

должны быть устранены власть и влияние тех, кто обманул и ввел в заблуждение народ Японии, заставив его идти по пути всемирных завоеваний, ибо мы твердо считаем, что новый порядок мира, безопасности и справедливости будет невозможен до тех пор, пока безответственный милитаризм не будет изгнан из мира»<sup>2</sup>. Советский Союз присоединился к Потсдамской декларации, чтобы ускорить окончание войны и тем самым содействовать восстановлению общего мира.

На Московском совещании министров иностранных дел Советского Союза, Соединенных Штатов Америки и Великобритании проходившем в декабре 1945 г., было принято решение о том, что Главнокомандующий союзных держав в Японии будет проводить все мероприятия, необходимые для осуществления условий «капитуляции, оккупации и контроля над Японией». К данному решению присоединился и Китай<sup>3</sup>.

На основе достигнутой договоренности между заинтересованными государствами, приказом Главнокомандующего союзных держав на Дальнем Востоке генерала армии США Д. Макартура от 19 января 1946 г. был создан Международный военный трибунал для Дальнего Востока состоявший из судей одиннадцати государств.

Главным обвинителем на Токийском судебном процессе был назначен представитель США — видный адвокат Дж. Кинан. Он был близок к президенту США Трумэну и, будучи в Токио, являлся ближайшим сотрудником и юридическим советником Макартура. Дополнительными обвинителями были представители других десяти стран, участвовавших в суде. Защита главных японских военных преступников была представлена американскими и японскими юристами из расчета один американский и один японский защитник на каждого подсудимого.

Американские защитники неоднократно подчеркивали, что они прибыли в Международный военный трибунал по назначению военного министра и выступают в нем от имени американского

---

<sup>2</sup> Советский Союз на международных конференциях периода Великой Отечественной войны 1941–1945 гг. Т. IV. М., 1980. С. 383.

<sup>3</sup> Известия. 1945. 28 дек.

народа. Особенно активным из них являлся майор Блекни. Он окончил Вирджинский военный институт, юридический факультет Гарвардского университета, Сорбонский университет и Оклахомский университет. Свободно говорил по-японски. Это был всесторонне образованный офицер, высококвалифицированный юрист и опытный разведчик. Его выступления нередко носили антисоветский характер. Было очевидно, что Блекни и некоторые другие американские защитники выступают по прямому указанию штаба Макартура. Впрочем, Блекни не уклонялся и от критики в адрес американской администрации. Так, выступая против раздела Обвинительного акта об убийствах, Блекни заявил: «Если убийство адмирала Кидда при налете на Перл-Харбор является убийством, — мы знаем имя того человека, руки которого сбросили атомную бомбу на Хиросиму, мы знаем начальника штаба, который составлял план этой операции, мы знаем главнокомандующего ответственного государства»<sup>4</sup>.

Японская защита была сформирована из ведущих юристов Японии. Главным японским защитником являлся доктор права Сомэй Удзава. В последние годы он был членом палаты пэров — верхней палаты японского парламента — и президентом христианской ассоциации. Удзава — ярый реакционер, полностью разделявший идеи главных японских военных преступников, и потому защищал их по своему убеждению, с рвением.

На скамье подсудимых находились 28 главных японских военных преступников. Но надо сказать, что далеко не все главные военные преступники были посажены на скамью подсудимых. Обвинялись только политические, военные и идеологические лидеры. А те, кто, по сути, руководил их действиями — хозяйева крупнейших японских финансово-промышленных объединений (дзайбацу), по воле правящих кругов США остались безнаказанными.

Некоторые японские лидеры предпочли сами себе вынести смертный приговор. Так, трижды занимавший пост премьер-министра Японии принц Коноэ, находившийся в родственных связях с императорским домом и являвшийся активным акционером

---

<sup>4</sup> Стенограмма Токийского процесса от 14 мая 1946 г. С. 129.

ряда крупных промышленных компаний, вечером 15 декабря 1945 г. за несколько часов до ареста принял яд и умер. У подсудимых Харинума, Койсо, Сиратори и Итагаки были отобраны в тюрьме предметы, которые они намеревались использовать для самоубийства.

Самым главным японским преступником, находившимся на скамье подсудимых, являлся Тодзио, занимавший посты премьер-министра и одновременно военного министра в период развязывания и ведения Тихоокеанской войны.

Согласно обвинительному акту, предъявленному трибуналу от имени одиннадцати Объединенных наций, 28 обвиняемых обвинялись в совершении преступлений против мира, военных преступлений и преступлений против человечности, которые были определены уставами Международных военных трибуналов в Нюрнберге и Токио.

В обвинительном акте было сформулировано 55 пунктов, содержащих общие обвинения всех подсудимых и виновность каждого в отдельности. Все пункты обвинения были объединены в три группы: первая — «Преступления против мира (1-36 пункты); вторая — убийства (37-52 пункты); третья — преступления против обычаев войны и преступления против человечности (53-55 пункты).

В первом пункте обвинительного акта сформулировано обвинение в составлении или исполнении общего плана или заговора, имеющего целью установить военное, морское, политическое и экономическое господство Японии над Восточной Азией, Тихим и Индийским океанами и всеми странами и островами, находящимися на них или граничащих с ними.

Важно также отметить то, что во вступительной части обвинительного акта изложена общая политическая характеристика преступной деятельности правящей милитаристской клики Японии. В ней, в частности, указывается, что на протяжении многих лет «внутренняя и внешняя политика Японии возглавлялась и направлялась преступной милитаристской кликой, и эта политика была причиной больших мировых потрясений, агрессивных войн и великой опасности для интересов, как миролюбивых народов, так и для самого японского народа... Сознание японского народа систе-

матически отравлялось идеями о так называемом расовом превосходстве над другими народами Азии и даже всего мира...<sup>5</sup>

После оглашения обвинительного акта были опрошены подсудимые. Все они решительно заявили, что не признают себя виновными по всем пунктам обвинительного заключения. Наряду с этим защита выдвинула ряд возражений. Она заявила отвод председателю трибунала Уэббу, мотивируя тем, что он лично проводил расследование о совершенных зверствах в Новой Гвинее и потому, якобы, не может обеспечить беспристрастный суд в этом трибунале, а потом филиппинскому судье Джаранилле по той причине, что он в качестве военнопленного совершал известный «Батаанский марш смерти» на Филиппинах и потому, де мол, не может быть беспристрастным судьей по данному делу.

Эти ходатайства защиты были отклонены трибуналом. Тогда защита пошла в наступление против юрисдикции трибунала. От имени всех подсудимых были представлены ходатайства о непризнании права трибунала судить данных лиц и отклонении обвинительного акта как безосновательного. Трибунал заслушал доводы защиты и возражения обвинения и отклонил эти ходатайства.

4 июня 1946 г. началась фаза обвинения. В большой вступительной речи главный обвинитель Кинан, в частности, сказал: «Это не обычный процесс, так как он является частью битвы, которую ведет цивилизация за спасение всего мира от полного уничтожения. Эта угроза уничтожения исходит не от сил природы, а от заранее спланированных преднамеренных действий как отдельных лиц, так и членов различных групп, которые хотят привести мир к преждевременному концу в своем безумном стремлении к господству»<sup>6</sup>. Обвинение проделало огромную работу в подтверждение сформулированных им пунктов обвинительного акта. Оно представило трибуналу в качестве доказательств 2485 документов, 561 письменное свидетельское показание и допросило в суде 109 свидетелей.

В обоснование своего раздела обвинения советские обвинители представили 174 документа, в том числе 24 письменных свиде-

---

<sup>5</sup> Николаев А.Н. Токио: суд народов. По воспоминаниям участника процесса. М., 1990. С. 103-104.

<sup>6</sup> Стенограмма Токийского процесса от 8 октября 1946 г.

тельских показания, и допросили в суде 7 свидетелей. Веские показания в подтверждение японской агрессии против Советского Союза дал бывший император Маньчжоу-Го Генри Пу И.

После девятимесячной фазы обвинения, 24 февраля 1947 г., началась фаза защиты, длившаяся почти 10 месяцев. Американские и японские адвокаты действовали активно и настойчиво. Как уже отмечалось, они решительно выступали против трибунала, заявляя, что он неправомочен судить японских лидеров. Они часто заявляли возражения против доказательств, представляемых обвинением, но большинство их отклонялось трибуналом.

В общем, трибунал принял от защиты в качестве доказательств 1527 документов и 214 письменных показаний свидетелей, в том числе бывшего министра иностранных дел Германии Риббентропа, который подписал свои показания накануне его казни 15 октября 1946 г. Во время судебного процесса были допрошены в качестве свидетелей защиты 310 человек, в том числе 16 подсудимых. Интересно отметить, что 9 подсудимых — Доихара, Хата, Хиранума, Хирота, Хосино, Кимура, Сато, Сигэмицу и Умэдзу — отказались от дачи показаний.

После окончания судебного следствия была оглашена заключительная обвинения, в котором был подведен итог двухгодичного судебного разбирательства, раскрыто политическое значение процесса, даны анализ и оценка доказательств, представленных обвинением, разоблачены и подвергнуты критике маневры защиты, показана неполноценность представленных ею доказательств, необоснованность ее выводов и заключений, рассмотрены правовые вопросы, касающиеся судебного процесса, дан подробный анализ преступлений, совершенных всеми подсудимыми и каждым из них в отдельности; в конце сделан вывод, что подсудимые совершили тягчайшие преступления против мира, преступления против человечности, и должны нести за них суровое наказание.

После совещания судей в судейской комнате, длившегося 6 месяцев и 19 дней, был подготовлен приговор, который оглашался в трибунале с 4 по 12 ноября. Приговор Международного военного трибунала в Токио, так же как и приговор трибунала в Нюрнберге, подтвердил, что агрессивная война является преступлением.



Приговор признает, что главные японские военные преступники совершили преступления против мира — планировали, подготавливали, развязывали и вели агрессивные войны против других стран; грубо нарушали международное право, договоры и соглашения; в широком масштабе совершали военные преступления и преступления против человечности; участвовали в общем плане или заговоре в целях осуществления любого из перечисленных преступлений.

В приговоре значительное место отводится агрессии Японии против СССР. «Трибунал считает, — что агрессивная война против СССР предусматривалась и планировалась Японией в течение периода 1928-1945гг, она была одним из основных элементов японской национальной политики, и ее целью был захват территории СССР на Дальнем Востоке»<sup>7</sup>.

В приговоре также приводятся факты, подтверждающие, что сразу же после захвата Маньчжурии, Япония начала планировать захватническую войну против СССР, чтобы «продвинуться, по крайней мере, до озера Байкал». Также отмечается, что Япония развязала агрессивные войны против СССР в районе озера Хасан в 1938 г. и против МНР в районе р. Халхин-Гол в 1939 г.

В 1942 г., констатируется в приговоре: «японский генеральный штаб, и штаб Квантунской армии разработали новые планы наступательной войны против СССР, которые оставались в силе даже в период 1943 г. Согласно этим планам война против СССР должна была начаться неожиданно, после сосредоточения в Маньчжурии около 30 дивизий. Эти планы, как и планы, составленные раньше, не были проведены в жизнь. В это время военные перспективы стран оси — Германии, Италии и Японии — стали ухудшаться. Они вынуждены были занимать все более и более оборонительную позицию, и такая авантюра, как намеченное Японией нападение на СССР, становилась все менее и менее возможной, пока, наконец, в 1945 г. державы оси не потерпели окончательного поражения. Трибунал считает, что, во всяком случае, до 1943 г. Япония не только планировала агрессивную войну против СССР, но также активно продолжала готовиться к такой войне»<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Приговор Токийского международного военного трибунала. С. 803; Стенограмма Токийского процесса от 9 ноября 1948 г. С. 49358–49360.

<sup>8</sup> Там же, с.813. Стенограмма. Там же. С. 49375-49377.

Касаясь Антикоминтерновского пакта, заключенного между Японией и Германией 25 ноября 1936 г., к которому в 1937 г. присоединилась Италия, приговор отмечает: «Антикоминтерновский пакт составлял основу политики Японии в отношении СССР в последующие годы. Этот военный союз с Германией играл важную роль в политике Японии и в подготовке ее к войне против СССР»<sup>9</sup>. А в подразделе о пакте трех держав — Германии, Италии и Японии, заключенном 27 сентября 1940 г., приводится такое высказывание принца Коноэ: «Это был план превращения трехстороннего антикоминтерновского пакта, который в то время находился в действии, в военный союз, направленный в основном против СССР»<sup>10</sup>.

Трибунал в своем приговоре признал, что Япония вела агрессивную войну против Китая, Советского Союза и Монгольской Народной Республики и развязала тихоокеанскую войну, совершив агрессию против США, Великобритании, Голландии, Франции и других стран.

Также в приговоре подробно описываются военные преступления и преступления против человечности, совершенные японскими захватчиками в нарушение международных конвенций, в том числе Женевской конвенции о военнопленных 1929 г., приводятся многочисленные факты массовых убийств, как например, «Нанкинская резня», в результате которой было убито более 300 тысяч жителей города и разоруженных китайских военнослужащих, воспроизводятся «марши смерти», в частности Батаанский на Филиппинах, во время которого погибли десятки тысяч военнопленных; раскрываются ужасные картины зверств, истязаний, насилий и изощренных пыток в отношении военнопленных и мирного населения на территориях, оккупированных японскими войсками. В приговоре отмечается: «К концу Тихоокеанской войны японская армия и флот скатились до каннибализма, поедая части тел незаконно убитых ими союзных военнопленных»<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Стенограмма Токийского процесса от 9 ноября 1948 г. С. 49338-49343.

<sup>10</sup> Там же. С. 49344-49345.

<sup>11</sup> Приговор Токийского международного военного трибунала. С. 1067; Стенограмма Токийского процесса от 12 ноября 1948 г. С. 49671-49675.

По приговору Международного военного трибунала в Токио были осуждены 25 человек: семеро — к смертной казни через повешение; шестнадцать — к пожизненному заключению, и двое — к различным срокам лишения свободы.

Судебный процесс над главными японскими военными преступниками в Токио, так же как судебный процесс над главными немецкими военными преступниками в Нюрнберге, сыграл важную историческую роль.

Международный суд осудил агрессивную войну как тягчайшее преступление против человечества и сурово наказал тех, кто планировал, подготавливал и развязывал войны с целью установления господства над другими странами.

Суд в Токио раскрыл политический, экономический, идеологический и военный механизм подготовки Японии к агрессивным войнам, характер и цели японского милитаризма, его зловещие планы порабощения других народов, его преступные человекоубийственные войны, в итоге которых сам японский народ, а также народы других стран понесли бесчисленные людские жертвы и огромные материальные потери.

Нюрнбергский и Токийский международные военные трибуналы своими приговорами создали фундаментальную международно-правовую базу для суда над военными преступниками, независимо от их ранга и служебного положения, что и стала важным вехам для осуждения в дальнейшем тех лиц, которые совершали такие же преступления.

Устав и приговор обоих трибуналов заложили основы для признания правосубъектности индивида в международном праве, а также структуру и механизм международной уголовной юстиции.

Важнейшая роль Нюрнбергского и Токийского трибунала состоит в том, как писал П.С. Ромашкин: « что соглашения об учреждении Международного военного трибунала для суда над главными немецкими преступниками и международного трибунала для суда над главными японскими преступниками, а также Уставы этих трибуналов, являются основными источниками международного уголовного права и по существу представляют собой, первые в истории международные уголовные и уголовно-процессуальные кодексы»<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Ромашкин П.С. К вопросу о понятиях и источниках международного права // Советское государство и право. 1948. №3. С. 28.

## **САНКЦИИ ООН И МЕЖДУНАРОДНАЯ ЗАЩИТА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА**

**Л.Н. Тарасова**

аспирантка кафедры международного права РУДН

Достижение устойчивого мира и безопасности для всех стран и народов в XXI в. остается такой же важной целью ООН, как и на момент образования организации более полувека тому назад.

ООН была создана в 1945 г. как инструмент поддержания и укрепления мира и международной безопасности на основе совместных действий государств-членов. Ключевой задачей системы коллективной безопасности<sup>1</sup>, сложившейся в рамках ООН, является предупреждение и пресечение актов, могущих привести к глобальной дестабилизации в мире. К таким актам, в первую очередь, относятся применение оружия массового уничтожения, крупные вооруженные конфликты, систематические массовые нарушения прав человека, геноцид, экоцид и прочие преступления против мира и безопасности человечества.

Главная ответственность за поддержание международного мира и безопасности Уставом ООН возложена на Совет Безопасности (ст. 24 Устава). Это единственный орган ООН, который обладает правом от имени организации предпринимать принудительные действия, в том числе с использованием военных сил, с целью пресечения конфликтов и установления мира и безопасности. Для обозначения таких принудительных действий большинство российских и зарубежных юристов используют термин «санкции».

---

<sup>1</sup> Под коллективной безопасностью в доктрине международного права понимают систему коллективных мер, применяемых государствами на универсальной и региональной основе с целью устранения угрозы миру, предотвращения или подавления актов агрессии и восстановления международного мира и безопасности. См.: Международное публичное право. Учебник / Под ред. К.А. Бекяшева. М., 2000. С. 354.

Правовой основой введения санкций системы ООН является квалификация ситуации. В соответствии со ст. 39 Устава Совет Безопасности должен определить, имеет ли он дело с «угрозой миру, нарушением мира или актом агрессии». Устав ООН не раскрывает ни одно из этих понятий, оставляя, таким образом, задачу определения их объема практике Совета Безопасности в каждом конкретном случае.

«Нарушение мира», как основание применения принудительных мер Советом Безопасности, на практике толкуется ограничительно. Имеется в виду вооруженное столкновение международного характера<sup>2</sup>.

Общепризнанного определения термина «агрессия» в теории и практике международных отношений пока не выработано. Определенные доктринальные ориентиры в отношении того, что следует понимать под «агрессией» дало Определение агрессии, принятое Генеральной Ассамблеей ООН 14 декабря 1974 г. Документ содержит перечень конкретных агрессивных актов и отмечает, что «применение вооруженной силы государством первым в нарушение Устава является *prima facie* свидетельством акта агрессии». Агрессия представляет собой наиболее серьезную форму нарушений мира<sup>3</sup>.

Понятие «угроза миру» также не имеет четкой дефиниции в международном праве. В международно-правовой доктрине «угроза миру» долгое время понималась как угроза развязывания новой мировой войны<sup>4</sup>. Сегодня коллективная безопасность не может больше узко трактоваться как отсутствие вооруженных конфликтов между государствами или внутри них. В практике Совета Безопасности наметилась тенденция более широкого толкования понятия «угроза миру». Массовые и грубые нарушения прав человека, широкомасштабные перемещения гражданского населения,

---

<sup>2</sup> Черниченко С.В. Теория международного права. Т.1. Современные теоретические проблемы. М., 1999. С. 225.

<sup>3</sup> Донской Д. Агрессия — вне закона. Об общепризнанном определении агрессии. М., 1976. С. 114.

<sup>4</sup> Александрова Э.С. ООН: объединенные действия по поддержанию мира. М., 1978. С. 50.

международный терроризм, эпидемия СПИД, торговля наркотиками и оружием, экологические катастрофы расцениваются Советом Безопасности как создание прямой угрозы миру и безопасности человечества.

В основе такого широкого толкования термина «угроза миру» лежит концепция «ограниченного» государственного суверенитета, провозглашающая примат прав человека над традиционными суверенными правами государства.

Дело в том, что классическое международное право, каким оно сложилось к началу XIX в., являлось правом исключительно государственным. Суверенитет государства носил абсолютный характер. Обращение государств со своими гражданами на своей территории всегда было их внутренним делом<sup>5</sup>. Кроме того, государства редко интересовались положением граждан в других странах и, тем более, не осуждали и не пытались помешать, если в пределах территории другого государства совершались нарушения прав человека. Истории известны лишь единичные исключения из подобной практики, когда какая-либо многочисленная и влиятельная группа в одной стране узнавала о притеснении своих соплеменников и единоверцев в другой (например, в 1827 г. Великобритания, Франция и Россия вмешались в борьбу революционной Греции с Турцией под влиянием общественной реакции на зверства и отрицания основных прав человека со стороны правительства Турции).

Развитие мировой цивилизации в течение XX века, проходившее под флагом защиты прав человека, поставило под сомнение представление о суверенитете государства как священной и абсолютной власти.

---

<sup>5</sup> Обосновывая неограниченность государственного суверенитета внутри страны, Шершеневич Г.Ф. писал: «Гипотетически государственная власть может установить законом социалистический строй или восстановить крепостное право; издать акт о национализации всей земли; взять половину всех имеющихся у граждан средств; обратить всех живущих в стране иудеев в христианство; запретить все церкви; отказаться от своих долговых обязательств; ввести всеобщее обязательное обучение или запретить всякое обучение; уничтожить брак и т.п.». Цит. по: Теория государства и права. М., 2000. С. 31.

О необходимости пересмотра принципа государственного суверенитета неоднократно высказывался даже Генеральный секретарь ООН. На 54-й сессии ГА ООН в сентябре 1999 г. Кофи Аннан отметил, что “сугубо традиционные понятия суверенитета более не могут оправдать надежд всех народов на обретение ими основных свобод” и заявил о существовании двух концепций суверенитета — суверенитета государства и суверенитета индивидуума, под которым он понимает “права человека и основные свободы каждой отдельной личности”<sup>6</sup>.

Возросшая ценность человеческой личности, ее прав и свобод, наполнила понятие «суверенитет» новым смыслом, а именно, ответственностью государства перед обществом и каждым человеком. Если правительство берет на себя функции управления государством, то, прежде всего, оно обязано защищать жизнь и имущество своих подданных и обеспечивать им реализацию основных прав и свобод, предоставленных Всеобщей Декларацией Прав Человека. В противном случае, международное сообщество не может остаться в стороне. Кофи А. Аннан предложил более «не рассматривать национальные границы как препятствие для вмешательства соединений, вводимых Советом Безопасности ООН с целью защиты прав человека»<sup>7</sup>. Тот факт, что конфликт является внутренним, не дает ни одной из его сторон какого-либо права игнорировать самые элементарные нормы человечности.

Практика Совета Безопасности ООН пошла по пути признания угрозой миру массовых нарушений основных прав и свобод человека во внутригосударственном конфликте, особенно когда они носят серьезный и систематический характер. Такие вызовы, как геноцид, апартеид, систематические или массовые нарушения прав человека, международный терроризм, незаконный перевоз наркотиков, экоцид являются международными преступлениями<sup>8</sup>. Указанные и подобные им преступные деяния влекут за собой меры ответственности. ООН на основании главы VII своего Устава мо-

---

<sup>6</sup> Кофи А. Аннан. Проблема Вмешательства. Выступления Генерального секретаря ООН. Нью-Йорк. 1999. С.38, 40.

<sup>7</sup> Там же. С. 7.

<sup>8</sup> Римский статут Международного уголовного суда 1998 г.

жет и должна предпринимать действия для ликвидации этих нарушений, вплоть до силового вмешательства.

Санкции Совета Безопасности ООН, налагаемые в таких случаях, имеют двойную цель: сохранить и /или восстановить международный мир и безопасность и наказать виновное государство в совершении преступного деяния.

Квалификация ситуации в качестве угрозы миру, нарушения мира или акта агрессии является юридической базой для дальнейших действий Совета Безопасности ООН по обеспечению мира и безопасности, от принятия мер экономического воздействия до использования военной силы.

Право Совета Безопасности на введение коллективных экономических санкций предусмотрено ст. 41 Устава ООН. Эти санкции могут включать полный или частичный перерыв экономических и торговых отношений и/или более конкретные меры, как эмбарго на поставки оружия, запрещение въезда или проезда, разрыв железнодорожных, морских, воздушных и иных средств сообщения, финансовые или дипломатические ограничения. Как правило, перечисленные санкции применяются в комплексе.

Экономические санкции сыграли позитивную роль в крушении режима апартеида в ЮАР. Ряд диктаторских режимов Южной Америки под воздействием санкций согласился провести демократические выборы. Другими примерами могут служить введение экономических санкций против Югославии за массовые нарушения прав человека в провинции Косово (1991 г.) и против Ливии за поддержку международного терроризма (1992 г.).

Вместе с тем, следует отметить, что санкции далеко не всегда помогают изменить поведение провинившегося государства. В частности, санкции не привели к демократическим переменам на Кубе, в Ираке, Иране и в Северной Корее. Угроза введения международных санкций не заставила Индию и Пакистан отказаться от испытаний ядерного оружия в 1998 г.

Однако экономические санкции продолжают быть популярными, так как они являются относительно дешевым методом политического давления и вызывают меньше осуждения, чем военные вмешательства.



В то же время большое число государств и гуманитарных организаций выражают обеспокоенность в отношении возможного неблагоприятного воздействия санкций на население в странах, в отношении которых введены санкции<sup>9</sup>. Высказывается также обеспокоенность в отношении того негативного воздействия, которое санкции могут оказывать на экономику третьих стран.

Так, международные санкции, введенные ООН против Ирака в 1990 г., не ослабили, а лишь укрепили режим Саддама Хусейна. Диктатор остался у власти, а уровень жизни иракцев резко снизился. В 1988 г., до вторжения Ирака в Кувейт и начала войны в Персидском заливе (1990), ВВП на душу населения в Ираке составлял чуть более 3,5 тысячи долларов, в 1998 г. — только 1 тысяча долларов. Если в 1988 г. 90% иракцев могли использовать чистую воду, то в середине 1990-х гг. ею был обеспечен только каждый второй горожанин и каждый третий сельский житель. За это время более чем в два раза возросла смертность населения в Ираке. Другим последствием введения санкций стали потери американской экономики — ежегодные потери США за счет снижения объемов экспорта составили 15-19 миллиардов долларов<sup>10</sup>.

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

---

<sup>9</sup> *Сегал А.* Экономические санкции: ограничения правового и политического характера. МККК, 2003.

<sup>10</sup> Санкции: pro и contra // Газ. Подробности. 02.03.2004 г.

В МГП экономические санкции и их последствия для гражданского населения специально не упоминаются. Тем не менее, когда санкции вводятся в период вооруженного конфликта — международного или внутреннего характера, применяются общие нормы защиты населения от последствий военных действий. К этим нормам, прежде всего, относятся запрет вызывать голод среди населения и обязанность гарантировать гражданским лицам получение гуманитарной помощи.

Для того чтобы определить правовые ограничения на введение экономических санкций в мирное время, следует обратиться к нормам ППЧ. В универсальных документах по правам человека признаются права на жизнь, здоровье, на достаточный жизненный уровень, включая достаточное питание, одежду, жилище и медицинский уход, а на государства налагаются обязательства способствовать реализации данных прав.

Учитывая нормы международного гуманитарного права и права прав человека, санкции Совета Безопасности должны предусматривать исключения, делаемые по гуманным соображениям, с целью уменьшения страданий гражданского населения.

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

В Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций, утвержденной резолюцией 55/2 ГА ООН от 08 сентября 2000 г., была подчеркнута необходимость «свести к минимуму неблагоприятные последствия вводимых ООН экономических санкций для ни в чем не повинных групп населения; обеспечить регулярный

пересмотр режимов таких санкций; и исключить неблагоприятные последствия санкций для третьих сторон».

В ответ на угрозу миру, нарушение мира или акт агрессии, в соответствии с Уставом ООН, Совету Безопасности разрешается предпринять военные действия, если не удастся поддержать или восстановить международный мир и безопасность иными средствами. Западный автор Т. Мерон именуется подобные меры «коллективными полицейскими действиями»<sup>11</sup>.

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

Устав ООН устанавливает, что проведение принудительных действий может иметь место только по решению Совета Безопасности и только по его руководством. Для осуществления военных действий под своим руководством Совет Безопасности может использовать предоставленные в его распоряжение вооруженные силы государств-членов, а также, где это уместно, региональные соглашения или органы.

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

---

<sup>11</sup> *Meron T. Agora: The Gulf crisis in international and foreign relations law/ UN Police Action in field of war // The American Journal of international law. 1991. V.85. №1. P. 63.*

чальников штабов постоянных членов Совета или их представителей (ст. 47 Устава). Однако ни 43, ни 47 статьи Устава ООН не были применены на практике из-за разногласий между постоянными членами Совета. Это привело к импровизационной практике ООН в области создания и применения вооруженных сил.

Опыт проведения принудительных военных действий непосредственно международными силами, организованными самой ООН, крайне незначителен. Можно сослаться лишь на операцию ООН в Конго (1960-1964 гг.). 12 июля 1960 г. конголезское правительство обратилось в ООН с просьбой об оказании военной помощи для защиты национальной территории Конго от внешней агрессии бывшего колонизатора Бельгии. На основании резолюции от 14 июля 1960 г. Совет Безопасности разрешил применять силу войскам ООН для обеспечения целостности Конго. Голосуя за принятие этого решения, Советским Союзом было подчеркнуто, что резолюция не может рассматриваться как наделение ООН правом вмешиваться во внутренние дела государства. Однако практические действия войск ООН в Конго находились в противоречии с указанным решением Совета Безопасности и на деле оказывали прямую поддержку колонизаторам<sup>12</sup>.

Вместе с тем, растет число прецедентов, когда Совет Безопасности передает свои полномочия на создание многонациональных сил и осуществление принудительных действий группе государств-членов. Такое делегирование полномочий имело место во время войны в Корее (1950-1951 г.). США вмешались в военные действия, начавшиеся между двумя частями корейского государства, на стороне Южной Кореи. Совет Безопасности в своих решениях от 25 и 27 июня и 7 июля, принятых в отсутствие Советского Союза, потребовал прекращения огня, отвода вооруженных сил Северной Кореи и призвал все государства-члены оказать помощь Южной Корее, предоставив свои вооруженные силы в распоряжение объединенного командования под руководством США. Американский исследователь Р. Макивер так писал о войне в Корее: «Флаг ООН развивался во главе экспедиции, но руководство воен-

---

<sup>12</sup> Барышев А.П. Стратегия Белого дома и ООН. М., 1972. С. 125.

ными действиями было вне контроля ООН, и наиболее важные решения были приняты США»<sup>13</sup>.

Вторично многонациональные войска были созданы для осуществления операции в Ираке (1990-1991гг.) в связи с его агрессией в отношении Кувейта и ведением военных действий против курдов на территории Ирака. После вторжения Ирака в Кувейт в августе 1990 г. Совет Безопасности в резолюциях 660 и 661 констатировал, что имеет место нарушение международного мира и безопасности, потребовал от Ирака вывода войск из Кувейта, подтвердил право Кувейта на индивидуальную и коллективную самооборону и ввел ряд экономических санкций против Ирака. В резолюции 678 от 29 ноября 1991 г. Совет Безопасности наделил государства-члены ООН полномочиями использовать все необходимые средства для восстановления мира в районе Персидского залива. Принятием этой резолюции Совет безопасности фактически отстранился от дальнейшего проведения мер по восстановлению международного мира и безопасности в этом регионе. Эти полномочия добровольно взяла на себя многонациональная коалиция, под оперативным управлением командующего из состава Вооруженных Сил США. В коалицию, помимо США, вошли также Великобритания, Франция и ряд других европейских и арабских стран. 16 января 1991 г. военные самолеты стран западной коалиции приступили к бомбардировке территории Ирака. Намерение США «наводить порядок» по собственному усмотрению было очередной раз продемонстрировано миру<sup>14</sup>.

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

---

<sup>13</sup> *Maciver R.* The Nations and the United Nations. N.-Y., 1959. P. 89.

<sup>14</sup> *Хисамов И., Шумилин А.* Обошлись без ООН и России. Бомбардировкой Ирака американцы показали ненужность международной системы безопасности // Эксперт. 1998. №8. С. 12.

Возникает вопрос о правомерности создания подобных многонациональных сил, берущих на себя, хотя и с разрешения Совета Безопасности, функции по поддержанию и восстановлению международного мира и безопасности. В Уставе ООН нет ни одного положения, которое бы позволяло Совету Безопасности самоустраняться от выполнения его обязанностей и делегировать свою компетенцию одному государству или группе государств, не обеспечивая сохранение своего руководства<sup>15</sup>. Нормальный ход событий согласно Уставу ООН возможен был только после заключения соглашения или соглашений с членами ООН о передаче в распоряжение Совета Безопасности необходимых вооруженных сил. В этом случае не исключается согласие на готовность какой-либо державы или региональной организации под контролем Совета Безопасности и в контакте с Генеральным секретарем ООН, а также Военно-Штабным Комитетом взять на себя бремя лидерства и основной ответственности за операцию.

В соответствии со ст. 53 Устава ООН Совет Безопасности может использовать региональные организации, как, например, ОАГ, Африканский союз, НАТО и ЗЕС, для осуществления принудительных мер по исполнению своих решений. Это не является делегированием полномочий по причине того, что формальное и чисто политическое руководство акцией остается за ООН. Как отмечается в ст. 53 Устава ООН, принудительные меры не могут быть предприняты в соответствии с региональными соглашениями или региональными организациями без их санкционирования Советом Безопасности ООН.

Качественный сдвиг в политике ООН по отношению к роли региональных организаций в миротворческой деятельности был вызван возникшим уже в начале 90-х гг. разрывом между масштабами вовлечения ООН в урегулирование внутригосударственных конфликтов и реальными возможностями организации. Уже в ходе операции в Сомали (1992 г.) администрация ООН была вынуждена признать, что вследствие недостатка ресурсов она не готова к самостоятельному осуществлению всех авторизованных акций и призывает региональные организации к оказанию посильной помощи.

---

<sup>15</sup> Международное право. Учебник / Под ред. Ю.М. Колосова и Э.С. Кривчиковой. М., 2000. С. 367.

В известном докладе “Повестка дня для мира”, представленном в июне 1992 г., бывший Генеральный секретарь ООН Бутрос Бутрос Гали определил в качестве одной из основных целей своей деятельности создание системы нового разделения труда, где ООН сохранит приоритет в поддержании международного мира и безопасности, тогда как бремя его будет облегчено, а миссии усилены путем активного привлечения региональных агентств<sup>16</sup>. В своей аргументации бывший Генсек ООН был склонен определять причину необходимости усиления роли региональных организаций в «их более глубоком участии, консенсусе и демократизации международных отношений»<sup>17</sup>.

Если говорить о перспективности расширения миротворческой деятельности ряда блоков, то, прежде всего, стоит сказать об Организации Североатлантического договора (НАТО), претендующей на главную роль в обеспечении безопасности и стабильности в Европе. Согласно тексту Североатлантического договора, целью НАТО является объединение усилий ее членов для коллективной обороны и для сохранения мира и безопасности.

Когда Совет Безопасности при проведении широкомасштабной миротворческой операции на территории бывшей Югославии в 1993 г. резолюциями 836 и 837 предоставил право государствам-членам, действующим индивидуально или через региональные организации и соглашения, предпринимать все необходимые меры, включая воздушные удары, чтобы обеспечить выполнение мандата Сил ООН по охране на территории Боснии и Герцеговины, а также Хорватии, то НАТО взяла на себя силовое обеспечение этих решений.

В апреле 1999 г. на сессии Североатлантического совета в Вашингтоне была одобрена Стратегическая концепция Североатлантического союза<sup>18</sup>. Хотя основной целью этой военно-политической организации остается коллективная оборона, новая концепция пошла значительно дальше. Она предполагает укрепле-

---

<sup>16</sup> Ghali Boutros Boutros. An Agenda for Peace. 1992. P. 30.

<sup>17</sup> Leuridijk Dick A. The UN and NATO in Former Yugoslavia. The Hague, 1994. P. 5.

<sup>18</sup> Коммюнике NAC-S (99)65 24 апреля 1999 г.

ние безопасности и стабильности всего Евроатлантического региона и защиту от угроз, которые могут исходить из-за его пределов. Наиболее серьезными из них названы этнические конфликты, терроризм и распространение оружия массового поражения. Для того чтобы ответить на эти «вызовы», НАТО готова применить вооруженную силу даже вне своей территории<sup>19</sup>.

Таким образом, стратегическая концепция альянса предусматривает возможность применения вооруженной силы по решению НАТО не только в случае вооруженного нападения на ее членов, но и по самым разнообразным поводам, в том числе и под флагом «гуманитарной интервенции». Ничего общего ни со ст. 51 Устава ООН, ни со ст. 5 и 6 Североатлантического договора она не имеет. По существу концепция обосновывает право НАТО использовать вооруженную силу, где угодно и против кого угодно, по собственному усмотрению.

Такая позиция НАТО не замедлила проявиться на практике. 24 марта 1999 г. НАТО под предлогом предотвращения гуманитарной катастрофы в Косово (в адрес руководства Югославии выдвигались обвинения в осуществлении геноцида в отношении албанского населения) без санкции Совета безопасности ООН начала военную операцию на Балканах, нанеся широкомасштабные ракетно-бомбовые удары по территории Союзной Республики Югославии. Торжество силы над правом повторилось весной 2003 г. в Ираке. США и их союзники оправдывали свое вторжение в Ирак без санкции ООН необходимостью избавления иракского народа от «диктаторского режима» Саддама Хусейна, называя это «гуманитарной интервенцией» (правительству Ирака вменялись нарушения гуманитарного права и преступления в отношении курдских повстанцев, а также подготовка к боевым действиям с использованием якобы имеющегося в стране оружия массового уничтожения).

Военные операции в Косово и Ираке получили незамедлительное и однозначное осуждение со стороны ряда влиятельных государств, двое из которых являются постоянными членами Совета Безопасности ООН (Россия, Китай). Несанкционное применение НАТО вооруженной силы в обход Совета Безопасности ООН было квалифицировано как акт агрессии против суверенных государств.

---

<sup>19</sup> Юбилей под ракетно-бомбовый салют // Эхо планеты. 1999. № 18. С. 8.



Следует особо отметить, что нормами международного права не предусматривается никакой «гуманитарной интервенции». Напротив, согласно Уставу ООН, применение вооруженной силы против какого-либо суверенного государства возможно лишь по решению Совета Безопасности ООН, а не государствами или региональными организациями в индивидуальном порядке.

Подводя итог, можно констатировать, что НАТО, в целом, располагает сейчас наиболее реальными возможностями для воплощения в жизнь военного компонента авторизованных ООН гуманитарных и миротворческих акций. Практический опыт действий альянса подтвердил наличие у него оперативных и технических ресурсов, необходимых при осуществлении гуманитарных и миротворческих интервенций и без дополнительных мер по их совершенствованию<sup>20</sup>. Но это вовсе не доказывает законность применения силы НАТО как инструмента для эффективного осуществления интервенций в обход Совета Безопасности ООН. Более того, учитывая вышеупомянутые события, можно констатировать, что в начале XXI в. сложилась реальная опасность использования такой деликатной сферы, как права человека и национальных меньшинств, в качестве прикрытия насильственных действий в отношении суверенных государств.

Безусловно, международное сообщество вправе самым энергичным образом реагировать на нарушения прав человека. Человечество все больше осознает себя как единое целое. Если гибнет или страдает какая-либо его часть по вине властей того или иного государства, то причиняется ущерб всему человечеству, и оно, разумеется, может прибегать к необходимым, предусмотренным международным правом мерам, действуя через межгосударственные механизмы, чтобы добиться прекращения гибели или страданий этой его части. Для того и существует ООН. Если нарушения прав человека достигают масштаба, угрожающего человечеству (а на межгосударственном уровне это означает угрозу международному миру и безопасности), Совет Безопасности, вправе принять решение о применении вооруженной силы.

---

<sup>20</sup> Бордачев Т.В. Новый интервенционизм» и современное миротворчество. М., 1998. С. 113.

Возникает вопрос: что делать, если резолюция о применении вооруженной силы будет заблокирована в Совете Безопасности в результате использования права вето кем-либо из постоянных членов Совета? При принятии НАТО решения о бомбардировках Югославии ссылались, в частности, на то, что Россия и Китай использовали бы право вето и не дали бы Совету Безопасности прибегнуть к вооруженным мерам для пресечения нарушений прав человека в Косово. Действительно, если происходят массовые и грубые нарушения прав человека в каком-либо государстве и есть основания считать, что его власти причастны к их совершению, а Совет Безопасности из-за применения кем-либо из его постоянных членов права вето не в состоянии предпринять принудительных действий с целью их пресечения, ООН оказывается не на высоте положения. По мнению известного юриста-международника, профессора В.А. Карташкина, в интересах эффективности механизма ООН великие державы могли бы заключить соглашение об отказе использовать вето при решении вопроса о принудительных мерах в целях защиты прав человека<sup>21</sup>.

В любом случае решение вопроса о применении военной силы должно оставаться прерогативой исключительно Совета Безопасности ООН. Права человека не реализуются в двусторонних соглашениях, а являются элементом общего международного правопорядка, обеспечение которого должно принадлежать не отдельным государствам, а всему мировому сообществу. Поэтому гуманитарное вмешательство, осуществляемое одним государством или региональной организацией якобы от имени и для всех стран, не допустимо.

---

<sup>21</sup> Права человека: Учебник / Под ред. Е.А. Лукашева. М., 2004. С. 502.

## СООТНОШЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО И ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННОГО ПРАВА: НА ПРИМЕРЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

**И.В. Ануфриева**

аспирантка кафедры международного права РУДН

Фактическое взаимодействие систем международного и внутригосударственного права складывается из исторически объективного первичного влияния внутригосударственного права на международное в процессе формирования его норм и влияния уже существующих норм международного права на дальнейшее развитие национального законодательства и в целом на состояние права в конкретной стране<sup>1</sup>.

На протяжении длительного времени вопросы защиты и регулирования прав и свобод человека оставались исключительно внутренним делом каждого отдельного государства. Эта позиция отстаивалась многими учеными, юристами — международниками<sup>2</sup>. Однако постепенно, с возрастанием роли международного права, а также международно-правового статуса индивида на международной арене вопросы, касающиеся защиты прав человека, которые еще в недавнем прошлом входили только в сферу внутреннего регулирования государств, на рубеже XX-XXI вв. стали объектом международного сотрудничества государств и регулироваться международным правом.

Очевидно, что, влияние одной системы права на другую нельзя недооценивать и тенденция развития международного сотрудничества в области защиты прав человека свидетельствует о все большем признании примата международного права над внутриго-

---

<sup>1</sup> См.: Международное публичное право: Учебник / Под ред. К.А. Бекашева. М., 2000. С. 84.

<sup>2</sup> См., например: *Мовчан А.П.* Права человека и международные отношения. М., 1982.

сударственным. И это не случайно. Еще Устав Организации Объединенных Наций (ООН) закрепил принцип уважения прав человека и обязал государства соблюдать основные права и свободы (ст. 1, 55). Принципы, определяющие конституционный статус личности, закреплены в важнейших международно-правовых документах: Всеобщей декларации прав человека 1948 г., в Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 г., в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. и др. Режим прав человека, установленный в середине XX в. принятием Устава ООН и Всеобщей декларации прав человека, за последние десятилетия вышел за рамки национального суверенитета государств<sup>3</sup>.

Каждый конкретный индивид пользуется только теми гражданскими и политическими правами и свободами, которые предусмотрены соответствующими законодательными актами страны, где проживает этот индивид и эти законы должны соответствовать ее международным обязательствам. В законодательстве любого государства закреплён объем прав и обязанностей, правовое положение, легальные юридические способы и средства защиты граждан данного государства. Например, в российской правовой системе имеются следующие способы и средства защиты:

- судебная защита (ч. 1 и 2 ст. 46 Конституции Российской Федерации), включая право на получение квалифицированной юридической помощи (ст. 48);

- институт Уполномоченного по правам человека, должность уполномоченного по правам человека учреждена в России в 1994 году;

- Конституционный суд Российской Федерации<sup>4</sup>.

При этом надо иметь в виду, что ни одно государство не может предоставить своим гражданам меньший перечень и объем прав, чем тот, который был зафиксирован в ратифицированных государством международно-правовых документах. Не меньшее значение

---

<sup>3</sup> См.: *Карташкин В.А.* Международная защита прав человека и процессы глобализации // *Права человека и процессы глобализации современного мира.* М., 2005. С. 281.

<sup>4</sup> См.: *Морозова Л.А.* Теория государства и права. М., 2002. С. 405.

имеет развитость и стабильность его политических институтов и структур, существующий в нем политический режим. От них зависит место, уделяемое в государстве защите прав и свобод личности, а, следовательно, и характер специальных внутренних юридических механизмов и процедур<sup>5</sup>.

Признавая, что обязанность по обеспечению основных прав и свобод человека является, прежде всего, сферой внутригосударственного регулирования нельзя недооценивать существующую развернутую систему защиты на международном уровне. Вопросы, относящиеся к правам человека, обсуждаются как на Генеральной Ассамблее ООН, в ее третьем комитете, в Экономическом и социальном совете, в Совете по правам человека, Комиссии по положению женщин, Подкомиссии по поощрению и защите прав человека, так и в конвенционных («договорных») органах, которые были созданы для осуществления контроля за государствами, взявшими на себя обязательства на основании соответствующих международно-правовых документов.

Конституция Российской Федерации (РФ) 1993 г. закрепила право каждого «в соответствии с международными договорами РФ обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты» (п. 3 ст. 46).

Развитие современных международных отношений убедительно свидетельствует о том, что границы внутренней юрисдикции государств не остаются неизменными, они исторически подвижны. Ратифицируя международные соглашения и беря на себя соответствующие обязательства, государства подвергают те или иные вопросы международно-правовому регулированию и сознательно ограничивают свой суверенитет<sup>6</sup>. Степень влияния международного права на законодательство государства в значительной степени определяется ратификацией основных международных

---

<sup>5</sup> См.: *Мюллерсон Р.А.* Права человека: идеи, нормы, реальность. М., 1991. С. 93.

<sup>6</sup> См.: *Карташкин В.А.* Международная защита прав человека и процессы глобализации // Права человека и процессы глобализации современного мира. М., 2005. С. 296.

соглашений. В ряде государств ратифицированные международные договоры автоматически становятся частью национального законодательства. Если при принятии решения национальный суд или административный орган руководствуются положением договора, нормой обычного международного права или какой-либо иной международно-правовой нормой, то международное право действует с той же эффективностью, которая присуща самой национальной правовой системе<sup>7</sup>. Среди юридических форм согласования международного и внутригосударственного права в науке международного права различают: трансформацию (прямую и опосредованную), инкорпорацию, рецепцию, отсылку к международному праву<sup>8</sup>.

Международное право не предписывает, каким образом государство должно осуществить реализацию взятого на себя международно-правового обязательства после ратификации соответствующего международно-правового договора и каждое государство само решает вопрос о том, как приводить свое законодательство в соответствие со взятыми международными обязательствами. Все государства обязаны соблюдать общепризнанные принципы и нормы международного права, в том числе и по правам человека, а также свои международные обязательства в этой области.

Специфика ряда международных соглашений заключается в том, что одного объявления о том, что соответствующий договор является частью внутригосударственного права недостаточно. Многие международные договоры не обладают «самоисполнимой» силой. Такие договоры сами непосредственно, без обеспечивающего их специального внутреннего законодательства не способны гарантировать индивиду его права и свободы, даже если конституция объявляет их частью права страны.

Имплементация международных соглашений на национальном уровне сопровождается учреждением и развитием системы «договорных» органов, осуществляющих контроль за выполнени-

---

<sup>7</sup> См.: *Дженис М., Кей Р., Бредли Э.* Европейское право в области прав человека: Практика и комментарии. М., 1997. С. 3.

<sup>8</sup> Подробнее см.: *Международное публичное право: Учебник / Под ред. К.А. Бекашева.* М., 2000. С. 90.

ем государствами взятых на себя обязательств. Контроль осуществляется в разнообразных формах. Наиболее распространенная форма контроля заключается в том, что государства представляют доклады специально учрежденным контрольным органам относительно обеспечения тех или иных прав. Одна из основных задач органов контроля — оказывать содействие и помощь государствам в выполнении ими международных обязательств путем принятия соответствующих решений и рекомендаций. Внимание исследователей все больше привлекают возможности международных органов контроля, которые призваны содействовать обеспечению и реализации прав и основных свобод человека.

Система международного контроля является уникальным механизмом взаимодействия национальных правовых систем и международных органов. На основании части IV Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г. был создан Комитет по правам человека, который выполняет функции по рассмотрению и изучению докладов государств о принятых ими мерах по претворению в жизнь прав, признаваемых в Пакте, и о прогрессе, достигнутом в использовании этих прав. Комитет может делать замечания общего порядка, которые он сочтет целесообразными и препровождает государствам-участникам свои доклады.

С целью осуществления контроля за исполнением положений Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. был образован Комитет по экономическим, социальным и культурным правам.

На основании части II Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 г., был создан Комитет по ликвидации расовой дискриминации.

В соответствии со ст. 9 Конвенции, государства-участники обязуются представлять Генеральному секретарю ООН для рассмотрения Комитетом докладов о принятых законодательных, судебных, административных или других мерах, с помощью которых проводятся в жизнь положения Конвенции. Комитет может запрашивать у государств — участников Конвенции дополнительную информацию.

Анализ прогресса, достигнутого при реализации Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 г.

поручен Комитету по ликвидации дискриминации в отношении женщин.

Контроль за выполнением положений Конвенции против пыток 1984 г. осуществляет Комитет против пыток.

В соответствии со ст. 43 Конвенцией по правам ребенка 1989 г., был создан Комитет по правам ребенка.

Вышеуказанные контрольные комитеты наделены полномочиями по осуществлению наблюдения за состоянием прав человека в государствах, признающих компетенцию соответствующих комитетов. Наряду с функциями контроля, которые заключаются в том, что комитеты уполномочены рассматривать периодические доклады государств и делать государствам рекомендации, некоторые комитеты могут принимать к рассмотрению индивидуальные жалобы<sup>9</sup>.

Однако существуют определенные трудности, с которыми приходится сталкиваться контрольным органам в своей деятельности. Зачастую многие из государств-участников не соблюдают своих обязательств по докладам, не своевременно представляют соответствующие доклады, которые содержат недостоверную информацию. Во многих докладах содержится информация лишь о законодательных мерах, а судебным, административным и другим мерам внимания не уделяется. Зачастую государства стараются «приукрасить» имеющееся положение дел в предоставленных докладах, что также вносит определенные сложные моменты в ход работы компетентных органов. К тому же, лишь ограниченное число государств присоединилось и ратифицировало все имеющиеся инструменты в области защиты прав человека. Достойным выходом из сложившейся ситуации могло быть повышение эффективности контрольного механизма за счет обращения более пристального внимания мирового сообщества к указанным трудностям. Выдвигаются предложения по созданию единого контрольного органа на базе существующего механизма, который должен «искоренить» «дублирование» и «параллелизм» в работе.

---

<sup>9</sup> Подробнее см.: *Азаров А., Ройтер В., Хюфнер К.* Защита прав человека: Международные и российские механизмы. М., 2000.



Международный контроль за соблюдением государствами своих обязательств в области прав человека может сочетаться с принудительными мерами в отношении некоторых из них. Такие меры применяются лишь в случае грубых и массовых нарушений основных прав и свобод человека, поскольку эти нарушения создают угрозу миру и международной безопасности и являются международными преступлениями. ООН по решению Совета Безопасности правомочна применять принудительные меры к государству, которое своими действиями ставит под угрозу мир и международную безопасность.

В соответствии со ст. 41 Устава ООН Совет Безопасности может потребовать от государств-членов применения мер, не связанных с использованием вооруженных сил, для поддержания или восстановления международного мира и безопасности. Эти меры могут включать полный или частичный перерыв экономических отношений, железнодорожных, морских, воздушных, почтовых, телеграфных, радио или других средств сообщения, а также разрыв дипломатических отношений.

Согласно ст. 42 Устава, Совет Безопасности для поддержания или восстановления международного мира и безопасности уполномочен предпринимать действия с использованием вооруженных сил. Хотя такие действия должны предприниматься в тех случаях, когда все мирные средства не дали результата.

«Санкции и принуждение к миру», под которыми подразумеваются невоенные и военные принудительные меры, предусмотренные ст. 41 и ст.42 главы VII Устава ООН — это средства, к которым субъекты международного права обязаны обращаться в последнюю очередь» — пишет Ю.Н. Жданов<sup>10</sup>.

Пункт 7 ст. 2 Устава ООН запрещает организации вмешиваться «в дела, по существу входящие во внутреннюю компетенцию государства, однако этот принцип не затрагивает применения принудительных мер на основании главы VII». Действительно, когда речь идет о грубых и массовых нарушениях прав человека, международное сообщество обязано незамедлительно реагировать и при необходимости вмешиваться. В случае грубейших нарушений прав

---

<sup>10</sup> См.: Жданов Ю.Н. Автореф. дисс... докт. юрид. наук. М., 1999. С. 11.

человека любое государство может обратиться в Совет Безопасности ООН и требовать принятия мер для прекращения таких нарушений (п. 1 ст. 35 Устава ООН). Совет безопасности ООН является единственным органом, уполномоченным решать, что в том или ином случае сложилась весьма угрожающая внутренняя ситуация, требующая силового вмешательства.

\* \* \*

Международное право вторглось в сферу, которая всегда считалась относящейся к внутренней компетенции государств<sup>11</sup>. Очевидно, что необходимы соответствующие механизмы, которые позволяли бы гражданам добиваться соблюдения и уважения своих прав, поскольку сформулированные и провозглашенные права человека не стали, к сожалению, гарантией их полного соблюдения. Эффективность работы международных инструментов и механизмов напрямую зависит от желания внутригосударственных органов власти сотрудничать, а также своевременной и грамотной их реакции. Таким образом, можно прийти к выводу о том, что ситуация по состоянию прав человека требует концентрации более пристального внимания и объединения усилий всего мирового сообщества, наиболее эффективного сотрудничества государств, с учетом проделанной работы и под эгидой ООН, по предотвращению грубых и массовых нарушений прав человека во всем мире.

Лишь совместное объединение усилий и возможностей мирового сообщества и суверенных государств может привести к желаемым последствиям, а именно сохранения мира на земле в духе свободы, равенства и братства, торжества прав человека и основных свобод без различия расы, пола, языка и религии.

---

<sup>11</sup> См.: Тункин Г.И. Теория международного права. М., 2000. С. 69.

## РЕЖИМ НЕРАСПРОСТРАНЕНИЯ ЯДЕРНОГО ОРУЖИЯ И ПРОБЛЕМА ЯДЕРНОГО ТЕРРОРИЗМА

К.О. Дегтярев<sup>1</sup>, А.М. Солнцев<sup>2</sup>

Режим нераспространения ядерного оружия ставит своей основной целью недопущение возникновения новых государств, обладающих ядерным оружием, а также предотвращение ядерной войны.

Основополагающим документом в данной области является Договор о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО), принятый в Москве 1 июля 1968 г. и вступивший в силу 5 марта 1970 г.<sup>3</sup>

Основой договора является закрепление принципа полного запрещения сотрудничества государств по распространению ядерного оружия и провозглашение свободы сотрудничества в сфере использования мирного атома.

В соответствии с Договором участники подразделяются на государства-участники, обладающие ядерным оружием, и не обладающие таковым. Данное деление основывается не на простом перечислении государств, а определяется при помощи установления конкретной даты: «Для целей настоящего Договора государством, обладающим ядерным оружием, является государство, которое произвело и взорвало ядерное оружие или другое ядерное взрывное устройство до 1 января 1967 года» (ст. IX ДНЯО). Таким образом, все государства-участники были разделены на два вида субъектов, обладающих различным правовым статусом.

В ст. I Договора закреплены положения, согласно которым государства, обладающие ядерным оружием, обязуются не передавать кому бы то ни было ядерное оружие, иные ядерные взрывные устройства, или контроль над ними, а также не помогать и не способствовать в их создании или приобретении. Статья II Договора

---

<sup>1</sup> Бакалавр Российского университета дружбы народов.

<sup>2</sup> Аспирант кафедры международного права РУДН.

<sup>3</sup> Международное ядерное право в документах. Казань, 2003.

обязывает, в свою очередь, страны, не обладающие ядерным оружием, не принимать данный вид оружия, а также не создавать его и отказываться от помощи для его разработки.

Договором предусматривается установление международного контроля за соблюдением обязательств государствами-участниками, который должен осуществляться Международным агентством по атомной энергии (МАГАТЭ). МАГАТЭ устанавливает систему гарантий, обеспечивающую использование расщепляющихся материалов и различного рода специального оборудования исключительно в мирных целях.

Согласно п. 2 ст. III ДНЯО, государства-участники обязуются не предоставлять неядерным государствам: «а) исходного или специального расщепляющегося материала или б) оборудования или материала, специально предназначенного или подготовленного для обработки, использования или производства специального расщепляющегося материала, любому государству, не обладающему ядерным оружием, для мирных целей, если на этот исходный или специальный расщепляющийся материал не распространяются гарантии, требуемые настоящей статьей»<sup>4</sup>.

Для выполнения данных гарантий государства-участники, не обладающие ядерным оружием, заключают в индивидуальном порядке или совместно с другими государствами соглашения с МАГАТЭ в соответствии с его уставом (п. 4 ст. III ДНЯО).

Если на основании Договора подобные соглашения государствами, которым оказывалась помощь в области ядерной энергетики, заключались на добровольной основе, то после принятия Протокола 1997 г. государства обязаны предоставлять МАГАТЭ полную информацию о своей ядерной деятельности без права отказа. МАГАТЭ, в свою очередь, имеет право с коротким уведомлением приехать на любой объект и осуществить проверку<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Всеобъемлющая международная безопасность. Международно-правовые принципы и нормы: Справочник / Отв. ред. Б.М. Клименко. М., 1990. С. 41-45.

<sup>5</sup> См.: *Арбатов А.Г.* Режим нераспространения и сокращения оружия массового поражения и национальная безопасность: Стенограмма лекции от 4 октября 2002 г., состоявшейся в Московском физико-техническом институте // Доступно на Интернет-сайте Центра по изучению проблем разоружения, энергетики и экологии при МФТИ — [www.armscontrol.ru](http://www.armscontrol.ru)

Договором закрепляется свобода производства, исследования и использования ядерной энергии в мирных целях, право на обмен подобной информацией и участие в таком обмене (ст. IV ДНЯО).

В Договоре закреплено право на проведение ядерных взрывов в мирных целях в соответствии с договорными положениями. При этом закрепляется, что потенциальные блага от проведения данных взрывов должны быть доступны государствам-участникам договора на недискриминационной основе (ст. V ДНЯО).

Через каждые 5 лет после вступления Договора в силу предусматривается возможность проведения конференций для подведения итогов его действия (п. 3 ст. VIII ДНЯО).

Несмотря на практически всеобъемлющее содержание Договора, все же не все в сфере политики нераспространения складывается так идеально. Возможно, главная причина заключается даже не в самом Договоре, а в том, что его участниками являются далеко не все члены мирового сообщества.

Например, известно, что Израиль, Индия и Пакистан — державы, обладающие ядерным оружием, не присоединились к Договору. Индия и Пакистан, в частности, осуществили испытания ядерного оружия в 1998 г. Иран постоянно угрожает выходом из Договора. «Мы пересмотрим свою политику, если запад попытается лишить нас права на мирные ядерные технологии», — пригрозил президент Ирана Махмуд Ахмадинежад<sup>6</sup>.

Примером несоблюдения норм Договора может служить и то, что ЮАР, как выяснилось уже в 90-х годах, создала ядерное оружие еще в 1979 г., но после внутривнутриполитических событий, повлекших смену правящего класса, оно было демонтировано и ликвидировано под контролем международных организаций.<sup>7</sup>

Для преодоления проблем, связанных с действием Договора, в 2005 г. в Нью-Йорке проходила уже VII конференция по пересмотру Договора. Однако в результате итоговый документ так и не был принят из-за возникших разногласий. Между тем, стороны подтвердили приверженность выполнению своих обязательств в области нераспространения, разоружения и содействия мирному использованию ядерной энергии.

---

<sup>6</sup> <http://www.finmarket.ru/z/nws/news.asp?id=458211>

<sup>7</sup> См.: *Арбатов А.Г.* Указ. соч.

Несмотря на существующие недостатки в сфере практического регулирования проблемы, Договор закладывает базу для многих направлений в области политики нераспространения ядерного оружия. Например, статья VI ДНЯО содержит нормы, на основании которых государства-участники обязуются осуществлять сотрудничество по прекращению гонки ядерных вооружений в ближайшем будущем, а также ядерному разоружению.

Вслед за принятием Договора о нераспространении ядерного оружия последовал ряд двусторонних соглашений между СССР и США по ограничению гонки ядерных вооружений<sup>8</sup>.

Следующий вид международных соглашений ставит своей задачей уже не сокращение количества ядерных вооружений, а запрещение испытаний ядерного оружия.

Первым международным актом в данной сфере стал Договор о запрещении ядерных испытаний в трех средах — в атмосфере, в космическом пространстве и под водой, подписанный в Москве в 1963 г.<sup>9</sup> В договоре содержался дополнительный запрет на проведение любых ядерных взрывов, при которых происходит выброс радиоактивных продуктов за национальную территорию. После принятия данного договора, ядерные испытания стали производиться в единственной оставшейся среде — под землей.

---

<sup>8</sup> В 1972 г. в Москве было подписано Временное соглашение о некоторых мерах в области ограничения стратегических наступательных вооружений (ОСВ-1). В 1979 г. был подписан Договор об ограничении стратегических наступательных вооружений (ОСВ-2), который так и не вступил в силу, но все же сыграл определенную роль в гонке сдерживания ядерных вооружений и явился основой для подписания последующих соглашений. В обоих документах указывалось, что стороны учитывают свои обязательства по ст. VI ДНЯО. Свою роль в области ограничения гонки ядерных вооружений сыграл и Договор об ограничении противоракетной обороны (1972 г.). В 1987 г. после подписания договора о ликвидации ракет средней и меньшей дальности (Договор по РСМД) были уничтожены все советские и американские баллистические и крылатые ракеты наземного базирования с дальностью от 500 до 5500 км. В 90-е годы были подписаны еще два договора об ограничении и сокращении стратегических наступательных вооружений (Договоры СНВ-1 — 1991 г. и СНВ-2 — 1993 г.), по которым предусматривается снижение более чем в три раза уровней стратегических ядерных вооружений.

<sup>9</sup> Международное ядерное право в документах. Казань, 2003.

Следующим этапом становления договорных норм в этой области является подписание двусторонних соглашений между СССР и США по ограничению подземных взрывов: Договор о пороговом ограничении подземных испытаний ядерного оружия 1974 г. и Договор об ограничении мирных ядерных взрывов 1976 г. Одной из важнейших составляющих данных договоров являлось наличие в них положений о контроле. В договорах не было проведено четкого разграничения между взрывами мирной и оружейной направленности. Различие проводилось лишь в соответствии с местом проведения испытаний. Согласно договору 1974 г., взрыв, произведенный на полигонах, предусмотренных в договоре, считался испытанием ядерного оружия. Вне пределов полигонов можно было проводить только мирные ядерные взрывы<sup>10</sup>.

Апогеем в сфере запрещения ядерных испытаний является Договор о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний, заключенный в 1996 г.<sup>11</sup> К сожалению, он все еще не вступил в силу, так как для этого необходима его ратификация 44 странами, обладающими ядерным потенциалом<sup>12</sup>.

Вместе с тем, мировое сообщество предпринимает усилия для скорейшего вступления Договора в силу. Конференции по содействию вступлению Договора в силу проводились в Вене в 1999 и 2003 гг., а также в Нью-Йорке в 2001 г. Последняя из них, состоявшаяся в сентябре 2005 г. в Нью-Йорке, собрала беспрецедентное число участников. По ее итогам была принята декларация, в которой подчеркивается необходимость сохранения моратория на испытательные взрывы ядерного оружия, а также призыв ко всем

---

<sup>10</sup> Слипченко В.С. Материалы лекции, прочитанной 14 апреля 2004 г. в Московском физико-техническом институте в Московском физико-техническом институте: «Режим нераспространения и сокращения оружия массового уничтожения и национальная безопасность» ([www.armscontrol.ru](http://www.armscontrol.ru)).

<sup>11</sup> Международное ядерное право в документах. Казань, 2003.

<sup>12</sup> На 10.05.2006 г. договор подписали 176 государств, 132 ратифицировали (в т.ч. России). Для вступления в силу необходимы ратификации еще 11 государств (из 44 необходимых): КНДР, Индия, Индонезия, Иран, Израиль, Пакистан, США, Заир, Китай, Колумбия и Египет. Недавно присоединился Вьетнам (10.03.2006 г.).

государствам, которые еще не подписали или не ратифицировали договор, ускорить этот процесс<sup>13</sup>.

Помимо договоров, основной целью которых является запрещение ядерных испытаний, Договор о нераспространении ядерного оружия предоставляет мировому сообществу еще одну возможность по ограничению распространения ядерного оружия. Статья VII ДНЯО закрепляет право какой-либо группы государств на заключение региональных договоров с целью обеспечения полного отсутствия ядерного оружия на их территориях. В науке международного права данное понятие именуется как безъядерная зона<sup>14</sup>.

Безъядерная зона — демилитаризованная зона, в которой запрещено размещать в любой форме ядерное оружие. Прародителем создания подобных зон стал Договор об Антарктике — 1959 г. Конечно государств в Антарктике нет, но режим, на основании которого в данном регионе запрещались любые ядерные испытания и захоронения радиоактивных материалов, явился первоосновой для создания подобных зон.

Всего в мире насчитывается 4 безъядерных зоны<sup>15</sup>. Первая подобная зона была создана в 1967 г. в Латинской Америке — Договор Тлателолко. Ее территория включает государства Центральной и Южной Америки, а также Карибского бассейна. В 1985 г. безъядер-

---

<sup>13</sup>

Официальный

Интернет-сайт

ООН:

<http://www.un.org/russian/news/fullstorynews.asp?newsID=4363>

<sup>14</sup> Подробнее см.: *Копылов М.Н.* Международно-правовые принципы построения и функционирования безъядерных зон // Актуальные проблемы современного международного права: материалы межвузовских научно-практических конференций. Москва, 9.04.2003-10.04.2004 / Под ред. А.Я. Капустина, А.Х. Абашидзе. М., РУДН, 2004; *Романов В.А.* Безъядерные зоны: глобализация через регионализм? // Московский журнал международного права. 1998. №3.

<sup>15</sup> Попытка создать пятую безъядерную зону не увенчалась успехом. В 1992 г. Южная и Северная Корея подписали декларацию о создании зоны свободной от ядерного оружия на Корейском полуострове. Особенностью данной зоны является то, что в связи с выходом КНДР из соглашения, на нее уже более не распространяется режим безъядерной. Как заявили корейские представители, такое решение было принято в результате осуществления злой и враждебной политики США в отношении Северной Кореи.



дерная зона была создана в Южной части Тихого океана — Договор Раротонга. В 1995 г. на основании Бангкокского договора в Юго-Восточной Азии образована еще одна зона с подобным режимом. В 1996 г. был заключен договор Пелиндаба, ставший основой для создания безъядерной зоны в Африке и включающий территорию всего африканского континента и ряда прилегающих островов.

В данной области существует еще целый ряд проблем, неурегулированных международным правом. В частности, участниками соглашений не регулируются такие вопросы, как транзит ядерного оружия через их территорию или же полеты военных самолетов дружественных держав с ядерным оружием на борту.

Между тем, безъядерные зоны играют важную роль в области осуществления политики нераспространения, так как на их территории запрещается вообще какое-либо размещение ядерного оружия или действия, каким бы то ни было образом связанные с ним.

Создание подобного рода зон не является конечным пунктом в деятельности мирового сообщества по содействию нераспространению. Так, например, в связи с необходимостью реформы ООН, по инициативе Генерального секретаря ООН была создана Группа высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам, которая состоит из ряда видных деятелей.

**Второго декабря 2004 г. Группа высокого уровня опубликовала доклад «Более безопасный мир: наша общая ответственность»<sup>16</sup>**, где затрагиваются и проблемы нераспространения наряду с другими глобальными проблемами. Группа выражает свою озабоченность в отношении действия Договора о нераспространении и отмечает, что он уже не является тем действенным ограничителем, каким был ранее. Это происходит вследствие несоблюдения взятых на себя участниками обязательств или из-за их выхода из договора. Особое внимание Группа уделяет также проблеме радиологического оружия.

---

<sup>16</sup> См.: Док. ООН А/59/565 от 02.12.2004 г. Доклад Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам. «Более безопасный мир: наша общая ответственность» (<http://www.un.org/russian/secureworld/report.htm>).

В своем докладе группа высокого уровня предлагает несколько направлений деятельности для укрепления режима нераспространения. «Первый вектор эффективной стратегии предотвращения распространения ядерного, радиологического, химического и биологического оружия должен быть направлен на глобальные механизмы, уменьшающие спрос на эти виды оружия. Второй вектор должен быть направлен на глобальные механизмы, регулирующие предложение, с тем, чтобы как у государств, так и у негосударственных субъектов было меньше возможностей приобретать оружие, а также материалы и знания, необходимые для его производства. Третий вектор — это принудительные меры, принимаемые Советом Безопасности, опирающиеся на совместный сбор и анализ достоверной информации. Четвертый вектор — это национальные и международные меры в области гражданской обороны и здравоохранения»<sup>17</sup>.

Данные доклада еще раз свидетельствуют нам о том, что в области политики нераспространения дела обстоят далеко не идеально.

Проблема нераспространения ядерного оружия продолжает волновать мировую общественность и, прежде всего, наиболее развитые страны. Так, Большая восьмерка, приняла ряд документов, способствующих урегулированию данной проблемы, несмотря на то что, эти документы относятся к мягкому праву.

В 2002 г. на саммите Большой восьмерки в Кананаскисе было сделано Заявление лидеров «восьмерки» «Глобальное Партнерство «восьмерки» против распространения оружия и материалов массового уничтожения». В данном документе были заложены шесть принципов, **направленных на предотвращение доступа террористов или тех, кто их укрывает, к оружию или материалам массового уничтожения, а также обозначены основные направления для новых и расширенных проектов сотрудничества**<sup>18</sup>.

На саммите в Эвиане в 2003 г. лидеры стран-участниц продолжили свою работу в данной области и приняли ряд новых документов:

---

<sup>17</sup> Там же, п.117.

<sup>18</sup> Официальный Интернет-сайт Большой Восьмерки в России: <http://www.g8russia.ru/g8/history/>

- Декларация «Группы восьми» Нераспространение оружия массового уничтожения, в которой подтверждалась приверженность принципам, выработанным в Кананаскисе, а также другим ранее принятым документам. Иран и Северная Корея были призваны выполнять взятые на себя обязательства и не создавать ядерного оружия<sup>19</sup>;

- План действий «Группы восьми» Глобальное партнерство против распространения оружия и материалов массового уничтожения, в котором отмечались уже достигнутые результаты, а также ставились цели, которые должны будут быть достигнуты в будущем<sup>20</sup>;

- Заявление «Группы восьми» Безопасность радиоактивных источников. В заявлении перечислены действия, которые должны дополнять и подкреплять деятельность МАГАТЭ и будут способствовать обеспечению недоступности радиоактивных источников для террористов<sup>21</sup>;

- План действий «Группы восьми» Нераспространение оружия массового уничтожения. Обеспечение безопасности радиоактивных источников. В данном акте содержатся 4 документа, составляющие его основное содержание: **Документ 1** — поддержка деятельности МАГАТЭ; **Документ 2** — политические обязательства государств, производящих, экспортирующих и хранящих радиоактивные источники; **Документ 3** — рекомендации государствам по обеспечению сохранности радиоактивных источников; **Документ 4** — международная Конференция по безопасности и сохранности радиоактивных источников<sup>22</sup>.

Таким образом, Эвианский саммит и документы, принятые на нем, стали еще одной вехой в истории политики нераспространения.

Свое дальнейшее развитие усилия Большой восьмерки по противодействию распространению получили и в последующие годы — в 2004 г. на Саммите в Си-Айленде был принят План действий «Группы восьми» в области нераспространения<sup>23</sup>, а в 2005 г. на

---

<sup>19</sup> Там же.

<sup>20</sup> Там же.

<sup>21</sup> Там же.

<sup>22</sup> Там же.

<sup>23</sup> Там же.

саммите в Глениглсе были приняты новые документы и, в частности, — Заявление по вопросам нераспространения<sup>24</sup>.

В 2006 г., когда председателем Большой восьмерки стала Российская Федерация, проблема нераспространения несомненно останется одной из основных<sup>25</sup>.

Подобное внимание мирового сообщества к проблеме нераспространения ядерного оружия объясняется тем, что последствия его применения могут оказаться катастрофическими для всего человечества.

Одной из наиболее серьезных проблем современности, способных привести к подобным последствиям, является возможность попадания данного вида оружия в руки террористов и, соответственно, возможность проведения терактов с его применением.

Таким образом, одной из опасностей, угрожающих режиму нераспространения, является ядерный терроризм.

Подобные акты могут быть осуществлены посредством следующих действий:

- получение радиоактивных материалов и их использование в качестве радиологического оружия для совершения теракта;
- диверсия на ядерном объекте с целью загрязнения окружающей среды;
- получение доступа к оружейным ядерным материалам и самостоятельное создание ядерного оружия для проведения терактов;
- похищение ядерных боеприпасов и их использование в террористических целях<sup>26</sup>.

Именно для борьбы с подобными актами была разработана специальная конвенция.

13 апреля 2005 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла Международную конвенцию о борьбе с актами ядерного терроризма<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> Там же.

<sup>25</sup> [www.g8russia.ru/agenda/](http://www.g8russia.ru/agenda/)

<sup>26</sup> Арбатов А.Г. Указ. соч.

<sup>27</sup> См.: Док. ООН A/RES/59/290 от 13.04.2005; Международная конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма от 14.09.2005 // МЖМП. 2005. №4. (<http://www.un.org/russian/document/convents/terrorism.htm>). На 10.11.2006 г. Конвенцию подписали 112 государств и 11 ратифицировали,

Проект Конвенции был внесен Россией в 1997 г. и разработан Специальным комитетом, учрежденным резолюцией 51/210 Генеральной Ассамблеи от 17.12.1996 г. Консенсусное принятие данной Конвенции после почти восьми лет переговоров является особенно значимым событием, так как все страны, осознавая важность вопросов, регулируемых конвенцией, пошли на множество очень не простых для себя компромиссов.

Необходимо отметить также то, что эта Конвенция, направленная на предотвращение террористических актов массового поражения, впервые была разработана мировым сообществом на упреждение. Принятие Конвенции играет огромную роль для поддержания стабильности и безопасности в мире, особенно в условиях, когда террористические организации стремятся завладеть ядерным оружием.

Данная конвенция является еще одним шагом на пути к принятию Всеобъемлющей конвенции о международном терроризме и должна способствовать единению государств в их борьбе против международного терроризма.

О важности этого документа свидетельствует и тот факт, что в своем заявлении от 20.05.2005 государства-члены ОБСЕ также поддержали принятие Конвенции и обязались принять возможные меры для ее подписания<sup>28</sup>.

Что касается содержания документа, то оно сводится к регулированию следующих вопросов:

- подведение правовой базы для противодействия актам ядерного терроризма, их пресечения и ликвидации последствий;
- обеспечение антитеррористической защиты военных и гражданских ядерных объектов;
- недопущение терактов с использованием самодельных ядерных устройств;
- регулирование ответственности лиц, которые виновны в актах ядерного терроризма по принципу «либо выдай либо суди»;

---

в силу она вступит после того, как будут сданы 22 ратификационные грамоты.

<sup>28</sup> MC.DOC/1/05/Согг.1 от 20.06.2005 г. Заявление Министров о Международной конвенции о борьбе с актами ядерного терроризма.

- защита окружающей среды от актов ядерного терроризма.

Необходимо также упомянуть, что в конвенции не затрагивается предмет международного гуманитарного права и прослеживается связь с рекомендациями и стандартами МАГАТЭ<sup>29</sup>. Также надо заметить, что принятая Конвенция 2005 г. не подменяет, а дополняется уже действующую Конвенцию МАГАТЭ 1980 года о физической защите ядерного материала. Главные отличия состоят в том, что Конвенция 1980 г.:

- ограничивается ядерным материалом, используемым в мирных целях, и не распространяется на ядерный материал военного характера;

- не проводит различия между актами ядерного терроризма и другими преступными деяниями;

- не рассматривается широкий комплекс мер по борьбе с ядерным терроризмом, в том числе на посткризисной стадии — возвращение законным владельцам

- менее широкий круг участников по сравнению с ООН.

В целом, Конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма является весомым вкладом в укрепление режима нераспространения ядерного оружия и способствует дальнейшему развитию межгосударственных отношений в области борьбы с ядерным терроризмом.

---

<sup>29</sup> См. подробнее: *Комаров П.В.* Ядерный терроризм // Правоведение. 2004. №1 (252). С. 143-148; *Змеевский А.В.* Упреждающий шаг международного сообщества в борьбе с ядерным терроризмом // Московский журнал международного права. 2006. №2.

## ТЕРРОРИЗМ: ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

Д.П. Гречко

аспирант кафедры международного права РУДН

О терроризме сегодня так много говорят и пишут, что, казалось бы, все ясно — если не в отношении того, как с ним бороться, то хотя бы относительно того, что это такое. Но в действительности ситуация много сложнее. До сих пор нет устоявшегося определения терроризма; в тех же дефинициях, что предложены, много предметной и функциональной неопределенности<sup>1</sup>. Неоднозначно воспринимается и исходящая от терроризма угроза. Некоторыми она явно недооценивается. Хотя и следует заметить, что мировое сообщество устами своих лидеров не устает клеймить терроризм как абсолютное зло, вызов всему цивилизованному миру, одну из главных угроз безопасности человечества.

На сегодняшний день право (законодательство) остается одним из самых действенных средств борьбы с терроризмом. Как известно, средство не может быть действенным, если оно не адекватно. Резонно полагать поэтому, что в праве эта адекватность есть — не только в практическом применении, но и, что особенно важно, в теоретическом понимании.

Обратимся к конкретным источникам. В ст. 205 УК РФ терроризм определяется как «совершение взрыва, поджога или иных действий, создающих опасность гибели людей, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных общественно опасных последствий, если эти действия совершены в целях нарушения общественной безопасности, устрашения населения либо оказания воздействия на принятие решений органами власти, а также угроза совершения указанных действий в тех же целях...»

---

<sup>1</sup> Подробно об этом см.: *Эпштейн В.А.* Терроризм: проблема определения понятия // Вестник ТИСБИ. 2001. № 2. ([www.tisbi.ru](http://www.tisbi.ru)).

Что сразу же бросается в глаза? Определение не сущностное, поднимающее «на-гора» общественной мысли глубинные основания и фундаментальные ориентации, а перечисленческое (взрыв, поджог), причем с открытым концом (иные действия). Кроме того, в данном определении превалируют неспецифические признаки: взрыв, поджог, причинение значительного имущественного ущерба, нарушение общественной безопасности, иные общественно опасные последствия. Все эти признаки можно наблюдать и в составе других преступлений, то есть тех, которые не являются собственно террористическими. Так, общественная безопасность является основным объектом и в случае бандитизма. Стреляют, взрывают, поджигают, уничтожают имущество, нарушают, и значительно, общественную безопасность также в случае массовых беспорядков. Из действительно или специфически террористических в рассматриваемом определении всего два признака: устрашение населения и оказание воздействия на принятие решений органами власти. Хотя и здесь возможны контрпримеры: какой-нибудь серийный убийца способен дестабилизировать общественную обстановку и держать в страхе население целого города, а среди дополнительных объектов бандитизма выступает нормальная деятельность органов власти и управления.

Вместе с тем в рассматриваемом определении правильно фигурирует понятие цели. На наш взгляд, его нужно еще усилить: в терроризме, как ни в каком другом преступлении, важна цель. Она играет здесь поистине конститутивную роль. Взрывы домов и машин, поджоги складов, хранилищ, административных и иных зданий — все это средства, а значит нечто подручное и промежуточное. Цель у террористов совсем иная, можно сказать, даже внешняя, по отношению ко всему составу преступления — покушение на устоявшийся образ жизни, подрыв основ общественного и государственного строя, требование отказа от «неправильных» верований и ценностных ориентаций, в частности западной «аморальной культуры», создание атмосферы смятения и страха в обществе. Об этом со всей определенностью говорится в Докладе Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам, созданной по решению Генерального секретаря ООН: «Терроризм наносит удар по ценностям, которые лежат в основе Устава Организации Объеди-



ненных Наций: уважение прав человека; верховенство права; правила ведения войны, защищающие гражданское население; терпимость между народами и странами; и мирное урегулирование конфликтов»<sup>2</sup>.

Надо сказать, что недавно (6 марта 2006 г.) принятый Федеральный Закон «О противодействии терроризму» дает более точное определение терроризма: это «идеология насилия и практика воздействия на принятие решения органами государственной власти, органами местного самоуправления или международными организациями, связанные с устрашением населения и (или) иными формами противоправных насильственных действий». И далее относительно террористической деятельности: это деятельность, включающая в себя «пропаганду идей терроризма, распространение материалов или информации, призывающих к осуществлению террористической деятельности либо обосновывающих или оправдывающих необходимость осуществления такой деятельности».

Идеология, пропаганда идей терроризма — это не просто цели, а стратегические цели. Добавим к уже названным: возвращение к прежним, «дедовским» (средневековым например) порядкам, «окончательное решение» того или иного вопроса, исламизация или иная «религиозация» мира, не «принятие решений органами власти», а подрыв самих основ существующей власти, и т.д.

На особую роль далеко идущей цели (второй по счету) в квалификации терроризма обращает свое внимание и уже упоминавшаяся нами Группа высокого уровня. В представленном ею Докладе дается описание терроризма как «любого деяния... которое имеет целью вызвать смерть мирных жителей или некомбатантов или причинить им тяжкие телесные повреждения, когда цель такого деяния, в силу его характера или контекста, заключается в том, чтобы запугать население или заставить правительство или международную организацию совершить какое-либо действие или воздержаться от его совершения»<sup>3</sup>. Аналогичное акцентирование цели (целей) содержится и в определении терроризма, которое

---

<sup>2</sup> «Более безопасный мир: наша общая ответственность» (01.12.2004) // [www.un.org/russian/secureworld/report.htm](http://www.un.org/russian/secureworld/report.htm)

<sup>3</sup> Там же.

дает Шанхайская Конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом (Шанхай, 15 июня 2001 г.): «любое... деяние, направленное на то, чтобы вызвать смерть какого-либо гражданского лица или любого другого лица, не принимающего активного участия в военных действиях в ситуации вооруженного конфликта, или причинить ему тяжкое телесное повреждение, а также нанести значительный ущерб какому-либо материальному объекту, равно как организация, планирование такого деяния, пособничество его совершению, подстрекательство к нему, когда цель такого деяния в силу его характера или контекста заключается в том, чтобы запугать население, нарушить общественную безопасность или заставить органы власти либо международную организацию совершить какое-либо действие или воздержаться от его совершения, и преследуемые в уголовном порядке в соответствии с национальным законодательством Сторон»<sup>4</sup>.

Без целевой определенности терроризм не различим ни в теории, ни на практике. Кажется, это начинают понимать. По сообщениям прессы, из трагических событий 7.07.2005 англичане извлекли один очень поучительный урок: важно следить не только за приобретением и перемещением взрывчатых веществ, изготовлением адских машин и их закладкой в людных местах, но и за тем, о чем и как говорят в мечетях. Еще раньше эту связь подметили американцы. Вот что пишет, например, Д. Хаббард: «Эффективная антитеррористическая политика зависит от понимания того, что думают террористы, и того, почему они делают то, что делают; если мы берем самих себя в качестве модели, поведение террористов будет казаться необъяснимым»<sup>5</sup>.

Вне цели нельзя понять мизантропность и звериную жестокость терроризма. Как раз целью оправдываются здесь любые, все средства. Акцентирование цели, однако, таит в себе одну опасность — оставление правового пространства и перевод дела в политическую плоскость. Увы, право и политика не всегда действу-

---

<sup>4</sup> Шанхайская Конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом // <http://www.antiterror.ru/text/library/legislation/70672585>

<sup>5</sup> Цит. по: Социальные конфликты: экспертиза, прогнозирование, технологии разрешения. 1993. № 4. С. 97.

ют заодно, согласованно. И то, что правове­ды квалифи­цируют как терроризм, полити­ки могут наз­вать револю­ционным или наци­онально-осво­бодитель­ным дви­жением, воен­ным проти­востоя­нием окку­пантам, борь­бой проти­в импери­ализма и тотали­таризма — за сво­боду и де­мократию. В то же время не­льзя не при­знать, что тер­роризм не про­сто право­вое, а поли­тико-право­вое явле­ние. Можно толь­ко сожа­леть в дан­ной свя­зи, что в на­шем зако­нодате­льстве не пре­дусмот­рено де­ление пре­ступле­ний на по­литиче­ские и об­щеза­коно­вые. Тер­роризм — пре­ступле­ние уго­ловно-по­литиче­ское. Каж­ется, бри­танские ав­торы бли­же к исти­не, опре­деляя тер­роризм как прак­тику «ис­пользо­вания на­сильствен­ных и устра­шающих дей­ствий ра­ди поли­тиче­ских це­лей»<sup>6</sup>. Тер­роризм — безусловно по­литиче­ски мо­тивиро­ванное на­силье. О по­литиче­ской опре­делен­ности тер­роризма го­ворит уже его пуб­личный ха­рактер: без широ­кой оглас­ки, без от­крытого про­возгла­шения тре­бований тер­рористы не «рабо­тают». Ис­следо­ватели под­мети­ли даже та­кую за­виси­мость: чем мощ­нее стано­вятся сред­ства мас­совой ин­форма­ции, чем выше их роль в фор­мировании об­ществен­ных настро­ений, тем шире и выше вол­на тер­роризма.

Без учета далеко идущих целей можно принять за терроризм и то, что им по сути не является. К примеру, стрельбу в воздух в общественном месте с целью запугать граждан некоторые авторы квалифицируют как терроризм с применением огнестрельного оружия. Но все это (стрельба, перепуганные и лежащие на полу граждане и т.д.) может иметь место и в случае банального ограбления банка, которое терроризмом справедливо не называется.

Терроризм — разновидность организованной преступной деятельности. Заметим, что террористы-одиночки встречаются крайне редко. Террористические акции, как правило, под силу лишь объединенным усилиям группы лиц. Именно цель, целевая направленность, на наш взгляд, превращает обычное преступное сообщество в террористическое объединение. Она также позволяет отграничить террористический состав преступного деяния от смежных составов. Поучительно в этом плане французское уголовное законодательство. В нем специально выделяется такой признак, как

---

<sup>6</sup> Оксфордская иллюстрированная энциклопедия. Т. 7. М., 2000. С. 289.

террористическая цель. Только те преступные деяния, которые такую цель имеют, квалифицируются как террористические. При наличии террористической цели повышается по специальной схеме и максимум наказания, предусмотренного за совершенные преступления по другим статьям Уголовного кодекса. Так, если за «рядовое» преступное деяние дают 30 лет заключения, то при добавлении террористической цели наказание увеличивается до пожизненного лишения свободы<sup>7</sup>.

Мотив преступления нельзя отождествлять с его целью — это простая юридическая истина. И все же мотив так или иначе соотношен с целью. Более того, в случае терроризма его просто не понять без цели. Цель «облагораживает» мотив террориста, делает из него народного мстителя, мученика за правое, то бишь праведное, дело.

Имеет смысл говорить о специфической мотивационной доминанте терроризма. Она включает в себя веру в обладание высшей и единственной истиной — уникальным рецептом спасения «своих», болезненную нетерпимость к инакомыслию, а также ко всякого рода сомнениям и колебаниям, отказ от общечеловеческих ценностей и крайнюю агрессивность. Террористы пытаются навязать людям (и народам) свои идеи и свои оценки современной исторической ситуации. Для характеристики террористических представлений о мире ученые применяют термин «инфернализация», означающий превращение в ад всего того, что не соответствует «правоверным» взглядам и целям.

Сказанное поднимает вопрос об уточнении места терроризма в структуре уголовного законодательства. Возможно, его место в другом разделе, рядом с возбуждением национальной, расовой или религиозной вражды, организацией деятельности экстремистской организации и им подобными преступлениями, т.е. в разделе X. «Преступления против основ конституционного строя и безопасности государства». Уж коли речь зашла о возбуждении вражды, то в ее перечень здесь можно было бы вставить и социальную вражду — разжигание ненависти к богатству и богатым в совре-

---

<sup>7</sup> Подробнее об этом см.: Уголовное право зарубежных государств. Основная часть / Под ред. и с предисл. И.Д. Козочкина. М., 2004. С. 292.

менном мире. Террористы не устают спекулировать на этом. Ни богатых, ни богатства для них не может быть без неэквивалентного обмена, торгово-экономической дискриминации, нещадной эксплуатации отдельных лиц и целых народов. О резонности структурного перемещения терроризма говорят примеры других стран. Так, в уголовном праве США терроризм отнесен к преступлениям против государства.

В связи с политическим измерением тоталитаризма имеет смысл подумать и над еще одним вопросом — над понятием общественного строя. Как объект атаки конституционный, или государственный, строй для терроризма безусловно узок — он претендует на большее. Мы не предлагаем расширить «государство» за счет «общества». Отождествление или подмена этих понятий сегодня недопустима. Но интересно обратить внимание на такой факт: в преступлениях, направленных против основ конституционного строя и безопасности государства, говорится почему-то общественно (фиксируем: не государственно) опасных деяниях. По всему видно, государственное и общественное связаны в гораздо большей степени, чем мы привыкли думать, и для понимания природы терроризма это очень важно.

Наших законодателей, похоже, подводит преемственность, т.е. желание провести прямую аналогию между террористами и прежними бомбистами. В других странах, в Англии например, к тому же результату привела ложно понятая политкорректность. Там теперь террористов тоже называют бомбистами. Между тем разительная специфика современного глобализирующегося мира заставляет искать сущность, суть не в том, что сближает настоящее с прошлым, а как раз наоборот — в том, что отличает, выделяет и противопоставляет эти исторические периоды. Важны оригинальные признаки, характерные черты, отличительные особенности. У нынешних бомбистов совершенно другие, поистине глобальные средства поражения и столь же мощные, невиданные ранее формы кооперации или объединения. Одна Аль-Каида чего стоит. Отсюда, кстати, и немислимая раньше «проникающая сила» формулируемых ими целей, они поистине цивилизационные. Террористы сегодня могут взорвать мир, и рано или поздно, если мировому сообществу не удастся их остановить, они это сделают, добрав-

шись до оружия массового уничтожения. То, что эти опасения не напрасны, подтверждает и Международная Конвенция о борьбе с ядерным терроризмом, принятая в ООН по инициативе Российской Федерации 13 апреля 2005 г.

Можно было бы в данной связи провести различие между просто («домашним») терроризмом и международным терроризмом. Но делать этого не стоит. Дело в том, что глобализация несет с собой размывание границ между внутренним и внешним. Весь терроризм в наши дни становится, по сути, международным. Об этом убедительно говорят международные центры и базы подготовки террористов, финансовые потоки, обеспечивающие их деятельность, незаконная международная торговля оружием, интернациональный состав террористических групп, поистине планетарный СМИ-резонанс, другая инфраструктура. Интересно заметить, что в Германии существует Уголовный кодекс о международных преступлениях, куда отнесен, пусть и не исключительно, терроризм<sup>8</sup>.

Впору ставить вопрос о начале четвертой мировой войны (если «холодную» считать третьей). Не исключено, что террористические акции — чисто военные действия в рамках этой новой войны. Кстати, небезызвестный Радуев так именно и ставил этот вопрос. Вполне последователен в данном плане президент США Джордж Буш, заявивший в 2001 году на церемонии подписания «Акта патриота» (Закона о борьбе с терроризмом), что страна находится в состоянии войны с терроризмом. Привычка мыслить устоявшимися категориями (фронтальная территория, боевые линии размежевания, атака укреплений противника и т.д.) мешает нам различать подлинную сущность терроризма. М.Н. Эпштейн справедливо называет четвертую мировую темной: «Множество ее фронтов остаются незримыми. Местом атаки и гибели может быть любая точка в самой защищенной стране... Уязвима каждая точка. Не самолет, так микроб. Не микроб, так радиоактивная частица. Край жизни за каждым углом»<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Сказанное не отменяет проблемы внутренней дифференциации терроризма. Об этом см.: *Авдеев Ю.И.* Типология терроризма // Терроризм в современном мире: истоки, сущность, направления и угрозы. М., 2003.

<sup>9</sup> *Эпштейн М.* Заметки о четвертой мировой // Звезда. 2002. № 5. С. 203.

Подводя итоги, хотелось бы сказать, что наше законодательное понимание терроризма в целом достаточно для распознавания и борьбы против этого зла — по меньшей мере, в тех его формах, которые чаще всего встречаются на территории Российской Федерации. Вместе с тем в нем мало перспективности или прогностичности, а значит профилактического потенциала — того, что называется предупредительной и воспитательной функциями уголовного права. Кроме того, оно слишком «внутреннее», не в полной мере учитывает глобальные координаты современной жизни, в которых террористическое «облучение» не встречает уже прежних государственных границ и суверенитетов. И, наконец, нельзя считать оконченной работу по уточнению признаков, характеризующих специфическую природу терроризма и соответствующий состав преступления.

## МЕЖДУНАРОДНЫЙ ТЕРРОРИЗМ КАК ПРОБЛЕМА СОВРЕМЕННОГО МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

Е.С. Золотова

студентка 4 курса Института адвокатуры  
Уральская государственная юридическая академия

Терроризм сегодня — это мощнейшее оружие, инструмент, используемый не только в борьбе против власти, но очень часто — и самой властью для достижения своих целей.

Современный терроризм выступает в форме: международного терроризма (террористические акты, имеющие международный масштаб); внутривластного терроризма (террористические действия, направленные против правительства, каких-либо политических группировок внутри стран, или имеющие цель дестабилизации внутренней обстановки); уголовного терроризма, преследующего чисто корыстные цели.

Как специфическое явление общественно-политической жизни терроризм имеет свою длинную историю, без знания которой трудно понять истоки и практику терроризма, хотя, прямо скажем, у современного террора уже нет его прежней романтизированной им же самим идеологической оболочки и направленности. Мотивы действий большинства современных террористических организаций, групп и отдельных лиц весьма и весьма далеки от «высоких идеалов». Сегодня в России стали проявлять больше общественного и научного внимания к этой проблеме, пишутся книги, издаются специальные журналы. С другой стороны и государство, столкнувшееся лицом к лицу с практическим террором, вынуждено заниматься разработкой стратегии и тактики борьбы с ним<sup>1</sup>.

В России проблема терроризма в последние годы приобрела особо острый характер. Среди острых политических, экономиче-

---

<sup>1</sup> Замкова В.И., Ильчиков М. Терроризм — глобальная проблема современности. М., 1996.



ских и социальных проблем, которые приобрела Россия на исходе XX века, терроризм представляет одну из главных опасностей. Для России это явление не есть порождение века нынешнего, атрибут урбанизации. Истоки российского терроризма теряются в глубине веков. По иронии судьбы русская интеллигенция еще в конце XIX века полагала, что только в форме терроризма она способна защитить свое право на свободу и демократию. Терроризм рассматривался как средство борьбы против самодержавия, способ защиты права двигать историю. За всю историю русских революционеров было совершено порядка трехсот террористических актов.

В наши дни, как это ни прискорбно, терроризм вошел в повседневную жизнь российского общества, представляя реальную угрозу национальной безопасности страны. Похищение людей, взятие заложников, случаи угона самолетов (70 попыток захвата воздушных судов за период с 1991-1992 гг.), взрывы бомб на железных дорогах, в общественных местах, акты насилия в этноконфессиональных конфликтах, прямые угрозы и их реализация в ходе политической борьбы, физическое устранение политических соперников, покушения на представителей различных ветвей власти и т.д. стали уже привычным явлением<sup>2</sup>.

Отличительными особенностями российского терроризма являются: наличие широкого спектра террористических организаций различного толка и окраски (националистические, религиозные, левые и правые, нефашистские и т.д.); относительная новизна этого явления для современной России и неготовность правоохранительных сил к эффективному противодействию им; различная оценка терроризма и террористов в зависимости от регионов и субъектов Федерации (от национального героя до преступника), что связано с ростом националистических и сепаратистских устремлений местных этноэлит; невозможность выделения “чистых” типов терроризма и несовершенство российского законодательства по борьбе с терроризмом.

В России происходит интеграция терроризма и организованной преступности, появляются примеры взаимодействия россий-

---

<sup>2</sup> Авдеев Ю.И. Особенности современного международного терроризма и некоторые правовые проблемы борьбы с ним // <http://www.waaf.ru/3x.htm>

ских террористических групп с подобными организациями на международном уровне (обучение боевиков УНА-УНСО на территории Чечни, участие боевиков турецкой террористической организации “Серые волки” в боевых действиях на Северном Кавказе, учебные лагеря Хаттаба на территории Чечни и т.п.).

Опыт многих иностранных государств в борьбе с терроризмом, безусловно, необходимо изучать, а изучив, — использовать во благо обществу. Политическое руководство основных стран европейского Запада и Соединенных Штатов рассматривает противодействие терроризму в качестве одной из важнейших общегосударственных задач. Основными направлениями деятельности в этой области являются совершенствование правовой базы, усиление взаимодействия между соответствующими федеральными органами, формирование специальных подразделений и увеличение численности сотрудников федеральных структур, занимающихся проблемой терроризма, улучшение их технической оснащенности.

Политика большинства западных государств базируется на следующих принципах: не делать террористам никаких уступок, оказывать максимальное давление на страны, поддерживающие терроризм, в полной мере использовать имеющиеся в своем распоряжении силы и средства, в том числе и военные для наказания террористов, предоставление помощи другим государствам и взаимодействие с ними.

В США за период с 1958 по 1999 г. было принято более 40 правовых актов, в той или степени касающихся усиления борьбы с терроризмом, в том числе специальная Президентская директива (июнь 1995 г.) и Закон об усилении борьбы с терроризмом (1996 г.). Эти законодательные акты значительно расширяют права федерального руководства, правоохранительных органов и администрации штатов по выявлению и пресечению готовящихся терактов как на территории США, так и за рубежом. За десятилетия борьбы с терроризмом в мире и России был разработан ряд механизмов, методов, технологий государственного реагирования на потенциальные и совершившиеся факты терроризма (создание специальных антитеррористических сил и их подготовка, усиление охраны особо опасных, в частности, ядерных объектов, выработка технологии переговорного процесса об освобождении заложников и др.).

Важнейшим условием борьбы с терроризмом является решительность, непримиримость и жесткость ответных действий, наличие хорошо обученных, натренированных, технически хорошо оснащенных и экипированных специальных подразделений. Но этого мало. Зачастую важнее бывает наличие политической воли и готовности высшего руководства страны к решительным действиям. Проблему противодействия терроризму в России следует рассматривать как важнейшую общегосударственную задачу.

Для эффективной борьбы с терроризмом, как представляется, необходим системный подход к организации антитеррористической деятельности на государственном уровне. Имеющееся в государстве достаточное количество специализированных структур можно назвать подготовленными к борьбе с терроризмом лишь условно, поскольку они в большей степени сориентированы на проведение силовых акций, когда преступление уже совершено. Между тем, борьба с терроризмом это, прежде всего заблаговременная оперативная работа, позволяющая выявлять террористические организации на стадии возникновения, а террористические акты пресекать на стадии планирования и подготовки. В современной России право заниматься оперативной работой имеют подразделения ФСБ, МВД, МО, ФСНП, ГТК. При правильной постановке оперативной работы эти ведомства могли бы обеспечить своевременный и в достаточном объеме сбор и использование текущей оперативной информации, что позволило бы предупредить совершение террористических актов на самой ранней стадии. То, что происходит сейчас у нас в стране в борьбе с терроризмом (создание мощных подразделений ОМОН, СОБР, спецназа и их привлечение к ликвидации террористических формирований), напоминает борьбу с бандформированиями после ВОВ в Западной Украине и на территории Прибалтики, когда для ликвидации бандитизма приходилось проводить чекистско-войсковые операции. Нечто похожее происходит в настоящее время в Чечне, чуть ранее в Дагестане, других регионах Кавказа, в ряде стран СНГ.

Для повышения эффективности предупредительных мер Министерству иностранных дел (совместно с МВД, ФСБ, ФМС) необходимо предоставить полномочия депортировать из России иностранных граждан, причастных к деятельности террористических

организаций. Следует ужесточить наказание за косвенное участие в террористических актах.

Таким образом, следует констатировать, что проблема терроризма в России не только существует, но ежегодно обостряется, превращается в общегосударственную, связанную с обеспечением национальной безопасности страны в целом. И решаться она должна на самом высоком государственном уровне.

## МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ БОРЬБЫ С ТЕРРОРИЗМОМ НА ТРАНСПОРТЕ В РОССИИ

В.Н. Зыков, В.В. Попадейкин, М.В. Попадейкина

экологический факультет Российский университет дружбы народов

Первоочередные задачи решения вопросов борьбы с терроризмом на транспорте лежат в сфере комплексного развития анти-террористического законодательства на основе принципов международного права, сравнительного правоведения, философии и социологии права, последних достижений конфликтологии, социальной безопасности<sup>1</sup>.

Терроризм на транспорте — сложное и многофакторное социальное явление. Его причины лежат вне транспортного комплекса Российской Федерации. Особый интерес террористов к транспорту определяется значением данного экономического вида деятельности для национальной безопасности Российской Федерации, ее территориальной целостности.

Основные проблемы соблюдения законности при противодействии терроризму и обеспечении безопасности транспортного комплекса лежат в сфере гармоничной и устойчивой модернизации российского общества. Следует особо подчеркнуть, что преобразование нашего гражданского российского общества проходит в очень жестких (аномальных) социально-экономических условиях. Практически транзитология в России замыкается на двух-трех параметрах: демократизации, маркетизации и глобализации (сводимой на практике к

<sup>1</sup> См., например: *Пластун В.Н.* Эволюция идеологии и тактики экстремистских движений в странах Востока. Новосибирск, 2002; *Устинов В.В.* Международный опыт борьбы с терроризмом: стандарты и практика. М., 2002; *Хлобустов О.М., Федоров С.Г.* Терроризм: реальность сегодняшнего состояния // Современный терроризм: состояние и перспективы / Под ред. Е.И. Степанова. М., 2000; *Сухов А.Н.* Социальная психология безопасности: Учеб. пособие для студ. высш. учеб. заведений. М., 2002.

(сводимой на практике к американской вестернизации без учета европейских культурных ценностей и базовых социально-культурных славяно-российских традиций)<sup>2</sup>. Концепция устойчивого развития общества в западном понимании естественного права не получила адекватного отражения при формировании российской государственной социальной политики нового демократического государства и обеспечении безопасности жизнедеятельности гражданского населения, соблюдения и гарантирования основных прав человека.

Наличие пограничных (маргинальных) слоев общества (без наличия которых невозможен ни один глобальный процесс перестройки социально-экономических систем) постоянно подпитывает «террористические кадры» и придает особую актуальность систематическому проведению социальных и гуманитарных исследований эволюции деятельности экстремистских организаций в России и за рубежом, а также развитию научных исследований социальных конфликтных ситуаций в целом. Из литературных источников известно точное определение Й. Александера, директора Института по изучению международного терроризма, согласно которому «терроризм — это канал, по которому идет недовольство и нетерпение маргинальных слоев: террористические средства и методы, таким образом, закрепляют, «рестабилизируют» существующую социальную структуру»<sup>3</sup>.

Однако вклад России в финансирование подобных исследований крайне низок. Ассигнования в общественные и гуманитарные науки вообще не превышает 4%<sup>4</sup>. Очевидно, что гуманитарные исследования террористических угроз для транспорта при таком общем скудном финансировании практически невозможны. Заин-

---

<sup>2</sup> См., например: *Сухов А.Н.* Указ. соч.; *Федотова В.Г.* Неклассические модернизации и альтернативы модернизационной теории // Вопросы философии. 2002. № 12. С. 3-21; *Потемкин А.* Элитная экономика. М., 2001.

<sup>3</sup> *Хлобустов О.М., Федоров С.Г.* Терроризм: реальность сегодняшнего состояния // Современный терроризм: состояние и перспективы / Под ред. Е.И. Степанова. М., 2000.

<sup>4</sup> *Маршакова-Шайкевич И.В.* Исследовательская активность стран мира в конце XX в. (статистическая оценка) // Вопросы философии. 2002. № 12. С. 64-74.

тересованность элитарного российского бизнеса в финансировании подобных исследований крайне сомнительна. Без расширения гуманитарных (правовых, социальных, философских, культурологических) исследований террористических угроз транспортному комплексу на бюджетной основе ожидать коренного перелома в деле борьбы с этим социальным злом сложно. Позиция государства должна быть в корне пересмотрена и принципиально ориентирована на национальную безопасность, защиту рядового («простого») гражданина (физическое лицо) и юридических лиц от любых насильственных действий, включая террористические угрозы на транспорте.

Одной из основных правовых проблем борьбы с терроризмом в свете изложенного становится законодательная деятельность в сфере образования, которая должна обеспечить воспитание общественного правосознания, позволяющего обществу адекватно ответить вызову террористов (особенно транспортному терроризму, представляющему поистине всенародную угрозу нынешним и будущим поколениям россиян — например, экологический терроризм).

Проблемы правового регулирования противодействия терроризму и обеспечения безопасности на объектах транспорта в свете модернизационных теорий тесно связаны с формированием системы высшего и среднего образования в Российской Федерации с учетом ее соответствия современным задачам борьбы с терроризмом, включая борьбу с актами незаконного вмешательства в деятельность транспортного комплекса. Общая государственная концепция развития высшего образования в Российской Федерации носит в основном экономический характер. Она отражает интересы элитной экономики, отдельных видов экономической деятельности российских предпринимателей. Законодательство, регулирующее данный вид общественных отношений, по мнению отдельных общественных экспертов, требует серьезной и принципиальной переработки и доработки по вопросам подготовки молодежи к эффективному противостоянию террористическим угрозам. В сфере образования сегодня гуманитарные интересы национальной безопасности явно проигрывают экономическим. Именно транспорт может попасть в критическое положение при таком подходе к образованию, и требуется серьезная дискуссия и крайняя осторожность в области реформирования высшего образования в Российской Федерации.

Сегодня безопасность жизнедеятельности преподается в высших учебных заведениях России с позиции охраны труда, что ни в коем случае не может заменить специальных курсов лекций по борьбе с терроризмом для широких слоев будущих дипломированных специалистов. К сожалению, не является исключением и подготовка инженерных кадров для транспортного комплекса. В лучшем случае сегодняшняя безопасность жизнедеятельности охватывает дополнительно еще две составляющие международной и национальной безопасности: экологическую безопасность и гражданскую защиту (бывшую гражданскую оборону). Четвертая составляющая — комплексная (специальная) безопасность (так называемая «предпринимательская безопасность»), направленная на подготовку каждого специалиста (юриста, экономиста, врача, инженера и т.д.) к эффективному взаимодействию со спецслужбами, органами МВД, ведомственной и вневедомственной охраной, частными детективно-охранными организациями по борьбе с террористическими угрозами, многими ведущими российскими педагогами в области безопасности жизнедеятельности принципиально отвергается. Предлагается рассмотреть на государственном уровне вопрос о разработке и принятии соответствующего образовательного регламента (образовательного стандарта), расширяющего общую подготовку специалистов в рамках читаемых в вузах курсов по безопасности жизнедеятельности в области антитеррористической деятельности. Учитывая особую опасность террористических актов на транспорте, в первую очередь такая программа может быть отработана для образовательных программ на железнодорожном, воздушном и морском видах транспорта.

Большие надежды по борьбе с терроризмом на транспорте возлагаются на категорирование и паспортизацию объектов транспортного комплекса. Данные направления носят прогрессивный характер. В определенной степени они будут способствовать нейтрализации отрицательных последствий принятия и введения в действие федерального закона «О техническом регулировании». Необходимость технических регламентов по техническому обеспечению транспортных объектов не вызывает сомнений. Однако выбор объекта транспортного комплекса для нанесения террористического осуществляет террорист, а не «хорошие» специалисты, про-



водящие категорирование и паспортизацию этих объектов. Из истории терроризма за рубежом (например, итальянские «красные бригады») известно, что террористы часто отказываются от своих первоначальных планов, казавшихся им ранее наиболее привлекательными (значительными, важными), в пользу нанесения ударов по второстепенным объектам, которые на конкретный момент времени террористической деятельности оказались наиболее незащищенными.

Сегодня на первый план перед российскими законодателями, по мнению авторов, выходят задачи по решению правового обеспечения организации эффективной оперативно — розыскной деятельности в сфере борьбы с терроризмом на транспорте, создания надежной системы сбора и обработки информации о готовящихся террористических актах и правовой защиты каждого свидетеля, физического лица, предоставивших необходимую информацию государственным органам для успешного планирования антитеррористических мероприятий. Во многом успех правоохранительных органов в деле предотвращения террористических актов предопределяется наличием хорошо отлаженной сети информаторов, гарантирующей своевременное получение упреждающей оперативной информации о планируемых актах насилия. При этом необходимо ужесточение уголовного наказания для лиц, располагающих информацией о готовящихся террористических актах, но скрывших ее от правоохранительных органов.

В настоящее время российское законодательство скорее ориентировано на усиление уголовной ответственности за совершение террористических актов конкретными исполнителями, чем на уголовную ответственность организаторов и пособников террористов. В ситуации усиления активизации международных террористических организаций и криминализации российской экономики, формирования в нашей стране элитной экономики на повестку дня встает вопрос о введении уголовной ответственности для юридических лиц, оказывающих материальную поддержку или иную помощь террористам в их преступной деятельности на территории России или за рубежом. Принимая во внимание особую опасность совершения террористических актов на транспорте представляется целесообразным в первую очередь разработать соответствующую статью Уголовного Кодекса Российской Федерации об уголовной

ответственности юридических лиц, деятельность которых на прямую способствовала террористическим актам на транспорте. Проблема уголовной ответственности юридических лиц крайне дискуссионна и противоречива для российского и западного законодательства со времен Нюрнбергского процесса, но до сих пор она имеет как своих горячих сторонников, так и непримиримых противников в России и за рубежом. С учетом крайней опасности террористических актов на транспорте для национальной безопасности Российской Федерации полное игнорирование указанной проблемы недопустимо. Именно на примере борьбы с терроризмом на транспорте работа в области развития гипотезы уголовной ответственности юридических лиц может быть активизирована<sup>5</sup>.

В круг правовых проблем борьбы с негативными последствиями от терроризма на транспорте входит разработка законодательной базы страхования граждан — пассажиров, пострадавших от террористических актов на транспорте. Международный опыт в принципе не исключает создания подобных замкнутых на одном виде деятельности страховых систем, основанных на взаимном страховании субъектов, находящихся в одной плоскости (на одном уровне) соответствующего риска. Однако уже известны все минусы такого подхода, который в принципе противоречит основной идее страхования — ответственности за безопасность «третьих лиц». Страховые фонды в основном должны складываться из страховых выплат юридических и физических лиц, находящихся вне поля страхуемого риска и представляющих свои средства для защиты пострадавших. При этом сомнительным является и справедливость разной степени социальной защиты гражданина (на практике одного и того же физического лица), получившего увечье в результате террористического акта в пригородной электричке (дачник) и театре (тот же гражданин, но зритель). С точки зрения прав человека, права справедливости и естественного права было бы вернее транспортному комплексу выступить с инициативой подготовки и принятия федерального закона «О страховании гра-

---

<sup>5</sup> См., например: *Жданов Ю.Н., Лаговская Е.С.* Европейское уголовное право. Перспективы развития. М., 2001; *Гуценко К.Ф., Головки Л.В., Филимонов Б.А.* Уголовный процесс западных государств. М., 2001.

ждан, пострадавших или погибших в результате террористических актов, и членов их семей».

В заключение следует обратить внимание научной общественности и компетентных государственных органов России на решение следующих проблем:

- разработку и принятие отечественного закона о защите свидетелей (физических лиц), учитывающего положительный опыт в этой области западных стран, в том числе США, а также подготовку в дальнейшем на основе принятого закона соответствующих федеральных и региональных программ;

- разработку теории и возможностей практической реализации в России концепции уголовной ответственности юридических лиц ( на примере усиления борьбы с терроризмом на транспорте );

- расширения государственного финансирования проведения социологических исследований конфликтных ситуаций на транспорте в России и разработку на их основе антикризисных программ по борьбе с терроризмом на транспорте на национальном и международном уровнях;

- расширение сотрудничества государств в области международного уголовного права. Создание международных полицейских структур по расследованию террористических актов на транспорте. В дальнейшем организацию специализированных международных антитеррористических трибуналов по борьбе с терроризмом, в том числе и на транспорте;

- обеспечение государственного финансирования специальных исследований в области совершенствования проведения судебно-медицинских экспертиз в ходе расследования террористических актов на транспорте; идентификацию тел погибших в результате террористических актов;

- формирования специализированных курсов и программ по подготовке специалистов с высшим образованием (инженеров, экспертов) по борьбе с террористическими актами на транспорте в рамках учебной подготовки в области безопасности жизнедеятельности, комплексной, промышленной и предпринимательской безопасности, а также гуманитаризацию высшего технического образования инженеров транспорта.

## СОВЕТ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

А.С. Куваева

студентка юридического факультета РУДН

15 марта 2006 г. Генеральная Ассамблея ООН 170 голосами одобрила Резолюцию о создании Совета по правам человека (далее — Совет)<sup>1</sup>. «Против» проголосовали четыре делегации: США, Маршалловы острова, Палау и Израиль. Три государства воздержались: Беларусь, Венесуэла и Иран.

Новый Совет призван заменить Комиссию по правам человека (далее — Комиссия). Резолюция о создании Совета по правам человека предусматривает, что Комиссия по правам человека должна завершить свою 62-ю сессию, и ее существование должно быть прекращено 16 июня 2006 г. Первые выборы членов Совета пройдут 9 мая 2006 г., а первое заседание нового органа — 19 июня 2006 г. Превращение Комиссии по правам человека в полноправный Совет поднимет права человека до уровня того приоритета, который придается им в Уставе Организации Объединенных Наций.

Комиссия по правам человека была учреждена в 1946 году Экономическим и Социальным Советом и являлась его вспомогательным органом<sup>2</sup>.

С момента создания Комиссии в ее функции входила подготовка предложений относительно:

- а) Международного билля о правах человека;
- б) международных деклараций и конвенций о гражданских свободах, положении женщин, свободе информации и других аналогичных вопросах;
- в) защиты меньшинств;
- г) предотвращения дискриминации по признакам расы, пола, языка и религии;

---

<sup>1</sup> Резолюция ГА ООН о создании Совета по правам человека (A/RES/60/251).

<sup>2</sup> Резолюция ЭКОСОС 5(I).

д) любых других вопросов, касающихся прав человека, которые не перечислены в предыдущих пунктах<sup>3</sup>.

Комиссия разработала Международный билль о правах человека и многочисленные договоры и конвенции по различным вопросам в названной сфере.

В настоящий момент отношения между государствами и индивидами регулируются международными нормами по правам человека. И в этом заключается историческая заслуга Комиссии по правам человека. В 2000 г. Комиссия закончила работу по двум факультативным протоколам к Конвенции о правах ребенка, касающимся участия детей в вооруженных конфликтах и торговли детьми, детской проституции и детской порнографии, которые были приняты Генеральной Ассамблеей ООН 25 мая 2000 г.<sup>4</sup>

Однако, несмотря на достижения Комиссии по правам человека, способность Комиссии выполнять стоящие перед ней задачи не соответствовала новым потребностям и подрывалась политизацией ее сессий и избирательностью ее работы. Новый Совет призван помочь преодолеть некоторые растущие проблемы, связанные с Комиссией, позволяя провести тщательную переоценку эффективности межправительственного механизма ООН при решении проблем прав человека.

1 декабря 2004 г. Генеральному Секретарю ООН был представлен доклад «К безопасному миру: наша общая ответственность»<sup>5</sup>, подготовленный по его поручению Группой высокого уровня, в котором предлагались «серьезные изменения» в структуре ООН и ее деятельности. В частности, была высказана идея сделать состав Комиссии универсальным. Однако данная рекомендация противоречила выводам, сделанным в докладе, о том, что нельзя поручать выработку норм и стандартов в области прав человека государствам, которые проявляют явное неуважение к правам человека.

---

<sup>3</sup> Резолюции ЭКОСОС 5(I) и 9(II).

<sup>4</sup> Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся участия детей в вооруженных конфликтах 2000 г., A/RES/52/86; Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся торговли детьми, детской проституции и порнографии, 2000 г., A/RES/54/263.

<sup>5</sup> Доклад Группы высокого уровня «К безопасному миру: наша общая ответственность», 2004 г., A/59/565+Corr.1

Данное предложение сначала было поддержано Генеральным Секретарем ООН, но затем он выступил за сокращение числа членов Комиссии.

7 апреля 2005 г. в своем Обращении к 61-й Комиссии по правам человека Генеральный Секретарь ООН Кофи Аннан предложил реформировать механизм в области прав человека, в связи с чем была высказана идея о внесении изменений в три центральных института системы Организации Объединенных Наций в области прав человека: договорные органы, Управление Верховного комиссара по правам человека и межправительственный механизм, т.е. Комиссию по правам человека.

Данные изменения были отражены в рекомендациях, выдвинутых Генеральным Секретарем в его докладе в марте 2005 г. «При большей свободе: к развитию, безопасности и правам человека для всех»<sup>6</sup>. Прежде всего в них была сделана попытка создать такую Организацию Объединенных Наций, которая смогла бы выполнить обещания, закрепленные в Уставе ООН. Предлагалось упорядочить и укрепить систему договорных органов, дабы дать им возможность функционировать в качестве сильной, единой системы, с тем чтобы они могли лучше выполнять свои мандаты.

Генеральный Секретарь призвал также государства-члены укрепить Управление Верховного комиссара по правам человека, функции которого существенно расширились: помимо его традиционной пропагандистской деятельности сегодня оно занимается также предотвращением конфликтов и реагированием на кризисы; там, где когда-то большую часть своей энергии оно направляло на обслуживание органов по правам человека, теперь предлагает также широкий спектр технической помощи.

Наиболее радикальным предложением Генерального Секретаря явилась рекомендация государствам-членам о замене Комиссии по правам человека меньшим по составу Советом по правам человека. Предложение гласило: «Для того, чтобы Организация Объединенных Наций оправдала ожидания мужчин и женщин во всем мире — и тем более для того, чтобы Организация занималась во-

---

<sup>6</sup> Доклад Генерального Секретаря ООН «При большей свободе: к развитию, безопасности и правам человека для всех», 2005 г. A/59/2005.

просами прав человека столь же серьезно, что и вопросами безопасности и развития, — государствам-членам надлежит принять решение о замене Комиссии по правам человека меньшим по составу постоянным Советом по правам человека... Создание Совета придало бы правам человека большую значимость, соответствующую примату прав человека в Уставе Организации Объединенных Наций. Государства-члены должны определить состав Совета и срок полномочий его членов. Те, кто избираются в состав Совета, должны брать на себя обязательства соблюдать наивысшие стандарты в области прав человека»<sup>7</sup>.

Генеральный Секретарь ООН Кофи Аннан настоятельно призвал государства-члены как можно скорее достичь принципиальной договоренности об учреждении Совета по правам человека. Генеральный Секретарь указал также на тот факт, что новый Совет по правам человека, наряду с активизацией Управления Верховного комиссара по правам человека, откроет новую эру в работе ООН по продвижению прав человека на основе расширения сотрудничества — в индивидуальном и коллективном плане — с государствами-членами в целях помочь им выполнить свои обязательства.

Решение о преобразовании Комиссии по правам человека в Совет было принято на Всемирном саммите 2005 г., проходившем в сентябре<sup>8</sup>.

После того, как Председатель 60-й сессии Генеральной Ассамблеи Ян Элиассон представил проект резолюции о создании Совета по правам человека, Генеральный Секретарь ООН Кофи Аннан призвал страны-члены ООН поддержать проект и следующим образом выразил свое мнение: «Несмотря на то, что подготовленный проект не включает всего, к чему я призывал, в нем есть важные элементы, которые гарантируют, что Совет будет означать не просто косметическую перемену»<sup>9</sup>.

Новый Совет станет вспомогательным органом Генеральной Ассамблеи, а не ЭКОСОС как это было раньше. В состав Совета войдут 47 государств-членов по сравнению с 53 членами Комис-

---

<sup>7</sup> Там же.

<sup>8</sup> Итоговый документ Всемирного саммита 2005 г. A/RES/60/1.

<sup>9</sup> Заявление Генерального Секретаря ООН о Совете по правам человека от 23 февраля 2006 г.

сии по правам человека. Процедура выбора членов Совета по правам человека требует абсолютного большинства голосов членов Генеральной Ассамблеи, в то время как выборы в Комиссию по правам человека осуществляются 53 членами Экономического и Социального Совета на основе большинства голосов присутствующих и участвующих в голосовании. Кандидаты будут избираться большинством членов Генеральной Ассамблеи путем прямого тайного голосования, а также не будут иметь права на немедленное переизбрание после двух следующих друг за другом сроков полномочий. Членство в Совете открыто для всех государств — членов ООН, однако будущие члены нового Совета должны быть привержены делу поощрения и защиты прав человека и соблюдать высокие стандарты защиты прав человека. Их членство в Совете может быть приостановлено двумя третями членов Генеральной Ассамблеи, если они будут уличены в массовом и систематическом нарушении прав человека, что не предусмотрено в Комиссии. Кроме того, те, кто будет избран, должны иметь солидную репутацию в плане приверженности самым высоким стандартам в области прав человека, в отличие от Комиссии, в состав которой входили не только демократические государства, но и те, на территории которых существенно нарушаются основные права и свободы человека.

В своем Обращении к 61-й Комиссии по правам человека Генеральный Секретарь ООН предложил для Совета по правам человека новую функцию коллегиального обзора: «Его (Совета) главная задача будет состоять в оценке хода выполнения всеми государствами всех их обязательств в области прав человека. Это будет служить конкретным выражением принципа, согласно которому права человека являются универсальными и неделимыми... В рамках такой системы каждое государство-член может периодически становиться объектом обзора. Однако любая подобная ротация не должна мешать Совету заниматься любыми широкомасштабными и грубыми нарушениями, которые могут происходить»<sup>10</sup>.

С точки зрения коллегиального обзора крайне важной является концепция универсального рассмотрения, т.е. концепция, согласно которой деятельность всех государств-членов в том, что

---

<sup>10</sup> Обращение Генерального Секретаря ООН к 61-й Комиссии по правам человека от 7 апреля 2005 г.



касается всех обязательств по правам человека, должна быть предметом оценки со стороны других государств. Коллегиальный обзор будет помогать избегать — настолько, насколько это возможно, — политизации и избирательности, которыми отличается нынешняя система Комиссии.

Члены Совета будут избираться на основе принципа справедливого географического распределения. Места в Совете распределятся между региональными группами следующим образом: группа африканских государств — 13 мест; группа азиатских государств — 13 мест; группа восточноевропейских государств — 6 мест; группа государств Латинской Америки и Карибского бассейна — 8 мест и группа западноевропейских и других государств — 7 мест (в Комиссии 15 мест предоставлялось африканским государствам, 12 — азиатским, 11 — латиноамериканским, 10 — западным и 5 — восточноевропейским).

Сессии Совета будут проводиться на протяжении всего года, не менее трех раз в год (одна из этих встреч будет продолжительностью в десять недель) и по мере необходимости большей продолжительностью, чем это делала Комиссия, что позволит Совету бить тревогу и привлекать внимание мирового сообщества к неотложным кризисам в области прав человека. Помимо этого, Совет сможет проводить специальные чрезвычайные сессии по требованию одной трети его членов, в том числе для рассмотрения тревожных ситуаций с правами человека в отдельных странах.

Совет будет служить форумом для обсуждения тематических вопросов, связанных с правами человека. Основным направлением его работы будет помощь государствам по выполнению обязательств в области прав человека на основе диалога, создания потенциала и предоставления технической помощи. Также Совет будет выносить рекомендации Генеральной Ассамблее в отношении дальнейшего развития международного права в области прав человека.

В своем Обращении к 61-й Комиссии по правам человека Генеральный Секретарь ООН Кофи Аннан заметил: «Совет не сможет снять все напряженности, которые сопровождают нашу работу по защите прав человека... Но Совет позволит принять на вооружение более всеобъемлющий и объективный подход»<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Обращение Генерального Секретаря ООН к 61-й Комиссии по правам человека от 7 апреля 2005 г..

Новый Совет будет лучше отражать универсальный характер прав человека в результате повышения его статуса как органа, напрямую избирающегося Генеральной Ассамблеей, и придания ему большей транспарентности и легитимности.

Совет будет располагаться в Женеве, что позволит ему выполнять функции и задачи Комиссии по правам человека в связи с работой Управления Верховного комиссара ООН по правам человека.

В своем заявлении о Совете по правам человека Генеральный Секретарь ООН отметил: «В то же время Совет сохранит лучшие черты Комиссии, включая назначение независимых докладчиков и предоставление неправительственным организациям возможность играть свою важную роль в работе Организации в области прав человека».<sup>12</sup> Совет будет выполнять все мандаты и обязанности Комиссии по правам человека для обеспечения плавного перехода и в течение года после проведения его первой сессии завершит процесс пересмотра, который поможет совершенствовать и рационализировать систему специальных процедур и механизмов, включая Подкомиссию Комиссии по правам человека по поощрению и защите прав человека.

Принятие Генеральной Ассамблеей Резолюции 15 марта 2006 года является только первым шагом в процессе осуществления изменений и обновления. То, насколько Совет будет отличаться от Комиссии, в значительной мере будет зависеть от того, как связанные обязательством государства-члены имеют в виду сделать его лучше, а также от того, как они будут поступать в отношении этого обязательства в ближайшие недели и месяцы.

Компромиссный текст Председателя Генеральной Ассамблеи ООН явился результатом многомесячных усилий с целью достижения консенсуса, предпринятых им и Ассамблеей в целом. Хочется верить, что создание Совета, предусматриваемое в этом тексте, послужит основой более авторитетного и эффективного подхода к вопросам защиты, охраны и соблюдения прав человека.

---

<sup>12</sup> Заявление Генерального секретаря ООН о Совете по правам человека от 23 февраля 2006 г.

## КОРЕННЫЕ НАРОДЫ И СИСТЕМА ООН

**А.Х. Абашидзе**

доктор юридических наук, профессор  
директор Института инновационно-образовательных проектов  
и правовых исследований РУДН

По данным ООН в более чем 70 странах мира насчитывается примерно 300 млн. коренных народов (по другой статистике, они насчитывают примерно 370 млн. человек). Вместе с тем, до сих пор не выработано официальное определение понятия «коренные народы». Однако, исходя из существующих неофициальных определений под «коренным народом» отождествляют наследников и носителей уникальной культуры и способов общения с другими людьми и с окружающей средой. Они сохранили социальные, культурные, экономические и иные особенности, отличающие их от общества, в котором они живут. В настоящее время общепризнан факт о том, что несмотря на их культурное развитие, коренные народы всего мира имеют общие проблемы, связанные с защитой их прав в качестве самостоятельных народов.

На уровне экспертов ООН делается различие между терминами «коренные народы» и «коренные жители». Термин «народы» во множественном числе подразумевает, что в мире есть отдельные группы коренных жителей, каждая из которых представляет собой «народ» со своими отличительными характеристиками. По их мнению, если сгруппировать несколько «народностей», то получаются «народы», что подчеркивает коллективный характер культуры и прав коренных народов.

Коренные народы по всему миру пытаются добиться признания своей самобытности и своего права на традиционные земли и ресурсы. Различные исследования, проводимые в рамках ООН подтверждают, что коренные народы принадлежат к числу находящихся в наиболее неблагоприятном уязвимом положении групп населения в сегодняшнем мире.

Благодаря усилиям представителей коренных народов, принятых ими на международном уровне начиная в рамках Лиги Нации и продолжая в рамках системы ООН, правам коренных народов сейчас уделяется больше внимания. Одним из результатов этих усилий является то, что в настоящее время 16 организаций коренных народов имеют консультативный статус при ЭКОСОС.

Важным шагом по всестороннему и комплексному изучению проблем коренных народов явилось назначение в 1971 г. Подкомиссией по предупреждению дискриминации и защиты меньшинств (созданной в 1947 г. ЭКОСОС и переименованной в 1999 г. в Подкомиссию по поощрению и защите прав человека) из своего состава (независимые эксперты) Специального докладчика г-на Мартинеса Кобо с целью всеобъемлющего исследования вопроса, связанного с дискриминацией коренного населения, который в последствии представил «Исследование по проблеме дискриминации против коренного населения».<sup>1</sup> В этом исследовании содержался призыв к правительствам разработать руководящие принципы их деятельности в отношении коренных народов на основе уважения этнической самобытности, прав и свобод коренных народов.

До завершения исследования Специального докладчика ЭКОСОС в 1982 г. учредил Рабочую группу по коренным народам. Эту группу (с 1983 по 1995 гг.) возглавляла в качестве председателя г-жа Эрика-Ирэн Даес.<sup>2</sup> Рабочая группа представляла собой координационное звено в системе ООН по поощрению прав коренных народов, состоящей из 5-ти независимых экспертов Подкомиссии по поощрению и защите прав человека. В ее работе активно участвовали представители коренных народов. Рабочая группа разработала проект декларации ООН о правах коренных народов (в сотрудничестве с представителями правительств, ко-

---

<sup>1</sup> См.: Док. ООН. E/CN.4/Sub.2/1986/7 (1986).

<sup>2</sup> Г-жа И. Даес подготовила два исследования по вопросам: о защите населения коренных народов и о взаимосвязи коренных народов со своей землей. Председатель Рабочей группы в 2000 году г-н Митель Альфонсу Мартинес завершил исследование о договорах, соглашениях и других конструктивных договоренностях между государствами и коренными народами в 1999 г.

ренных народов и НПО), который был принят Подкомиссией по поощрению и защите прав человека и направлен в Комиссию по правам человека (в 2006 г. она была заменена Советом по правам человека), которая, в свою очередь создала свою собственную рабочую группу в 1995 г. для рассмотрения проекта декларации.

Параллельно в системе ООН предпринимались и другие шаги по поощрению и защите прав коренных народов. Например, один из итогов Всемирной конференции по правам человека, состоявшийся в Вене в июне 1993 г. было признание обязанности всех государств-членов ООН уважать права человека и основные свободы коренных народов и с этой целью Всемирная конференция рекомендовала рассмотреть вопрос о создании в ООН постоянного форума коренных народов. Действительно 28 июля в 2000 г. был создан Постоянный форум по вопросам коренных народов, который представляет собой вспомогательный (консультативный) орган, отчитывающийся перед ЭКОСОС. Форум призван давать экспертные консультации и рекомендации по социально-экономическому развитию, культуре, образованию, здравоохранению и по другим вопросам коренных народов ЭКОСОС, а также программам и учреждениям ООН через ЭКОСОС. В его задачи входит содействие координации в рамках системы ООН деятельности, относящейся к вопросам коренных народов, подготовка и распространение информации по проблемам коренных народов. В его состав входит 16 экспертов, 8 из которых были предложены коренными народами.

ООН провозгласила 1993 г. Международным годом коренных народов мира, а со следующего года (1994 г.) ГА ООН провозгласила Международное десятилетие коренных народов мира (1995-2004 гг.) с целью укрепить приверженность ООН делу поощрения и защиты прав коренных народов во всем мире. ГА ООН приняла Программу мероприятий Международного десятилетия коренных народов мира. В 1995 г. Генеральный секретарь ООН создал Фонд добровольных взносов ООН для Международного Десятилетия с полномочиями принимать добровольные взносы от правительств, межправительственных и неправительственных организаций и других частных учреждений и лиц для целей финансирования проектов и программ в ходе Десятилетия и распоряжаться этими взно-

сами. Координатором Десятилетия коренных народов мира являлся Верховный комиссар ООН по правам человека.

В рамках Десятилетия специализированные учреждения ООН работали с коренными народами в деле осуществления проектов по вопросам здравоохранения (ВОЗ), образования (ЮНЕСКО), занятости (МОТ), развития и окружающей среды, которые способствуют защите коренных народов и их традиционных обычаев, ценности и образу жизни. Например, МОТ (созданная в 1919 году), несет совместную ответственность за организацию ежегодных межучрежденческих консультаций в рамках ООН по проблемам коренных народов, которые проводятся в Женеве. МОТ также несет ответственность за осуществление двух международных актов, касающихся исключительно коренных народов и народов, ведущих племенной образ жизни: Конвенция о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни, 1957 (№ 107) и Конвенция о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни, 1989 (№ 169)<sup>3</sup>. Эти две конвенции устанавливают юридически обязательные минимальные стандарты для ратифицировавших их государств в отношении гражданских, политических, социальных, экономических и культурных прав коренных народов и народов, ведущих племенной образ жизни.

Состоявшаяся в Рио-де-Жанейро (Бразилия, в июне 1992 г.) Конференция ООН по окружающей среде и развитию стала важным событием для коренных народов, особенно с точки зрения защиты их прав, связанных с окружающей средой. Участники Конференции, (как еще называют, Встречи на высшем уровне «Планета Земля»), признали, что коренные народы призваны играть важную роль в рациональном использовании и освоении окружающей среды. После этой Встречи на высшем уровне «Планета Земля» ЮНЕП взяла на себя ответственность за обеспечение того, чтобы государства признавали и поощряли традиционные методы и знания коренных народов, и чтобы коренные народы участвовали в разделении экономических и коммерческих благ, вытекающих из использования этих традиционных методов и знаний.

---

<sup>3</sup> Конвенция № 107 в настоящее время закрыта для ратификации, однако она продолжает оставаться в силе для тех государств, которые ее ратифицировали, но еще не ратифицировали Конвенцию № 169.

Проблемами защиты прав коренных народов в рамках своих компетенций так или иначе занимаются договорные органы по правам человека, особенно комитеты, созданные на основе Международного пакта о гражданских и политических правах, Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных и унижающих достоинство видов обращения и наказания и Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Кроме того, Комитет по правам ребенка, созданного на основе Конвенции ООН о правах ребенка и ЮНИСЕФ играют заметную роль по решению проблем, связанных с женщинами и детьми коренных народов.

В поддержку положений «Повестки дня на XXI век» (Повестки дня по обеспечению устойчивого развития, принятой на Конференции ООН по окружающей среде и развитию) ПРООН создала Фонд «Потенциал 21» с целью обеспечения развивающимся странам возможности для более эффективной увязки вопросов окружающей среды и устойчивого развития. Данный Фонд обеспечивает поддержку в разработке стратегии и программ устойчивого развития, многие из которых включают и общины коренного населения. В рамках ПРООН осуществляются множество программ, относящихся к проблемам коренных народов, в том числе Программа сохранения знаний коренных народов.

Отдел глобальных проблем интеллектуальной собственности ВОИС отвечает за осуществление ряда мероприятий, имеющих непосредственное отношение к коренным народам.

Подчеркивание коллективного характера культуры и прав коренных народов имеет особое значение для самих коренных народов, когда речь идет о самоопределении, признанного в ст. 1 Устава ООН в качестве «принципа равноправия и самоопределения народов». В связи с этим многие правительства не хотят использовать термин «коренные народы», поскольку они не желают распространять сферу самоопределения на коренные народы. Поэтому, неудивительно, что в системе ООН и принятых в системе ООН актах наряду с термином «народ» (или взамен его), часто употребляется термин «население».

Как уже было отмечено, Комиссия по правам человека в 1995 г. учредила межсессионную рабочую группу открытого состава с единственной целью разработать проект декларации ООН о правах коренных народов с учетом проекта, содержащегося в предложении Подкомиссии по поощрению и защите прав человека для принятия ГА ООН в рамках Международного десятилетия коренных народов мира. С 1995 г. по 2006 г. Рабочая группа Комиссии по правам человека для разработки проекта декларации провела одиннадцать сессий. В пункте 127 Итогового документа Всемирного саммита 2005 г., принятого ГА ООН от 16 декабря 2005 г. подтверждалась приверженность международного сообщества принятию в кратчайшие возможные сроки окончательного проекта декларации ООН о правах коренных народов.

29 июня 2006 г. Совет по правам человека на первой сессии (на своем 21 заседании) принял проект Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов и рекомендовал ГА ООН для рассмотрения и принятия.

По мнению наблюдателей принятие данного проекта Декларации станет самым явным на сегодняшний день подтверждением того, что международное сообщество привержено делу защиты индивидуальных и коллективных прав коренных народов. Хотя Декларация не будет налагать на государства юридические обязательства, данный акт будет иметь значительную силу.

Поскольку существующие международные документы по правам человека не охватывают весь спектр проблем в области прав человека, с которыми сталкиваются коренные народы, представители коренных народов выступили за то, чтобы их чаяния были отражены в рамках нового документа. Проект Декларации обеспечивает выход на новые рубежи, поскольку коллективные права рассматриваются в нем в такой степени, которая является беспрецедентной для международного права в области прав человека. Перечисление в проекте права — это права, которые в доминирующих обществах, как правило, воспринимаются как само собой разумеющееся: право на выживание, право на политическую и культурную самобытность и право на контроль над своими ресурсами. Хотя одни правительства поддерживают проект Декларации, другие выступают против некоторых из его положений.



Проект Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов состоит из 19 пунктов преамбулы и 45 статей, которые разбиты на девять частей. Эти части охватывают широкий круг прав человека и основных свобод, касающихся коренных народов, включая право на сохранение и развитие своего культурного своеобразия и особой идентичности, право на владение и пользование традиционными землями и природными ресурсами и право на защиту от геноцида. Проект Декларации охватывает также права, касающиеся религии, языка и образования, право на участие в политической, экономической и социальной жизни общества, в котором живут коренные народы.

В девяти частях проекта Декларации в его нынешнем виде рассматриваются: права на участие в жизни государства, гражданство и свободу от дискриминации; угрозы выживанию коренных народов в качестве отдельных народов; духовная, языковая и культурная самобытность коренных народов; права на образование, информацию и труд; права на прямое участие, права на развитие и другие экономические и социальные права; права на землю и ресурсы; осуществление права на самоопределение, создание институтов коренных народов; эффективное осуществление Декларации и общих заключительных положений (состоящих из двух частей).

В проекте Декларации предусматривается, что изложенные в нем права представляют собой минимальные стандарты для обеспечения защиты прав и благосостояния коренных народов в масштабах всего мира. В нем также предусматриваются процедуры урегулирования споров между коренными народами и правительствами, такие, как посредничество, переговоры и использование международных и региональных механизмов рассмотрения жалоб, связанных с осуществлением прав человека.

Даже в рамках Совета по правам человека, который одобрил проект Декларации и передал затем на рассмотрение ГА ООН, не был достигнут консенсус по некоторым положениям Декларации. Из 47 членов Совета, 44 принимали участие в голосовании по одобрению проекта Декларации, из них за — 30, 12 — воздержались и 2 — против. Среди тех, которые голосовали против проекта Декларации оказались государства, на территории которых проживают большое количество коренных народов. Это — Канада и Россия.

Следует подчеркнуть, что Россия не против принятия самой Декларации. Ее не устраивают некоторые положения Декларации. Такая же позиция у Канады, США, Новой Зеландии, Австралии, которые не согласны с тем, как в тексте проекта Декларации трактуется право коренных народов на самоопределение. Эти государства не поддерживают текст предложенной Декларации, поскольку он, по их мнению, нечеткий, невыполнимый, противоречивый и содержит серьезные недостатки. По заявлению постоянного представителя Новой Зеландии в ООН, положение Декларации применительно к правам коренных народов на самоопределение, как оно толкуется в Декларации представляет собой угрозу территориальной целостности и стабильности государств-членов ООН.

О каких положениях проекта Декларации идет речь? В этом отношении обращают внимание положения трех ее статей:

Статья 3. «Коренные народы имеют право на самоопределение. В силу этого права они свободно устанавливают свой политический статус и свободно обеспечивают свое экономическое, социальное и культурное развитие».

Статья 4. «Коренные народы при осуществлении их права на самоопределение имеют право на автономию или самоуправление в вопросах, относящихся к их внутренним и местным делам, а также путям и средствам финансирования их автономных функций».

Статья 26. «1. Коренные народы имеют право на земли, территории и ресурсы, которыми они традиционно владели, которые они традиционно занимали или иным образом использовали или приобретали.

2. Коренные народы имеют право иметь в собственности, использовать, разрабатывать или контролировать земли, территории и ресурсы, которыми они обладают в силу традиционного владения или другого традиционного занятия или использования, а также те, которые они приобрели иным образом.

3. Государства обеспечивают юридическое признание и защиту также земель, территорий и ресурсов. Такое признание осуществляется с должным уважением к обычаям, традициям и системам землевладения соответствующих коренных народов».

P.S. В декабре 2006 г. проект Декларации поступил в Третий комитет ГА ООН по инициативе делегации Перу, которая представила резолюцию об утверждении этой Декларации и передаче ее для принятия ГА ООН. Намибия предложила отложить рассмотрение этого вопроса, заявив что ряд положений проекта по-прежнему противоречат конституциям многих африканских стран, от имени которых она выступает. 29 декабря 2006 г. делегаты Третьего комитета решили (за — 82, против — 67, воздержались — 25) отложить рассмотрение Декларации ООН о правах коренных народов с целью провести дополнительные консультации с тем, чтобы завершить его рассмотрение до окончания 61-й сессии ГА ООН (сентябрь 2007 г.).

## **ПРАВА НЕГРАЖДАН В СОВРЕМЕННОМ МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ**

**М.В. Пожидаева**

аспирантка Института государства и права РАН

В 2006 г. отмечается 40-летняя годовщина принятия Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и Международного пакта о гражданских и политических правах с Дополнительным протоколом о рассмотрении индивидуальных жалоб.

Их принятие свидетельствовало о том, что международное сообщество разработало в договорном порядке важный комплекс принципов и норм, направленный на поощрение и защиту основных прав и свобод человека. Среди них нормы и принципы, относящиеся к регулированию прав неграждан.

Современное международное право относит к негражданам беженцев и лиц, ищущих убежище, иностранцев, рабочих — мигрантов, иммигрантов, национальные и этнические меньшинства. Неграждане — это, прежде всего лица, имеющие гражданство какого-либо государства, но находящиеся обычно постоянно или длительное время на территории другого государства.

Какое влияние Пакты о правах человека оказали на защиту прав неграждан, тем более что вопрос о соблюдении их прав становится особенно актуальным в связи с происходящими в последнее время нарушениями?

Так, Пакт об экономических, социальных и культурных правах устанавливает права, которые распространяются на всех, независимо от гражданства. Это право на труд (ст. 6); право каждого на справедливые и благоприятные условия труда (ст. 7); право каждого на создание профессиональных союзов (ст. 8); право каждого на социальное обеспечение (ст. 9); защита, помощь семье и детям без какой — либо дискриминации (ст. 10); право каждого на достаточ-

ный уровень жизни (ст. 11); право каждого на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья (ст. 12); право каждого на образование (ст. 13); право каждого на участие в культурной жизни (ст. 15). Пакт допускает лишь единственное исключение из этого общего правила. Согласно этому международному договору «развивающиеся страны могут с надлежащим учетом прав человека и своего народного хозяйства определять, в какой мере они будут гарантировать признаваемые в настоящем Пакте экономические права лицам, не являющиеся их гражданами» (п. 3 ст. 2).

Более значительные ограничения прав неграждан предусмотрены в Пакте о гражданских и политических правах. В силу естественного характера прав человека Пакт предоставляет каждому основные права и свободы, которые государства обязаны гарантировать каждому независимо от каких — либо обстоятельств (п. 1 ст. 2). Такой подход характерен и для ст. 4 Пакта, перечисляющая фундаментальные права. Это право на жизнь (ст. 6); право на достойное обращение (ст. 7); свобода от рабства (ст. 8); право не быть лишенным свободы из-за неспособности выполнить какое-либо договорное обязательство (ст. 11); свобода от применения законодательства *ex post facto* (ст. 15); право на признание правосубъектности (ст. 16) и право каждого на свободу мысли, совести и религии (ст. 18).

Предоставляя каждому человеку основные права и свободы, в том числе во время чрезвычайного положения, Пакт допускает ограничения в отношении пользования политическими правами. Статья 25 Пакта прямо предусматривает, что только «каждый гражданин» имеет право принимать участие «в ведении государственных дел», «голосовать и быть избранным», а также «допускаться в своей стране к государственной службе».

Определенные ограничения в свободе передвижения предусмотрены в ст. 12 Пакта. В п. 1 ст. 12 говорится о «праве на свободное передвижение и свободе выбора места жительства», которые предоставляются только тем лицам, которые «законно находятся на территории какого-либо государства». Также ограничения могут устанавливаться для различных категорий лиц, включая неграждан. Наконец, в п. 4 ст. 12 указывается, что «никто не может

быть произвольно лишен права на въезд в собственную страну». Комитет по правам человека дал широкое толкование понятия «своя собственная страна». Он указал, что въезжать в них могут и неграждане, проживающие в данном государстве и поддерживающие с ним связь на протяжении длительного времени.<sup>1</sup>

Следует проводить четкие различия между ограничением прав и дискриминацией. В международных договорах по правам человека это происходит не всегда. В них иногда взаимозамещенно употребляются понятия «различия» и «дискриминация». Такой подход не способствует ясному и четкому толкованию их отдельных положений. Более того, взаимозаменяемое употребление указанных понятий, которые не являются тождественными, создают определенную путаницу. Так, ст. 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах гарантирует, что права, провозглашенные в Пакте, будут «осуществляться без какой бы то ни было *дискриминации*» (discrimination), в то время как Международный пакт о гражданских и политических правах гарантирует права, признаваемые в Пакте, «без какого бы то ни было *различия*» (distinction). (Курсив автора).

Комитет по правам человека в своем замечании общего порядка относительно ст. 26 Международного пакта о правах человека, в котором изложен принцип недискриминации, особо подчеркнул, что равное пользование правами и свободами «вовсе не означает одинакового обращения в любом случае»<sup>2</sup>, и что «не всякое различие в обращении представляет собой дискриминацию при условии, что критерии такого различия являются разумными и объективными»<sup>3</sup>.

В общей рекомендации XXX, принятой Комитетом по ликвидации расовой дискриминации, отмечается, что «различия в обращении должны применяться только с законной целью и быть соразмерны с нею»<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Doc. E/CN4/Sub.2/2003/23/Add.1, para. 33.

<sup>2</sup> Doc. HRI/YEN/1/Rev 7, para. 8.

<sup>3</sup> Doc. HRI/YEN/1/Rev 7, para. 13.

<sup>4</sup> Doc. CERD/C/64/11.

Равенство не означает одинакового обращения. Ограничения прав не всегда ведут к дискриминации, не являются и противозаконными с точки зрения современного международного права предоставление определенных преимуществ отдельным категориям лиц.

Принятие особых мер в целях, например, обеспечения надлежащего развития определенных расовых и этнических групп или создания для женщин преимущественных условий, направленных на установление фактического равенства с мужчинами не может рассматриваться как дискриминация.

В литературе по международному праву такой комплекс мер, направленных на исправление положения определенной группы людей и достижения ими равенства с остальной частью населения рассматривается как позитивные действия, не имеющие дискриминационного характера. Используемый в этих целях некоторыми учеными термин «позитивная дискриминация» лишен логики и здравого смысла и не находит обоснования в существующих международных документах. Поэтому совершенно справедливо Подкомиссия по поощрению и защите прав человека назначила специального докладчика и поручила ему подготовить исследование «Концепция и практика позитивных действий»<sup>5</sup> (Резолюция 1998/5). Такие действия, как подчеркивается в докладе, носят специальный характер и направлены на улучшение положения определенных слоев общества и достижения ими равенства с остальной частью населения. Одной из форм позитивных действий являются особые права, направленные на то, чтобы, к примеру, меньшинства могли сохранить свои особенности и традиции, причем эти права так же важны для обеспечения равного обращения, как и для недискриминации. Процесс обретения меньшинствами особого статуса, который большинство рассматривает как естественный, может начаться лишь тогда, когда они будут иметь возможность пользоваться родным языком, управлять своими школами, принимать участие в политической и экономической жизни государства.

---

<sup>5</sup> Окончательный доклад Специального докладчика М. Боссайта «Предупреждение дискриминации. Концепция и практика позитивных действий» // Doc. E/CN4/Sub.2/2002/21, 17 June 2002.

Концепция позитивных действий или специальных мер обсуждалась еще в ходе разработки Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. Индия предлагала включить в текст ст. 2 положение о принятии специальных мер в социальной области и в сфере образования в интересах отсталых слоев общества<sup>6</sup>, однако по формальным основаниям это предложение, несмотря на поддержку ряда делегаций, было снято с рассмотрения<sup>7</sup>. Впоследствии концепция позитивных действий или принятия специальных мер получила признание и закрепление в целом ряде международных документов. В этой связи можно сослаться на замечание общего порядка № 18 «Недискриминация» Комитета по правам человека. В этом замечании подчеркивается, что «принцип равенства иногда требует, чтобы государства — участники предпринимали активные практические меры с целью сглаживания или устранения условий, которые влекут за собой или же поощряют осуществление дискриминации. Такие меры могут предполагать предоставление на какое-то время данной части населения некоего преференциального режима в конкретных областях по сравнению с остальной частью населения. Когда такие меры являются необходимыми для исправления фактической дискриминации, различие является законным»<sup>8</sup>.

Вместе с тем следует отметить, что как в Пакте о гражданских и политических правах, так и в Пакте об экономических, социальных и культурных правах нет никаких ссылок на правомерность каких-либо позитивных действий.

В этом отношении четкие положения содержатся в Международной Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации. В первой же статье Конвенции подчеркивается правомерность позитивных действий: «принятие особых мер, — говорится в этой статье, — с исключительной целью обеспечения надлежащего прогресса некоторых расовых или этнических групп или отдельных лиц, нуждающихся в защите, которая может оказаться необходимой для того, чтобы обеспечить таким группам или ли-

---

<sup>6</sup> Doc. UN A/C 3/SR. 1182, para.17.

<sup>7</sup> Doc. UN A/C 3/SR. 1183, para.12, 29.

<sup>8</sup> Doc. HRJ/YEN/1/Rev.7, p. 217 — 219.



цам равное использование или осуществление прав человека и основных свобод, не рассматривается как расовая дискриминация при условии, однако, что такие меры не имеют своим последствием сохранение особых прав для различных групп и что они не будут оставлены в силе по достижению тех целей, ради которых они были введены» (п. 4 ст. 1).

В последнее время наблюдается возросший интерес Европейского Суда по правам человека к проблеме дискриминации и недостаткам конвенционного механизма защиты прав человека. В связи с чем Комитет министров Совета Европы в 2000 г. открыл к подписанию государствами — участниками СЕ Протокол № 12 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, который содержит общее запрещение дискриминации. Значение Протокола заключается в том, что он поставил вне закона дискриминацию, которая раньше формально не запрещалась Конвенцией<sup>9</sup>. Судебная же практика пока сосредоточена на ст. 14 Конвенции, которая предусматривает запрещение дискриминации и гласит, что «пользование правами и свободами... обеспечивается без какой-либо дискриминации по признакам пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических и иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, имущественного положения, рождения или иным признакам».

Как уже отмечалось, современное международное право запрещает дискриминацию и обязывает государства предоставлять всем лицам, проживающим на их территории равные права. Допустимы только определенные ограничения, основанные на существующих международных соглашениях. Между тем, во многих странах все еще существует открытая и скрытая дискриминация, проводимая в отношении неграждан.

Всемирная конференция по борьбе против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости признала, что ксенофобия в отношении неграждан, особенно мигрантов, беженцев и лиц, ищущих убежища, является одним из

---

<sup>9</sup> Пояснительный доклад к Протоколу № 12 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод // Совет Европы и Россия. С. 33.

основных источников современного расизма, и что большинство нарушений прав человека в отношении этих лиц совершается именно в контексте дискриминационных, ксенофобных и расистских видов практики<sup>10</sup>. Многие из этих групп населения, проживая на территории того или иного государства всю свою жизнь, не могут получить гражданства. Учитывая широкое распространение во многих странах мира дискриминации в отношении неграждан, Комитет по ликвидации расовой дискриминации на своих шестьдесят четвертой и шестьдесят пятой сессиях в 2004 г. рассматривал вопрос о принятии общей рекомендации по дискриминации неграждан. Первая такая общая рекомендация была принята на сорок второй сессии Комитета в 1993 г. В ней специально подчеркивалось, что «п. 2 ст. 1 Конвенции не должен толковаться, как каким бы то ни было образом умаляющий права и свободы, признанные и закрепленные в других международных договорах, особенно во Всеобщей декларации прав человека, Международном Пакте об экономических, социальных и культурных правах и Международном Пакте о гражданских и политических правах»<sup>11</sup>. Общая рекомендация XXX «Дискриминация «неграждан», принятая Комитетом в 2004 г. в результате широкого обсуждения вопросов, относящихся к негражданам, является развернутым международным документом. В ней прежде всего подчеркивается обязанность государств-участников соблюдать основные права и свободы неграждан в соответствии со Всеобщей декларацией прав человека, Международным Пактом об экономических, социальных и культурных правах и Международным Пактом о гражданских и политических правах.

В этой связи особенно интересным представляется вывод Комитета о том, что «хотя некоторые из этих прав, такие, как право участвовать в выборах, голосовать и выставлять свою кандидатуру могут предоставляться только гражданам, права человека, в принципе, должны быть доступны всем лицам. Государства-участники обязаны гарантировать равенство между гражданами и негражданами в осуществление этих прав в той мере, в какой они признаны в соответствии с международным правом»<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Декларация и Программа действий ООН. Нью-Йорк, 2002.

<sup>11</sup> Там же. С. 308.

<sup>12</sup> Doc. CERD/C/64/Misc.11/Rev.3, 10 March 2004.

Комитет обязал государств-участников представлять в своих периодических докладах «полную информацию в отношении своего законодательства о негражданах и о его применении»<sup>13</sup>.

Особое внимание в общей рекомендации уделяется предоставление негражданам экономических, социальных и культурных прав. Комитет потребовал от государств устранить ограничения, препятствующие им пользоваться этими правами, особенно в области образования, занятости и здравоохранения. В этой части рекомендации речь идет практически о гарантировании негражданам наравне с гражданами всего комплекса социально-экономических и культурных прав, включая равное пользование правом на труд и работу, условия труда, пользование правом на надлежащее жилье, адекватный уровень физического и психического здоровья, культурную самобытность, сохранение и развитие культуры, доступа к среднему и высшему образованию.

Вопросы, относящиеся к защите прав лиц, не имеющих гражданства страны пребывания, широко обсуждаются в деятельности ООН и контрольных конвенционных органах по правам человека.

На сегодняшний момент в межгосударственных отношениях не существует универсальной надгосударственной власти с функцией контроля за выполнением государствами взятых на себя международных обязательств. В связи с этим в послевоенное время были учреждены международные конвенционные органы, которые могли осуществлять данную функцию. На основании целого ряда международных соглашений по правам человека и были созданы соответствующие комитеты, рассматривающие доклады государств о принятых ими мерах по претворению в жизнь прав, которые содержатся в соответствующих конвенциях, а также межгосударственные и индивидуальные жалобы о нарушении тех или иных прав. Как справедливо отметил профессор В.А. Карташкин: «Важнейшим достижением Пактов о правах человека и других международных соглашений в рассматриваемой области стало учреждение международного контрольного механизма по наблюдению за выполнением государствами взятых ими на себя обязательств»<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Там же.

<sup>14</sup> *Карташкин В.А.* Права человека в международном и внутригосударственном праве. М., 1995. С. 58.

Цель контрольного механизма состоит не в принуждении или применении санкций к государствам за невыполнение взятых на себя обязательств, а лишь в контроле за претворением в жизнь положений международных соглашений<sup>15</sup>.

Полномочия данных конвенционных органов ограничиваются только теми государствами, которые участвуют в соответствующей конвенции и действуют только в отношении тех прав, которые в ней регулируются. Их функции определяются также положениями самого договора.

Один из контрольных органов ООН по правам человека — Комитет по экономическим, социальным и культурным правам — в отличие от других договорных органов ООН, был учрежден не на основании положений Пакта об экономических, социальных и культурных правах, а по решению Экономического и Социального Совета, который в 1985 г., резолюцией 1985/17 создал на месте рабочей группы данный Комитет<sup>16</sup>.

Нужно отметить, что в полномочия этого органа не входит рассмотрение индивидуальных и межгосударственных сообщений. Естественно, отсутствие такой процедуры значительно затрудняет процесс развития Комитетом юридической базы на основе прецедентов и, таким образом, существенно сокращает шансы жертв нарушений Пакта на восстановление их прав в рамках международной процедуры<sup>17</sup>. Но, к счастью, в настоящее время существует проект факультативного протокола к Пакту, в котором решено «рассматривать сообщения от любых отдельных лиц или групп лиц, находящихся под его юрисдикцией...»<sup>18</sup>

Принятие такого Протокола будет способствовать и лучшей защите прав неграждан. Такая защита уже осуществляется и в рамках рассмотрения докладов Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам.

Так, например, этот Комитет после рассмотрения третьего периодического доклада, представленного Португалией был обеспоко-

---

<sup>15</sup> Там же. С. 59.

<sup>16</sup> Резолюция ЭКОСОС 1985/17.

<sup>17</sup> Document UN E/1997/22.

<sup>18</sup> Ibid. P. 73.

ен случаями нетерпимости и дискриминации в отношении таких представителей неграждан, как беженцы, лица, ищущие убежища и иммигранты. Комитет также отметил, что трудящиеся — мигранты не имеют доступа к курсам профессиональной ориентации и подготовки, право посещать которые имеют португальские трудящиеся<sup>19</sup>.

Комитет рекомендовал правительству Португалии активизировать усилия в деле формирования культуры терпимости и ликвидации всех форм расовой дискриминации в отношении беженцев, лиц, ищущих убежища, обратившихся с просьбой о предоставлении убежища и разрешить доступ трудящимся — мигрантам к курсам профессиональной ориентации и подготовки<sup>20</sup>.

Рассмотрев и обсудив в 2003 г. третий периодический доклад Люксембурга, Комитет, признавая, что в государстве-участнике в целом защищаются экономические, социальные и культурные права лиц, ищущих убежища, выразил обеспокоенность «по поводу значительного времени, требуемого для обработки ходатайств о предоставлении убежища»<sup>21</sup>. Комитет рекомендовал правительству Люксембурга принять эффективные меры для ускорения обработки ходатайств о предоставлении убежища, с тем, чтобы соответствующие лица могли пользоваться всеми правами, которыми их наделяет статус беженца<sup>22</sup>.

При рассмотрении четвертого периодического доклада Российской Федерации в 2003г. Комитет принял к сведению заявление делегации государства-участника о том, что любой бывший гражданин Советского Союза, живущий в России, без каких-либо затруднений может обменять свой старый советский паспорт на новый паспорт Российской Федерации. Однако Комитет обеспокоен сообщениями о том, что некоторым группам неграждан отказано в регистрации и признании гражданства<sup>23</sup>.

В связи с этим Комитет настоятельно призвал правительство РФ обеспечить, чтобы отсутствие регистрации местожительства и

---

<sup>19</sup> Document E/C.10/2003/12. 17 November 2003.

<sup>20</sup> Ibid. Para. 14.

<sup>21</sup> Document E/C.12/2003/14. 23 May 2003.

<sup>22</sup> Ibid. Para. 17.

<sup>23</sup> Document E/C.2.4/Add. 10. 28 November 2003.

других удостоверяющих личность документов не становились препятствием для осуществления экономических, социальных и культурных прав<sup>24</sup>.

Комитет рекомендовал государству принять эффективные меры для обеспечения того, чтобы ни один человек не был лишен своего юридического статуса и возможности осуществления прав в результате истечения 31 декабря 2003 г. срока действия советских паспортов<sup>25</sup>.

Вопросы, относящиеся к правам лиц, не имеющих гражданства страны пребывания были обсуждены и Комитетом по правам человека в 2003 г. во время своей очередной сессии при рассмотрении второго периодического доклада, предоставленного Эстонией<sup>26</sup>. Комитет с сожалением отметил, что данное государство не учло многие из предыдущих замечаний Комитета, и выразил обеспокоенность относительно большого числа лиц, постоянно проживающих в этой стране и не имеющих его гражданства. Было обращено внимание на причины, лежащие в основе данного факта и препятствующие процессу натурализации. Комитет подчеркнул обязанность государства-участника соблюдать права, закрепленные в Пакте, и рекомендовал Эстонии принять меры по сокращению числа лиц, не имеющих эстонского гражданства, уделяя особое внимание правам и интересам их детей. Также была особо отмечена важность проведения исследования в контексте социально-экономических последствий для Эстонии наличие большого числа лиц, не имеющих эстонского гражданства, и подчеркнул необходимость соблюдения ст. 24 и ст. 26 Пакта, закрепляющие право каждого ребенка на приобретение гражданства и равенство всех перед законом безо всякой дискриминации<sup>27</sup>.

Интересно отметить, что Комитет по правам человека был обеспокоен положением эстонского законодательства, запрещающим негражданам принимать участие в политических партиях. Ссылаясь на ст. 22 Пакта, которая закрепила право каждого на

---

<sup>24</sup> Ibid. Para. 12.

<sup>25</sup> Ibid. Para. 15.

<sup>26</sup> Document CCPR/CD/77/ETT, 3 April 2003.

<sup>27</sup> Ibid. Para. 14.

свободу ассоциации с другими, Комитет рекомендовал Эстонии устранить препятствия для вступления в члены политической партии неграждан<sup>28</sup>.

Таким образом, как следует из деятельности контрольных органов, учрежденных международными соглашениями по правам человека, относительно защиты прав неграждан, во многих странах мира все еще широко практикуется нарушение прав и свобод лиц, не имеющих гражданства той страны, в которой они проживают.

В то же время, учитывая широкий характер дискриминации, распространенной во многих странах мира в отношении неграждан, деятельность контрольных органов ООН должна принять более системный и целенаправленный характер.

Как уже отмечалось, современное международное право предоставляет гражданам и негражданам различный объем прав. Однако такое положение будет постепенно меняться. В эпоху глобализации неизбежно будет происходить сближение правовых систем различных стран мира, создание, в конечном счете, общеевропейского и мирового права. В этом процессе международное право будет играть решающую роль, а его принципы и нормы станут применяться ко всем людям на основе равенства и равноправия. Постепенно исчезнет и неравенство между гражданами и негражданами. Любое лицо, проживающее временно или постоянно на территории иностранного государства будет обладать всеми правами — как социально-экономическими и культурными, так гражданскими и политическими правами. Только тогда полностью воплотится идея, заложенная в ст. 1 Всеобщей декларации прав человека, о том, что «все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах». Но этот процесс не будет проходить стихийно. Для его ускорения уже сейчас следует приступить к разработке международной конвенции о правах неграждан, в которой необходимо четко закрепить права неграждан и предусмотреть пределы законных мер по дифференциации в обращении между ними и гражданами. Только путем принятия соответствующих международных мер можно обеспечить равенство всех людей, невзирая на любые обстоятельства, в том числе и независимо от принадлежности к гражданству.

---

<sup>28</sup> Ibid. Para. 16.

## НЕВЫСЫЛКА БЕЖЕНЦЕВ И СОГЛАШЕНИЯ О РЕАДМИССИИ

**Е.В. Киселева**

ассистент кафедры международного права РУДН

Ожидается, что до конца 2006 г. вступят в силу соглашения между Европейским Союзом и Российской Федерацией об облегчении визового режима и реадмиссии, парафированные 4 октября 2005 г. на Лондонском саммите России-ЕС и подписанные 25 мая 2006 г. на саммите в г. Сочи. Для России это будет уже второе соглашение о реадмиссии<sup>1</sup>.

Сущность соглашений о реадмиссии составляют взаимные обязательства сторон принять назад нелегальных мигрантов, т.е. собственных граждан, граждан третьих стран и лиц без гражданства, незаконно прибывших на территорию одной договаривающейся стороны или остающихся там без законных оснований, в случае если данные лица прибыли с территории другой договаривающейся стороны. Или, как это определено в ст. 1 Соглашения между РФ и ЕС о реадмиссии, «передача запрашивающим государством и принятие запрашиваемым государством лиц (граждан запрашиваемого государства, граждан третьих государств или лиц без гражданства), чей въезд, пребывание или проживание в запрашивающем государстве признаны незаконными в соответствии с положениями настоящего Соглашения»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Первое было подписано в 2003 г. с Литвой для урегулирования вопросов Калининградского транзита. См.: Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Литовской Республики о приеме и возврате лиц, незаконно находящихся на территории Российской Федерации и территории Литовской Республики республики (Соглашение о реадмиссии) // СЗ РФ. 2003. № 34. Ст. 3558.

<sup>2</sup> Проект Соглашения между Российской Федерацией и Европейским сообществом о реадмиссии // Постановление Правительства РФ от 7 марта 2006 г. № 121 О представлении Президенту Российской Федерации предложения о подписании Соглашения между Российской Федерацией и Европейским сообществом о реадмиссии, <[http://www.government.ru/data/news\\_text.html?he\\_id=103&news\\_id=20680](http://www.government.ru/data/news_text.html?he_id=103&news_id=20680)>, 14 марта 2006 г.



Соглашения о реадмиссии призваны снизить риски незаконной миграции путем установления упрощенных механизмов высылки для отдельных категорий лиц. При этом соглашения о реадмиссии ставят ряд вопросов, связанных с соблюдением прав человека и, в частности, прав такой уязвимой категории лиц, как беженцы.

Принцип невысылки (*non-refoulement*) в отношении беженцев является нормой обычного международного права. Он закреплен в ст. 33 Конвенции о статусе беженцев 1951 г., которая гласит, что «Договаривающиеся Государства не будут никоим образом высылать или возвращать беженцев в страны, где их жизни или свободе будет угрожать опасность вследствие их расы, религии, гражданства, принадлежности к определенной группе или политических убеждений». Обычный характер данной нормы подчеркивается как в решениях Европейского Суда по правам человека<sup>3</sup>, так и в работах ученых<sup>4</sup>. Принцип невысылки беженцев закреплен также в ч. 2 ст. 63 Конституции РФ 1993 г.

Конвенция о статусе беженцев 1951 г. запрещает наложение взысканий за незаконный въезд или незаконное пребывание на их территории беженцев, которые, прибыв непосредственно с территории, на которой им угрожала опасность, въезжают или находятся на территории этих государств без разрешения, при условии, что такие беженцы без промедления сами явятся к властям и представят удовлетворительные объяснения своего незаконного въезда или пребывания (ст. 31). Такого рода ситуации ограничивают право государств допускать или не допускать иностранцев на свою территорию<sup>5</sup>.

С другой стороны, Управлением Верховного комиссара по делам беженцев отмечается, что возврат лиц, которым было должным образом отказано в признании статуса беженца, является «важным условием обеспечения целостности системы убежища»<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> *Soering v. the United Kingdom*. Judgement of 7 July 1989. Series A. No. 161. P. 35. Para. 82.

<sup>4</sup> См., например: *Goodwin-Gill G.S. International Law and the Movement of People between States*. 1975. P. 141.

<sup>5</sup> Human rights committee. General comment No. 15. The position of aliens under the Covenant. HRI/GEN/Rev.6. Para. 5.

<sup>6</sup> Commission Green Paper on A Community Return Policy on Illegal Residents. UNHCR's Comments. Geneva, July 2002. Para. 2.

При этом под должным порядком отказа понимается рассмотрение заявления по существу в рамках справедливых процедур, в результате которого лицо признано не подпадающим под определение беженца в соответствии с Конвенцией о статусе беженцев 1951 г., а также не считается нуждающимся в международной защите по другим основаниям, вытекающим, например, из обязательств государств в области прав человека. В случае, если решение было принято на основании формальных критериев, каким является применение концепции «безопасного третьего государства», должная процедура будет считаться соблюденной при обеспечении рассмотрения заявления по существу в ином месте<sup>7</sup>.

Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев подчеркивается, что соглашения о реадмиссии должны применяться в отношении лиц, явно не нуждающихся ни в какой форме международной защиты<sup>8</sup>, в том числе защите по гуманитарным соображениям<sup>9</sup>.

В практике УВКБ принцип невысылки толкуется гораздо шире, чем он закреплен в Конвенции о статусе беженцев 1951 г. Несмотря на то, что Конвенция о статусе беженцев не содержит четкого положения относительно обязательства государства принимать беженцев, из обязательности запрета высылки следует должностное зарегистрировать ходатайство лица, ищущего убежища<sup>10</sup>. Такая регистрация, в свою очередь, автоматически порождает обязательство для государства предоставить этому лицу все процессуальные гарантии для обеспечения своего ходатайства.

Вопросам защиты прав беженцев уделяется внимание и в иных международно-правовых инструментах. Так, Декларация о территориальном убежище, принятая Генеральной Ассамблеей ООН в 1967 г., констатирует, что оценка оснований для предос-

---

<sup>7</sup> Fullerton M. Failing the Test: Germany Leads Europe in Dismantling Refugee protection // Texas International Law Journal. 2001. Spring. P. 251.

<sup>8</sup> Commission Green Paper on A Community Return Policy on Illegal Residents. UNHCR's Comments. Geneva, July 2002. Para. 7.

<sup>9</sup> Ibid. Para. 11.

<sup>10</sup> См.: Абашидзе А.Х. Российское законодательство и международные правила в сфере миграции // Миграция, права человека и экономическая безопасность в современной России: состояние, проблемы, эффективность защиты: Сборник статей / Под ред. В.М. Баранова. Н.-Новгород, 2004. С. 97.

тавления убежища лежит на предоставляющем это убежище государстве (п. 3 ст. 1) и допускает высылку лиц при наличии имеющих решающее значение соображений национальной безопасности этой страны или в целях защиты населения, как, например, в случае массового притока людей (п. 3 ст. 3).

На основе подобных положений международно-правовых актов Россия закрепила в своем законодательстве ограничительные положения. Например, по Закону РФ «О беженцах» 1993 г. (в редакции 2004 г.) положение о невысылке не распространяется на лиц, которые совершили тяжкие преступления не политического характера вне пределов РФ до того, как они были допущены на территорию РФ в качестве лица, ходатайствующего о признании беженцем. Данный закон также не распространяется на иностранных граждан и лиц без гражданства, покинувших государство своей гражданской принадлежности по экономическим причинам, либо вследствие голода, эпидемии или чрезвычайных ситуаций, природного и техногенного характера (ч. 2 ст. 2).

До тех пор, пока соглашения о реадмиссии не содержат дополнительных гарантий обеспечения уважения прав человека и прав беженцев, в частности, они ставят под угрозу институт убежища и фундаментальный принцип невысылки<sup>11</sup>. Однако некоторые исследователи, как например Брайан Горлик, отмечают, что проблемы соблюдения прав беженцев в контексте реализации соглашений о реадмиссии возникают лишь при злоупотреблении данными соглашениями, и этого можно было бы избежать повышением эффективности органов мониторинга<sup>12</sup>. Специальные правила *должны* применяться в отношении лиц, признанных беженцами. Беженцы могут быть высланы из

---

<sup>11</sup> U.S. Committee for Refugees, World Refugee survey 1995. P. 33.

<sup>12</sup> *Byrne R., Shacknove A.* The Safe Country Notion in European Asylum Law // Harvard Human Rights Journal. 1996. Spring. P. 318.

<sup>12</sup> См. например: *T.I. v. The United Kingdom* Decision on admissibility of 7 March 2000, R. V. Secretary of State for the Home Department, ex parte Adan, R. V. Secretary of State for the Home Department, ex parte Aitseguer. Judgements, House of Lords, 19 December 2000; *Gorlick B.* Refugee protection in troubled times: Reflections on institutional and legal developments at the crossroads. In Problems of protection: The UNHCR, refugees, and human rights / Edited by Steiner N., Gibney M., Loesher G. Routledge, New Yourk and London, 2003. P. 86.

страны только по серьезным соображениям национальной безопасности или публичного порядка<sup>13</sup>.

Европейский Суд по правам человека выводит принцип защиты беженцев из ст. 3 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод<sup>14</sup>.

Таким образом, можно сделать следующие выводы. Соглашения о реадмиссии не так давно появились среди средств борьбы с нелегальной миграцией, их эффективность еще не подтверждена практикой и статистическими данными. Однако приверженность государств этому новому инструменту дает основания полагать, что использование соглашений о реадмиссии будет лишь увеличиваться. Учитывая эту перспективу, необходимо добиваться того, чтобы данное соглашение находилось в гармоничном сочетании с прочими обязательствами государств, в первую очередь в области прав человека.

---

<sup>13</sup> Commission Green Paper on A Community Return Policy on Illegal Residents. UNHCR's Comments. Geneva, July 2002. Para. 8.

<sup>14</sup> *Whitney K.M.* Does the European Convention on Human Rights Protect Refugees from "Safe" Countries? // *Georgia Journal of International and Comparative Law*, spring 1997. P. 375.

## СООТНОШЕНИЕ КОМПЕТЕНЦИИ ЕС И ГОСУДАРСТВ-ЧЛЕНОВ ПО ВОПРОСАМ ИММИГРАЦИИ<sup>1</sup>

А.С. Голованов

аспирант кафедры административного и финансового права РУДН

В настоящее время в ЕС проживают около 20 миллионов иммигрантов, что составляет порядка 4% населения государств — членов ЕС [1, с. 5]. По данным Комиссии по народонаселению и развитию Экономического и Социального Совета ООН, в число 20 стран с наибольшим уровнем международных иммигрантов вошли такие страны ЕС, как Германия (10,1 млн. или 5,3 % населения), Франция (6,5 млн. или 3,4 %), Соединенное Королевство (5,4 млн. или 2,8 %), Испания (4,8 млн. или 2,5 %) и Италия (2,5 млн. или 1,3 %) [2, с. 6].

Иммиграционные потоки в ЕС состоят из четырех основных категорий [1, с. 5]: 1) иммиграция по гуманитарным основаниям (беженцы), 2) иммиграция по линии воссоединения семей, 3) иммиграция по экономическим основаниям и 4) нелегальная иммиграция.

Начало общеевропейского сотрудничества было положено Маастрихтским договором о Европейском союзе от 07 февраля 1992 г., который включил вопросы иммиграции в круг вопросов, представляющих для государств-членов общий интерес. Однако вопросы иммиграции принадлежали пока к сфере межгосударственного сотрудничества, а решения по этим вопросам принимались в Совете ЕС на основе единогласия.

Амстердамский договор от 02 октября 1997 г. и заседание Совета ЕС в Тампере 1999 г. впервые отнесли вопросы иммиграции к кругу вопросов общей политики, решения по которым должны

---

<sup>1</sup> По материалам доклада для проведения слушаний в Сенате Франции 08 июня 2005 года по европейской политике иммиграции, подготовленного сенатором М. Робером Дель Пичина. ([www.senat.fr](http://www.senat.fr))

приниматься на основе «метода сообществ». Амстердамский договор отнес к совместной компетенции ЕС и государств-членов вопросы иммиграции, виз, убежища и некоторые другие.

Ницкий договор от 26 февраля 2001 г., как и Амстердамский договор, предусматривают последовательное введение метода сообществ при принятии решений по вопросам иммиграции. Окончательным сроком введения метода сообществ было 1 мая 2004 г. Однако этот метод не введен в действие до настоящего времени.

Основу правового регулирования иммиграции в праве ЕС составляет Амстердамский договор. В соответствии с § 3 и 4 ст. 63 Амстердамского договора, к совместной компетенции Совета ЕС и государств-членов отнесено принятие мер в отношении иммиграционной политики по следующим вопросам:

- условия въезда и пребывания, а также положения о порядке выдачи государствами-членами виз и долгосрочных видов на жительство, включая вид на жительство с целью воссоединения семей,
- регулирование нелегальной иммиграции и незаконного пребывания, включая репатриацию нелегальных иммигрантов.

Совет ЕС также имеет право принимать меры, определяющие право выходцев из третьих стран (иммигрантов), пребывающих на законных основаниях на территории одного государства-члена, на иммиграцию в другое государство-член, а также условия, на которых они могут осуществить это право.

Надо отметить, что меры, принимаемые Советом ЕС на основании § 3 и 4 ст. 63 Амстердамского договора, не мешают государствам-членам принимать и вводить в действие положения в рамках национального права, совместимые с Амстердамским договором и с международными соглашениями государства-члена.

Правовое регулирование иммиграции на уровне ЕС имеет два аспекта: а) совместную компетенцию ЕС и государств-членов и б) метод принятия решений по вопросам, отнесенным к той или иной компетенции.

Ницкий договор 2001 г. предусматривает последовательное применение метода сообществ (*méthode communautaire*)<sup>2</sup> к вопро-

---

<sup>2</sup> Данное понятие используется в докладе, где автор раскрывает его содержание. С.Ю. Кашкин не использует специального термина, когда опи-

сам, затронутым в четвертой главе Договора (вопросы иммиграции, убежища и пограничного контроля). При применении этого метода Еврокомиссия располагает монополией в отношении законодательной инициативы, внесения проекта решения на рассмотрение в Совет ЕС, который принимает его совместным решением с Европарламентом, под контролем Суда Европейских сообществ.

Однако в полной мере метод сообществ пока не применяется. Амстердамский договор закрепил в п.2 § 2 ст. 67 переходное положение, которое дает право Совету ЕС единогласным решением, после предварительной консультации с Европарламентом, перейти к принятию решений методом сообществ по любому из вопросов, входящих в «первую опору»<sup>3</sup>, в т.ч. по вопросам иммиграции.

В настоящее время решения по *вопросам нелегальной иммиграции*<sup>4</sup>, *пограничного контроля на внутренних и внешних границах* ЕС частично принимаются на основе метода сообществ (Решение Совета ЕС от 22.12.2004, вст. в силу с 01.01.2005). Вопросы легальной иммиграции решаются единогласным решением Совета ЕС, при условии простой консультации с Европарламентом.

---

сывает варианты принятия решений Советом ЕС, а упоминает лишь о единогласном голосовании и о простом и квалифицированном большинстве [3, с. 243-248]

<sup>3</sup> Маастрихтский договор включил в «первую опору» Европейские сообщества, сохранившиеся после создания Европейского союза: Европейское сообщество и Европейское сообщество по атомной энергии.

<sup>4</sup> Проект всеобъемлющего плана действий по борьбе с нелегальной иммиграцией и торговлей людьми в ЕС [OJ C 142 of 14.06.2002] наметил семь сфер для сотрудничества: визовая политика, информационный обмен данными, политики реадмиссии и выдворения, управление границами, меры по контролю за иммигрантами до достижения ими границ (pre-frontier measures), Европол и санкции за нарушение установленных требований.

Решением Совета ЕС 2005/267/ЕС от 16 марта 2005 была создана Интернет-система по обмену данными и координации деятельности государств членов службы по управлению миграцией [OJ L 83 of 01.04.2005]. См.: [www.european-migration-network.org](http://www.european-migration-network.org); Зеленая книга Еврокомиссии о будущем European Migration Network [COM(2005)606 final — Не опубликована в Official Journal].

Опасения государств-членов связаны с тем, что введение принятия решений Советом ЕС на основе метода сообщества и отказ от принципа единогласия означают лишение государств — членов ЕС права вето.

Надо отметить, что отмена внутреннего пограничного контроля с новыми государствами-членами также требует единогласного решения Совета ЕС и консультации с Европарламентом. Это решение будут принимать только страны, входящие в Шенгенские соглашения.

В настоящее время правовое регулирование иммиграции на уровне ЕС включает в себя несколько самостоятельных вопросов: убежища, визовой политики, введения биометрических данных в национальные паспорта и визы, легальной иммиграции, борьбы с нелегальной иммиграцией, возвращения иммигрантов, пограничного контроля на внутренних и внешних границах ЕС.

*Правовое регулирование института беженцев*<sup>5</sup> включает в себя правовой статус беженца<sup>6</sup>, правовой статус лица, пользующегося дополнительной защитой, условия получения этих правовых статусов, злоупотребление правовым статусом беженца (прибытие экономических иммигрантов под видом беженцев), сотрудничество государств — членов<sup>7</sup> ЕС и инициативы ЕС по этим вопросам, проекты создания общеевропейской системы убежища.

---

5 Подробнее см. Сообщение Еврокомиссии для Совета ЕС и Европарламента: «По направлению к более доступной, справедливой и управляемой системе убежища» [COM(2003) 315 final — Не опубликовано в Official Journal].

<sup>6</sup> Директива Совета ЕС 2004/83/ЕС от 29.04.2004 о минимальных стандартах квалификации лица как беженца и содержания правового статуса беженца в применении к гражданам третьих стран или лицам без гражданства, либо как лица, которое нуждается в дополнительной международной защите и содержание предоставляемой защиты [OJ L 304 от 30.09.2004].

<sup>7</sup> Распределение финансового бремени приема беженцев между государствами членами регулируется двумя документами: а) Резолюцией Совета ЕС 95/С 262/01 от 25.09.1995 о распределении бремени приема и размещения перемещенных лиц на временной основе; б) Решением Совета ЕС



Введение принятие решения в Совете на основе большинства голосов предусмотрено после принятия пяти нормативных актов, регулирующих правовой статус беженца. В настоящее время в ЕС приняты все пять нормативных актов, регулирующих следующие вопросы:

- четкую систему определения государства — члена ЕС, ответственного за принятие просьбы о предоставлении убежища<sup>8</sup>;
- минимальные нормативы приема лиц, обратившихся с просьбой о предоставлении убежища<sup>9</sup>;
- общее определение статуса беженца и лица, имеющего право на дополнительную защиту<sup>10</sup>;
- механизм временной защиты перед лицом временного интенсивного притока перемещенных лиц<sup>11</sup>;
- процедуру предоставления убежища<sup>12</sup>.

Главным недостатком в правовом регулировании называют слабый уровень гармонизации национального законодательства [1, с. 17], что приводит к вторичному перемещению беженцев в Европе, т.к. разные государства-члены по-разному определяют право

---

96/198/JAI от 04.03.1996 об экстренной процедуре приема и размещения перемещенных лиц на временной основе.

<sup>8</sup> Регламент Совета ЕС № 343/2003 от 18.02.2003 о создании механизма определения государства члена, ответственного за рассмотрение просьбы о предоставлении убежища, поданной на территории одного из государств членом гражданином третьего государства [OJ L 50 от 25.02.2003].

<sup>9</sup> Директива Совета ЕС 2003/9/ЕС от 27.01.2003 о минимальных стандартах по приему лиц, обратившихся с просьбой о предоставлении убежища [OJ L 50 от 06.02.2003].

<sup>10</sup> Директива Совета ЕС 2005/85/ЕС от 01.12.2005 о минимальных требованиях к процедуре предоставления и лишения статуса беженца в государстве члене [OJ 2005 L 326/13].

<sup>11</sup> Директива Совета ЕС 2001/55/ЕС от 20.07.2001 о минимальных стандартах для временной защиты в случае массового притока перемещенных лиц и мерах, стимулирующих достижение равновесия в усилиях государств членов в приеме таких лиц и распределении бремени такого приема [OJ L 212 от 07.08.2001].

<sup>12</sup> Резолюция Совета ЕС от 20.06.1995 о минимальных гарантиях при предоставлении убежища [OJ C 274 от 19.09.1996].

беженцев на доступ к рынку труда<sup>13</sup>. Это дает повод экономическим иммигрантам злоупотреблять статусом беженца. В качестве решения этой проблемы предлагается ввести общеевропейскую систему убежища и провести гармонизация национального законодательства по этому вопросу.

Развитие правового регулирования статуса беженца также проявляется в создании системы «Eurodac»<sup>14</sup>, представляющей собой базу данных отпечатков пальцев нелегальных иммигрантов и беженцев.

Сложная процедура подачи заявления о предоставлении убежища в государстве-члене вынуждает потенциальных беженцев нелегально пребывать в ЕС. Для упрощения процедуры приема заявлений о предоставлении статуса беженца Еврокомиссия предложила принимать такие заявления не только в государствах-членах, но и за пределами ЕС<sup>15</sup>.

Государства члены приняли ряд документов, посвященных совместно финансируемому приему и размещению беженцев<sup>16</sup>. Решением Совета ЕС<sup>17</sup> от 28.09.2000 был создан Европейский фонд для беженцев сроком на пять лет. В 2004 г. работа фонда была продлена до 2010 г.<sup>18</sup>

---

<sup>13</sup> Директива Совета ЕС от 27.01.2003.

<sup>14</sup> Регламент Совета ЕС № 2725/2000 от 11.12.2000 о создании системы «Евродак» для сопоставления отпечатков пальцев в целях эффективного применения Дублинской конвенции [OJ L 316 от 15.12.2000].

<sup>15</sup> Сообщение Еврокомиссии Совету ЕС и Европарламенту от 04.06.2004 об урегулировании въезда в ЕС лиц, нуждающихся в международной защите, и об увеличении возможностей для защиты в регионах происхождения: «Расширяя доступ к сложному решению» [COM(2004)410 final — Не опубликовано в Official Journal].

<sup>16</sup> Резолюция Совета ЕС 95/С 262/01 от 25.09.1995 о распределении бремени приема и размещения перемещенных лиц на временной основе [OJ C 262 от 07.10.1995]; Решение Совета ЕС 96/198/JAI от 04.03.1996 об экстренной процедуре приема и размещения перемещенных лиц на временной основе [OJ L 63 от 13.03.1996].

<sup>17</sup> Решение Совета ЕС 2000/596/ЕС от 28.09.2000 о создании европейского фонда для беженцев [OJ L 252 от 06.10.2000].

<sup>18</sup> Решение Совета ЕС от 02.12.2004 о создании европейского фонда для беженцев на период с 2005 по 2010 [OJ L 381 от 28.12.2004].

Разработан проект региональных программ по защите беженцев<sup>19</sup>. В рамках региональных программ усиливаются возможности защиты беженцев как в принимающей стране, так и в странах происхождения и транзита. В качестве мер по защите беженцев предусмотрены возвращение, интеграция или переселение беженцев в третьи страны.

В отношении визовой политики ключевую роль играет подписание Шенгенских соглашений<sup>20</sup>. Шенгенские соглашения были инкорпорированы в европейское право Протоколом к Амстердамскому договору «О включении Шенгенских соглашений в рамки Европейского Союза», вступившим в силу с 01.05.1999. В ряду Шенгенских достижений надо отметить следующие:

- отмена пограничных проверок на внутренних границах и введение пограничного контроля на внешних границах;
- единообразные правила пересечения внешних границ и единообразные процедуры пограничных проверок;
- создание в аэропортах для лиц, путешествующих в пределах шенгенского пространства зон, отдельных от потока лиц, прибывающих из стран, не принадлежащих к шенгенской зоне;
- гармонизация правил, определяющих условия въезда и выдачи краткосрочных виз<sup>21</sup>;
- координация работы администрации по пограничному надзору (связь офицеров и гармонизация инструкций и подготовки персонала);
- определение роли перевозчиков в целях борьбы с нелегальной иммиграцией;

---

<sup>19</sup> Сообщение Еврокомиссии от 01.09.2005 для Совета ЕС и Европарламента о региональных программах по защите (беженцев) [COM(2005) 388 final — Не опубликовано в Official Journal].

<sup>20</sup> Соглашение о постепенной отмене проверок на общих границах, заключенное 14.06.1985 Бельгией, Голландией, Люксембургом, Францией и Германией в Шенгене; Конвенция о реализации Шенгенского соглашения, подписанная 14.06.1990 Бельгией, Голландией, Люксембургом, Францией и Германией в Шенгене.

<sup>21</sup> Регламент Совета ЕС № 1683/95 от 29.05.1995 об утверждении единого формата виз [OJ L 164 от 14.07.1995].

- требование от всех граждан стран, не входящих в ЕС, передвигающихся из одной страны в другую (в рамках шенгенской зоны), подавать декларацию;
- выработка правил для лиц, ищущих убежища (Дублинская конвенция, замененная в 2003 г. на Регламент Совета ЕС<sup>22</sup> Дублин II);
- предоставление национальной полиции стран участниц права осуществления трансграничного наблюдения и права преследования по горячим следам на территории государств членов Шенгенского соглашения;
- усиление правового сотрудничества путем акселерации работы системы экстрадиции и акселерации обмена данными по вынесенным уголовным приговорам;
- создание шенгенской информационной системы (SIS)<sup>23</sup> и шенгенской информационной системы второго поколения (SIS II)<sup>24</sup>;
- принятие списка стран, с которыми установлен визовый режим, и списка стран, с которыми установлен безвизовый режим<sup>25</sup>;

---

<sup>22</sup> Регламент Совета ЕС № 343/2003 от 18.02.2003, устанавливающий критерии и механизмы определения государства-члена, ответственного за принятие к рассмотрению заявления о предоставлении убежища, поданного в одном из государств-членов гражданином третьего государства [OJ L 50 от 25.02.2003].

<sup>23</sup> Регламент Совета ЕС № 871/2004 от 29.04.2004 о внедрении новых функций в шенгенскую информационную систему, в том числе и для борьбы с терроризмом [OJ L 162 от 30.04.2004]; Решение Совета ЕС № 2005/211/JHA о внедрении новых функций в шенгенскую информационную систему, в том числе и для борьбы с терроризмом [OJ L 68 от 15.03.2005].

<sup>24</sup> Регламент Совета ЕС № 242/2001 о развитии шенгенской информационной системы второго поколения (SIS II) на основании ст. 66 Договора об учреждении Европейских сообществ [OJ L 328 от 13.12.2001]; Решение Совета ЕС № 2001/866/JHA о развитии шенгенской информационной системы второго поколения (SIS II) на основании ст. 30 (1), 31 и 34 Договора об учреждении ЕС [OJ L 328 от 13.12.2001]. См. также: Сообщение Еврокомиссии Совету ЕС и Европарламенту от 11.12.2003 о развитии шенгенской информационной системы второго поколения и о возможности её взаимодействия с разрабатываемой визовой информационной системой (VIS) [COM(2003) 771 final — не опубликовано в Official Journal].

- принятие общей консульской инструкции<sup>26</sup>.

В отношении введения биометрических данных в национальные паспорта граждан государств — членов ЕС предусмотрено, что в 2006 г. в паспортах граждан стран участников будут введены цифровые фотографии, а до 2008 г. — отпечатки пальцев<sup>27</sup>. Введение биометрических данных в визы и виды на жительство выходцев из третьих стран (иммигрантов) пока только обсуждается. Существует проект Регламента, однако он пока не может быть принят из-за технических сложностей реализации поставленной задачи.

Правовое регулирование легальной иммиграции разделено на два блока вопросов: иммиграция граждан стран членов ЕС<sup>28</sup> и иммиграция граждан третьих стран<sup>29</sup>.

---

<sup>25</sup> Регламент Совета ЕС № 574/1999 от 12.03.1999, определяющий третьи страны, граждане которых обязаны иметь визу при пересечении внешней границы государства члена [OJ L 072 от 18.03.1999]; Регламент Совета ЕС № 539/2001 от 15.03.2001, перечисляющий третьи страны, граждане которых обязаны иметь визу для пересечения внешней границы, а также третьи страны, граждане которых освобождены от выполнения этого требования [OJ L 081 от 21.03.2001]; Регламент Совета ЕС № 851/2005 от 02.06.2005 о внесении изменений в Регламент Совета ЕС № 539/2001, перечисляющий третьи страны, граждане которых обязаны иметь визу для пересечения внешней границы, а также третьи страны, граждане которых освобождены от выполнения этого требования на основании принципа взаимности [OJ L 141 от 04.06.2005].

<sup>26</sup> Общая консульская инструкция по выдаче виз для дипломатических миссий и для консульских учреждений [OJ C 313 от 16.12.2002].

<sup>27</sup> Регламент Совета ЕС № 2252/2004 от 13.12.2004 о стандартах введения биометрических данных в паспорта и проездные документы, выданные государствами участниками, в целях обеспечения безопасности [OJ L 385 от 29.12.2004].

<sup>28</sup> Регламент Совета (ЕЭС) № 1612/68 от 15.10.1968 о свободном перемещении работников внутри Сообщества [OJ 1968 Special edition (II)]; Директива Совета ЕС 2004/38/ЕС от 29.04.2004 о праве граждан Союза и членов их семей на свободное проживание и выбор места жительства на территории государств-членов [OJ 2004 L 158/77].

<sup>29</sup> Директива Совета ЕС 2003/109/ЕС от 25.11.2003 о статусе граждан третьих стран, проживающих на долгосрочной основе [OJ 2004 L 16/44].

Иммигранты, прибывшие из третьих стран на длительный срок, имеют право на передвижение между государствами-членами. Отдельные документы регулируют правовой статус иностранных студентов<sup>30</sup> и зарубежных исследователей<sup>31</sup>.

В качестве одной из трех приоритетных целей на заседании Совета ЕС в Тампере в 1999 г. была названа борьба с нелегальной иммиграцией<sup>32</sup>. Советы ЕС в Севилье в 2002 г. и в Фессалониках в 2003 г. вновь подтвердили приоритет поставленной задачи.

Вопросы иммиграции в страны — члены ЕС остаются актуальными. Подтверждением тому служит принятие в 2002 году Программы административного сотрудничества по вопросам внешних границ, виз, убежища и иммиграции (ARGO)<sup>33</sup>. По ре-

---

Директива Совета ЕС 2003/86/ЕС от 22.09.2003 о праве на семейное воссоединение [OJ 2003 L 251/12].

<sup>30</sup> Директива Совета ЕС 93/96/ЕЕС от 29.10.1993 о праве на проживание студентов [OJ L 317 от 18.12.1993].

<sup>31</sup> Директива Совета ЕС 2005/71/ЕС от 12.10.2005 об особой процедуре приглашения граждан третьих стран в целях проведения научных исследований [OJ L 289 от 03.11.2005]; Рекомендации Европарламента и Совета ЕС от 28.09.2005 об упрощении выдачи государствами-членами единых краткосрочных виз для ученых из третьих стран, путешествующих в пределах Европейского сообщества для сбора материала [OJ L 289 от 03.11.2005]; Рекомендации Совета ЕС от 12.10.2005 об упрощении приглашения граждан третьих стран с целью сбора научного материала [OJ L 289 от 03.11.2005].

<sup>32</sup> Шенгенские достижения. Решение Исполнительного комитета от 27.10.1998 о принятии мер по борьбе с нелегальной иммиграцией (SCH/Comex (98) 37 def. 2) [OJ L 239 от 22.09.2000]; Решение Совета ЕС 96/749/ЈНА от 16.12.1996 о мониторинге имплементации инструментов, принятых Советом ЕС в отношении нелегальной иммиграции, реадмиссии, незаконного найма на работу граждан третьих стран и сотрудничества по имплементации решений о выдворении [OJ L 342 от 31.12.1996]; Рекомендации Совета ЕС от 27.09.1996 о борьбе с нелегальной иммиграцией граждан третьих стран [OJ C 304 от 14.10.1996]; Рекомендации Совета ЕС от 22.12.1995 о гармонизации мер по борьбе с нелегальной иммиграцией и нелегальной занятостью и об улучшении соответствующих мер контроля [OJ C 5 от 10.01.1996].

<sup>33</sup> Решение Совета ЕС 2002/463/ЕС от 13.06.2002 о принятии программы действий административного сотрудничества по вопросам внешних границ, виз, убежища и иммиграции (ARGO программа) [OJ L 161 от 19.06.2002].

зультатам Совета ЕС, состоявшегося в Гааге 4-5 ноября 2004 г., была принята Гагская программа действий в сфере свободы, безопасности и правосудия, определяющая приоритетные направления развития на следующие пять лет<sup>34</sup>.

### Источники

1. *Del Picchia, Robert M.* Rapport d'information, fait au nom de la délégation pour l'Union européenne sur la politique européenne d'immigration, 2005 / [www.senat.fr](http://www.senat.fr)

2. Мониторинг мирового населения, посвященный международной миграции и развитию. Комиссия по народонаселению и развитию Экономического и Социального Совета ООН // E/CN.9/2006/3.

3. Право европейского сообщества: Учебник / Под ред. С.Ю. Кашкина, М., 2002.

4. Введение в право Европейского Союза: Учеб. пособие / Под ред. С.Ю. Кашкина М., 2005.

5. *Лафутский В.И.* Миграционное право Европейского Союза // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2005. № 1 С. 37-50.

6. Activities of European Union. Summaries of the legislation // [http://europa.eu.int/scadplus/scad\\_en.htm](http://europa.eu.int/scadplus/scad_en.htm)

7. *Кашкин С.Ю., Четвериков А.О.* Шенгенские соглашения. М., 2000.

8. Directory of Community legislation in force (as at 01.05.2006). Area of Freedom, Security and Justice // <http://eur-lex.europa.eu/en/repert/19.htm>

---

<sup>34</sup> Сообщение Еврокомиссии и Европарламента. Гагская программа — Десять приоритетов на следующие пять лет. Обновление европейского сотрудничества по вопросам свободы, безопасности и правосудия [COM (2005) 184 final — Не опубликовано в Official Journal].

# ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ ТОРГОВЛИ ЛЮДЬМИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (ОПЫТ РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ)

К.А. Бойченко

аспирант юридического факультета  
Петрозаводский государственный университет

## 1. Постановка проблемы.

По данным международных экспертов, каждый год в руки торговцев живым товаром попадает до 2 млн. человек. Из них примерно 80% — женщины и девочки, а до 50% — несовершеннолетние. По оценкам ООН, ныне в мире насчитывается до 27 млн. человек, находящихся в рабстве. По данным экспертов Совета по международным исследованиям, в странах Центральной и Восточной Европы ежегодно не возвращаются на родину около 200 000 человек, большая часть которых — женщины и несовершеннолетние девушки, которых вывозят за рубеж с целью сексуальной эксплуатации, и в меньшей степени — с целью принудительного труда. Примерно в 90% случаев именно женщины и дети являются предметом купли-продажи<sup>1</sup>.

Количество жертв, продаваемых во все формы рабства ежегодно во всем мире, по разным оценкам, составляет от 800 000 (Госдепартамент США) до 4 000 000 человек (ООН). Практически каждая страна вовлечена в сеть торговли людьми<sup>2</sup>. Доходы от торговли людьми очень велики. По подсчетам ООН, ежегодно торговля людьми приносит 5-7 миллиардов долл. США прибыли<sup>3</sup>. Фе-

---

<sup>1</sup> См.: *Завадская Л.* Заговор молчания или кризис прав человека? // *We/Мы.* 2002. №18. С. 8.

<sup>2</sup> См.: *Протокол совместных действий государственных органов и неправительственных организаций Российской Федерации по борьбе с торговлей женщинами и детьми.* М., 2004.

<sup>3</sup> См.: *Guide to the New UN Trafficking Protocol // Article Premier, МААР, CATW / European Women's Lobby.* AFEM. P. 1.



деральное бюро расследований США пришло к выводу, что международная работорговля ежегодно приносит до 9,5 млрд. долл. прибыли. Причем рабы есть практически во всех странах.

По данным ООН и ЮНИСЕФ на 2006 г. Россия — лидер по торговле живым товаром. «Миллионы детей выброшены на улицу, сотни тысяч женщин вовлечены в занятие проституцией, четверть мигрантов превращены в строительных рабов» — так видят проблему торговли людьми в России ООН и ЮНИСЕФ. Российские власти не разделяют точку зрения зарубежных наблюдателей. Рабами, то есть людьми, которые подвергаются любым формам эксплуатации, связанным с мошенничеством, обманом, насилием и злоупотреблением властью, становятся самые уязвимые категории людей: женщины, а также иммигранты и дети<sup>4</sup>.

Специфика данного международного преступления состоит в том, что оно является транснациональным, предупреждение которого возможно только при изучении истории развития и современного положения данного феномена в правовом поле. В настоящей статье мы приводим уголовное законодательство России в области предотвращения торговли людьми, а также практический опыт Республики Карелия<sup>5</sup>.

К сожалению, в рамках одной статьи не представляется возможным рассмотреть законодательство всех стран, входящих в Европейский Союз. Мы остановились на тех странах, законодательство и опыт которых, представляются наиболее важными и интересными.

В материале делается акцент на особенностях Республики Карелия как приграничного субъекта Российской Федерации и опыте Карельских неправительственных организаций (НПО) и правоохранительных органов по предотвращению торговли людьми.

## **2. Правовая база по предотвращению торговли людьми в РФ**

Торговля людьми как часть международной организованной преступности составляет одну из наиболее серьезных и злобо-

---

<sup>4</sup> См.: Россия — лидер по торговле живым товаром, считают ООН и ЮНИСЕФ. Режим доступа: <http://www.owl.ru/content/news/vestnik-2006/p59151.shtml>

<sup>5</sup> См.: *Бойченко Л.Д.* Проблемы насилия и трафика: возникновение и предупреждение. Петрозаводск, 2004. С. 13.

дневных проблем, которая в полной мере, к сожалению, актуальна сегодня и для России. Все большее число российских граждан становится жертвами этих циничных преступлений, причем в первую очередь это женщины и дети.

Точно определить масштаб торговли людьми в Российской Федерации очень трудно, так как торговля людьми носит скрытый характер, но даже некоторые факты свидетельствуют о том, что эта проблема в РФ достигла национального уровня.

Большинство стран рассматриваются как страны происхождения, страны назначения (принимающие страны) и/или страны транзита жертв торговли людьми. Россия, в основном, является страной происхождения, но также в немалой степени страной транзита, назначения и страной с внутренней торговлей людьми из сельских районов в городские.

Как страна происхождения, Россия является государством, из которого женщины и дети вывозятся в большинство стран мира. Большое количество этих жертв продаются в Бельгию, Испанию, Германию, Нидерланды, Скандинавские страны, Балканские страны (Турция, Болгария, Греция, Македония), на Ближний Восток (Израиль, Египет, Объединенные Арабские Эмираты), в Азию (Южная Корея и Япония), США и Канаду<sup>6</sup>.

В России действует целый ряд ратифицированных нормативно-правовых актов, заключенных в рамках международных организаций ООН, Совета Европы и ОБСЕ, касающихся проблемы торговли людьми: Конвенция относительно рабства (1953); Всеобщая декларация прав человека (1948); Конвенция по борьбе с торговлей людьми и эксплуатацией проституции третьими лицами (1949); Дополнительная Конвенция об упразднении рабства, работорговли и институтов и обычаев, сходных с рабством (1956); Международный Пакт о гражданских и политических правах (1966); Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (1979); Декларация основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотреблений властью (1985); Конвен-

---

<sup>6</sup> См.: Протокол совместных действий государственных органов и неправительственных организаций Российской Федерации по борьбе с торговлей женщинами и детьми. М., 2004.

ция о правах ребенка (1989); Венская декларация и программа действий (1993); Декларация об искоренении насилия в отношении женщин (1993); Пекинская платформа действий (1995); Декларация о преступности и общественной опасности (1996); Международное сотрудничество в борьбе с транснациональной преступностью (2000); Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций; Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности (2000); Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий Конвенцию против транснациональной организованной преступности (2000); Рекомендуемые принципы по вопросу о правах человека и торговли людьми (2002); Конвенция о защите прав человека и основных свобод (1950); Рекомендация №R(91)11 Комитета министров Совета Европы государствам-членам относительно эксплуатации секса в целях наживы, порнографии, проституции, торговли детьми и несовершеннолетними (1991); Коллективная стратегия ЕС по отношению к России (1999); Стратегия развития отношений РФ с ЕС на среднесрочную перспективу, 2000-2010 (1999); Рекомендация №R(2000)11 Комитета министров Совета Европы государствам-членам относительно торговли людьми в целях сексуальной эксплуатации (2000); Совместное заявление Президента РФ В.В. Путина, Председателя Европейского Совета Й. Персона (при содействии Генерального Секретаря совета ЕС — Высокого представителя по общей внешней политике и политике в области безопасности ЕС Х. Соланы) и тогда еще Председателя Комиссии Европейских Сообществ Р. Проди (Москва, 17 мая 2001 г.); Документ Московского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ (Москва, 3 октября 1991 г.); Решение Совета министров ОБСЕ об активизации усилий по борьбе с торговлей людьми (2000); Решение №557 Постоянного Совета ОБСЕ о плане действий ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми (2003); Конвенция Международной организации труда относительно принудительного и обязательного труда (1930); Конвенция Международной организации труда об охране заработной платы (1949); Конвенция Международной организации труда об упразднении принудительного труда (1957); Конвенция

Международной организации труда о запрещении и немедленных мерах по искоренению наихудших форм детского труда (1999).

Помимо перечисленных международных актов в Российской Федерации действует ряд двусторонних документов со странами Европейского Союза: Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Королевства Испания о сотрудничестве в области борьбы с преступностью (Москва, 17 мая 1999 г.); Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Королевства Бельгия о сотрудничестве в области борьбы с преступностью (Москва, 20 декабря 2000 г.); Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Словении о сотрудничестве в области борьбы с организованной преступностью, незаконным оборотом наркотиков, терроризмом и иными видами преступления (Москва, 15 мая 2001 г.); Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Греческой Республики о сотрудничестве Министерства внутренних дел Российской Федерации и Министерства общественного порядка Греческой Республики в области борьбы с преступностью (Афины, 6 декабря 2001 г.); Соглашение о сотрудничестве между Министерством внутренних дел Российской Федерации и Министерством внутренних дел Словацкой Республики (Москва, 29 мая 1994 г.).

В декабре 2003 г. по инициативе президента РФ В.В. Путина были внесены и приняты законодательные поправки к Уголовному кодексу РФ, объявляющие вне закона торговлю людьми и принудительное использование рабочей силы и расширяющие пределы ответственности за правонарушения, связанные с проституцией, когда злоупотребление официальной должностью выступает в качествеотягчающего обстоятельства<sup>7</sup>.

Новые статьи Уголовного кодекса Российской Федерации: 127-1 «Торговля людьми», 127-2 «Использование рабского труда».

---

<sup>7</sup> См.: О внесении поправок в Уголовный кодекс Российской Федерации, ужесточающих наказание за торговлю людьми и использование рабского труда. Владивостокский центр исследования организованной преступности при Юридическом институте ДВГУ: [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://crime.vl.ru/docs/stats/stat\\_76.htm](http://crime.vl.ru/docs/stats/stat_76.htm)

Также изменения претерпели следующие статьи Уголовного кодекса: ст. 133 «Понуждения к действиям сексуального характера», ст. 134 «Половое сношение и иные действия сексуального характера с лицом, не достигшим шестнадцатилетнего возраста», ст. 135 «Развратные действия», ст. 151 «Вовлечение несовершеннолетнего в совершение антиобщественных действий», ст. 173 «Лжепредпринимательство», ст. 174 «Легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенных другими лицами незаконным путем», ст. 240 «Вовлечение в занятие проституцией», ст. 241 «Организация занятия проституцией», ст. 242.1 «Изготовление и оборот материалов или предметов с порнографическими изображениями несовершеннолетних», ст. 210 «Организация преступного сообщества (преступной организации)», ст. 290 «Получение взятки», ст. 291 «Дача взятки», ст. 322 «Незаконное пересечение Государственной границы Российской Федерации», ст. 324 «Приобретение или сбыт официальных документов и государственных наград», ст. 325 «Похищение или повреждение документов, штампов, печатей либо похищение марок акцизного сбора, специальных марок или знаков соответствия», ст. 327 «Подделка, изготовление или сбыт поддельных документов, государственных наград, штампов, печатей, бланков», ст. 327.1 «Изготовление, сбыт поддельных марок акцизного сбора, специальных марок или знаков соответствия либо их использование». Данные изменения были введены в Уголовный кодекс РФ федеральным законом от 8 декабря 2003 года<sup>8</sup>. В Кодексе об административных правонарушениях существует ст. 6.12 «Получение дохода от занятия проституцией, если этот доход связан с занятием другого лица проституцией»<sup>9</sup>. Таким образом, теоретически, действующее законодательство РФ позволяет достаточно эффективно вести борьбу с торговлей людьми, но на практике, пока нет специальной структуры по

---

<sup>8</sup> См.: О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 8 декабря 2003 года № 162-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. №50. Ст. 4844.

<sup>9</sup> Кодекс об административных правонарушениях: федеральный закон от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. №1(1). Ст. 1.

борьбе с торговлей людьми в государственных органах власти. В основном, борьбой с торговлей людьми занимаются неправительственные организации, и процесс предотвращения данного вида преступления осуществляется медленно.

В течение 2002-2006 гг. в России был проведен ряд научно-практических конференций, парламентских слушаний, семинаров и совещаний по проблемам торговли людьми. Разработан проект федерального закона «О противодействии торговле людьми», который получил положительную оценку российских и международных экспертов.

Проект федерального закона определяет правовые и организационные основы борьбы с торговлей людьми в Российской Федерации, устанавливает порядок координации деятельности субъектов, осуществляющих противодействие данному виду преступления: федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, общественных объединений и организаций всех форм собственности, должностных лиц. Законопроектом предлагается создание федеральной межведомственной комиссии при Президенте Российской Федерации, которая бы занималась непосредственно проблемами торговли людьми. Законопроект определяет правовое положение лиц, которые стали жертвами торговли людьми и государственные гарантии, которые могут быть им предоставлены, поскольку большинство из тех, кто становится жертвами торговли людьми, так или иначе, в общественном сознании являются лицами с антиобщественным поведением. Это люди, занимающиеся проституцией, попрошайничеством, бродяжничеством, и люди, которые не имеют каких-либо средств к существованию, но выше указанный федеральный закон, «пройдя первое чтение», так и не был принят.

### **3. Данные о предотвращении торговли людьми, в рамках деятельности правоохранительных органов**

По данным Генеральной Прокуратуры РФ в 2004 г. было зарегистрировано 18 преступлений по ст. 127.1 УК РФ и 8 по ст. 127.2. Закончено и направлено в суд — 6 и 8 дел. Производство по трем делам было приостановлено в связи с невозможностью установить лицо, подозреваемое в данном преступлении, либо в связи с тем,

что подозреваемый скрылся. По ст. 127.1 по 4 делам было осуждено 6 человек, по данным Верховного Суда — по 2 делам — 4 лица; по ст. 127.2, по данным Генеральной Прокуратуры РФ по трем делам осуждено 3 человека, а по данным Верховного Суда по 2 делам осуждено 2 человека.

В мае 2004 г. судом были приговорены к длительному тюремному заключению двое украинцев за торговлю девочками. В июне 2004 г. было объявлено об аресте пяти лиц, участвовавших в преступной группе, продававшей молодых женщин в США и страны Азии. Было спасено 72 потерпевших от действий работорговцев. Предоставляемая российским правительством защита и помощь жертвам торговли людьми на тот момент была слабой; однако в августе 2004 г. был принят закон о защите свидетелей. Этот закон потенциально может обеспечить защиту жертвам торговли людьми, выступающим в роли свидетелей в ходе следствия и в суде<sup>10</sup>. Неправительственные и международные организации продолжают осуществлять практически все целевые профилактические программы для потерпевших.

По статистическим данным, предоставленным Генеральной Прокуратурой РФ, в 2004 г. по ст. 127.1 УК РФ в Северо-Западном федеральном округе (в который входит и наша Республика) зарегистрировано 4 преступления. Всего в производстве находилось 5 преступлений, четыре из которых закончены расследованием, либо приостановлены. Одно преступление разрешено, а также выявлены лица, совершившие преступление.

#### **4. Опыт российских и карельских НПО по предотвращению торговли людьми**

Необходимо сказать об общественных механизмах, которые существуют в Российской Федерации. Изменения в законодательстве о противодействии торговле людьми происходили во многом благодаря деятельности общественных организаций, работающих в данной сфере. Крупнейшей и самой активной из них является коалиция НПО «Ангел».

---

<sup>10</sup> Радио Финляндии / Данные погранслужбы Финляндии: [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://finland.pp.ru/bbs.htm>

Коалиция «Ангел» — это объединение 46 неправительственных организаций зарегистрированных на территории Российской Федерации и 7 стран СНГ, действующая с 1999 г. Объединение зарегистрировано в г. Санкт-Петербурге с представительским офисом в Москве. Миссия коалиции «Ангел» — предотвращение торговли людьми посредством проведения исследований, образовательных кампаний, тренингов, помощи в репатриации и реабилитации жертв. В рамках деятельности коалиции «Ангел» в 2001 г., в 6 городах была проведена кампания по предотвращению торговли людьми с использованием телефона доверия. Поступило более 1500 звонков, часто звонили желающие поехать за рубеж. Кампания проводилась в городах Москва, Санкт-Петербург, Нижний Новгород, Великий Новгород, Петрозаводск и Ярославль. Были распространены десятки тысяч плакатов и брошюр.

С начала разработки Федерального законопроекта «О противодействии торговле людьми», коалиция «Ангел» принимала активное участие в его разработке в составе рабочей группы под руководством депутата Государственной Думы РФ Е. Мизулиной. После внесения Федерального законопроекта в Госдуму 17 февраля 2003 г., члены коалиции «Ангел» проводили кампанию по лоббированию данного законопроекта на местах, направляя письма, звонки и участвуя во встречах с депутатами с целью заручиться их поддержкой в принятии данного закона.

Долгое время работа многих членов коалиции сводилась лишь к превентивной деятельности. Теперь существует возможность также оказывать помощь пострадавшим от торговли людьми. Коалиция «Ангел» имеет 13 убежищ по России, одно из них — в столице Республики Карелия городе Петрозаводске. В данных убежищах оказывается реальная помощь жертвам торговли людьми: медицинская, психологическая и юридическая. Они имеют возможность получить полную реабилитацию. Женщинам — жертвам торговли людьми помогают получить образование и работу для их восстановления в социальной среде.

Петрозаводское убежище организовано карельской региональной общественной организацией Карельский центр гендерных исследований (КЦГИ), офис которой расположен в здании юридического факультета Петрозаводского государственного универси-



тета. За период более чем десятилетней деятельности КЦГИ выполнил несколько международных проектов различного характера, направленных на предотвращение торговли людьми и реабилитацию жертв.

## **5. Особенности Республики Карелия как приграничного субъекта Российской Федерации**

Непосредственным соседом Российской Федерации на Северо-западе является Финляндская Республика. Протяженность общей границы составляет 723 км<sup>11</sup>. Стратегическая и экономическая важность данного участка Государственной границы Российской Федерации заключается в том, что это самая протяженная сухопутная граница с Европейским Союзом.

По словам заместителя Генерального прокурора РФ Владимира Колесникова, по неофициальным данным, в Ярославле и Рыбинске количество проданных за рубеж мальчиков и девочек составляет 50 процентов от общего числа усыновленных детей. В Тульской области — 68%, в Карелии — 70, в Санкт-Петербурге — 85, в Челябинской области — 100%<sup>12</sup>.

Следует отметить встречу на высшем уровне, которая прошла в марте 2005 г. между министром МВД РФ и министром МВД Финляндской Республики. На повестке дня одним из основных был вопрос о противодействии торговле людьми в Республике Карелия.

Финляндия подписала Протокол о предупреждении, пресечении и наказании за торговлю людьми, особенно женщинами и детьми. В 1994 г. в Финляндии была сформирована Национальная экспертная группа по проституции. В 1998 г. по инициативе Министерства социальной защиты и здравоохранения Финляндии в связи с реализацией Протокола ООН была принята Национальная Программа по предотвращению проституции и насилия в отноше-

---

<sup>11</sup> См.: Краткая экономико-географическая справка / Республика Карелия: официальный сервер органов государственной власти: Режим доступа: <http://www.gov.karelia.ru/gov/Different/karelia.html>

<sup>12</sup> См.: Госдума против черного рынка живого товара: Режим доступа: <http://www.mayak.info/interview/04/11/29/33576.html>

нии женщин (1998-2002 гг.). Программа была также нацелена на предотвращение торговли людьми<sup>13</sup>.

По данным погранслужбы Финляндии, только в 2005 г., 48 грузинских женщин и четверых мужчин задержали на КПП Ваалимаа-Торфяновка. Было принято решение об их депортации. Основаниями для депортации пассажиров рейсового автобуса были дача ложных показаний и недостаточный объем денежных средств, необходимый для въезда на территорию Финляндии, а также подозрения в нелегальной иммиграции или в торговле людьми.

Исходя из вышесказанного, можно сделать следующие выводы. РФ не обладает большим опытом в борьбе с торговлей людьми, но в России в последнее время делаются определенные шаги в данном направлении. Во-первых, приняты изменения в уголовное законодательство, вводящие такой состав преступления как торговля людьми и устанавливающие уголовную ответственность за нее. Во-вторых, важным шагом является то, что российские законодатели понимают необходимость не только борьбы с торговлей людьми, но и противодействия ей. Доказательством этого является проект закона «О противодействии торговле людьми». В-третьих, особо стоит отметить общественную активность, без которой, возможно, не произошли вышеназванные изменения. Таким образом, Россия становится в ряд стран, признающих торговлю людьми серьезнейшей проблемой нашего времени и борющихся с ней.

---

<sup>13</sup> См.: Nurmi R. Finland // A resource book for working against trafficking in women and girls. Baltic Sea Region. 3 ed. Stockholm: Kvinnoforum, 2002. P 36.

## ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ БОРЬБЫ С ТРАНСНАЦИОНАЛЬНОЙ ОРГАНИЗОВАННОЙ ПРЕСТУПНОСТЬЮ

**И.И. Нафиков**

студент 4 курса

Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова- Ленина

Анализ международно-правовых документов позволяет выделить две группы транснациональных преступлений: во-первых, это наднациональные преступления, которые посягают на интересы человечества в целом, и, во-вторых, преступления межнационального характера, посягающие на интересы двух или более государств (граждан или организаций двух или большего числа государств). Первые представляют наивысшую степень опасности для человечества, мира и безопасности народов (агрессия, геноцид, экоцид, апартеид). Вторые наносят вред интересам как минимум двух государств (их гражданам или организациям) в разных сферах социальной жизни.

В настоящее время наибольшую угрозу для мирового сообщества представляют следующие виды транснациональных преступлений, которые в своей основе носят организованный характер:

- терроризм;
- незаконный оборот наркотических средств, оружия, военной техники, радиоактивных веществ и ядерных материалов, человеческих органов и тканей для трансплантации;
- фальшивомонетничество;
- отмывание незаконно приобретенных денежных средств и иного имущества;
- работорговля, в том числе детьми;
- компьютерное мошенничество.

Говоря об основных принципах, регулирующих международную борьбу с транснациональной организованной преступностью, следует учитывать общепризнанные принципы международного права, сформулированные и закрепленные в Уставе ООН (1945 г.),

в Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН (1970 г.), и Декларации принципов, содержащихся в Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (1975 г.). Также важнейшим международно-правовым актом является Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности (2000 г.).

Фундаментальными принципами международного права, являются: принцип сотрудничества, принцип добросовестного исполнения международных обязательств, принцип невмешательства во внутренние дела и принцип уважения прав человека.

Следует выделить основные признаки, свойственные транснациональным преступным организациям в целях более точного определения и понимания данного социального явления:

- захват и закрепление для своей деятельности региональных пространств на территории национального государства;
- проникновение и закрепление на региональных пространствах иных государств;
- совершение преступлений транснационального характера;
- организация деятельности коммерческих структур по легализации преступных доходов;
- постоянная тенденция к расширению своей деятельности путем установления контроля над сопредельными территориями и сферами социальной жизни;
- создание комплекса тактических и стратегических решений и их реализация в рамках преступного минимального риска при максимальной выгоде;
- организация системы собственной безопасности;
- контрразведки, охраны, электронного наблюдения, внедрения своих людей в органы власти и управления;

К основным формам международного сотрудничества в борьбе с транснациональной организованной преступностью относятся:

— двусторонние соглашения позволяют более полно учесть характер отношений между двумя государствами, и их интересы по каждой проблеме;

— соглашения на региональном уровне обуславливают совпадение интересов стран определенного региона.

Стало ясно, что некоторые виды преступности, в частности транснациональная организованная преступность, международный терроризм, наркобизнес, затрагивают интересы всего мирового сообщества, что создало предпосылки для выхода сотрудничества государств на универсальный уровень, поэтому сейчас интенсивно идет процесс заключения многосторонних договоров.

К главным стратегическим мерам борьбы следует отнести:

- осуществление международной и национальной политики, направленной на ограничение экономического потенциала преступных организаций и снижения масштабов ее развития;

- стремление к реальной и эффективной координации деятельности национальных правоохранительных органов и международных органов уголовной юстиции с целью выявления и наказания участников преступных организаций, особенно их лидеров.

- совершенствование методов сбора оперативной информации в целях установления организованных структур преступных группировок, характера их деятельности, взаимосвязей между различными группировками и тех методов, которые они используют при совершении преступлений;

- разработка следственных методов, позволяющих “внедряться” в преступные организации, в том числе создание специализированных следственных подразделений, перехват сообщений, осуществление негласных операций с внедрением агентуры и контролируемых поставок, защита свидетелей и потерпевших, поощрение и защита сотрудничающих с правосудием свидетелей и участников;

- разработка следственных методов и других механизмов, позволяющих обеспечить изъятие и замораживание незаконных доходов и, таким образом, способствующих их конфискации, например создание структур на национальном уровне (сводные подразделения по доходам от преступной деятельности и директораты по управлению изъятим имуществом);

- организация технической и судебно-правовой подготовки для сотрудников полиции, прокуратуры и судебных органов, позволяющих им разобраться в финансовых операциях и собрать соответствующие данные;

- ограничение банковской тайны в целях установления жесткого контроля за практикой “отмывания” грязных денег;
- обеспечение более активной роли финансовых учреждений в ситуациях, где замечено участие представителей преступных организаций, например, в отношении о подозрительных сделках.

В заключение можно сделать вывод, что международное сотрудничество в борьбе с транснациональной организованной преступностью будет эффективнее, гибче и многофункциональней, если каждое заинтересованное государство на национальном уровне разработает специализированную модельную концепцию, в которой будут комплексно учтены и отражены положения наиболее эффективно противопоставляющие угрозе развития транснациональной преступности.

## **ПРОТОКОЛ №14 К КОНВЕНЦИИ СОВЕТА ЕВРОПЫ О ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ОСНОВНЫХ СВОБОД**

**Е.С. Алисиевич**

кандидат юридических наук,  
ст. преподаватель кафедры международного права РУДН

13 мая 2004 г. Комитет министров Совета Европы открыл для подписания Протокол №14 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, который стал очередным этапом реформирования контрольного механизма, созданного на основании этого регионального международно-правового акта.

В ноябре 2000 г. на конференции министров иностранных дел, которая состоялась в Риме и была посвящена пятидесятилетию подписания Конвенции о защите прав человека и основных свобод, рассматривался вопрос о повышении эффективности работы Европейского Суда в условиях постоянного роста числа обращений.

Участники конференции выразили «обеспокоенность по поводу испытываемых Судом трудностей в связи с постоянно увеличивающимся объёмом заявлений» (по данным на июнь 2002 г. в Европейском Суде было около 30 000 нерассмотренных дел) и констатировали необходимость принятия срочных мер, которые позволили бы Суду эффективно выполнять возложенные на него функции<sup>1</sup>.

7 февраля 2001 г. Комитет министров Совета Европы учредил Группу по разработке мер, направленных на обеспечение эффективности деятельности Европейского Суда по правам человека. Одновременно с учреждением Группы Комиссия по правам человека, отвечающая за выработку правил процедуры, (далее — Комиссия) создала Группу по обеспечению эффективности механиз-

---

<sup>1</sup> См.: Резолюция Римской Конференции министров, посвящённой правам человека. «Европейская Конвенция по правам человека в 50: какое будущее у защиты прав человека в Европе» // <http://www.coe.int/t/cm>

ма защиты прав человека, доклад которой в июне 2001 года был направлен Группе, учреждённой Комитетом министров Совета Европы, с целью оказания содействия последней<sup>2</sup>.

В своей работе Группа опиралась на три принципа: объём прав, гарантированных Конвенцией, не должен быть уменьшен; право на подачу индивидуальных жалоб должно быть сохранено; Суд должен иметь возможность рассматривать дела в разумные сроки и выносить по ним качественные решения.

Рекомендации, представленные Группой Комитету министров 27 сентября 2001 года в виде доклада<sup>3</sup>, можно условно разделить на следующие категории:

- меры, принимаемые на национальном уровне;
- меры по исполнению Постановлений Европейского Суда;
- меры организационного характера;
- использование доступных ресурсов и внесение изменений в текст Конвенции.

Предложения Группы сводились к следующим<sup>4</sup>:

1. Сложности в работе Европейского Суда в значительной степени связаны с тем, что нарушения прав и свобод человека в государствах — участниках Конвенции продолжают, а национальные судебные системы с ними не справляются. Следовательно, необходимо ужесточить мониторинг со стороны Совета Европы за деятельностью государств по совершенствованию национального законодательства и правоприменительной практики и приведению их в соответствие с положениями Конвенции и правовыми стандартами Европейского Суда.

2. Государства должны обеспечивать функционирование системы информирования населения о формальных требованиях,

---

<sup>2</sup> См.: Доклад Группы по обеспечению эффективности механизма защиты прав человека. Приложение 3 к Докладу Группы, учреждённой Комитетом министров Совета Европы // *Human Rights Law Journal*. 2001. 22. P. 322.

<sup>3</sup> См.: Доклад Группы о Европейском Суде по правам человека, подготовленный для Комитета министров Совета Европы, Страсбург, Совет Европы, 27 сентября 2001г. // *Human Rights Law Journal*. 2001. 22. P. 308.

<sup>4</sup> См.: *Травников М.А.* Будущее Европейского Суда по правам человека: тупик или смена концепции // *Журнал российского права*. 2002. №2. С. 73-74.



предъявляемых Конвенцией к жалобам на нарушение гарантируемых этим региональным международно-правовым актом прав и свобод человека, что позволило бы сократить поток обращений за счёт жалоб, которые не отвечают критериям приемлемости, закрепленным в Конвенции.

3. Для повышения пропускной способности Европейского Суда необходимо максимально упростить процедуру принятия решений о приемлемости обращений, а также сократить объёмы переписки между Судом и сторонами на этапе решения вопроса о приемлемости жалобы и её рассмотрения по существу, поскольку эта переписка часто длится не один месяц.

4. Стимулировать достижение мировых соглашений между сторонами. Это особенно эффективно по отношению к так называемым делам-клонам, то есть делам, аналогичным ранее рассмотренным Судом, когда решение Суда по сути predetermined содержанием дела, а длительность процедуры внесения изменений в действующее законодательство и правоприменительную практику не позволяет государству оперативно ликвидировать почву для нарушений определённых прав и свобод человека.

Часть доклада Группы была посвящена внесению изменений в текст Конвенции. Группа отклонила наиболее радикальные предложения: о создании региональных судов по правам человека; о простом увеличении количества судей; о передаче квазисудебных функций ответственным сотрудникам аппарата Суда и некоторые другие.

Группа рекомендовала приступить к разработке дополнительного Протокола к Конвенции, который предусматривал бы: расширение оснований для отклонения поступающих заявлений по формальным признакам, что позволило бы Европейскому Суду не рассматривать по существу дела-клоны и жалобы, из которых следует, что заявителю был причинён незначительный ущерб; увеличение сроков полномочий судей до девяти лет; вынесение за рамки Конвенции положений организационного характера, быстрое и возможно частое изменение которых могло бы позволить оперативно реагировать на возникающие потребности Суда. Группа также предлагала создать дополнительную инстанцию, которая, являясь частью Суда, смогла бы заниматься исключительно вопросами приемлемости жалоб.

Руководствуясь отдельными рекомендациями, перечисленными в Докладе Группы, Европейский Суд внёс некоторые изменения в Регламент Европейского Суда по правам человека<sup>5</sup>, увеличил число юристов Суда, а также предпринял ряд других действий, призванных повысить эффективность его работы.

На 109 сессии, прошедшей 8 ноября 2001 г., Комитет министров Совета Европы принял Резолюцию «Защита прав человека в Европе — гарантия эффективности работы Европейского Суда по правам человека на длительный период времени»<sup>6</sup>. В соответствии с Резолюцией, Комиссии предлагалось проанализировать оптимальные способы предварительного изучения жалоб, прежде всего, процедуру их отбора, а также представить предложения по дополнению Конвенции на основе рекомендаций, изложенных в Докладе Группы, учрежденной Комитетом министров Совета Европы.

По итогам проделанной работы Комиссия представила доклад, принятый Комитетом министров в октябре 2002 г.<sup>7</sup>, в котором выделил три группы мер, призванных обеспечить эффективность работы Европейского Суда:

1. Меры, принимаемые на национальном уровне. Эти меры предполагают обеспечение предотвращения нарушений Конвенции на территории государств-участников этого регионального международно-правового акта. Государства обязаны проводить мониторинг действующего законодательства и правоприменительной практики на предмет их соответствия требованиям Конвенции и прецедентному праву Европейского Суда<sup>8</sup>. Принятие указанных мер позволит не только снизить нагрузку Суда за счёт снижения числа подаваемых жалоб, но и решить проблему дел-клонов.

---

<sup>5</sup> См.: Регламент Европейского суда по правам человека от 4 ноября 1998 г. Изменения от 17 июня и 8 июля 2002 г., а также 7 июля 2003 г. // <http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Basic+Texts>

<sup>6</sup> См.: Резолюция Комитета Министров Совета Европы «Защита прав человека в Европе — гарантия эффективности работы Европейского Суда по правам человека на длительный период времени» // *Revue universelle des droits de l'homme*. 2002. P. 331.

<sup>7</sup> См.: Доклад Комиссии (CM (2002))146 // <http://www.coe.int/t/cm>

<sup>8</sup> См.: там же.

2. Меры, направленные на обеспечение исполнения государствами-участниками Конвенции вынесенных против них Постановлений Европейского Суда. Речь идёт, прежде всего, о принятии государствами мер общего характера. Несовершенства законодательства и дефекты правоприменительной практики приводят к появлению так называемых системных нарушений и, как следствие, росту числа однотипных жалоб, подаваемых в Европейский Суд. По мнению Комиссии, этого можно избежать только с помощью усовершенствования действующего законодательства и изменения правоприменительной практики, несоответствующих правовым стандартам Европейского Суда.

3. Меры по усовершенствованию процедуры рассмотрения жалоб.

Руководствуясь Докладом Комиссии, а также положениями Резолюции «Европейский Суд по правам человека для Европы», принятой на 111 сессии Комитета министров Совета Европы, которая состоялась 6-7 ноября 2003 г., Комитет министров заявил о намерении изучить выдвинутые предложения на очередной сессии в мае 2003 г. Окончательный доклад Комиссии<sup>9</sup>, в котором содержалось подробное обоснование и описание указанных трёх групп мер, лёг в основу рекомендаций, подготовленных Комитетом министров Совета Европы для государств-участников Конвенции, а также предлагаемых дополнений к Конвенции.

В Резолюции «Об обеспечении эффективной работы Европейского Суда на длительный период времени», принятой на 112 сессии Комитета министров (14-15 мая 2003 г.), Комитет министров, в частности, рассмотрел возможность присоединения к Конвенции о защите прав человека и основных свобод Европейского Союза, вопрос об изменении срока полномочий судей Европейского Суда и необходимость внесения новых изменений в Раздел Конвенции, посвящённый деятельности Европейского Суда по правам человека. Комитет министров поручил Комиссии подготовить на основании всей имеющейся информации, а также консультаций с Парламентской Ассамблеей Совета Европы, Комиссаром Совета Европы

---

<sup>9</sup> См.: Окончательный доклад Комиссии (СМ (2003)55) // <http://www.coe.int/t/cm>

по правам человека, представителями гражданского общества и неправительственных организаций, дополнительный Протокол к Конвенции, пояснительный доклад к Протоколу, заявление, три рекомендации и резолюцию.

Комиссия выполнила поручение Комитета министров и представила окончательный доклад на его рассмотрение в апреле 2004 г.<sup>10</sup>

На 114 сессии, которая прошла 12 и 13 мая 2004 г., Комитет министров Совета Европы принял декларацию, согласно которой государства-члены Совета Европы признавали насущную необходимость в реформе контрольного механизма Конвенции и принимали на себя обязательство ратифицировать Протокол №14 к этому региональному международно-правовому акту в течение двух лет, начиная со дня, когда он будет открыт для подписания.

13 мая 2004 г. Протокол №14 был открыт для подписания государствами — участниками Конвенции.

В соответствии с Пояснительным Докладом к Протоколу №14 к Конвенции, закреплённые в этом акте изменения направлены на достижение трёх основных целей:

1. Повышение пропускной способности Европейского Суда при условии сохранения высокого качества работы Суда.

2. Обеспечение эффективности деятельности Европейского Суда с учётом, с одной стороны, роста числа членов Совета Европы (с мая 1994 г., когда был подписан Протокол №11 к Конвенции, по май 2004 г., когда был подписан Протокол №14 Конвенции, Конвенцию о защите прав человека и основных свобод ратифицировали 13 государств, в том числе, Российская Федерация), а с другой, увеличение числа обращений, поступающих в Европейский Суд. Так, в 1994 г. в Суд было подано 10 335 жалоб, в 1998 г. — 18 164, а в 2002 г. — 34 546<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> См.: Окончательный доклад Комиссии (СМ (2004)65) // <http://www.coe.int/t/cm>

<sup>11</sup> См.: Пояснительный Доклад к Протоколу № 14 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Explanatory Report to the Protocol №14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, amending the control system of the Convention (CETS №194)), п.5 // <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/194.htm>

Кроме того, рост числа обращений, направляемых в Европейский Суд, может быть обусловлен перспективой ратификации Конвенции государствами, которые не являются членами Совета Европы, а также возможностью присоединения к этому региональному международно-правовому акту Европейского Союза.

3. Усовершенствование контрольного механизма Конвенции при условии сохранения открытости и доступности Европейского Суда для всех субъектов права на обращение в Суд, прежде всего, частных лиц.

Указанные цели нашли отражение в Преамбуле к Протоколу №14 к Конвенции, в соответствии с которой государства-участники этого акта принимают Протокол: «Констатируя неотложную потребность скорректировать некоторые положения Конвенции для сохранения и повышения эффективности её контрольной функции в будущем, прежде всего, в связи с увеличивающейся нагрузкой на Европейский Суд по правам человека и Комитет министров Совета Европы».

Достижение поставленных целей обеспечивается следующими изменениями, закреплёнными в Протоколе №14 к Конвенции:

1. Увеличение срока полномочий судей Европейского Суда. Следуя Рекомендации Парламентской Ассамблеи Совета Европы 1649 (2004)<sup>12</sup> в целях обеспечения независимости и беспристрастности судей, срок полномочий судей Европейского Суда был увеличен с шести до девяти лет (ст. 2 Протокола №14 к Конвенции). В отличие от ранее действовавшего положения, судьи не могут быть переизбраны на второй срок подряд. Согласно статье 21 Протокола №14 к Конвенции, срок исполнения обязанностей судьями, которые в день вступления в силу этого Протокола, пребывают в этой должности первый срок, продляется *ipso jure* до десяти лет, а срок исполнения обязанностей других судей продляется *ipso jure* на два года.

Таким образом, перестаёт существовать система, при которой обновление состава Суда происходило каждые три года.

Согласно п. 6 ст. 23 Конвенции срок полномочий судей Европейского Суда истекает по достижении ими возраста 70 лет. В свя-

---

<sup>12</sup> См.: Рекомендация Парламентской Ассамблеи Совета Европы 1649 (2004) // <http://www.coe.int>

зи с этим в п. 54 Пояснительного Доклада к Протоколу №14 к Конвенции государствам-участникам Конвенции не рекомендуется включать в список кандидатов на должность судьи Европейского Суда лиц, которые, в силу возраста, не смогут исполнять свои обязанности хотя бы половину от устанавливаемого Протоколом №14 срока до достижения семидесятилетия.

2. Статья 6 Протокола №14 к Конвенции расширяет круг органов, полномочных исследовать индивидуальные жалобы на предмет приемлемости за счёт судей, принимающих решение по этому вопросу единолично. В соответствии с п. 3 ст. 6 Протокола №14 судьёй, единолично рассматривающим жалобу на предмет приемлемости, не может быть назначен судья от государства-ответчика по конкретному делу. Решение, принятое судьёй по вопросу приемлемости, является окончательным.

В п. 1 ст. 7 Протокола определяется компетенцией судей, единолично рассматривающих жалобу на предмет приемлемости. Они полномочны выносить решение о приемлемости обращений и исключать дела из производства в случае, если такие решения могут быть приняты без дальнейшего изучения дела.

Таким образом, судья может принять одно из двух указанных решений только в случае, когда неприемлемость жалобы или необходимость её исключения из списка рассматриваемых дел очевидна. Это особенно важно в связи с новым условием приемлемости жалоб, закрепленным в ст. 12 Протокола №14 к Конвенции.

В случае, если судья признаёт обращение приемлемым или вопрос о приемлемости жалобы спорный, он передаёт жалобу в Комитет или в Палату для дальнейшего рассмотрения.

Судьям оказывают содействие сотрудники Секретариата, владеющие языком и знающие правовую систему государства-ответчика по делу. Привлечение к работе над жалобами сотрудников Секретариата должно привести к существенному увеличению пропускной способности Суда и одновременному сокращению числа лиц, задействованных в процедуре принятия решения о приемлемости конкретной жалобы: вместо трёх судей — один, вместо различных лиц, оказывающих судье помощь в работе с обращениями, — только сотрудники Секретариата, которые будут совмещать функции докладчиков и юристов-специалистов по прецедентной практике Суда (case-lawyer).

3. Компетенция Комитетов расширяется за счёт предоставления им права выносить не только решения по вопросу приемлемости индивидуальных жалоб, но и Постановления по существу дела, если в связи с обращением возникают вопросы толкования и применения положений Конвенции или Протоколов к ней, которые уже были разрешены Судом при рассмотрении других дел (ст. 8 Протокола) и по ним сложилась устоявшаяся прецедентная практика (well-established case-law).

В соответствии с Пояснительным Докладом к Протоколу №14 к Конвенции «устоявшаяся прецедентная практика» означает, прежде всего, прецедентную практику, сформированную Палатой или Большой Палатой Суда. При этом стороны в деле могут оспорить устоявшийся характер прецедентной практики Суда по конкретному вопросу.

Фактически, Комитетам предоставляется право выносить Постановления только по делам-клонам, которые, например, в 2003 году по оценкам Суда составили 60% от общего числа поступивших обращений<sup>13</sup>.

В отличие от существующей процедуры, судья, избранный от государства-участника Конвенции, *ex officio* не будет участвовать в принятии Комитетом Постановления по существу дела. Его присутствие необязательно, поскольку Комитеты принимают Постановление на основании устоявшейся прецедентной практики Европейского Суда. Однако Комитет может пригласить судью от государства-ответчика по делу заменить одного из членов Комитета в случае, если судья-представитель государства, против которого подана жалоба, например, сможет дать пояснения, касающиеся правовой системы государства-ответчика или порядка исчерпания средств правовой защиты в конкретном случае.

4. Условия приемлемости жалоб, перечисленные в статье 35 Конвенции, дополняются новым требованием. По мнению разработчиков Протокола №14 к Конвенции расширение каталога усло-

---

<sup>13</sup> См.: Пояснительный Доклад к Протоколу № 14 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Explanatory Report to the Protocol №14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms), п. 68 // <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/194.htm>

вий приемлемости жалоб позволит Суду уделять больше времени делам, которые представляют интерес для процесса рассмотрения индивидуальных жалоб в целом, развития права Конвенции или «европейского публичного порядка, обеспечению которого она способствует»<sup>14</sup>.

В соответствии со статьёй 12 Протокола, Европейский Суд может объявить неприемлемой любую жалобу, если, по его мнению, в результате предполагаемого нарушения положений Конвенции или Протоколов к ней права заявителя нарушены незначительно или ему не причинен существенный вред, а принцип безусловного соблюдения прав человека, гарантированных Конвенцией и Протоколами к ней, не требует изучения жалобы по существу.

Новый критерий приемлемости жалоб может применяться только при условии соблюдения принципа уважения прав и свобод человека.

В Пояснительном Докладе к Протоколу №14 к Конвенции подчёркивается, что введение нового условия приемлемости не ограничивает право частных лиц на обращение в Европейский Суд по правам человека и не нарушает принцип рассмотрения всех индивидуальных жалоб на предмет приемлемости, поскольку даже если заявителю не был причинён существенный вред, его жалоба будет рассмотрена Судом. Обращение может быть признано неприемлемым по вводимому критерию при условии, что заявитель исчерпал все внутренние средства правовой защиты. Последнее требование следует из принципа субсидиарности деятельности Суда.

Безусловно, применение нового условия приемлемости жалоб требует выработки определённых принципов его применения, которые могут быть сформулированы Палатой или Большой Палатой Суда, поэтому согласно п. 2 ст. 20 Протокола, судьи, единолично рассматривающие жалобы на предмет приемлемости, и Комитеты получают возможность применять новый критерий оценки жалоб только через два года после вступления в силу Протокола №14 к Конвенции.

5. Статья 13 Протокола расширяет круг субъектов, которые могут участвовать в деле в качестве третьей стороны. Кроме госу-

---

<sup>14</sup> Там же.



дарства гражданства заявителя, это право предоставляется Комиссару Совета Европы по правам человека, который вправе подать письменное заявление и принимать участие в слушаниях по всем делам, рассматриваемым в Палате и Большой Палате Суда. Включение этого положения в текст Протокола №14 к Конвенции обусловлено соответствующей просьбой Комиссара Совета Европы по правам человека, поддержанной Парламентской Ассамблеей Совета Европы в Рекомендации 1640(2004), принятой в связи с третьим ежегодным докладом, посвящённым деятельности Комиссара Совета Европы по правам человека. Предоставление Комиссару Совета Европы по правам человека права участвовать в деле в качестве третьей стороны может позволить Суду получить дополнительную информацию о проблемах, связанных с соблюдением прав и свобод человека на территории государства-ответчика по делу или другого государства-участника Конвенции<sup>15</sup>.

6. Протокол №14 вносит дополнения в процедуру исполнения Постановлений Европейского Суда. Согласно статье 16 Протокола, если Комитету министров Совета Европы потребуются разъяснения Европейского Суда для осуществления надзора за исполнением Постановления Суда или Комитет министров придёт к выводу, что исполнению Постановления Суда препятствует его неясность, он может обратиться в Суд с запросом о разъяснении соответствующих пунктов Постановления. В Пояснительном Докладе к Протоколу №14 к Конвенции подчёркивается, что право Суда толковать Постановление, вынесенное по делу, не подразумевает право высказываться о мерах, принимаемых государством-ответчиком по делу для исполнения этого Постановления.

В Протоколе не устанавливается срок обращения с запросом о толковании, поскольку эта необходимость может возникнуть на любом этапе осуществления Комитетом министров надзора за исполнением Постановления Суда. Суд вправе самостоятельно определять, в какой форме отвечать на запрос Комитета министров.

---

<sup>15</sup> См.: Пояснительный Доклад к Протоколу № 14 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Explanatory Report to the Protocol №14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms), п. 87 // <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/194.htm>

Решение о направлении такого запроса Комитет министров принимает большинством не менее чем в две трети голосов от числа представителей, имеющих право голоса.

Если, по мнению Комитета министров, государство-ответчик по делу уклоняется от исполнения Постановления Европейского Суда, Комитет министров, после вынесения предупреждения в адрес этого государства, вправе принять большинством не менее чем в две трети голосов от числа представителей, имеющих право голоса, решение направить в Европейский Суд запрос о том, нарушило ли государство-ответчик по жалобе свои обязательства по п. 1 ст. 46 Конвенции<sup>16</sup>. Указанный запрос может касаться только исполнения государством-ответчиком вынесенного в отношении него Постановления и не влечёт ни к новому рассмотрению дела по существу, ни к пересмотру определённой в Постановлении суммы справедливой компенсации.

В случае, если Европейский Суд констатирует нарушение п. 1 ст. 46 Конвенции, он уведомляет об этом Комитет министров Совета Европы. На основании решения Европейского Суда, Комитет министров вправе приступить к обсуждению мер, которые могут быть предприняты в связи с неисполнением государством вынесенного в отношении него Постановления.

Если, по мнению Европейского Суда, государство-ответчик по жалобе не нарушило свои обязательства по п. 1 ст. 46 Конвенции, Суд информирует об этом Комитет министров, который прекращает надзор за исполнением государством-ответчиком Постановления Суда.

Новеллы, вносимые в процесс осуществления надзора за исполнением Постановлений Европейского Суда, вынесенных в отношении конкретных государств-участников Конвенции, призваны расширить каталог мер воздействия на государства-участников Конвенции в целях исполнения последними соответствующих Постановлений.

---

<sup>16</sup> В соответствии с п. 1 ст. 46 Конвенции: «Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются исполнять окончательные Постановления Суда по делам, в которых они являются сторонами».

На сегодняшний день эти меры ограничены мерами, которые перечислены в ст. 8 Устава Совета Европы (приостановление права на представительство в случае грубого нарушения положения статьи 3 Устава и исключение из состава Совета Европы).

Новая процедура, безусловно, требует детального регламентирования. В соответствии с п. 97 Пояснительного Доклада к Протоколу №14 к Конвенции, правила вводимой процедуры могут быть закреплены в Регламенте Европейского Суда.

7. В соответствии со ст. 14 Протокола №14 к Конвенции в статью 38 Конвенции вносятся изменения, позволяющие Суду исследовать все обстоятельства дела вместе с Уполномоченным по правам человека государства-ответчика по делу, не только после принятия решения о приемлемости обращения, но и на любой другой стадии рассмотрения жалобы.

8. Статья 59 Конвенции дополняется п. 2 следующего содержания: «Европейский Союз может присоединиться к настоящей Конвенции».

9. Кроме того, в ст. 9 Протокола №14 к Конвенции формальное закрепление получила уже существующая практика объединения рассмотрения жалоб на предмет приемлемости и по существу. Эта процедура применима только к индивидуальным жалобам. При этом за Судом сохраняется право не совмещать рассмотрение обращений на предмет приемлемости и по существу.

10. В соответствии со ст. 15 Протокола №14 к Конвенции дружественное урегулирование может быть достигнуто сторонами на любой стадии рассмотрения жалобы в Европейском Суде. При этом, Комитет министров Совета Европы вправе осуществлять надзор за исполнением решения Суда в связи с заключением Сторонами соглашения о дружественном урегулировании на предмет соблюдения установленных в соглашении сроков.

11. В соответствии с п. 2 ст. 6 Протокола, Пленарное заседание Европейского Суда или Комитет министров Совета Европы могут принять решение о сокращении числа судей-членов Палат Суда с семи до пяти на определённый период времени.

Таким образом, изменения, вносимые Протоколом №14 к Конвенции, касаются различных аспектов деятельности Европейского Суда по правам человека.

В соответствии со ст. 19 Протокола №14 к Конвенции для вступления в силу этого акта необходимы ратификационные грамоты всех государств-участников Конвенции. При этом, согласно ст. 18 Протокола №14 к Конвенции, государства не могут делать к положениям Протокола ратификационных оговорок и иных «изъятий».

По состоянию на 1 января 2007 года Протокол №14 к Конвенции ратифицирован сорока пятью из сорока шести государств-участников Конвенции. Российская Федерация — единственное государство, не сдавшее ратификационную грамоту Генеральному Секретарю Совета Европы, — неоднократно заявляла о своём намерении ратифицировать Протокол №14 к Конвенции.

Согласно статье 19 Протокола №14 к Конвенции, этот акт вступает в силу в первый день месяца, следующего после истечения трех месяцев с даты, когда все государства-участники Конвенции выразят согласие взять на себя обязательства по Протоколу в соответствии с положениями статьи 18 Протокола №14 к Конвенции.

Таким образом, Протокол №14 вносит существенные изменения в организацию деятельности Европейского Суда и процедуру рассмотрения индивидуальных жалоб. Закреплённые в Протоколе №14 новеллы безусловно приведут к повышению эффективности работы Европейского Суда, однако совокупность таких факторов, как общий характер отдельных формулировок, например, «незначительное нарушение прав заявителя», отсутствие соответствующих разъяснений Европейского Суда, в целом высокий процент обращений, признаваемых Судом неприемлемыми, позволяет сделать вывод о том, что увеличение пропускной способности Суда достигается, прежде всего, за счёт снижения его фактической доступности для частных лиц. В то же время, Протокол №14 пока не вступил в силу, а только практика применения положений этого акта позволит в полной мере оценить эффективность закреплённых в Протоколе изменений.

## **ВЛИЯНИЕ ПРИНЦИПОВ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА НА РЕЗУЛЬТАТЫ РАССМОТРЕНИЯ ПОСТУПАЮЩИХ В НЕГО ЖАЛОБ**

**А.Н. Русов**

Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского

На ход рассуждений Европейского Суда по правам человека (далее — Европейский Суд, Суд, ЕСПЧ), опосредующих разрешение дел, влияет большое количество факторов как юридической, так и неюридической природы. Следовательно, изучение деятельности Суда будет неполноценным, если не выявить и не проанализировать факторы, влияющие на выбор ЕСПЧ подлежащих применению методов и последовательности их использования для разрешения дела по существу.

Факторы, влияющие на ход рассуждений Суда, неоднородны. Решающую роль среди них играют фактические обстоятельства рассматриваемого Судом дела. Их нельзя спрогнозировать, они слишком изменчивы и не подчиняются теоретическим правилам. Поскольку Суд постоянно стремится адаптировать Европейскую Конвенцию о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (далее — Конвенция, ЕКПЧ) к требованиям сегодняшнего дня, его подход к делу зависит от настроений в обществе, его отношения к социальным проблемам, которые затрагивает рассматриваемое Судом дело, а также от строгости мировых стандартов в области защиты прав человека. Однако общественные настроения формируются под влиянием слишком многих факторов, не все из которых имеют правовой характер.

Существуют факторы, влияющие на особенности рассмотрения Судом того или иного дела, остающиеся неизменными, не зависящими ни от статьи, нарушение которой обжалует заявитель, ни от фактических обстоятельств дела. Это объясняется тем, что их источником является Европейская Конвенция. Речь идет о принципах защиты прав человека Европейским Судом. Анализ

значительного количества постановлений Суда позволил нам выделить шесть таких принципов: законность, эффективность, subsidiarность, пропорциональность, демократичность и правовая определённость. Некоторые из них упоминаются в работах зарубежных ученых<sup>1</sup>. Ниже мы проанализируем влияние этих принципов на ход рассуждений Европейского Суда.

**Принцип законности** является основой для организации и деятельности ЕСПЧ: Суд формируется и действует на основании Конвенции; он правомочен применять лишь нормы Раздела I Конвенции и Протоколов к ней. Если жалоба касается субъективного права, не предусмотренного этими источниками, она должна быть признана неприемлемой *ratione materiae*. Суд принимает жалобы от лиц, пользующихся защитой Конвенции. Кроме того, порядок разбирательства дела детально расписан в Регламенте Суда.

При толковании Конвенции необходимо учитывать ее особый характер как договора о коллективной гарантии прав человека и основных свобод<sup>2</sup>. Объект и цель ЕКПЧ как правового акта, обеспечивающего защиту прав человека, требуют, чтобы ее нормы толковались и применялись таким образом, чтобы сделать ее гарантии реальными и эффективными<sup>3</sup>. В этом заключается **прин-**

---

<sup>1</sup> *Pettiti L.-E. Réflexions sur les principes et les mécanismes de la Convention: De l'idéal de 1950 à l'humble réalité d'aujourd'hui // La Convention européenne des Droits de l'Homme: Commentaire article par article [E.Pettiti et al.]. Paris, 1995. P. 28-34; Petzold H. The Convention and the Principle of Subsidiarity // The European System for the Protection of Human Rights. Ed. by R.St.J. Macdonald, F. Matscher, H. Petzold. Dordrecht, 1993; Eissen Marc-André. The Principle of Proportionality in the Case-Law of the European Convention of Human Rights // The European System for the Protection of Human Rights. Ed. by R.St.J. Macdonald, F. Matscher, H. Petzold. Dordrecht, 1993.*

<sup>2</sup> Ирландия против Соединенного Королевства, постановление от 18 января 1978 г., Серия А, № 25, §239.

<sup>3</sup> Дело об использовании языков в Бельгии (Belgian Linguistic case), постановление от 23 июля 1968 г., Серия А, № 6, §3; Голдер (Golder) против Соединенного Королевства, постановление от 21 февраля 1975 г., Серия А, № 18, §35; Маркс (Marckx) против Бельгии, постановление от 13 июня 1979 г., Серия А, № 31, §31; см. также: *Килкэли, У., Чефранова, Е.А.* Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод. Статья 8. Право на уважение частной и семейной жизни, жилища и корреспонденции. Прецеденты и комментарии. М., 2001. С. 47.

**цип эффективности** Конвенции. Суд проверяет, не был ли нарушен принцип эффективности, на каждом этапе рассмотрения дела.

Интерпретируя Конвенцию, Суд постоянно задается вопросом, как следует истолковать ту или иную ее норму, чтобы она сохранила свою эффективность в постоянно меняющемся мире. Принимая во внимание социальные стандарты в области защиты прав человека, Суд может расширять сферу действия статей Конвенции и расширительно толковать ее положения. Однако следует иметь в виду, что слишком широкое толкование Конвенции может существенно ослабить ее эффективность.

Принцип эффективности не только побуждает Суд расширительно толковать ЕКПЧ, но и сдерживает не оправданное обстоятельствами дела судебное правотворчество, которое может выражаться в распространении предусмотренных Конвенцией прав на чересчур широкий круг общественных отношений либо во введении новых прав, которые Конвенцией не охраняются.

Кроме того, принцип эффективности привел к расширению объема понятия жертвы, используемого в ст. 34 Конвенции: Суд распространяет статус жертвы даже на тех заявителей, чьи права и свободы могут быть нарушены государством лишь потенциально<sup>4</sup>.

Принцип эффективности имеет и процессуальный аспект: согласно статье 38 Конвенции, если Суд объявляет жалобу приемлемой, он осуществляет исследование обстоятельств дела, для эффективного проведения которого заинтересованные государства создают все необходимые условия, а «по получении просьбы от Генерального секретаря Совета Европы каждая Высокая Договаривающаяся Сторона представляет разъяснения относительно того, каким образом ее внутреннее право обеспечивает эффективное применение любого из положений Конвенции» (ст. 52 ЕКПЧ). Условие об исчерпании заявителем внутригосударственных средств правовой защиты, соблюдение которого необходимо, чтобы его жалоба в ЕСПЧ была признана приемлемой (ст. 35 Конвенции), Суд также интерпретирует с учетом принципа эффективности, напоминая, что «требуется исчер-

---

<sup>4</sup> Класс (Klass) и другие против Германии, постановление от 6 сентября 1978 г., Серия А, № 28; Даджен (Dudgeon) против Соединенного Королевства, постановление от 22 октября 1981 г., Серия А, № 45.

пать только те правовые средства, которые эффективны и способны исправить предполагаемое нарушение»<sup>5</sup>.

Согласно ст. 34 Конвенции, государства обязуются не препятствовать эффективному осуществлению права на подачу жалобы, которое является основой нормального функционирования системы защиты прав человека Европейским Судом.

Институциональная реформа контрольного механизма Европейской Конвенции, предложенная Протоколом № 11, была проведена «с целью сохранить и повысить эффективность предусмотренной Конвенцией защиты прав человека и основных свобод, особенно в связи с увеличивающимся числом жалоб и расширяющимся членским составом Совета Европы» (см. Преамбулу к Протоколу № 11). Можно с уверенностью сказать, что и дальнейшие изменения в работе Европейского Суда, направленные, в частности, на обеспечение скорейшего рассмотрения всех жалоб, которые туда поступают, также будут направлены на увеличение эффективности его функционирования.

Опираясь на **принцип субсидиарности**, Европейский Суд не раз заявлял, что его юрисдикция носит дополнительный характер по отношению к юрисдикции национальных властей<sup>6</sup>. Задача конвенционных органов — оказывать содействие национальным правовым институтам с тем, чтобы государства-участники Конвенции могли гарантировать необходимую степень защиты прав человека через собственные правовые институты и процедуры<sup>7</sup>.

Признавая, что издание законов, постановлений, административных и ведомственных актов находится в исключительной компетенции национальных властей, Суд не рассматривает законность процедуры их принятия и не проверяет ее на соответствие европейским стандартам.

Конвенция возлагает на каждое ратифицировавшее ее государство задачу обеспечивать права и свободы, которые она защи-

---

<sup>5</sup> «Открытая дверь» (Open Door) и «Дублинские повитухи» (Dublin Well Women) против Ирландии, постановление от 29 октября 1992 г., Серия А, № 246-А, §48.

<sup>6</sup> Дело об использовании языков в Бельгии, *op.cit.*, §10; Хендисайд (Handyside) против Соединенного Королевства, постановление от 7 декабря 1976 г., Серия А, № 24, §48.

<sup>7</sup> Petzold H. Указ. соч., p. 41.



щает. Это вполне оправданно, так как «благодаря прямому и продолжительному контакту с жизненными силами своих стран» национальные власти лучше, чем Европейский Суд, способны определить наиболее адекватные средства реализации этой задачи<sup>8</sup>. С другой стороны, именно Суд правомочен вынести окончательное решение о том, соответствуют ли действия государства Европейской Конвенции. Таким образом, свобода действий национальных властей не безгранична и подлежит контролю со стороны ЕСПЧ<sup>9</sup>. Руководствуясь приведёнными выше соображениями и принципом субсидиарности, Суд разработал понятие рамок допустимого поведения государства (*margin of appreciation*), играющее чрезвычайно важную роль как в процессе применения, так и в процессе толкования Европейской Конвенции. Оно, в частности, позволяет Суду учитывать при применении Конвенции особенности социального, культурного и правового развития государства, выступающего по рассматриваемому делу в качестве ответчика.

В силу **принципа пропорциональности** в основе разрешения любого дела лежит задача уравнивания интересов участников судебного разбирательства. Другая сфера применения указанного принципа — соотношение средств, используемых в процессе вмешательства в права человека, и целей этого вмешательства.

Принцип пропорциональности требует от государств гарантировать, что их вмешательство в права, охраняемые Конвенцией, не приведет к нарушению европейских стандартов<sup>10</sup>. Каждая из гарантий, данная государством, должна быть соразмерна значимости объекта вмешательства, а также степени вреда, который был причинен заявителю в результате этого вмешательства.

Основываясь на принципе пропорциональности, Суд вывел общее правило, согласно которому любое ограничение субъективного права, основанное на нормах национального законодательства, не должно затрагивать существо данного субъективного права, то есть не должно ограничивать это право таким образом или в

---

<sup>8</sup> Handyside, op.cit., §48.

<sup>9</sup> Там же, §49.

<sup>10</sup> С принятием Протокола №12 к Конвенции речь будет идти вообще о любых правах человека, а не только о тех, которые предусмотрены ЕКПЧ.

такой степени, чтобы лишить данное право всякого практического смысла<sup>11</sup>. Из этого вытекает еще одна важная функция принципа пропорциональности: он помогает определить, в какой мере внутреннее законодательство может ограничивать права человека, предусмотренные Конвенцией.

Один из важных процессуальных аспектов принципа пропорциональности заключается в том, что назначаемая Судом справедливая компенсация должна быть соразмерна причиненному заявителю ущербу.

Исторически сложилось, что Совет Европы объединяет демократические страны. Ценности, без которых немыслимо ни правовое государство, ни демократическое или гражданское общество, закреплены в Преамбуле Европейской Конвенции. Поэтому **принцип демократичности** играет важную роль в принятии решений ЕСПЧ. Иногда Конвенция требует выяснить, было ли вмешательство в те или иные права человека необходимым в демократическом обществе (ст. 8-11). Кроме того, любые гарантии законности вмешательства, существующие в национальном законодательстве и в правоприменительной практике, на которые ссылается государство в процессе рассмотрения дела<sup>12</sup>, должны проверяться на соответствие принципам демократического общества. ЕСПЧ, по-видимому, реализовал известный процессуальный принцип, согласно которому все разумные сомнения трактуются в пользу заявителя.

**Принцип правовой определенности** означает, что Суд в той или иной степени связан своими собственными постановлениями, вынесенными по ранее рассмотренным им делам. Эта особенность практики Суда заимствована из англосаксонской правовой системы; однако, учитывая, что большинство стран — участниц Совета Европы не признают прецедент источником права, степень «связанности» собственными постановлениями у ЕСПЧ ниже, чем, например, у национальных судов Соединенного Королевства. Результаты реализации конкретного положения Конвенции в деле,

---

<sup>11</sup> *Eissen M.-A.* Указ. соч. Р.133, 136-137.

<sup>12</sup> В деле Мэлоун (Malone) против Соединенного Королевства, постановление от 2 августа 1984 г., Серия А., № 82 (§68) Суд решил, что принцип демократичности предполагает существование таких гарантий.

которое рассматривает Суд, должны совпадать с результатами использования этого положения в ранее рассмотренном Судом деле в той мере, в какой совпадают обстоятельства этих двух дел.

Прогнозировать результаты использования контекстуальных подходов к толкованию Конвенции — непростая задача. Ключевой фактор, который следует при этом принимать во внимание, — наличие либо отсутствие общеевропейского согласия по какому-либо общественно значимому вопросу, которого касается дело. Может иметь место ситуация, когда к моменту рассмотрения одного дела страны — участницы Совета Европы не смогли прийти к единому мнению по той или иной проблеме, а когда Суд приступил к анализу другого дела со сходной фабулой, их позиции сблизились. Если однажды по одному из ранее рассмотренных дел Суд констатировал единство позиций государств — членов Совета Европы и в связи с этим расширительно истолковал Конвенцию, то, соблюдая принцип ее эффективности, он так же расширительно истолкует ее и в другом деле, если ему не мешает это сделать существенное различие ключевых обстоятельств двух дел.

Особенности действия принципов проиллюстрируем следующей таблицей:

**Таблица 1.**

**Роль принципов защиты прав человека Европейским Судом в процессах толкования и применения Европейской Конвенции**

<b>Принцип</b>	<b>Роль принципа в процессе толкования Конвенции</b>	<b>Роль принципа в процессе применения Конвенции</b>
Принцип законности	По делам, касающимся стран с англо-сансонской правовой системой, Суд признал, что понятие «закон» включает в себя судебные прецеденты.	- определяет, что должно регулироваться собственно законом, а что — подзаконными актами; - выдвигает требования к закону.
Принцип эффективности	Служит основой для динамического подхода и в то же время его ограничивает; лежит в основе телеологического подхода к толкованию Конвенции.	На его основе Суд определяет, является ли заявитель потенциальной жертвой нарушения Конвенции и существуют ли у государства позитивные обязательства. Эффективность гарантий того, что любое государственное вмешательство в права человека соответствует европейским стандартам.

Принцип	Роль принципа в процессе толкования Конвенции	Роль принципа в процессе применения Конвенции
Принцип субсидиарности	- служит основой доктрины об ограниченности поведения государств ( <i>margin of appreciation</i> );	- позволяет учитывать экономические, социальные, культурные и другие особенности государства-ответчика.
Принцип пропорциональности	Ограничения субъективного права не должны затрагивать его сущности; определяет границы некоторых прав; уравнивает буквальное и расширительное толкование ЕКПЧ.	Лежит в основе требований о наличии «справедливого равновесия» между интересами личности, общества и государства, а также о пропорциональности средств, используемых при вмешательстве в права человека, целям этого вмешательства.
Принцип демократичности	Обеспечивает направленность результатов толкования на их реализацию в условиях демократического общества и правового государства.	Требует искать равновесие между защитой институтов демократии и обеспечением прав человека; - вмешательство в права, предусмотренные статьями 8–11 ЕКПЧ, должно быть необходимо в демократическом обществе; - даваемые государством гарантии должны «работать» в демократическом обществе.
Принцип правовой определенности	Дает Суду возможность ссылаться на выводы, сделанные при разрешении предшествующих дел; - автономность понятий ЕКПЧ.	Сходство результатов применения Конвенции в разных делах обусловливается сходством фактических и юридических обстоятельств этих дел.

## ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ПРЕТЕНЗИЙ ЯПОНИИ К РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОТНОШЕНИИ КУРИЛЬСКИХ ОСТРОВОВ

М.Б. Радыш

Соискатель кафедры международного права РУДН

В отношениях Российской Федерации и Японии вопрос о линии границы в районе Южных Курил уже долгое время остается спорным<sup>1</sup>. Японская «кампания по возвращению «северных территорий» на долгие годы затормозила развитие двусторонних российско-японских отношений»<sup>2</sup>. Этот затяжной конфликт является самым болезненным в отношениях нашей страны с Японией.

Суть спора заключается в том, что «японские государственные деятели и политики предъявляют нашей стране необоснованные притязания на так называемые «северные территории», под которыми одни из них имеют в виду четыре южных острова Курильского архипелага, другие — все Курильские острова, а третьи — Курильские острова и южный Сахалин»<sup>3</sup>.

«Курильская проблема» требует долговременных политических решений»<sup>4</sup>. Но, в то время как политики предпринимают попытки разрешить спор, некоторые граждане Японии еще больше усугубляют ситуацию, сознательно вторгаясь в российские территориальные воды с целью незаконного промысла. Одним из многих примеров является инцидент, произошедший в августе 2006 г.

18 августа 2006 г. по сообщению РИА Новости в Сахалинской области было возбуждено уголовное дело в отношении капитана задержанной двумя днями ранее японской шхуны «Киссин-мару

---

<sup>1</sup> *Бажанов Е.П.* Современный мир. Избранные труды. М., 2004. С. 114.

<sup>2</sup> *Попов В.И.* Современная дипломатия: теория и практика: Курс лекций. М., 2000. С. 289.

<sup>3</sup> *Латышев И.А.* Путин и Япония. Будут ли уступки? М., 2005. С. 11.

<sup>4</sup> *Морозов С.С.* Дипломатия В.В. Путина. СПб., 2004. С. 95.

31» («Kisshin maru 31»). «Уголовное дело в отношении гражданина Японии возбуждено по признакам преступлений, предусмотренных частью 1 статьи 322 УК РФ (незаконное пересечение государственной границы РФ) и частью 3 статьи 256 УК РФ (незаконная добыча водных животных, совершенная с применением самоходного плавающего транспортного средства лицом с использованием своего служебного положения)»<sup>5</sup>. По сообщению НТВ, на момент досмотра судна на борту находились три тонны живого волосатого краба, 10 килограммов осьминога и 25 крабовых ловушек<sup>6</sup>.

Промысловая шхуна без опознавательных знаков и сигнальных огней, зашедшая со стороны была обнаружена пограничниками 16 августа в российских территориальных водах вблизи острова Танфильева Малой Курильской гряды. По сообщению Первого канала рыболовная шхуна «Киссин-мару 31» «была обнаружена в 7.30 по местному времени в проливе Советский: это территориальные воды России (которые оспариваются японской стороной), и заходить сюда иностранные суда могут лишь после получения специального разрешения»<sup>7</sup>. Пограничники неоднократно визуальными и звуковыми сигналами предлагали капитану шхуны заглушить двигатели и лечь в дрейф, однако тот игнорировал команды остановиться. При этом команда судна спешно сбрасывала за борт морепродукты и рыболовные снасти (крабовые ловушки).

По словам Михаила Шевченко, и.о. начальника Сахалинского погранотряда УФСБ РФ по Сахалинской области, судно не реагировало на требование остановки. «Более того, оно опасно маневрировало и несколько раз пыталось таранить резиновую лодку, на

---

<sup>5</sup> *Ильюхов А.* Возбуждено уголовное дело в отношении капитана японской шхуны // Статья доступна на официальном сайте Российского Агентства Международной Информации РИА Новости по адресу: [http://www.rian.ru/defense\\_safety/investigations/20060818/52783411.html](http://www.rian.ru/defense_safety/investigations/20060818/52783411.html).

<sup>6</sup> «Пограничники: нас вынудили применить оружие» // Статья доступна на официальном сайте НТВ по адресу: <http://news.ntv.ru/92237>.

<sup>7</sup> «Резкие заявления России и Японии по поводу происхождения у Курильских островов» // Статья доступна на сайте Первого Канала по адресу: [http://www.1tv.ru/owa/win/ort6\\_main.main?p\\_news\\_title\\_id=92587&p\\_news\\_razdel\\_id=8](http://www.1tv.ru/owa/win/ort6_main.main?p_news_title_id=92587&p_news_razdel_id=8).

которой находилась досмотровая группа, а затем предприняло попытку уйти в территориальные воды Японии»<sup>8</sup>.

По информации НТВ, после того как были выпущены шесть предупредительных ракет, российские офицеры были вынуждены применить оружие. Как утверждают сами пограничники, предупредительная стрельба велась лишь для подтверждения серьезности намерений, а не на поражение. Только тогда судно-нарушитель «Киссин-мару 31» остановилось. Когда пограничники поднялись на борт, выяснилось, что один из членов экипажа рыболовецкого судна погиб<sup>9</sup>.

«В МИД России выразили глубокое сожаление в связи с гибелью одного из членов экипажа японской шхуны. Но отметили, что «ответственность за инцидент лежит на браконьерах и представителях властей Японии, попустительствующих незаконному промыслу». В тоже время Центр общественных связей ФСБ России подчеркнул, что «российские пограничники были вынуждены открыть предупредительную стрельбу. В противном случае нарушитель мог бы скрыться в нейтральных водах»<sup>10</sup>.

Судно «Киссин-мару 31» уже дважды задерживалось российскими пограничниками, в 1988 и 1994 гг. С 1994 г. по август 2006 г. за рыболовный промысел в районе островов Южнокурильской гряды российской стороной было задержано 30 судов с 210 членами экипажей. В ходе задержания шесть раз применялось оружие, были ранены семь человек, но за последние 10 лет это первый случай обстрела судна при задержании.

Проблема заключается в том, что инцидент произошел в российских территориальных водах, которые «считаются частью национальной территории и вторжение на эту территорию приравнивается к нарушению государственной границы»<sup>11</sup>. Но Япония эти территории по-прежнему считает спорными. В связи с этим инци-

---

<sup>8</sup> «Подробности задержания японского судна в российских водах» от 16.08.2006 // Статья доступна на официальном сайте Российского Агентства Международной Информации РИА Новости по адресу: <http://www.rian.ru/review/20060816/52721259.html>.

<sup>9</sup> «Пограничники: нас вынудили применить оружие»...

<sup>10</sup> «Резкие заявления России и Японии...»

<sup>11</sup> *Тимченко В.* Путин и новая Россия. Ростов на Дону, 2005. С. 328.

дентом Япония даже требует от России извинений и называет российские территориальные воды у Курильских островов, где велся незаконный промысел, своей «исконной территорией». «В связи с тем, что инцидент произошел в пределах 12-мильной зоны четырех северных островов, являющихся исконной территорией Японии, на основании своей позиции по территориальной проблеме Япония считает происшедшее абсолютно недопустимым...»<sup>12</sup>

Южные Курилы Япония называет «северными территориями» и уже давно оспаривает свое право на них. «Они часть большого архипелага Курильские острова (японское название Чишима-ретто) и представляют собой цепь вулканических островов между полуостровом Камчатка и островом Хоккайдо (Япония). Острова отделяют Охотское море от Тихого океана. Длина около 1200 км. Площадь около 15,6 тыс. кв. км. Состоят из двух параллельных гряд островов — Большой Курильской и Малой Курильской»<sup>13</sup>.

«Некоторые специалисты утверждают, что контроль над островами в принципе позволяет блокировать морские пути с Дальнего Востока к тихоокеанскому побережью США и серьезно осложнить деятельность любого флота в регионе»<sup>14</sup>. Также важным моментом является то, что мимо этих островов из Тихого океана в Охотское море проходят огромные стада лососевых. Осенью, рыба нерестится в здешних реках. Также у берегов Курил добывают крабов и морскую капусту. «По некоторым оценкам, добыча морской фауны в этом районе может приносить России около 4 миллиардов долларов в год, но реально приносит едва ли миллиард.

---

<sup>12</sup> «Япония требует от России извинений» от 16.08.2006 // Статья доступна на официальном сайте Российского Агентства Международной Информации РИА Новости по адресу: <http://www.rian.ru/world/asia/20060816/52727022.html>.

<sup>13</sup> «Подробности задержания японского судна в российских водах» от 16.08.2006 // Статья доступна на официальном сайте Российского Агентства Международной Информации РИА Новости по адресу: <http://www.rian.ru/review/20060816/52721259.html>.

<sup>14</sup> «Подробности задержания японского судна в российских водах» от 16.08.2006 // Статья доступна на официальном сайте Российского Агентства Международной Информации РИА Новости по адресу: <http://www.rian.ru/review/20060816/52721259.html>.



При этом полным ходом идет нелегальный экспорт в Японию морепродуктов: россияне браконьерствуют, а японцы снабжают промышленников-нелегалов оборудованием. По оценкам Госкомрыболовства, суммарные потери государства от этого бизнеса составляют от 700 млн. до 1 млрд. долларов в год»<sup>15</sup>.

История спора<sup>16</sup> берет начало со времен окончания Второй мировой войны, когда в соответствии с международными договоренностями, Южный Сахалин и Южно-Курильские острова отошли к СССР. «Советские вооруженные силы вступили на южный Сахалин и Курильские острова в августе 1945 года... Правовой основой для включения названных территорий в состав Советского Союза послужили решения Ялтинской конференции трех союзных держав: США, Великобритании...»<sup>17</sup> и СССР.

С 1955 г. между Россией и Японией ведутся переговоры о заключении мирного договора. Совместная декларация СССР и Японии от 19 октября 1956 г. прекратила состояние войны и восстановила дипломатические отношения между нашими странами, но в Декларации предусматривается продолжение переговоров о заключении мирного договора ввиду расхождений в позициях сторон по вопросу о послевоенном пограничном размежевании.

Возвращение территорий является одной из своих официально продекларированных внешнеполитических задач и Токио продолжает вести настойчивые переговоры. При каждом удобном случае Япония пытается сдвинуть с «мертвой точки» переговоры по территориальной проблеме<sup>18</sup>. Японская сторона претендует на южные

---

<sup>15</sup> «Подробности задержания японского судна в российских водах» от 16.08.2006 // Статья доступна на официальном сайте Российского Агентства Международной Информации РИА Новости по адресу: <http://www.rian.ru/review/20060816/52721259.html>.

<sup>16</sup> «О проблеме мирного договора в российско-японских отношениях» от 20.11.2005 // Статья доступна на официальном сайте Российского Агентства Международной Информации РИА Новости по адресу: <http://www.rian.ru/spravka/20051120/42151996.html>.

<sup>17</sup> *Латышев И.А.* Путин и Япония... С. 11.

<sup>18</sup> «Япония предлагает совместное развитие южных островов Курильской гряды» от 17.11.2005 // Статья доступна на официальном сайте Российского Агентства Международной Информации РИА Новости по адресу: <http://www.rian.ru/economy/20051117/42118417.html>.

Курильские острова — Кунашир, Итуруп и Малую Курильскую гряду, ссылаясь на российско-японский Трактат о торговле и границах 1855 г., согласно которому указанные острова были признаны японскими и эти территории не входят в состав Курильских островов, от которых Япония отказалась по Сан-францисскому мирному договору 1951 г.

Наличие этой проблемы впервые было зафиксировано в Совместном заявлении 1991 г., подписанном в ходе визита президента СССР в Токио. До 1991 г. Советский Союз вообще отрицал существование территориального вопроса в отношениях с Японией.

Следующим шагом было подписание в 1993 г. Токийской декларации о российско-японских отношениях, в которой было зафиксировано согласие сторон продолжить переговоры с целью скорейшего заключения мирного договора путем решения вопроса о принадлежности островов.

Сейчас Япония стремится подтвердить «главный тезис Токийской декларации 1993 года, появившийся на свет благодаря уступчивости ельцинской дипломатии — четыре Курильских острова являются предметом территориального спора, их принадлежность решат переговоры. При этом формулировка в варианте на японском языке составлена так, что дает основание считать целью переговоров лишь порядок передачи островов Японии. А их принадлежность Японии — обстоятельством само собой разумеющимся»<sup>19</sup>.

В ноябре 1997 г. была достигнута договоренность приложить максимальные усилия с целью заключения мирного договора к 2000 г. на основе Токийской декларации, а в феврале 1998 г. была создана Совместная российско-японская комиссия по вопросам заключения мирного договора, возглавляемая министрами иностранных дел двух стран.

В соответствии с «Московской декларацией об установлении созидательного партнерства между РФ и Японией», подписанной 13 ноября 1998 г., стороны договорились о создании в рамках упо-

---

<sup>19</sup> *Ильяшенко А.* Южные Курилы— ожидания и иллюзии // Статья доступна на официальном сайте Российского Агентства Международной Информации РИА Новости по адресу: <http://www.rian.ru/analytics/20051117/42124814.html>.

мянутой Совместной комиссии двух подкомиссий, а именно комиссия по пограничному размежеванию и комиссия по совместной хозяйственной деятельности на южных Курильских островах под руководством заместителей министров иностранных дел.

«Кремль настаивает на том, что урегулирование должно быть взаимоприемлемым, не наносить ущерба суверенитету и территориальной целостности РФ, базироваться на существующих реалиях, получить широкую поддержку общественности»<sup>20</sup>.

Оба государства уделяют большое внимание налаживанию взаимодействия и сотрудничества в районе островов, например, в сентябре 1999 г. стороны пришли к договоренности о максимально облегченной процедуре посещения островов бывшими жителями из числа японских граждан и членов их семей. Также, на основе российско-японского Соглашения по рыболовству у Южных Курил от 21 февраля 1998 г. осуществляется сотрудничество в рыбохозяйственной сфере.

Вопросы заключения мирного договора обсуждаются между МИДами двух стран, однако до настоящего времени пути к достижению взаимоприемлемого решения пока не найдены ввиду принципиальных расхождений в позициях сторон по проблеме пограничного размежевания. Позиция российской стороны состоит в том, что южные Курильские острова перешли к СССР по итогам Второй мировой войны на законном основании в соответствии с договоренностями союзных держав и ссылается на Ялтинское соглашение от 11 февраля 1945 г. и Потсдамская декларация от 26 июля 1945 г. Российская сторона подчеркивает, что решение этой проблемы должно быть взаимоприемлемым и не наносить ущерба суверенитету и национальным интересам России.

В ходе ответов на вопросы российских граждан в прямом эфире в конце сентября президент Владимир Путин напомнил, что Курильские острова находятся под суверенитетом России, и это положение закреплено международными договорами<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Бажанов Е.П. Указ. соч. С. 114.

<sup>21</sup> «Япония предлагает совместное развитие южных островов Курильской гряды» от 17/ 11/ 2005 // Статья доступна на официальном сайте Россий-

Позиция, которой придерживается российский президент, озвучена уже не раз. По мнению главы государства, единственной юридической основой российско-японских отношений является Декларация 1956 г., в которой СССР и Япония официально прекратили состояние войны, а, кроме того, советский лидер Никита Хрущев обязался передать Японии 17% спорных территорий — остров Шикотан и гряды Хабомаи после подписания полномасштабного мирного договора. Но, когда конкретно и на каких условиях, об этом в документе нет ни единого слова. «К тому же это единственный действующий договор между Россией и Японией, ратифицированный парламентами, зарегистрированный ООН и обязательный для выполнения. Но выполнять пока нечего. Нет мирного договора, нет и оснований для передачи, а тем более дискуссий по двум другим островам»<sup>22</sup> и подвижек по мирному договору в ближайшее десятилетие ждать не стоит.

В последние года Япония демонстрирует «растущую готовность к политическому взаимодействию с Москвой»<sup>23</sup>, но, по словам замдиректора Московского Фонда Карнеги, Дмитрия Тренина, в ближайшие 10 лет эта проблема вряд ли будет решена, поскольку ее решение требует серьезных сдвигов и в российском, и прежде всего в японском общественном мнении.

---

ского Агентства Международной Информации РИА Новости по адресу: <http://www.rian.ru/economy/20051117/42118417.html>.

<sup>22</sup> *Ильяшенко А.* «Южные Курилы — ожидания и иллюзии» от 17/ 11/ 2005 // Статья доступна на официальном сайте Российского Агентства Международной Информации РИА Новости по адресу: <http://www.rian.ru/analytics/20051117/42124814.html>.

<sup>23</sup> *Бажанов Е.П.* Современный мир. Избранные труды. — М.:Известия, 2004, стр. 114.

**ВТОРОЙ ПРОТОКОЛ ОТ 1999 г. К ГААГСКОЙ КОНВЕНЦИИ  
«О ЗАЩИТЕ КУЛЬТУРНЫХ ЦЕННОСТЕЙ ВО ВРЕМЯ  
ВООРУЖЕННОГО КОНФЛИКТА» 1955 г.**

**М.В. Сакварелидзе**

студентка юридического факультета РУДН

Война — враг всего человечества. Она также является врагом всего лучшего, что было создано человеком: искусства, культуры, памятников и всего культурного и исторического наследия. У нас нет статистических данных о том, сколько произведений искусства было уничтожено за прошедшие столетия. Едва ли следует напоминать, что они были частью наследия, принадлежащего всему человечеству. Понимая значение этой потери, международное сообщество, приняло в 1954 г. в Гааге Конвенцию о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта, а также одноименный протокол и резолюции. Первый Протокол направлен главным образом на защиту собственности на оккупированной территории и, связан в частности, с запрещением экспорта культурной собственности с оккупированной территории. Данные документы и по сей день остаются основными международно-правовыми инструментами регулирования защиты такого вида собственности в подобных конфликтных ситуациях.

Дополнения разработанные Вторым протоколом, не заменяют ни в коей мере Конвенцию, а дополняют и разъясняют ее новыми положениями. Также положения Протокола не нацелены на замену национального военного закона и военных инструкций, выполняемые вооруженными силами и силами безопасности. Протокол является инструментом распространения знаний в области защиты культурных ценностей для вооруженных сил и сил безопасности в области защиты культурных ценностей. Протокол обеспечивает необходимую помощь в этой сфере Высоко Договаривающимся Сторонам и государствам-участникам Второго Протокола. Главным образом внесенные дополнения касаются младших и средних

по рангу офицеров. Например, Протокол может использоваться как инструкция и учебное пособие в военных училищах, специализированных школах, младших и старших государственных колледжах.

Причиной разработки Второго Протокола была растущая потребность в кодификации всех аспектов защиты культурных ценностей. Также, необходимо было по мере возможного сделать Второй Протокол более легко воспринимаемым для лиц не владеющих достаточными знаниями в области юридической терминологии. И в результате — улучшить в перспективе применение должным образом акта, в особенности вооруженными силами. Другой причиной можно назвать то, что закон должен быть динамичным. Другими словами, с совершенствованием способов ведения военных действий, должна совершенствоваться и быть более эффективной защита культурных ценностей. Кроме того, Второй Протокол дает более четкое разъяснение как принципы международного гуманитарного права, такие как, военная необходимость, применяются к защите культурных ценностей. Это дает вооруженным силам намного более ясное руководство о том, когда и в каких случаях культурные ценности могут стать законным военным объектом.

Перед исследованием Второго Протокола давайте дадим определение что же все таки является культурными ценностями. Согласно Конвенции 1954 г. под культурными ценностями понимаются:

- ценности, движимые или недвижимые, которые имеют большое значение для культурного наследия каждого народа, такие, как памятники архитектуры, искусства или истории, религиозные или светские, археологические месторасположения, архитектурные ансамбли, которые в качестве таковых представляют исторический или художественный интерес, рукописи, книги, другие предметы художественного, исторического или археологического значения, а также научные коллекции или важные коллекции книг, архивных материалов или репродукций ценностей, указанных выше;

- здания, главным и действительным назначением которых является сохранение или экспортирование движимых культурных ценностей, указанных в пункте «а», такие как, музеи, крупные библиотеки, хранилища архивов, а также укрытия, предназначенные для сохранения в случае вооруженного конфликта движимых культурных ценностей, указанных в пункте «а»;

- центры, в которых имеется значительное количество культурных ценностей<sup>1</sup>.

## ОБЩИЕ УСЛОВИЯ ЗАЩИТЫ КУЛЬТУРНЫХ ЦЕННОСТЕЙ

Согласно Гагской Конвенции «о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта» 1954 г. общая защита предоставляется всем категориям культурных ценностей независимо от их происхождения или форм собственности. Второй Протокол дополняет этот пункт предоставлением в определенных случаях усиленной защиты. Давайте теперь исследуем новые положения Протокола более близко.

### МЕРЫ ПРИМЕНЯЕМЫЕ ДЛЯ ВСЕХ КУЛЬТУРНЫХ ЦЕННОСТЕЙ В МИРНОЕ ВРЕМЯ

Принимая во внимание, что Конвенция 1954 г. упоминала потребность государств в принятии соответствующих мер, для защиты культурных ценностей во время мира, но фактически не давала детализированное толкование того, как это могло бы быть достигнуто, Второй Протокол ввел перечень конкретных мер по обеспечению защиты культурных ценностей в мирное время.

Подготовительные меры, принимаемые в мирное время для охраны культурных ценностей должны включать:

- составление перечней;
- планирование чрезвычайных мер по защите от пожаров и разрушения конструкций;
- подготовку к вывозу движимых культурных ценностей или обеспечение должной защиты этих ценностей на местах;
- назначение компетентных властей, отвечающих за охрану культурных ценностей.

В обеспечении реализации данных положений Вторым Протоколом предусматривается учреждение Фонда для защиты культурных ценностей, которым предусматривается предоставление государствам необходимой финансовой или иной помощи.

---

<sup>1</sup> Ст. 1 Конвенции о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта, 1954 г.

## МЕРЫ, ПРИМЕНЯЕМЫЕ ДЛЯ ЗАЩИТЫ ВСЕХ КУЛЬТУРНЫХ ЦЕННОСТЕЙ

### **Уважение культурных ценностей**

Конвенция 1954 г. содержит четкие положения, в соответствии с которыми культурные ценности должны защищаться в течение всего военного времени. Культурные ценности по сути являются гражданской собственностью и также, как частная собственность не должна подвергнуться нападению. Но что делать, когда такая собственность используется в военных целях? Становится ли она сразу военным объектом? Второй Протокол отвечает на эти вопросы, давая четкие правила военно-командующим, как они должны действовать в подобных ситуациях. Данные правила дают нам разъяснения того, в каких случаях и при каких обстоятельствах культурные ценности можно считать военными объектами. Так, например, согласно подпункту (а) ч. 2 ст. 13 Второго Протокола, культурные ценности могут становиться объектом нападения, если нападение является единственным практически возможным средством прекратить использование ценностей в военных целях или по причине военной необходимости, но только если имеются достоверные данные, что противоположная сторона использует культурный объект как военный. В обоих вышеупомянутых случаях о нападении, по возможности, должна быть предупреждена противоположная сторона. Обязательно должно быть отмечено, что решение признать военную необходимость должно быть принято военным командованием лишь если обстоятельства не позволяют решить иначе. Но в чрезвычайных ситуациях и при крайней необходимости, в отсутствие старшего командира приказ может быть отдан и замещающим его лицом.

### **Меры предосторожности в ходе нападения**

Второй Протокол инкорпировал многие положения, касающиеся различия между гражданскими и военными объектами, которые закреплены в Первом Протоколе, и применяет их к положениям, касающимся защиты культурных ценностей. Согласно Второму Протоколу каждая сторона конфликта:



- делает все практически возможное, чтобы удостовериться в том, что объекты нападения не являются культурными ценностями, находящимися под защитой;

- 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;

- воздерживаться от принятия решений о совершении любого нападения, которое, как можно ожидать, нанесет случайный ущерб культурным ценностям, находящимся под защитой;

- отменяет или приостанавливает нападение, если становится очевидным:

- что объект является культурной ценностью, находящейся под защитой в соответствии со статьей 4 Конвенции;

- что это нападение, как можно ожидать, нанесет случайный ущерб культурным ценностям, находящимся под защитой в соответствии со статьей 4 Конвенции, и было бы чрезмерным по сравнению с конкретным и прямым военным преимуществом, которое предполагается получить.

### **Меры предупреждения последствий военных действий**

Второй Протокол также инкорпировал положения Первого Протокола, касающиеся мер предупреждения последствий военных действий.

Стороны, участвующие в конфликте, в максимально возможной степени должны вывозить движимые культурные ценности из мест, находящихся вблизи военных объектов, или предусматривать надлежащую защиту на местах, также должны избегать размещения военных объектов вблизи культурных ценностей.

### **ЗАЩИТА КУЛЬТУРНЫХ ЦЕННОСТЕЙ НА ОККУПИРОВАННОЙ ТЕРРИТОРИИ**

Согласно Конвенции 1954 г. оккупирующая сторона должна уважать и сохранять культурные ценности на оккупированной территории, а также, согласно Первому Протоколу предотвращать незаконный вывоз культурной ценности. Второй Протокол ввел до-

полнительные инструкции в отношении защиты культурных ценностей на полностью или частично оккупированной территории:

- любой незаконный вывоз, иное изъятие или передачу права собственности на культурную ценность;

- любые археологические раскопки, если только это не требуется исключительно для охраны, учета или сохранения культурной ценности;

- любые модификации или изменения вида использования культурной ценности, которые имеют целью скрыть или уничтожить свидетельства культурного, исторического или научного характера.

### УСИЛЕННАЯ ЗАЩИТА

К сожалению система специальной защиты культурных ценностей согласно Конвенции 1954 г. показала себя далеко несовершенной. Для устранения данной проблемы, во Второй Протокол вводится новая категория защиты — усиленная защита.

Усиленная защита может быть предоставлена на основании заявлений сторон участвующих в конфликте с указанием списка культурных ценностей, в отношении которых они намерены просить о предоставлении усиленной защиты Комитетом по защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта (далее Комитет). Применение усиленной защиты может быть предложена Комитету и другими сторонами например, Международным комитетом «Голубой щит». В таких случаях Комитет может принять решение предложить стороне запросить включение данной культурной ценности в список.

Культурные ценности могут быть взяты под усиленную защиту, если они являются культурным наследием, имеющим огромное значение для всего человечества, если они охраняются в государстве на самом высоком уровне и государство признает ее историческую и культурную ценность и если данные культурные ценности не используются для военных целей. В противном случае в предоставлении усиленной защиты может быть отказано.

### **Уголовная ответственность и юрисдикция**

Второй протокол дополняет Конвенцию 1954 г. более полным списком преступлений против международного гуманитарного

права в области защиты культурных ценностей. Так например, согласно подпункту (b) ст. 15 Второго Протокола лицо использующее культурные ценности, находящиеся под усиленной защитой, или непосредственно прилегающие места для поддержки военных действий, должно быть привлечено к уголовной ответственности в соответствии с внутреннем законодательством государства на территории которой установлено преступление и с соблюдением общих принципов права и международного права, в том числе нормы, распространяющие индивидуальную ответственность на других лиц, помимо тех, кто непосредственно совершил деяние.

Преступления указанные в подпунктах (a)-(c) ст. 15 Второго Протокола, а именно подвержение культурных ценностей нападению, использования их в качестве поддержки военных действий и уничтожение или присвоение в крупных масштабах культурной собственности может повлечь за собой выдачу преступника на основании заключения между Сторонами договора о выдаче.

Подводя итоги всему вышесказанному следует подчеркнуть то, что Второй Протокол к Конвенции 1954 г. сделал большой шаг вперед в сфере защиты культурной собственности во время вооруженных конфликтов. Еще раз хотелось бы подчеркнуть, что Протокол не заменяет, а дополняет Конвенцию. Протокол дает ясные указания когда и при каких обстоятельствах можно прибегнуть к военной необходимости, вводит новую категорию «усиленная защита» для культурных ценностей имеющих огромное значение для человечества; обязывает Стороны участвующие в Протоколе устанавливать индивидуальную ответственность за преступления против культурных ценностей.

Культурные ценности важны не только для государств обладающих ими, но и для всего мира в целом. Основная ответственность и обязанность по соблюдению закона в той сфере лежит на вооруженных силах государств. Для того, чтобы обеспечить правильное понимание и эффективное применение закона и был разработан Второй Протокол 1999 г. к Гаагской Конвенции о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта 1954 г.

## КОНФЕРЕНЦИИ ООН ПО ПРОБЛЕМАМ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В СВЕТЕ ОБЩЕГО УЧЕНИЯ О МЕЖДУНАРОДНЫХ КОНФЕРЕНЦИЯХ

**М.Н. Копылов**

доктор юридических наук, профессор,  
профессор кафедры международного права РУДН, академик РАЕН

Согласно общей теории международного права международная конференция — это «собрание официальных представителей, выступающих от имени государств, которое созывается на ограниченный срок для достижения определенных целей и является важным средством многосторонней дипломатии»<sup>1</sup>.

Международные конференции играют большую роль в обсуждении и разрешении международных вопросов, затрагивающих интересы нескольких или всех государств; на них могут быть созданы благоприятные условия для широкого обмена мнениями, изучения позиций сторон, принятия решений, отвечающих интересам всех участников.

Международные конференции — это один из наиболее древних институтов международного права. Они возникли задолго до каких-либо международных организаций. Являясь наиболее эффективным средством ведения непосредственных переговоров и координации усилий по разрешению сложных международных проблем, международные конференции по праву заняли центральное место в системе международных отношений, о чем наглядно свидетельствует их количественный рост. По подсчетам бельгийского ученого Г. Спекерта, если в 1852 г. состоялся всего лишь один международный конгресс, в 1952 г. их было уже 1032, то в 2052 г. их будет примерно 50 тыс. в год<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Международное право / Отв. ред. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. М., 2000. С. 205.

<sup>2</sup> См.: *Бараташвили Д.И.* Принцип суверенного равенства государств в международном праве. М., 1978. С. 9.

По различным основаниям международные конференции могут быть классифицированы следующим образом:

- по количеству участников — двусторонние и многосторонние;

- по периодичности созыва — сессионные и одноразовые;

- по категории участвующих в конференции сторон — межправительственные (межгосударственные) и неправительственные, которые созываются группой неправительственных организаций со своими правилами процедуры;

- по степени взаимосвязи с международными организациями — созываемые по решению главных органов международных организаций и по инициативе одного государства или группы государств. Различия между этими двумя видами международных конференций сводятся к следующему. Если организация конференций, созываемых для решения конкретных вопросов, целиком зависит от их организаторов, субъектов международного права, то конференции, созываемые периодически, являются органом международной организации с ограниченной компетенцией, определяемой ее уставом: они собираются периодически, в сроки, зафиксированные в уставе, или в решении руководящих органов и для осуществления целей уставов.

Эффективность работы любой международной конференции во многом зависит от принципов ее организации и проведения. В юридической литературе выделяют пять таких принципов<sup>3</sup>:

- *принцип равенства*, который применительно к международным конференциям находит выражение, в частности, в правиле «одно государство — один голос», в рассадке делегаций государств по алфавиту, правилах подписания актов конференции и т.д.;

- *принцип ненанесения ущерба* ни одному из участников конференции;

- *принцип достижения договоренности* по предмету договоров, который предусматривает обязательство не оставлять без регулирования предмет спора, предмет обсуждения;

---

<sup>3</sup> См.: Международные организации / Под ред. И.П. Блищенко. М., 1994. С. 112-113.

- *принцип сотрудничества*, который, среди прочего, обязывает участников конференции находить взаимоприемлемое решение по предмету переговоров. Это особенно касается вопросов, в урегулировании которых заинтересовано международное сообщество в целом (такowymi, вне всякого сомнения, являются проблемы охраны окружающей среды);

- *принцип выполнения решений международных конференций*, который означает, что участники конференции, договорившись об определенном компромиссном решении, обязаны предпринимать все возможные меры для осуществления этого решения. В том случае, если какая-либо сторона посчитает, что принятое решение ее не удовлетворяет по вновь открывшимся обстоятельствам, возможно осуществление этого решения с оговорками.

Международное право запрещает злоупотреблять правом при формулировании оговорок к универсальным конвенциям, явившимся результатом кодификационных усилий. Институт оговорок создает благоприятные условия для достижения универсальности. Подтвержденный практикой Международного Суда ООН, результатами кодификационной работы Комиссии международного права ООН и доктриной, принцип совместимости оговорки с объектом и целью договора (взамен требований об абсолютной целостности договора и согласия всех участников) позволяет обеспечить максимально возможно большее количество участников универсального договора, в том числе и государств, выступивших с соответствующей оговоркой. Как отмечают А.Н. Вылегжанин и Р.А. Каламкьян «при таком подходе государство, сделавшее оговорку, против которой возражает одно или несколько государств — участников договора, но не возражают другие государства-участники, может рассматриваться в качестве участника универсального договора, если эта оговорка совместима с объектом и целью договора»<sup>4</sup>.

Если же принятая на конференции конвенция запрещает делать оговорки, то сторона не имеет право действовать так, чтобы сводить на нет принятое на конференции решение. Это с особой

---

<sup>4</sup> *Вылегжанин А.Н., Каламкьян Р.А.* К учету международно-правового опыта в работе по кодификации морского законодательства России // Государство и право. 2005. №3. С. 53.

силой подтверждают решения по глобальным экологическим проблемам. В этом случае после принятого решения ни одна из сторон не имеет права предпринимать действия, которые сделали бы невозможным осуществление решения другими участниками конференции и само это решение. По этим вопросам принятое решение создает обязательство его выполнения даже для тех, кто не является участником договоренности. Это связано с самим предметом переговоров, в котором заинтересованы все государства, и ни одно из них не может действовать в ущерб другому, поскольку предмет переговоров представляет общечеловеческий интерес. С этой точки зрения резко отрицательной оценки заслуживает позиция США по Киотскому климатическому протоколу 1997 г., о выходе из которого заявила администрация президента США Дж. Буша — младшего. Такие действия США в отношении норм, выработанных в результате переговоров по глобальной проблеме, представляющей общечеловеческий интерес, следует расценивать как нарушение императивных принципов международного права.

В настоящее время соблюдение всех перечисленных принципов составляет необходимое условие успешной деятельности международных конференций. Только в этом случае конференции могут служить эффективным средством международного сотрудничества государств.

Государство (группа государств) или международная организация, выступающие с инициативой созыва международной конференции, должны четко представлять себе круг проблем, которые призвана решить конференция, и обеспечить соблюдение принципа участия в конференции заинтересованных государств. В противном случае нарушается принцип суверенного равенства государств.

Это наглядно иллюстрирует организация подготовки Стокгольмской конференции ООН по проблемам окружающей человека среды 1972г. Существенным организационным недостатком данной Конференции явилось то, что применение дискриминационной т.н. Венской формулы, принятой Генеральной Ассамблеей ООН, привело к тому, что среди участников Конференции не оказалась Германская Демократическая Республика, которая в то время не состояла ни членом ООН, ни членом какого-либо специализированного учреждения ООН. В порядке солидарности с ГДР и в

знак протеста против дискриминационной практики ООН в Конференции отказалось участвовать большинство стран социалистического лагеря, активно участвовавших в ее подготовке. Все это, естественно, привело к существенному искажению политического значения Конференции и снизило ценность ее решений.

Инцидент с формированием состава участников Стокгольмской конференции объективно привел к тому, что ее решения были приняты с нарушением принципов универсальности и справедливого географического представительства.

Современная практика проведения международных конференций указывает на неразрывную связь большинства из них с международными организациями, что позволило ряду исследователей квалифицировать международные конференции как временные международные организации<sup>5</sup>. Проводя такие параллели, следует, однако, помнить, что в основе функционирования международной организации лежит устав — учредительный международный договор, а в основе международной конференции — инициатива того или иного государства (государств) или международной организации. Поэтому не представляется возможным согласиться с точкой зрения И.П. Блищенко, который называл международные конференции «международной организацией особого рода»<sup>6</sup>. Тем более, что в той же работе данный автор вступает в противоречие с самим собой, когда пишет «конференция не является субъектом международного права, даже если она существует длительно, собирается периодически и претендует в отдельных случаях на то, чтобы на ней аккредитовывались отдельные особые представители государств»<sup>7</sup>.

По той же причине сомнительным выглядит вывод Ю.М. Колосова, который полагает, что международные конференции являются временными, создаваемыми *ad hoc*, субъектами международного права<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> См., например: Актуальные проблемы теории международных организаций: теория и практика / Под ред. Г.И. Морозова. М., 1982.

<sup>6</sup> Международные организации / Под ред. И.П. Блищенко. С. 111.

<sup>7</sup> Там же. С. 114.

<sup>8</sup> См.: Международное право / Отв. ред. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. С. 204.



С учетом того, что в последние три десятилетия в мире ежегодно проводится большое число международных конференций по проблемам окружающей среды, как дипломатических, так и не дипломатических, представляется целесообразным рассмотреть вопросы их организации и проведения на примере трех конференций по проблемам окружающей среды, проведенных под эгидой ООН: Стокгольмской конференции по проблемам окружающей человека среды 1972 г., Конференции ООН по окружающей среде и развитию 1992г. в Рио-де-Жанейро и Всемирного саммита Земли 2002 г. в Йоханнесбурге<sup>9</sup>.

Впервые идея о созыве специальной международной конференции по проблемам окружающей среды прозвучала на сессии Генеральной Ассамблеи ООН в 1967 г. В дальнейшем эта идея была поддержана ЭКОСОС ООН, который в своей резолюции 1346, принятой на 45-й сессии в 1968 г. подчеркнул срочную необходимость усиления мероприятий, как на национальном, так и на международном уровнях для ограничения и по возможности приостановления загрязнения окружающей человека среды и рекомендовал Генеральной Ассамблее ООН рассмотреть на очередной сессии вопрос о желательности созыва Конференции ООН по проблемам окружающей человека среды.

Решение о созыве Конференции ООН по проблемам окружающей человека среды было принято Генеральной Ассамблеей ООН в ее резолюции 2398 (XXIII) от 3 декабря 1968 г. В этой резолюции Генеральная Ассамблея ООН определила, что «главная цель конференции должна состоять в том, чтобы служить практическим средством поощрения и направления действий правительств и международных организаций по защите и улучшению окружающей человека среды, по восстановлению и предотвращению ее загрязнения с помощью международного сотрудничества, имея в виду, что это даст возможность развивающимся странам не допустить возникновения таких проблем».

Генеральная Ассамблея возложила ответственность за организацию этого мероприятия на Генерального Секретаря ООН, проси-

---

<sup>9</sup> Официальное название — Всемирная встреча на высшем уровне по устойчивому развитию.

ла создать для этого небольшой секретариат и назначить генерального секретаря конференции. В учрежденный Подготовительный комитет конференции вошли представители от Аргентины, Бразилии, Ганы, Гвинеи, Замбии, Индии, Ирана, Италии, Канады, Кипра, Коста-Рики, АРЕ, Сингапура, Великобритании, США, СССР, Того, Франции, ЧССР, Швеции, СФРЮ, Ямайки и Японии. Генеральным Секретарем конференции был назначен канадский промышленник и общественный деятель Морис Ф. Стронг.

Подготовительный комитет Стокгольмской конференции провел четыре сессии (Нью-Йорк, 10-20 марта 1970 г.; Женева, 8-18 февраля 1971 г.; Нью-Йорк, 13-24 сентября 1971 г.; Нью-Йорк, 6-17 марта 1972 г.). Прделанная им совместно с Секретариатом конференции работа в значительной мере предопределила успех Стокгольмской конференции ООН по проблемам окружающей человека среды, избавив ее участников от многих сложных дискуссий.

Предварительная повестка дня и проект процедуры конференции был одобрен резолюцией 2850 (XXVI), принятой Генеральной Ассамблеей ООН в 1971 г.

Конференция открылась 5 июня 1972 г. В ее работе приняли участие представители 114 государств<sup>10</sup>, специализированных учреждений ООН многих международных межправительственных и неправительственных организаций.

Конференцию открыл Генеральный Секретарь ООН. На 1-м пленарном заседании были избраны: председатель конференции — министр сельского хозяйства Швеции И. Бентсон, 26 его заместителей, главный докладчик (составитель заключительного доклада конференции), руководящие органы трех сессионных комитетов, другие вспомогательные органы. В повестку дня были включены, в частности, следующие вопросы: декларация об окружающей человека среде; планирование населенных пунктов и управление ими с учетом качества окружающей среды; аспекты управления природными ресурсами, связанные с окружающей средой; определение загрязнителей, имеющих важное международное значение, и

---

<sup>10</sup> См.: Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды. Стокгольм, 5-16 июня 1972 года. Нью-Йорк, 1973.

борьба с ними; образовательные, информационные, социальные и культурные аспекты проблем окружающей среды; развитие и окружающая среда; международные организационные последствия предложений о мерах; утверждение плана действий и доклада конференции.

Итогом Стокгольмской конференции явилось принятие Декларации принципов, Плана действий и Резолюции об организационных и финансовых мероприятиях. Эти документы явились основой для активной последующей деятельности государств и международных организаций. Несомненно, что именно под определяющим влиянием решений данной Конференции в течение последующих двадцати лет сложилась система универсальных и региональных международных конвенций, соглашений, договоров, протоколов и т.п., посвященных вопросам охраны окружающей природной среды, число которых сегодня перевалило за 1500, а двусторонних — за 3000.

Декларацию принципов принято относить к категории источников «мягкого» права, требующих особых способов для имплементации. Как отмечал еще в 1976 г. французский юрист А. Кисс, Декларация является источником международного права потому, что в ней зафиксированы принципы, с которыми государства должны считаться, но которые не могут быть применены традиционными способами. Декларация, пишет он, может служить общим базисом для любых будущих международных действий, касающихся охраны окружающей среды<sup>11</sup>.

Анализ 26 принципов, вошедших в Стокгольмскую декларацию, показывает, что они разнородны по своему характеру. Некоторые из них не являются нормами права.

Таковым, на наш взгляд, является, например, Принцип 1: «человек имеет право на свободу, равенство и благоприятные условия жизни в окружающей среде, качество которой позволяет вести достойную и процветающую жизнь, и несет главную ответственность за охрану и улучшение окружающей среды на благо нынешнего и будущих поколений....»

---

<sup>11</sup> См.: *Kiss A.Ch. Survey of Current Developments in International Environmental Law. Morges, 1976. P. 25.*

В этом положении заключается определенная идея, оно сформулировано как декларация, и его формулировка носит слишком общий и абстрактный характер, чтобы быть предназначенным для превращения в нормы права. Принципы 2-5 Стокгольмской декларации, несмотря на то, что они более конкретны по своему содержанию, также не могут быть признаны нормативными. Они содержат в себе призывы к сохранению возобновляемых и невозобновляемых природных ресурсов Земли, а также предотвращению загрязнения окружающей среды. Это т.н. принципы-идеи, отражающие биосферный подход к проблемам сосуществования человека и природы. На наличие в Стокгольмской декларации принципов такого рода в свое время указывал еще О.С. Колбасов: принципы Стокгольмской декларации, за исключением принципов 7, 21-24 (которые носят правовой характер), «часто имеют форму общих суждений, заявлений вообще»<sup>12</sup>. Такой характер ряда положений Стокгольмской декларации, в которых заложен философский, мировоззренческий смысл, нисколько не умаляет их значение для развития международного экологического права.

Наряду с принципами-идеями Стокгольмская декларация содержит и принципы-нормы, которые впоследствии превратились в правовые нормы международного экологического права. Так, положения Принципа 7 Декларации, в котором говорится, что «Государства принимают все возможные меры для предотвращения загрязнения морей веществами, которые могут поставить под угрозу здоровье человека, нанести вред живым ресурсам и морским видам, нанести ущерб судоходству или создать препятствия для других законных видов использования морей», нашли свое договорное закрепление в Конвенции по предотвращению загрязнения с судов 1973 г., измененной позднее Протоколом 1978 г. (Конвенция МАРПОЛ 73/78), в Лондонской конвенции по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов 1972 г. и других международно-правовых документах в этой области. На нем основаны положения принятой в 1982 г. Конвенции ООН по морскому праву, которая содержит общие принципы, касающиеся всех видов загрязнения моря.

---

<sup>12</sup> Колбасов О.С. Международно-правовая охрана окружающей среды. М., 1982. С. 37.

В Стокгольмской декларации также сформулированы и такие принципы-нормы, которые по своему содержанию и характеру имеют наиболее общее значение для всей отрасли международного экологического права (Принципы 21, 22 и 24).

Хорошо известно, что для решения задач экоразвития человечество нуждается не только в правовой базе (правилах поведения), но и в предметно-организационной основе в виде плана действий, программы или стратегии. В такого рода документах, касающихся охраны окружающей среды, обычно содержатся всесторонний анализ и оценка сложившейся ситуации, вычленяются приоритетные проблемы, определяются сроки, пути и средства их решения. Одним из таких документов как раз и является План действий, принятый на Стокгольмской конференции. Это документ программного характера, который адресован в основном ООН и международным организациям системы ООН и направлен на объединение усилий всех государств в области охраны окружающей среды, на повышение централизации и концентрации природоохранной деятельности в системе ООН. План действий наметил пути перевода международной деятельности в области окружающей среды с уровня отдельных учреждений на уровень системы ООН, хотя и имел ряд недостатков, связанных со сложностью его структуры, а также разноплановостью и разномасштабностью содержащихся в нем рекомендаций.

Наконец, важным решением Конференции явилась рекомендация Генеральной Ассамблее ООН учредить Программу ООН по окружающей среде (ЮНЕП) как специальный институциональный механизм для консолидации и развития природоохранных программ государств с учетом поставленных Декларацией принципов и Планом действий качественно новых задач в этой области.

ЮНЕП была учреждена на основании резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 2997 (XXVII) от 15 декабря 1972 г., которая определила объем компетенции и направления деятельности четырех главных органов Программы: Совета управляющих, Секретариата, Фонда по окружающей среде и Совета по координации в области окружающей среды (в 1977 г. решением Генеральной Ассамблеи ООН Совет по координации был упразднен как не оправдавший надежд, и его функции были переданы Административному комитету ООН по координации).

Оперативность, с которой ООН отреагировала на рекомендацию Стокгольмской конференции, свидетельствует об острой заинтересованности практически всех членов ООН в выработке эффективного институционального механизма в данной области (хотя время тогда для этого не созрело).

В итоге было принято половинчатое решение учредить ЮНЕП, которая является вспомогательным органом Генеральной Ассамблеи ООН и функционирует в тесном сотрудничестве с ЭКОСОС.

На наш взгляд, участники Конференции упустили редкую возможность создания не просто действенного международного, а наднационального механизма в данной сфере. Между тем в области защиты окружающей среды потребность в таких наднациональных механизмах ощущается всё более остро. В конечном итоге мировое сообщество дрогнуло, вернее сказать, дрогнули развитые государства, не желая иметь в данном вопросе иждивенцев в лице развивающихся стран, которые, разумеется, вносили бы самый минимальный материальный вклад в работу указанного Международного органа.

Для повышения весомости ЮНЕП был изобретен специальный термин «каталитическая роль», как новая разновидность функции управления, возникшая как результат приспособления организационной структуры системы ООН к глобальной проблематике. О том, что никакого управления здесь нет, а имеет место самая обычная координация, свидетельствует следующее определение данной функции: «в условиях, когда в деятельности по той или иной глобальной проблеме потенциально может и должно участвовать большое число различных учреждений ООН, центральная координирующая инстанция системы должна стремиться не столько брать на себя выполнение общей рабочей программы, сколько выступать в роли инициатора проектов, оперативное выполнение которых следует передавать соответствующим по своему профилю подразделениям общей системы ООН»<sup>13</sup>.

Некоторые авторы, как, например, О.С. Колбасов, на наш взгляд, увлекаясь, квалифицируют ЮНЕП как международную организацию. Он прямо утверждает, что «признание Программы ООН по окружающей среде международной организацией факти-

---

<sup>13</sup> Актуальные проблемы деятельности международных организаций: теория и практика / Под ред. Г.И. Морозова. М., 1982. С. 294.

чески можно считать всеобщим»<sup>14</sup>. Такой вывод, даже с учетом оговорок, которые делает сам О.С. Колбасов, не вполне обоснован, так как он неизбежно ставит ЮНЕП на один уровень, например, с универсальными международными межправительственными организациями как субъект международного права, что не соответствует действительному положению дел. Встречающиеся же иногда оценки ЮНЕП типа «специальная группа учреждений», «центральное учреждение», «крупная самостоятельная единица в системе ООН», «институциональный механизм», «международный механизм» и т.п. носят скорее описательный характер и не отвечают на вопрос о правовом положении ЮНЕП по существу.

ЮНЕП обладает постоянными органами, находящимися между собой в определенной иерархии, относительно постоянным составом членов, автономией в финансовых вопросах, внутренними правилами работы органов (Правила процедуры Совета управляющих). Всё это — признаки международной организации. Но одновременно и признаки многих международных конференций. От этого последние не превращаются в первые.

Учредительным актом ЮНЕП является не межправительственное соглашение, а резолюция Генеральной Ассамблеи ООН. Договорная правоспособность ЮНЕП производна от правоспособности ООН, является реализацией последней. Поэтому субъектом международного права ЮНЕП быть не может. А стало быть, не может и выступать в качестве международной организации.

Неслучайно почти сразу после учреждения ЮНЕП стали вноситься различные предложения по ее трансформированию в специализированное учреждение ООН (Великобритания, 1983 г.) либо в Совет экологической безопасности (СССР, 1989 г.)

Все сходятся на том, что ЮНЕП должна быть преобразована в полноценную международную организацию на основе международного договора, которую в последнее время все чаще и чаще предлагают именовать Международной Экологической Администрацией (МЭА)<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Колбасов О.С. Международно-правовая охрана окружающей среды. С. 52.

<sup>15</sup> См., например: Колбасов О.С. Международное экологическое право на пороге XXI века // Первая конференция Всемирной ассоциации международного права в России, 1997 г. / Отв. ред. А.Л. Колодкин. Новороссийск, 1999. С. 120-135; Копылов М.Н. Международная Экологическая Администрация // Закон и право. 1998. № 10. С. 32-36.

Через 20 лет после Стокгольмской конференции, в июне 1992 г., в Рио-де-Жанейро была созвана вторая конференция ООН по проблемам окружающей среды — Конференция ООН по окружающей среде и развитию.

Идея проведения такой конференции не один год «вынашивалась» в кругах общественных и политических деятелей, озабоченных ухудшением состояния природной среды Земли<sup>16</sup>. Впервые с предложением созвать всемирный форум для всестороннего анализа ситуации выступила Комиссия по окружающей среде и развитию во главе с Г.Х. Брундтланд, опубликовавшая в 1987 г. свой доклад «Наше общее будущее».

Генеральным секретарем Подготовительного комитета Конференции в Рио был назначен канадский промышленник Морис Ф. Стронг, выполнявший аналогичную функцию в период подготовки к Стокгольмской конференции. Он же был первым Исполнительным Директором ЮНЕП.

В работе Конференции приняли участие 178 государств и более 30 межправительственных и неправительственных международных организаций.

По замыслу Конференция Рио должна была не только провозгласить идеологию устойчивого развития, но и положить начало тесному сотрудничеству между основными секторами современного человечества — государственной властью, бизнесом и общественностью в едином стремлении к реализации идей устойчивого развития и глобального партнерства.

В отличие от Стокгольмской конференции, Конференция в Рио не ограничилась только принятием норм «мягкого» международного экологического права. На ней также были открыты для подписания Конвенция о биологическом разнообразии и Конвенция об изменении климата.

Конференция приняла три документа, которые принято относить к источникам «мягкого» права: Декларацию по окружающей среде и

---

<sup>16</sup> Подробнее см.: *Колбасов О.С.* Конференция ООН по окружающей среде и развитию // Государство и право. 1992. №11. С. 85-91; *Flavin C.* The Legacy of Rio // State of the World. (eds. L.R. Brown, C. Flavin, H.F. French). N.Y. — L.: W.W. Norton & Company, 1997.



развитию, «Повестку дня на XXI век» и Принципы для глобального консенсуса в отношении рационального использования, сохранения и устойчивого развития всех видов лесов («Лесные принципы»).

Декларация Рио дополнила перечень принципов защиты окружающей среды, доведя их число до 27, главным образом, за счет принципов-идей.

Так, Принцип 1 провозглашает: «Забота о человеке является центральным звеном в деятельности по обеспечению устойчивого развития. Люди имеют право жить в добром здравии и плодотворно трудиться в гармонии с природой». Такой же характер имеет Принцип 25, устанавливающий, что «Мир, развитие и охрана окружающей среды взаимосвязаны и неразделимы».

Большая часть принципов Декларации Рио посвящена проблеме обеспечения устойчивого развития и охраны окружающей среды и имеет социально-экономический характер (Принципы 3-9).

Наряду с этим, в Декларации содержится ряд принципов-норм, которые находят свое применение в качестве конкретных мер и обязательств в форме определенных международных договоров. Это принципы, в которых предусматривается:

- сотрудничество в противодействии перемещению или передаче в другие государства вредных для экологии и человека видов деятельности и веществ (Принцип 14);

- принятие мер предосторожности, что означает, что в случае угрозы серьезного или необратимого ущерба, отсутствие полной научной уверенности не должно использоваться в качестве предлога для отсрочки принятия эффективных, с точки зрения затрат, мер по предупреждению ухудшения состояния окружающей среды (Принцип 15);

- оценка экологических последствий в качестве национального инструмента в отношении предлагаемых видов деятельности, которые могут оказать неблагоприятное воздействие на окружающую среду (Принцип 17);

- направление уведомлений и соответствующей информации заинтересованным государствам или проведение консультаций с ними относительно мероприятий, которые могут иметь потенциально неблагоприятные трансграничные последствия (Принцип 19);

- незамедлительное уведомление других государств о любых стихийных бедствиях или других чрезвычайных ситуациях, которые способны привести к неожиданным вредным последствиям для окружающей среды в этих государствах (Принцип 18);

- помощь государствам, пострадавшим от последствий указанных в предыдущем пункте бедствий или ситуаций (Принцип 18).

Из всех изложенных в Декларации Рио принципов-норм системообразующее значение для международного экологического права как отрасли, на наш взгляд, имеют Принципы 2, 13, 26 и 27. Причем, Принцип 2, воспроизводящий содержание Принципа 21 Стокгольмской декларации, исследователи выделяют особо.

Напомним, что в соответствии с Принципом 2 Декларации Рио «...государства обладают суверенным правом на разработку своих собственных ресурсов в соответствии с их собственной политикой в области окружающей среды и развития, а также несут обязанность обеспечивать, чтобы деятельность, ведущаяся под их юрисдикцией или контролем, не причиняла ущерба окружающей среде других государств или районов, находящихся за пределами национальной юрисдикции».

Несмотря на то, что важность этого принципа никем не подвергается сомнению, точное его содержание разные авторы определяют по-разному. Одна группа авторов рассматривает содержание этого принципа как обязательство осуществлять какую-либо деятельность с должным усердием (прилежанием) для того, чтобы предотвращать возникновение ущерба. Другая — считает, что обязательство по предотвращению ущерба носит абсолютный характер. Ко второму толкованию можно прийти, если рассматривать обязательство по проведению какой-либо деятельности с должным усердием столь жестко, что оно приведет к обязательству по абсолютному предотвращению ущерба<sup>17</sup>. При этом, в соответствии с первым толкованием обязательство будет более гибким, чем в соответствии со вторым толкованием. Толкование указанного принципа во взаимосвязи с другими принципами международного экологического права позволяет заключить, что в случае угрозы причинения ущерба окружающей среде должны быть приняты все

---

<sup>17</sup> *Birnie P., Boyle A. International Law and the Environment. L., 1992.*

меры по предотвращению такого ущерба. Любая деятельность, которая может повлечь такой ущерб, должна быть прекращена.

Конференция приняла «Повестку дня на XXI век», которая является стратегией глобального сотрудничества в сфере охраны окружающей среды для достижения устойчивого развития. Она определяет действия государств, международных организаций, населения (в том числе женщин, молодежи, коренных народов), их вклад в решение этих проблем. Повестка содержит четыре раздела. Первый посвящен социально-экономическим аспектам (в том числе вопросам окружающей среды и развития в процессе принятия решений); второй — сохранению и рациональному использованию ресурсов в целях развития (включая защиту атмосферы, борьбу с обезлесением, опустыниванием, засухой и др.); третий — укреплению роли основных групп населения (женщин, молодежи, различных категорий трудящихся); четвертый — различным средствам осуществления (в том числе финансовым ресурсам и механизмам, организационно-правовым средствам решения проблем охраны окружающей среды).

Принятие «Повестки дня на XXI век» подтвердило, что общество и природа детерминируют друг с другом. Причем, как отмечают авторы монографии «Безопасность России», «этот процесс начался еще в палеолите, хотя ярко выраженные формы обрел со времени неолитической революции и особенно с ее индустриальной фазы»<sup>18</sup>. Стало понятным, что безопасность общества, государства и личности не может быть гарантирована, если биосфера, ее биоразнообразие, масса биоты, устойчивость экосистем и естественных циклов и процессов эволюции будут нарушены, и что антропоцентризм уходит в прошлое и чисто социальный подход сменяется социоприродным.

Еще одним документом, не имеющим юридически обязательной силы, который был принят на Конференции в Рио, являются «Лесные принципы». В них впервые нашел отражение консенсус государств по вопросам использования и сохранения всех типов лесов, независимо от их географического положения. Если ранее основное внимание уделялось проблемам тропических лесов, то здесь предлагается

---

<sup>18</sup> Безопасность России. Экологическая безопасность, устойчивое развитие и природоохранные проблемы. М., 1999. С. 39.

учитывать потребности защиты лесов в качестве окружающей и культурной среды, а также использование деревьев и других форм лесной жизни для целей экономического развития.

Как гласит п. «с» Преамбулы документа, «Проблемы и возможности в области лесного хозяйства должны рассматриваться в совокупности и сбалансированным образом в рамках общего контекста окружающей среды и развития, принимая во внимание многоцелевые функции и виды использования лесов, включая традиционные виды использования, а также возможное возникновение социально-экономической напряженности в тех случаях, когда это использование сдерживается или ограничивается, а также потенциал в области развития, который может быть обеспечен рациональным использованием лесов». Должны быть приняты меры, «направленные на содействие созданию благоприятного международного экономического климата для устойчивого и экологически обоснованного развития лесов во всех странах» (п. «а» Принципа 7).

Интересно, что в рассматриваемом документе нашли свое подтверждение и некоторые из сформировавшихся принципов международного экологического права. Это, в первую очередь, касается оценки воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду, о которой в п. «h» Принципа 8 говорится, что «национальная политика должна обеспечивать проведение оценки воздействия на окружающую среду в тех случаях, когда действия, по всей вероятности, будут иметь существенные пагубные последствия для важных лесных ресурсов и когда эти действия зависят от решения компетентных национальных властей». Кроме того, в п. «а» Принципа 1 подтвержден запрет на трансграничное загрязнение окружающей среды.

Важно, чтобы рациональное использование лесов согласовывалось с рациональным использованием прилегающих районов, «с тем, чтобы сохранить экологический баланс и устойчивую продуктивность» (п. «е» Принципа 8). При освоении лесных ресурсов следует уважать и должным образом укреплять самобытность, культуру и права коренных народов и других групп населения, проживающих в лесных районах (п. «а» Принципа 5; п. «d» Принципа 12).

Примечательно, что при формулировании «Лесных принципов» авторы обратили внимание на необходимость устранения

факторов, необоснованно сдерживающих рациональное использование лесов для получения древесной продукции. «Следует отказаться, — гласит Принцип 14, — от односторонних мер, направленных на ограничение и/или запрещение использования древесины и других видов лесной продукции в международной торговле, которые несовместимы с международными обязательствами или соглашениями, или избегать принятия таких мер в целях достижения долгосрочного устойчивого ведения лесного хозяйства».

Наконец, как сам документ в целом, так и отдельные его положения, указывают на дальнейшую нормотворческую деятельность в области сохранения лесов. В частности, необходимость в разработке норм «мягкого» международного экологического права в виде «руководящих принципов» прямо вытекает из Принципа 8 (п. «d»).

Несмотря на то, что формально документ представляет собой декларацию, не имеющую обязательной силы, что подчеркивается в самом его названии, тем не менее, содержание документа явно выходит за рамки заявления о намерениях, поскольку предусматривается комплекс конкретных мер на национальном и международном уровнях. В частности, не исключается и возможность последующего развития сотрудничества, в том числе движения к конвенции по лесам.

По смыслу документа, хотя и закрепляющего суверенное право государств разрабатывать свои собственные ресурсы согласно своей политике в области окружающей среды, охрана и защита лесов каждым государством на своей территории практически приобретает международное значение, ибо то или иное состояние лесов влечет существенные трансграничные последствия.

Наконец, напрямую с итогами Конференции по окружающей среде и развитию в Рио и, в частности, с принятой на ней «Повесткой дня на XXI век», связано учреждение при ЭКОСОС 12 февраля 1993 г. Комиссии по устойчивому развитию (КУР).

КУР призвана поощрять и анализировать прогресс в осуществлении «Повестки дня на XXI век» на национальном, региональном и глобальном уровнях и содействовать комплексному и рациональному регулированию развития и охраны окружающей среды<sup>19</sup>. Многие авторы расценивают учреждение КУР как едва ли не

---

<sup>19</sup> UN General Assembly Resolution 47/191 (1992) // In: Birnie P., Boyle A. Basic Documents on International Law and the Environment. Oxford, 1995. P. 658-665.

самый значительный итог конференции в Рио<sup>20</sup>, однако, как нам представляется, подобные оценки несколько преувеличены.

Комиссия обладает весьма скромными полномочиями. В ее компетенцию не входит принятие каких-либо юридически обязательных решений. Более того, государства не обязаны, а лишь вправе предоставлять КУР свои доклады, что существенно ограничивает ее надзорные функции и превращает комиссию в своего рода дискуссионный клуб, основная задача которого состоит в мобилизации политической воли государств. Вряд ли на современном этапе можно считать большой победой создание еще одной бюрократической структуры, имеющей перед собой наполеоновские планы, но не обладающей каким-либо реальным «весом».

Говоря об итогах Конференции в Рио, необходимо подчеркнуть, что они получили неоднозначную оценку, прежде всего, со стороны развивающихся государств, для которых особенно важно было выявление реальных финансовых и других материальных источников реализации декларируемых намерений. Бизнес, на который возлагают основные надежды в развивающихся странах, на Конференции представлен не был. По этой причине в Рио параллельно был проведен общественный форум, который, впрочем, тоже нельзя считать эффективным, поскольку и здесь не были найдены должные решения для привлечения бизнеса к вопросам охраны окружающей среды.

Амбициозные задачи, которые поставили перед мировым сообществом участники Конференции, оказались настолько сложными, что на практике не привели к сколь — либо существенному улучшению экологической ситуации. К сожалению, совсем немногие правительства начали менять свою политику с тем, чтобы вывести наш мир на путь устойчивого природопользования. Мир расписался в своей неспособности достичь главную цель этой встречи — создание глобальной экономики, которая гарантировала бы безопасность окружающей среды. Об этом свидетельствует продолжение роста т.н. экологического следа деятельности чело-

---

<sup>20</sup> См., например: *Кукушкина А.В.* Концепция устойчивого развития (экологический, экономический и социальный аспекты) // Московский журнал международного права. 2002. №1. С. 52-60.

вещества, а также продолжающееся увеличение разрыва в уровне экономического развития и, соответственно, жизни между развитыми и развивающимися странами; «позеленение» бизнеса коснулось только индустриально развитых государств, а международный рынок по-прежнему не учитывает в торговых отношениях стоимости «экосистемных услуг» и сохранения биоразнообразия.

Иными словами, по обоим направлениям, вынесенным в название Всемирного саммита в Рио, т.е. как в области охраны окружающей среды, так и в области развития (в том числе борьбы с бедностью и обеспечения достойного человека образа жизни), как национальные правительства, так и международные межправительственные организации и структуры фактически потерпели крупную неудачу. Отсутствие согласованных индикаторов успеха реализации решений Конференции в Рио и механизмов контроля их достижения привело к тому, что даже более-менее конкретные обязательства (как, например, обязательства развитых государств пустить 0,7% ВВП на государственную помощь развивающимся странам) остались не реализованными.

По прошествии восьми лет после Конференции в Рио, Генеральная Ассамблея ООН в 2000 г. приняла резолюцию о десятилетней оценке прогресса реализации решений данной Конференции с целью созыва в 2002 г. аналогичной по уровню конференции — Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию. Роль Подготовительного комитета была возложена на КУР.

Как отмечалось в докладе Председателя Подготовительного комитета, «...несмотря на все усилия, которые предпринимались на национальном и международном уровнях, по-прежнему остается еще немало сделать для реализации «Повестки дня на XXI век». По признанию большинства специалистов, за время, прошедшее между конференциями в Рио и Йоханнесбурге, мир оказался еще дальше от пути устойчивого развития, чем он был в 1992 г.

Всемирный саммит Земли состоялся в августе — сентябре 2002 г. в г. Йоханнесбурге. В его работе приняли участие представители 196 государств, всех специализированных учреждений ООН, многочисленных неправительственных организаций и около 20 ТНК. Конференция должна была осуществить комплексную оценку состояния окружающей среды и определить стратегию развития на будущее.

Завершилась Конференция принятием традиционного уже для такого формата встреч пакета документов: Йоханнесбургской декларации по устойчивому развитию и Плана выполнения решений Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию. Данные документы по своему значению и юридической силе ничем не отличаются от своих предшественников, которые были приняты в Стокгольме и в Рио-де-Жанейро.

37 пунктов Йоханнесбургской декларации, поделенные на 6 разделов, по существу, являются торжественными заявлениями о приверженности тем принципам, которые были выработаны в Декларации Рио и «Повестке дня на XXI век». Об этом свидетельствуют формулировки типа: «мы привержены...», «мы будем продолжать уделять особое внимание...», «мы вновь подтверждаем...», «мы обязуемся усилить и улучшить...», «мы торжественно обязуемся...»

Второй документ, принятый на Конференции, — План выполнения решений Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию — состоит из 170 пунктов, воспроизводящих и уточняющих основные положения «Повестки дня на XXI век». В частности, это особенно наглядно прослеживается в вопросах устойчивого развития развивающихся государств, среди которых документ выделяет малые островные государства, африканские страны, страны Латинской Америки и Карибского бассейна, страны Азии и Тихого океана, страны региона Западной Азии. Из числа конкретных обязательств, которые прямо закреплены в Плане, можно отметить:

- сократить вдвое к 2015 г. долю населения земного шара, имеющего доход менее одного доллара в день, и долю населения, страдающего от голода (п.7 «а»);

- сократить вдвое к 2015 г. долю населения, не имеющего доступа к безопасной питьевой воде, в том числе из-за нехватки средств, и основным санитарным услугам (п. 8);

- сведение к минимуму к 2020 г. вреда, причиняемого использованием и производством химических веществ здоровью людей и окружающей среде, путем применения научно обоснованных транспарентных процедур оценки и уменьшения рисков с учетом требований предосторожности (п. 23);



- улучшить доступ развивающихся стран к дешевым, доступным, эффективным, с точки зрения затрат, безопасным и экологически рациональным альтернативам озоноразрушающих веществ к 2010 г. и оказывать этим странам помощь в соблюдении графика поэтапного сокращения их использования согласно Монреальскому протоколу (п. 39 «d»);

- разработать программы и инициативы по снижению к 2015 г. показателей смертности младенцев и детей в возрасте до пяти лет на 2/3 и показателей материнской смертности на 3/4 по сравнению с фактическими показателями в 2000 г. (п. 54 «f»).

Публикации, которые увидели свет после Саммита в Йоханнесбурге не позволяют с уверенностью говорить о достигнутом на Конференции «прорыве» по пути перевода человечества на рельсы устойчивого развития. Спектр мнений очень широк: от признания его в качестве одной из основных вех в деле международной охраны окружающей среды, до оценки его как крупнейшего «провала» в истории международных экологических отношений.

Среди тех, кто придерживается первой точки зрения, следует, прежде всего, назвать официальных лиц. Так, достигнутые на Конференции результаты удовлетворили Генерального Секретаря ООН, который, выступая на пресс-конференции 4 сентября 2002 г., особо подчеркнул, что правительства договорились относительно впечатляющей серии конкретных обязательств и действий, сфокусировав усилия на пяти приоритетных направлениях работы — в области водоснабжения, энергетики, здравоохранения, сельского хозяйства и сохранения биоразнообразия. Ко второй группе относятся представители развивающихся стран, активисты экологических организаций и некоторые журналисты. Так, Президент Венесуэлы У. Чавес, выступая от Группы 77, объединяющей 132 развивающихся государства, заявил, что Конференции следовало сосредоточить внимание на правах человека, в частности, правах на жилье, здравоохранение, питьевую воду и жизнь, а не ограничиваться общеизвестными истинами. Многие неправительственные международные экологические организации, в частности, Гринпис Интернэшнл и Всемирный фонд дикой природы, также объявили о «провале» Саммита в Йоханнесбурге.

Подводя итог сказанному, заметим, что конференции ООН по проблемам окружающей среды используются различными группами государств для обмена опытом в решении конкретных экологических проблем и для подведения итогов проделанной работы и определения перспектив и путей дальнейшего сотрудничества. Эти конференции, как правило, носят ярко выраженный специализированный характер. Единственная попытка отступить от этого правила на Конференции в Рио в 1992 г. чуть было не привело к ее провалу: участникам конференции не удалось рассмотреть большую часть вынесенных в повестку дня вопросов.

**МИРНОЕ РАЗРЕШЕНИЕ  
МЕЖДУНАРОДНЫХ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ СПОРОВ:  
ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА  
(на примере спора Ирландии с Великобританией  
о заводе по производству МОКС)**

**А.М. Солнцев<sup>1</sup>**

Международное экологическое право (МЭП) — сравнительно молодая отрасль международного публичного права. На сегодняшний день МЭП — одна из наиболее динамично развивающихся отраслей международного права. Между тем, международная экологическая администрация, как эффективно функционирующий институционный механизм МЭП, находится до сих пор в стадии формирования<sup>2</sup>. Именно поэтому в Итоговом документе Всемирного саммита ООН, посвященного 60-летию организации, главы государств и правительств, признавая необходимость в более эффективной экологической деятельности в системе ООН, согласились изучить возможность создания более целостных институциональных рамок, включая более интегрированную структуру, опираясь на существующие учреждения и принятые на международном уровне документы, а также договорные органы и специализированные учреждения<sup>3</sup>. Создание более сильных институциональных рамок в МЭП необходимо не только в системе

<sup>1</sup> Аспирант кафедры международного права РУДН. E-mail: solntsew@mail.ru

<sup>2</sup> Подробнее см.: *Копылов М.Н.* Экологическая безопасность и глобализация: возможности международного экологического права // Юрист-международник. 2003. №1.

<sup>3</sup> См.: Док. ООН A/60/L.1 от 15.09.2005 г., п. 169. Хотелось бы отметить, что в проекте Итогового документа была зафиксирована более жесткая формулировка и даже прозвучал термин «международное экологическое управление»: «признание необходимости более целостных институциональных рамок международного экологического управления, обеспечивающего более высокий уровень координации и мониторинга, и рассмот-

нальных рамок в МЭП необходимо не только в системе ООН, но и на других уровнях. В этом отношении создание специализированного международного экологического суда или более эффективное использование существующих международных судебных учреждений (судебных и арбитражных органов) является одним из приоритетных направлений. Решение данной проблемы будет способствовать: формированию международной экологической администрации, укреплению отрасли МЭП в системе международного права, повышению эффективности международного права в целом, укреплению доктрины «rule of law» (господство права) в международных отношениях, усилению института ответственности государств, а также поддержанию принципа мирного разрешения споров с учетом экологической специфики. Остановимся подробнее на последнем тезисе.

Принцип мирного разрешения международных споров является одним из 10 основных принципов современного международного права и зафиксирован в Уставе ООН (ст. 2, п. 3), а также в Декларации о принципах международного права 1970 года и Заключительном акте СБСЕ 1975 г. Он получил своеобразное преломление в МЭП. Согласно Принципу 26, закрепленному в Декларации по окружающей среде и развитию, которая была принята на Конференции ООН по окружающей среде и развитию в г. Рио-де-Жанейро в 1992 г., государства разрешают все свои экологические споры мирным путем и надлежащими средствами в соответствии с Уставом ООН. В «Повестке дня на XXI век», принятой на той же Конференции ООН, уточнялось (п.39.10), что в области предотвращения и урегулирования споров государствам следует продолжить изучение и рассмотрение путей и средств расширения диапазона и повышения эффективности имеющихся в их распоряжении методов, в частности с учетом соответствующего опыта, накоп-

---

ление возможности создания более комплексной структуры, как это предложено Генеральным секретарем, в частности для установления экологических норм, научного обсуждения, экологического мониторинга и оценки и обеспечения консультативных услуг и руководства по широкому кругу вопросов политики с опорой на действующие учреждения». (Док. ООН A/59/HLPM/CRP.1/Rev.2 от 10.08.2005г., п.152).

ленного в рамках существующих международных соглашений, правовых документов или учреждений, и, по мере необходимости, их механизмов осуществления, таких, как механизмы предотвращения и урегулирования споров. В их число могут входить механизмы и процедуры обмена данными и информацией, уведомления и консультаций в отношении ситуаций, которые могут привести к спорам с другими государствами по вопросам устойчивого развития, а также механизмы и процедуры для эффективных мирных средств урегулирования споров в соответствии с Уставом ООН, в том числе в тех случаях, когда это необходимо, обращение в Международный Суд, и их включение в договоры, касающиеся устойчивого развития<sup>4</sup>.

Международный экологический спор — это спор, возникающий между двумя или более государствами в сфере охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов<sup>5</sup>. В рамках настоящего исследования рассматриваются как международные экологические споры в чистом виде<sup>6</sup>, так и международные споры с экологической составляющей<sup>7</sup>.

Большую роль в мирном урегулировании споров играют международные суды и арбитраж. Существует ряд международных форумов для разрешения международных экологических споров: Международный Суд ООН и Международный Морской Трибунал, где созданы специальные камеры для разрешения экологических споров в 1993 г. и в 2002 г. соответственно<sup>8</sup>, Международный суд

---

<sup>4</sup> [www.un.org/russian/conferen/wssd/agenda21](http://www.un.org/russian/conferen/wssd/agenda21)

<sup>5</sup> В работе рассматриваются только межгосударственные экологические споры и опускаются международные экологические споры с участием международных организаций и индивидов.

<sup>6</sup> См. например: Дело о плотине Гат, Дело «Трейл Смелтер, Дело «Фукуру-Мару» // *Блищенко И.П., Дориа Ж.* Прецеденты в международном публичном и частном праве. М., 1999. С. 447-452.

<sup>7</sup> См. например: Дело о гидроузле «Габчиково-Надьямарош» // *Блищенко И.П., Дориа Ж.* Прецеденты в международном публичном и частном праве. М., 1999. С. 409-430; *Солнцев А.М.* Дело «Волга» // *Абашидзе А.Х., Арсентьев Ю.А., Лазарев М.И.* Международное морское право. Теория и практика. М., 2005. С. 97-108.

<sup>8</sup> На 15.05.2006 г. ни одного дела эти камеры не рассмотрели.

экологического арбитража и примирения<sup>9</sup>, Постоянная палата третейского суда (ППТС), Орган по разрешению споров при Всемирной Торговой Организации, Суд Европейских Сообществ и Компенсационная Комиссия ООН<sup>10</sup>. Также в научной среде давно обсуждается проблема создания Международного экологического суда<sup>11</sup>. В данном исследовании хотелось бы проанализировать слабоизученную в российской науке международного права роль ППТС при разрешении международных экологических споров<sup>12</sup>.

ППТС была учреждена в 1900 году на основании конвенций о мирном разрешении международных столкновений 29.07.1899 г. и 18.10.1907 г.<sup>13</sup> в городе Гаага (Нидерланды) по инициативе рос-

---

<sup>9</sup> Учрежден в 1994 г. в форме неправительственной организации, на 15.05.2006 вынесено 5 решений. Подробнее см.: *Колбасов О.С.* Международный экологический суд // Советское государство и право. 1991. №9. С. 147-149; *Колбасов О.С.* Международный экологический суд // Государство и право. 1996. №5. С. 158-159.

<sup>10</sup> Компенсационная Комиссия ООН (ККООН) создана Советом Безопасности Резолюцией 692 (1991) после конфликта в Персидском заливе. Состоит из Руководящего совета (15 членов СБ ООН), Секретариата и членов комиссии. Комиссия представляет собой интересный гибрид комиссии по установлению фактов и квазисудебного органа. Подробнее о деятельности ККООН по возможному рассмотрению экологических споров см.: *Juni Robin L.* The United Nations Compensation Commission as a Model for an International Environmental Court // *Envtl. Law.* 2000. 7; *Hinde Susan M.* The International environmental court: its broad jurisdiction as a Possible fatal flaw // *Hofstra Law Review* 32, Winter 2003. P.733-734.

<sup>11</sup> См. например: *Hey Ellen.* Reflections on an International Environmental Court. Kluwer, 2000; *Murphy Sean D.* Does the World Need a New International Environmental Court? // *Geo. Wash. J. Int'l L. & Econ.* 2000. 32; *McCallion Kenneth F., Sharma H. Rajan.* Environmental Justice Without Borders: The Need for an International Court of the Environment to Protect Fundamental Environmental Rights // *Geo. Wash. J. Int'l L. & Econ.* 2000. 32.

<sup>12</sup> За последние 10 лет можно отметить лишь: *Попков А.Н.* Проблема повышения эффективности деятельности Постоянной Палаты Третейского Суда в Гааге // *Белорусский журнал международного права и международных отношений.* 1998. №2.

<sup>13</sup> Конвенция 1907 г. уделила весьма много внимания арбитражному разбирательству. Из 97 ее статей больше половины (54 статьи) регулируют порядок третейского (арбитражного) разбирательства.

сийского императора Николая II. Палата не является судом в привычном для нас смысле слова, она представляет собой механизм для создания третейских судов, включающий в себя:

- Международное бюро (ст. 22 Конвенции 1899 г.), служащее секретариатом или канцелярией для создаваемых судов;

- Постоянный Административный совет (ст. 28 Конвенции 1899 г.), состоящий из дипломатических представителей Договаривающихся государств, аккредитованных в Гааге, и Министра Иностранных Дел Нидерландов, который будет действовать как Председатель, осуществляющий контроль над бюро и все административные вопросы;

- Члены ППТС (список арбитров).

Согласно ст. 44 Конвенции 1907 г., каждое государство (сторона Конвенции) назначает не более четырех лиц, известных своими познаниями в вопросах международного права и высокими моральными качествами сроком на 6 лет с правом переизбрания<sup>14</sup>. Во главе стоит Генеральный Секретарь, избираемый советом на 5 лет<sup>15</sup>. В период с 1900 г. по 1932 г. в ППТС было рассмотрено 20 дел, но потом интерес государств к этому механизму по разрешению споров значительно упал. Настоящее возрождение началось лишь в конце XX в. с рассмотрением дела между Эритреей и Йеменом. На сегодняшний день 105 государств являются членами ППТС, однако она может рассматривать не только межгосударственные споры, но и споры с участием международных организаций, юридических и физических лиц.

Хотя конвенции 1899 г. и 1907 г. содержат процедурные правила, стороны по обоюдному согласию могут принять свои правила или выбрать из принятых в последнее время ППТС современных факультативных правил рассмотрения споров. В том числе применительно к интересующей нас тематике 19.06.2001 на основе Арбитражного регламента ЮНСИТРАЛ был принят Примерный Регламент ППТС по арбитражному разбирательству споров, связанных с природными ресурсами и/или окружающей средой, а

---

<sup>14</sup> Российская Федерация представила А.Л. Колодкина, Ю.М. Колосова, К.А. Бекашева, С.В. Черниченко.

<sup>15</sup> 17.05.2004 был переизбран на новый срок Тьяко Ван ден Хаут.

16.04.2002 на базе Согласительного регламента ППТС и Согласительного регламента ЮНСИТРАЛ — Примерный согласительный Регламент ППТС по урегулированию споров, связанных с природными ресурсами и/или окружающей средой<sup>16</sup>. Таким образом, появилась возможность урегулирования споров, касающихся защиты окружающей среды или сохранения природных ресурсов для государств, межправительственных организаций, неправительственных организаций, многонациональных корпораций и частных сторон. Практики рассмотрения дел в соответствии с этими регламентами пока еще не было, но уже существует некоторый опыт разрешения межгосударственных экологических дел. В 2001 г. Палата приступила к разрешению двух дел экологического характера, инициированных Ирландией против Великобритании в связи запуском последней завода по переработке отработанного ядерного топлива, в результате чего получался МОКС<sup>17</sup>, который предполагалось далее перевозить морем в другие страны. Первое касалось доступа к информации о МОКС-топливе в соответствии с Конвенцией по охране морского пространства Северо-восточной Атлантики от 22.09.1992, рассматривалось в течение двух лет (06.2001 — 02.07.2003) и Ирландии было отказано в доступе к экологической информации в связи с коммерческой тайной<sup>18</sup>. Второе дело затрагивало вопрос загрязнения со стороны Великобритании МОКС-топливом вод Ирландского моря (иск был подан в соответствии со ст. 287 и ст. 1 Приложения VII Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.). Рассмотрение по второму делу было приостановлено в

---

<sup>16</sup> Регламенты выложены на официальном сайте ППТС — [www.pca-cpa.org](http://www.pca-cpa.org). См также по этому вопросу: *Qiong Wu Charles*. A Unified Forum? The New Arbitration Rules for Environmental Disputes Under the Permanent Court of Arbitration // *Chicago Journal of International Law*, 2002. 3 (265).

<sup>17</sup> МОКС — сокращенно от англ. «mixed oxide», смешанная окись обедненного урана и плутония ( $UO_2 + PuO_2$ ) для повторного использования в качестве топлива, которое может использоваться как источник энергии в атомных электростанциях. Одно из средства утилизации отработавшего ядерного топлива (ОЯТ).

<sup>18</sup> Access to Information Under Article 9 of the OSPAR Convention (*Ir. v. UK*), Final Award (OSPAR Arb. Trib. July 2, 2003). См.: Официальный Интернет-сайт ППТС <http://www.pca-cpa.org>.



ноябре 2003 г.<sup>19</sup> на срок до вынесения решения Судом ЕС, поскольку 30 октября 2003 г. Европейская Комиссия возбудило дело против Ирландии в Суде ЕС<sup>20</sup> относительно нарушения последней европейского права, а именно ст.ст. 10 и 292 Договора ЕС и ст.ст. 192 и 193 Договора ЕСАЭ. Дело в том, что ЕС ратифицировало Конвенцию ООН по морскому праву 1982 г.<sup>21</sup>, интегрировав ее положения в свою правовую систему, и в соответствии с нормами европейского права все споры должны рассматриваться в Суде ЕС, тем более Ирландия в процессе ссылалась на некоторые Директивы ЕС (85/337/ЕЕС, 90/313/ЕЕС, 80/836/Euratom, 92/3/Euratom и 96/29/Euratom).

В европейской науке международного права указанное дело удостоилось широких дискуссий<sup>22</sup>, также в Комиссии междуна-

---

<sup>19</sup> Order No. 4 (Nov. 14, 2003).

<sup>20</sup> Case C-459/03 (the Commission of the European Communities against Ireland).

<sup>21</sup> Council Decision 98/392/EC 23.03.1998. В терминологии европейского права Конвенция 1982 г. называется «смешанным соглашением», поскольку из 15 старых членов ЕС его ратифицировали 14 (кроме Дании).

<sup>22</sup> См. например: *Tanaka Maki*. Lessons from the protracted MOX plant dispute: a proposed protocol on marine environmental impact assessment to the United Nations Convention on the Law of the Sea // Michigan journal of international law. 2004. Vol. 25. Afl. 2. P. 337-428; *MacDorman Ted L*. Access to information under Article 9 of the OSPAR Convention (Ireland v. United Kingdom): OSPAR Arbitral Tribunal, July 2, 2003: arbitral award regarding duty to provide access to information about nuclear facility under treaty on marine environmental protection // American journal of international law. 2004. Vol. 98. Afl. 2. P. 330-339; *Devine D.J.* Provisional Measures ordered by the International Tribunal for the Law of the Sea in the Area of Pollution : the MOX Plant Case (*Ireland v. United Kingdom*) ITLOS Case No 10, 3 December 2001 // South African Yearbook of International Law. 2003. Vol. 28. P. 263-275; *Churchill Robin, Scott Joanna*. The MOX Plant Litigation: the first Half-Life // The International and Comparative Law Quarterly. 2004. Vol. 53. Afl. 3. P. 643-676; *Rothwell Donald R., Stephens Tim*. Dispute Resolution and the Law of the Sea: reconciling the Interaction between the LOS Convention and other Environmental Instruments // Oceans Management in the 21st Century : Institutional Frameworks and Responses / Ed. by Alex G. Oude Elferink, Donald R. Rothwell, 2004; *Hassan Daud*. International Conventions Relating to Land-Based Sources of Marine Pollution Control: Applications and

родного права ООН при обсуждении темы «Фрагментация международного права: трудности, обусловленные диверсификацией и расширением сферы охвата международного права» материалам дела МОКС уделили много внимания<sup>23</sup>. Рассмотрим этот спор подробнее.

### **Спор Ирландии с Великобританией о заводе по производству МОКС**

На северо-западном побережье Великобритании у Ирландского моря в 180 километрах от Ирландии с 50-х годов XX века находится ядерный комплекс Селлафилд, где осуществляется британская военная ядерная программа и обеспечивается реализация коммерческих ядерных программ. В 1996 году в Селлафилде был построен завод по выработке МОКСа. Это вызвало резкий протест Ирландии в связи с угрозой загрязнения морской среды Ирландского моря. В октябре 2001 года завод после многочисленных сертификаций завод должен был бы, наконец, запущен в действие. После серии неудачных дипломатических переговоров Ирландия решила прибегнуть к судебной защите своих прав.

---

Shortcomings // *Georgetown International Environmental Law Review*. 2004. Vol. 16. Afl. 4. P. 657-677; *Röben Volker*. The Order of the UNCLOS Annex VII Arbitral Tribunal to Suspend Proceedings in the Case of the MOX Plant at Sellafield : How much Jurisdictional Subsidiarity? // *Nordic Journal of International Law*. 2004. Vol. 73. Afl. 2. P. 223-245; *Shany Yuval*. The First MOX Plant Award: the Need to Harmonize Competing Environmental Regimes and Dispute Settlement Procedures // *Leiden Journal of International Law*. 2004. Vol. 17. Afl. 4. P. 815-827; *Kerbrat Yann*. Le différend relatif à l'usine MOX de Sellafield (Irlande/Royaume-Uni) : connexité des procédures et droit d'accès à l'information en matière environnementale // *Annuaire français de droit international*. 2005. Vol. 50. P. 607-623.

<sup>23</sup> Доклад Исследовательской группы Комиссии международного права «Фрагментация международного права: трудности, обусловленные диверсификацией и расширением сферы охвата международного права» 13.04.2006 г. // Док. ООН A/CN.4/L.682.

*Доступ к информации согласно ст. 9 Конвенции по защите морской окружающей среды Северо-восточной Атлантики от 22.09.1992 г.*

*Дело ОСПАР  
(Ирландия против Великобритании)*

Ирландия возбудила дело против Великобритании в связи с нарушением последней ст.9 Конвенции ОСПАР<sup>24</sup>. Статья 9 называется «доступ к информации». Согласно данной норме стороны должны гарантировать физическим и юридическим лицам доступ к информации о состоянии морской среды, о действиях или мерах, неблагоприятно воздействующих на нее (или способных неблагоприятно воздействовать) и о действиях или мерах, введенных в соответствии с Конвенцией ОСПАР. Причем запрашивающая сторона не должна доказывать свою заинтересованность в информации, которая должна быть выдана за разумную цену и не позднее двух месяцев с момента подачи запроса. Однако в п.3 ст. 9 Конвенции ОСПАР содержится семь оснований для отказа, в том числе, когда запрос затрагивает вопросы общественной безопасности, коммерческой и промышленной тайны и т.д. Отказ должен быть мотивирован.

Ирландия запросила Великобританию открыть информацию относительно разрешения постройки и запуска завода по производству МОКСа, для того чтобы знать насколько проведенная процедура ОВОС (оценка воздействия на окружающую среду) соответствовала нормам международного права (в том числе европейского права).

---

<sup>24</sup> Конвенция по защите морской окружающей среды Северо-восточной Атлантики от 22.09.1992 г. или сокращенно Конвенция ОСПАР (от Осло-Париж), поскольку она была принята взамен действовавших ранее двух конвенций — Конвенции по предотвращению загрязнения морской среды с кораблей и самолетов от 15.02.1972 г. («Конвенция Осло») и Конвенции по предотвращению загрязнения морской среды от наземных источников от 04.06.1974 г. («Конвенция Париж») вступила в силу 25.03.1998 г. Участниками являются ЕС и 15 государств (Бельгия, Дания, Финляндия, Франция, Германия, Исландия, Ирландия, Нидерланды, Норвегия, Португалия, Испания, Швеция, Великобритания, Люксембург и Швейцария). Подробнее см.: Официальный Интернет-сайт <<http://www.ospar.org>>.

Поскольку спор между Сторонами относительно толкования или применения положений Конвенции ОСПАР подлежит разрешению через арбитраж в соответствии с условиями, изложенными в ст. 32 Конвенции ОСПАР (если Стороны не договорятся об ином), Суд признал жалобу приемлемой.

Относительно применяемого права Стороны не смогли договориться. Ирландия в обоснование своей позиции прибегла к расширительному толкованию Конвенции ОСПАР, ссылаясь на Конвенцию «О доступе к информации, участию общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды» (Орхус, 25.06.1998)<sup>25</sup>, Декларацию по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 14 июня 1992 г.) и директивы ЕС, а Великобритания настаивала на узкой трактовке положений Конвенции ОСПАР исходя из заложенного в ней создателями смысла. Суд большинством<sup>26</sup> поддержал позицию Великобритании.

В результате Суд, оценив доводы истца и ответчика, принял следующее решение: ирландский запрос не удовлетворил всем параметрам согласно ст. 9 Конвенции ОСПАР и, таким образом, Великобритания не нарушила положений Конвенции, поскольку информация, запрашиваемая Ирландией, касалась коммерческой тайны и не затрагивала напрямую вопроса о состоянии морской среды<sup>27</sup>. Арбитр Гаван Гриффит приложил к решению весьма объемное<sup>28</sup> и интересное Особое мнение<sup>29</sup>.

*Судебные процедуры в соответствии с Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г.*

*Дело «завод по производству МОКС»  
(Ирландия против Великобритании).*

---

<sup>25</sup> Ирландия и Великобритания подписали, но не ратифицировали Конвенцию.

<sup>26</sup> 2 — за, 1 — против. Против проголосовал ирландский арбитр Гаван Гриффит.

<sup>27</sup> Как заявила Великобритания: «Конвенция ОСПАР — это не соглашение о свободе информации» (Arbitral award, supra note 5, paras. 152-54.).

<sup>28</sup> Особое мнение Гриффита состоит из 39 страниц, тогда как решение ППТС — 59 страниц.

<sup>29</sup> Dissenting Opinion of Gavan Griffith QC.

Почти одновременно с возбуждением арбитражной процедуры по доступу к информации в соответствии с Конвенцией ОСПАР, Ирландия согласно ст. 287 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. (Конвенция ЮНКЛОС)<sup>30</sup> и ст. 1 Приложения VII Конвенции инициировала создание морского арбитража на базе ППТС. Обвинения касались вопросов международной перевозки радиоактивных материалов и защиты морской среды Ирландского моря.

Ирландия доказывала, что Великобритания нарушила ряд международных обязательств в связи с постройкой и запуском завода по производству МОКС:

Обязательство провести соответствующую оценку потенциальных последствий деятельности, которая может вызвать существенное загрязнение морской среды или привести к значительным и вредным изменениям в ней (ст. 206 Конвенции ЮНКЛОС);

Обязательство по сотрудничеству государств, омываемых полузакмнутыми морями, в принятии необходимых мер по защите и сохранению морской среды (ст.ст. 123, 197 Конвенции ЮНКЛОС);

Обязательство принимать все необходимые меры по защите и сохранению морской среды Ирландского моря (ст.ст. 192, 193, 194, 207, 211, 213 и 217 Конвенции ЮНКЛОС).

Пока формировался арбитраж, Ирландия 3 декабря 2001 г. решила запросить Международный Морской Трибунал о временных мерах в соответствии со ст. 290 п.5 Конвенции ЮНКЛОС. Ирландия требовала, чтобы Великобритания до вынесения решения морским арбитражем не вводила завод в действие, не перевозила радиоактивных веществ морем и не предпринимал никаких действий, способных ухудшить текущее состояние дел.

Во время устных прений Великобритания обязалась не импортировать и не экспортировать никаких радиоактивных веществ с/из завода в течение года (до октября 2002 г.).

Хотя Трибунал и не удовлетворил притязаний Ирландии, но предписал временные меры, которые посчитал надлежащими при данных обстоятельствах для предотвращения серьезного ущерба

---

<sup>30</sup> Конвенция вступила в силу 16.11.1994 г. На 01.03.2005 г. Конвенцию ратифицировало 145 стран, в том числе Российская Федерация (12.03.1997 г.).

морской среде. Трибунал обязал Стороны приступить к консультациям с целью:

Обмена информацией относительно негативного влияния завода по производству МОКС на Ирландское море;

Оценки рисков и наблюдения за последствиями действия завода по производству МОКС на Ирландское море;

Разработать меры по предотвращению загрязнения морской среды заводом по производству МОКС<sup>31</sup>.

Также Сторонам предписывалось представить на рассмотрение Трибуналу отчет о предпринятых ими мер и шагов по реализации данного решения до 17.12.2001 г.

Отчет был сдан в срок.

Разбирательство морским трибуналом, как указывалось выше, было приостановлено в связи с возбуждением Европейской Комиссией дела против Ирландии в Суде ЕС. 30 мая 2006 г. Суд ЕС вынес решение о нарушении Ирландией указанных положений европейского права<sup>32</sup>.

### **Заключение.**

Принцип мирного разрешения международных споров является одним из десяти основных принципов современного международного права и, соответственно, нормой *jus cogens*. В международном экологическом праве данный принцип также нашел свое применение. В настоящем исследовании акцент был сделан на разрешении споров международными судебными учреждениями, также был проведен анализ действующих на сегодняшний день учреждений, призванных разрешать международные экологические споры. Особо отмечена роль Постоянной Палаты Третейского Суда, который, будучи одним из наиболее знаменитых и уважаемых средств разрешения споров, теоретически и практически спо-

---

<sup>31</sup> MOX Plant (Ir. v. UK), Provisional Measures, ITLOS Case No. 10, para. 89 (Dec. 3, 2001). См. официальный Интернет-сайт Международного Морского Трибунала <<http://www.itlos.org>>.

<sup>32</sup> Решение от 30.05.2006 (Case C-459/0) // Official journal of European Union 15.07.2006 C165/2. Решение также есть на Интернет-сайте Суда ЕС <[curia.europa.eu](http://curia.europa.eu)>.

способствует мирному разрешению международных экологических споров.

Вторая часть исследования посвящена практической реализации принципа мирного разрешения экологических споров на примере спора Ирландии с Великобританией относительно постройки и запуска последней завода по производству МОКС. Дело еще не закончилось, но уже можно сделать ряд выводов:

ППТС узко трактовал положения конвенции ОСПАР, не обращаясь для толкования к иным средствам согласно ст. 30 Венской Конвенции о международных договорах 1969 г.

Для России вывод интересен тем, что в нашем регионе действует похожая конвенция — Конвенция по защите морской среды района Балтийского моря от 09.04.1992, совершенная в г. Хельсинки (вступила в силу 17.01.2000). Хельсинская конвенция также как и Конвенция ОСПАР содержит положение о предоставлении информации (ст. 17) и положение о разрешении споров (ст. 26), в соответствии с которым, дело может быть рассмотрено и в ППТС.

Как свидетельствует Танака Маки, дело о заводе МОКС показало необходимость принятия Протокола об оценке воздействия на морскую среду к Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., который включал бы в себя эффективный механизм по разрешению споров<sup>33</sup>. Кстати, такой же протокол необходим всем региональным морским конвенциям<sup>34</sup>.

Отсутствие единого международного экологического суда заставляет государства обращаться к различным международным судам для защиты окружающей среды. Так для разрешения международного экологического спора между Ирландией и Великобританией вовлечены следующие международные судебные учреждения: ППТС (дважды), Международный Морской Трибунал и Суд Европейских Сообществ.

Дело о заводе МОКС явилось хорошей иллюстрацией проблемы фрагментации международного права. Как было отмечено Ко-

---

<sup>33</sup> *Tanaka Makii*. Указ. соч. Р. 341.

<sup>34</sup> Подробнее см.: *Вылегжанина Е.Е.* Международно-правовое развитие процедуры оценки воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду // *Экологическое право*. 2005. № 3.

миссией международного права, в связи с рассмотрением дела возникли как институциональные, так и материально-правовые проблемы. Первые касаются компетенции различных институтов, применяющих международно-правовые нормы, и иерархических связей между ними. Суть вторых — делении права на узко специализированные «ячейки», претендующие на относительную самостоятельность друг от друга и от общего права. Каковы материально-правовые последствия такой специализации? Каково соотношение между такими «ячейками»? Возвращаясь к Делу о заводе МОКС: как соотносятся между собой Конвенция по морскому праву, договор об охране окружающей среды и договор о региональной интеграции?<sup>35</sup> Чему отдать предпочтение? Касается ли данная проблема в первую очередь морского права, (возможного) загрязнения Северного моря или же взаимоотношений внутри ЕС? Уже из самой постановки этих вопросов видно, насколько сложно дать на них ответ. Как эти комплексы норм связаны друг с другом, если они вообще связаны между собой? Какие принципы должны использоваться, если между ними возникнет противоречие? — Во многом ответ дала Комиссия международного права ООН в заключительных докладах по теме фрагментация международного права<sup>36</sup>.

В заключение хотелось бы отметить, что Россия в случае ситуации подобной произошедшей в конце 2005 г. в связи с загрязнением реки Амур Китаем также может воспользоваться ППТС для разрешения экологического конфликта. Россия уже пользовалась услугами международных учреждений и достигла успеха — Дело «Волга» в Международном Морском Трибунале (2002 г.).

---

<sup>35</sup> Доклад Исследовательской группы Комиссии международного права «Фрагментация международного права: трудности, обусловленные диверсификацией и расширением сферы охвата международного права» 13.04.2006 г. // Док. ООН A/CN.4/L.682.П.13.

<sup>36</sup> См.: Док. ООН A/CN.4/L.682 от 13.04.2006 г и Док. ООН A/CN.4/L.702 от 18.07.2006 г.



## ИСТОРИЯ СОЗДАНИЯ И СТАНОВЛЕНИЯ ОРГАНА ВТО ПО РАЗРЕШЕНИЮ СПОРОВ

А.С. Агапеева

кафедра международного права РУДН

В то время как Вторая мировая война была в разгаре, лидеры государств начали планировать, каким будет послевоенный мир, они надеялись, что он не будет характеризоваться экономической изоляцией, которой были отмечены предвоенные годы.

В 1941 г. в своей речи, названной «Послевоенная коммерческая политика», заместитель Госсекретаря США, Вэлз заявил:

«Государства не используют обязательные экономические дискриминации, а возводят барьеры, полностью игнорируя вредные последствия для торговли и средств существования других людей, и что еще более смешно, также игнорируя пагубное воздействие на их собственную внешнюю торговлю.

И как результат — нищета, замешательство и негодование вместе с другими одинаково пагубными процессами, способствующими росту тех диктатур, которые едва не ввергли мир в пучину войны»<sup>1</sup>.

Для преодоления кризиса мировой экономики, разразившегося по окончании Второй мировой войны, в 1944 г. в Бреттон-Вудсе (США) на валютно-финансовой конференции Объединенных Наций были предприняты попытки стабилизации экономической ситуации и регулирования экономических связей и отношений при помощи создания Международного банка реконструкции и развития (МБРР, более известного как Всемирный банк) и Международного валютного фонда (МВФ).

Первоначально в дополнение к Бреттон-Вудским институтам участники планировали создать третий институт международного

---

<sup>1</sup> US Dep't. of State, Pub. No. 1660, Commercial Policy Series 71 (1941) // John H. Jackson, world trade and the law of GATT 38 (Bobbs-Merrill, 1969).

экономического сотрудничества — Международную торговую организацию (МТО).

В период с 1947 по 1948 г. был выработан проект Устава МТО<sup>2</sup>. В разработке и согласовании проекта Устава приняли участие более 50 стран мира. Проект Устава новой организации был весьма амбициозен и предполагал не только регулирование правил мировой торговли, но и охватить вопросы, касающиеся трудовых отношений, товарно-сырьевых рынков, деловой практики, международных инвестиций и услуг.

Однако в 1946 г. 23 из 50 участников, работавших над проектом Устава МТО, начали предварительные переговоры о снижении внешнеторговых тарифов. Основной целью этих переговоров явилось устранение ряда импортных ограничений, создание условий для либерализации торговли и ограничение протекционизма, как естественной реакции на Великую депрессию рубежа 20-30-х гг. XX в.<sup>3</sup>

Первый раунд переговоров завершился успехом: страны-участницы<sup>4</sup> достигли соглашений о 45 тыс. тарифных уступок, затрагивающих торговый оборот на общую сумму 10 млрд. долл., затронувших около 20% объема мировой торговли. В процессе переговоров тарифные уступки были дополнены рядом положений, которые излагались в проекте Устава МТО, касающихся осуществления правил мировой торговли.

Часть Хартии, состоящая из тарифных уступок, достигнутых в ходе переговоров, и правил мировой торговли, окончательно одобренная 30 октября 1947 г. в Женеве (в виде Заключительного акта о временном соглашении, регулирующем вопросы торговых

---

<sup>2</sup> Устав МТО получил название «Гаванская хартия».

<sup>3</sup> См.: *Ремчуков К.В.* Россия и ВТО: правда и вымысел. М., 2002. С. 25.

<sup>4</sup> 23 страны-участницы (в их числе: Австралийская Федерация, Королевство Бельгии, Соединенные Штаты Америки, Бирма, Канада, Цейлон, Республика Чили, Китайская Республика, Республика Куба, Чехословацкая Республика, Французская Республика, Индия, Ливан, Великое Герцогство Люксембург, Королевство Нидерландов, Новая Зеландия, Королевство Норвегии, Пакистан, Южная Родезия, Сирия, Южно-Африканский Союз, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Соединенные штаты Америки).

отношений)<sup>5</sup>, получила название Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ)<sup>6</sup>, которое вступило в силу в январе 1948 г. ГАТТ первоначально предполагался договаривающимися сторонами в качестве временной меры до вступления в силу Устава МТО.

Окончательный текст Хартии был согласован на Конференции ООН<sup>7</sup> по торговле и занятости, которая проходила в Гаване в марте 1948 года (отсюда название «Гаванская хартия»).

Однако ряд государств не смогли обеспечить его ратификацию национальными парламентами. После того, как в 1950 г. правительство США заявило официальный отказ от ратификации Гаванской хартии, стало понятно, что МТО скончалась, так и не родившись.

В результате, несмотря на свой временный характер, ГАТТ-47 оставалось единственным международно-правовым документом, определяющим принципы и правила мировой торговли с 1948 года вплоть до учреждения ВТО (в 1994 г.).

На протяжении 47 лет основной текст ГАТТ-47 оставался неизменным, пока не был заменен документами ВТО. В дополнение к ГАТТ в 1994 году были приняты соглашения, не являющиеся обязательными для всех его членов (многосторонние соглашения или, как их еще называют, «соглашения с ограниченным кругом участников») и решения по снижению тарифов.

В ходе последующих многосторонних переговоров, так называемых «торговых раундов», основной текст ГАТТ-47 неоднократно корректировался и дополнялся, в результате чего ГАТТ-47 стало представлять собой сложный, но в то же время гибкий документ, направленный на дальнейшую либерализацию мировой торговли.

В первые годы существования ГАТТ-47 торговые раунды были посвящены продолжению снижения и связывания тарифов. Однако на последующих раундах круг вопросов расширялся, это обусловило то, что начиная с 60-х гг. XX в. каждый раунд длился 6-7 лет. На «раунде Кеннеди» было достигнуто Соглашение по антидемпинговым мерам. А Токийский раунд характеризовался обога-

---

<sup>5</sup> См.: *Ремчуков К.В.* Россия и ВТО: правда и вымысел. М., 2002. С. 26.

<sup>6</sup> ГАТТ-47.

<sup>7</sup> Конференция ООН, которая проходила в марте 1948 г. в Гаване и была посвящена работе по созданию МТО.

щением системы регулирования мировой торговли регламентацией нетарифных мер и «рамочными» соглашениями.

Скромные достижения Токийского раунда, если исключить Соглашения о снижении тарифов, позволили считать, что он потерпел неудачу. Широкий круг интересов участников мировой торговли не способствовал преодолению разногласий, существовавших по основным проблемам торговли сельскохозяйственной продукцией, в вопросах торговли текстилем и одеждой, а также не представлялось возможным заключить соглашение о мерах, предпринимаемых в чрезвычайном порядке для ограничения импорта, подрывающего позиции национальных производителей.

Проблема заключалась не только в ухудшении обстановки в сфере мировой торговли. В начале восьмидесятых годов XX века стало понятным, что ГАТТ-47 уже не отражает всех реалий мировой торговли, как это было раньше. Мировая торговля синтезировалась в более сложный механизм и стала играть более важную роль: глобализация мировой экономики, торговля услугами, которая не была предусмотрена правилами ГАТТ-47, становилась в центре повышенного внимания все большего числа стран. Даже организационная структура ГАТТ-47 и система урегулирования споров вызывали сомнения.

Механизм урегулирования споров в международной торговой системе был закреплен в ст. XXII и XXIII Генерального соглашения по тарифам и торговле ГАТТ-47.

Отличительным признаком механизма разрешения спорных вопросов являлся несудебный характер, а именно споры могли быть разрешены путем двусторонних консультаций или в рабочих группах экспертов — специальные группы. В состав специальной группы входили представители не государств-членов ГАТТ-47, они состояли из независимых от спорящих сторон экспертов. В качестве экспертов могли выступать квалифицированные специалисты в вопросах спора.

В задачу специальной группы входило рассмотрение спора по существу и поиск приемлемого дружественного решения спора. В случае неудачи, заслушав позиции сторон, эксперты готовили доклад, в котором они излагали заслуживающие внимания факты, а также давали им свою оценку с точки зрения «права ГАТТ-47».

После этого доклад обсуждался на Совете ГАТТ-47, который выносил заключение по собственному усмотрению и мог в случае необходимости разрешить применение контрмер со стороны пострадавшего государства.

Профессор В.М. Шумилов дает следующую оценку: «Это был механизм межгосударственного примирительного производства. К его отличительным чертам можно отнести следующие:

- процедуры не были формализованы;
- выводы и положения, содержащиеся в заключительном докладе специальной группы экспертов, не носили обязательного характера;
- на определенной стадии дело передавалось на рассмотрение политического органа управления — Совета ГАТТ;
- данный механизм мог использоваться как в случаях правонарушений, так и в случаях споров (при отсутствии правонарушения), касавшихся, например, сокращения или аннулирования «торговых уступок»<sup>8</sup>.

Все перечисленные выше факторы способствовали тому, что члены ГАТТ-47 убедились в необходимости новых усилий для укрепления и дальнейшего развития системы международной торговли. Так начался Уругвайский раунд.

Он растянулся более чем на семь лет (с 1986 по 1994 г.), почти в два раза превысив запланированный срок. Его повестка охватывала почти всю сферу торговли. Это были самые большие торговые переговоры в истории.

Итогом переговоров Уругвайского раунда многосторонних соглашений явилось преобразование системы Генерального соглашения по тарифам и торговле 1947 г. (ГАТТ-47) во Всемирную торговую организацию (ВТО).

Одним из главных достижений раунда часто выделяют «Договоренность о правилах и процедурах, регулирующих разрешение споров» в качестве неотъемлемой части Соглашения о создании ВТО<sup>9</sup>, на основе которой создан Орган по разрешению споров

---

<sup>8</sup> Шумилов В.М. Разрешение споров во Всемирной торговой организации: процессуальные аспекты // Внешнеэкономический бюллетень. №10. 2004.

<sup>9</sup> <http://www.wto.ru>

(ОРС). Данный Орган состоит из членов ВТО. Он уполномочен утверждать состав комиссии по разрешению споров, одобрять постановления комиссии и Апелляционного органа, осуществлять надзор за исполнением его решений и рекомендаций, а также принимать решения временному лишению льгот и отмене обязательств в рамках ВТО, если эти решения и рекомендации не были исполнены членами в установленные сроки.

Заседания Органа по разрешению споров проходят, как правило, ежемесячно, в зависимости от «необходимости выполнения тех или иных задач», однако он может собираться и на специальные сессии по просьбе любого из членов. Решения считаются принятыми даже в том случае, если один из членов, не присутствовавший на заседании ОРС возражает. Заседание возглавляет Председатель, который, как правило, является главой постоянных миссий одного из членов в Женеве.

ОРС является чем-то большим, чем просто механизмом по созданию комиссий, принятию и одобрению решений; Орган также служит форумом для обсуждения насущных проблем. В том случае, если Орган не уполномочен создавать комиссии или утверждать решения, его власть более иллюзорна, чем в действительности, так как ОРС руководствуется принципом получения согласия путем «негатива», который прямо противоположен «позитивному» принципу ГАТТ. Согласно позиции ВТО (что не противоречит ГАТТ) предполагается автоматическое создание комиссий, если члены не пришли к согласию. В отличие от ГАТТ, решения ВТО также будут приниматься автоматически, если члены не смогли договориться. Так как для принятия решения требуется одобрение несогласной стороны или стороны имеющей преимущество, последнее слово по решающим вопросам, как правило, будет за участниками, не входящими в ОРС.

Система урегулирования споров ВТО значительно совершенней устаревшей системы ГАТТ-47: она наиболее оперативно действует (почти автоматически), ее применение не может быть заблокировано.

## УСЛОВИЯ И ПРОЦЕДУРЫ ПРИСОЕДИНЕНИЯ ГОСУДАРСТВ К ВТО

**В.В. Мельников**

аспирант кафедры международного права РУДН

Создание открытой и либеральной мировой торговой системы предполагает осуществление внешнеторговых операций в условиях справедливой конкуренции, обеспечиваемых каждым государством — членом ВТО на своем, то есть национальном рынке. При присоединении к ВТО страна-кандидат должна принять на себя ряд обязательств, которые условно можно разделить на две группы. Во-первых, это обязательства, связанные с необходимостью приведения законодательства в соответствие с нормами и правилами ВТО (п. 4 ст. 16 Соглашения об учреждении ВТО). Во-вторых, это согласование в ходе переговоров индивидуальных обязательств.

Соблюдение указанных обязательств предопределяет ход экономических и правовых реформ. С российской стороны требования Соглашения об учреждении ВТО и ГАТТ-1994 учитываются практически во всех нормативных правовых актах и международных договорах. Это обусловлено прежде всего желанием как можно быстрее привести российское право в соответствие со стандартами Всемирной торговой организации, тем самым ускорив процесс интеграции России в эту организацию.

К моменту присоединения Россией должны быть пересмотрены действующие и приняты новые законодательные акты, регулирующие взаимоотношения в сферах применения соглашений ВТО<sup>1</sup>. Часть из этих актов должна быть изменена или принята в

---

<sup>1</sup> В настоящее время действуют Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. N 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности», Федеральный закон от 10 декабря 2003 г. N 172-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об организации страхового дела в Российской Федерации» и признании утратившими силу

первоочередном порядке вне зависимости от содержания переговорной позиции России. Эта часть касается безусловных, то есть не подлежащих обсуждению, обязательств. Таких, например, как национальный режим при импорте товаров, условия принятия защитных мер или условия применения ограничений доступа на российский рынок услуг и т.д. Другая часть может быть принята или изменена с учетом результатов переговоров о выработке условий присоединения и тех обязательств, которые Россия примет на себя в рамках указанных переговоров. Эта часть может касаться, например, законодательства, регулирующего условия доступа на рынки в сфере услуг. Она может быть принята или пересмотрена на более позднем этапе, непосредственно перед или сразу после присоединения.

Существенной частью процедуры присоединения к Всемирной торговой организации является разработка, согласование и подписание Протокола о присоединении к ВТО. Существует теоретическая возможность включения в Протокол о присоединении положений, позволяющих России поэтапное приведение своего законодательства в соответствие с обязательствами члена ВТО. Однако даже в случае принципиального согласия на это партнеров по переговорам, которое до сих пор отсутствует, такого рода исключения, скорее всего, могут быть распространены только на ту часть законодательства, которая будет учитывать результаты переговоров и корректироваться на их основе<sup>2</sup>.

В целом процедура присоединения России к ВТО выглядит следующим образом. Первый этап характеризуется, прежде всего, инициированием процесса присоединения страной-претендентом. На практике это выражается в подаче официального заявления<sup>3</sup> о

---

некоторых законодательных актов Российской Федерации», применение которых укрепляет конкурентные позиции и обеспечивает защиту прав российских предпринимателей на национальном и зарубежных рынках.

<sup>2</sup> *Доронина Н.Г., Лавренов В.С.* Всемирная торговая организация: история становления и правовые аспекты вступления // Журнал Российского права. 2004. № 11.

<sup>3</sup> Российская Федерация давно ведет переговоры с Всемирной торговой организацией о присоединении, пользуясь с 1992 года как правопреемник СССР статусом наблюдателя сначала Генерального соглашения по тарифам и торговле, а затем и ВТО. В 1993 году Россия обратилась с офици-



вступлении в ВТО и создании соответствующей Рабочей группы<sup>4</sup>. В соответствии с установленной процедурой, переговоры о присоединении России к Всемирной торговой организации (ВТО) проходят в рамках специальной Рабочей группы (РГ), состоящей из стран-членов ВТО. Круг ведения российской Рабочей группы является стандартным для всех присоединяющихся стран и сформулирован следующим образом: «Изучить заявку Правительства Российской Федерации о присоединении к Всемирной торговой организации на основании Статьи XII и представить Генеральному Совету рекомендации, которые могут включать проект Протокола о присоединении».

На втором этапе происходит детальный анализ на многостороннем уровне экономического механизма и торгово-политического режима присоединяющейся страны на предмет их соответствия нормам и правилам ВТО. Третий этап заключается в проведении консультаций и переговоров об условиях членства страны-соискателя в данной организации. Эти консультации и переговоры, как правило, проводятся на двусторонней основе.

В соответствии с установленной процедурой результаты всех проведенных переговоров по либерализации доступа на рынки и условия присоединения оформляются следующими документами: Докладом Рабочей группы; Списком обязательств по тарифным уступкам; Перечнем специфических обязательств по услугам и Списком изъятий из РНБ; Протоколом о присоединении.

Четвертый этап — заключительный. Происходит процедура имплементации<sup>5</sup> законодательным органом страны-соискателя

---

альной заявкой о присоединении к ГАТТ. В соответствии с процедурами была создана Рабочая группа, в которую вошли представители заинтересованных участников ГАТТ. Мандат Рабочей группы (преобразованной после учреждения ВТО в Рабочую группу по присоединению Российской Федерации к ВТО) состоит в изучении торгового режима и выработке условий участия России в ВТО.

<sup>4</sup> В Рабочей группе по присоединению России к ВТО участвуют 66 стран, включая всех основных торговых партнеров.

<sup>5</sup> Англ. implementation — фактическое осуществление международных обязательств на внутригосударственном уровне путем трансформации международно-правовых норм в национальные законы и подзаконные акты. В ряде государств ратифицированные международные договоры

всего пакета документов, согласованного в рамках Рабочей группы и утвержденного Генеральным советом.

В настоящее время Россия подошла к завершающему этапу процедуры вступления в ВТО. Трудной проблемой, стоящей на пути присоединения России к ВТО, стало несоответствие регионального законодательства федеральному, а зачастую и Конституции РФ. В соответствии с положениями ст. 11, 71, 72, 73 и 76 Конституции РФ разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти может осуществляться как на законодательной, так и на договорной основе либо на сочетании последних. К настоящему времени договоры о разграничении предметов ведения и полномочий заключены с 46 субъектами Федерации, но их анализ показывает, что многие из них в той или иной мере не соответствуют федеральному законодательству<sup>6</sup>. Такое положение дел не только не способствует скорейшему развитию России как федеративного государства, но и противоречит принципам ВТО, в частности принципу транспарентности<sup>7</sup>, суть которого сводится к доступности информации о регулировании тех или иных вопросов на территории конкрет-

---

автоматически становятся частью национального законодательства. Так, в соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

<sup>6</sup> Так, в Соглашении между Правительством РФ и Правительством Удмуртской Республики «О разграничении полномочий в области правопорядка и общественной безопасности» установлено, что подбор, назначение и освобождение судей осуществляется по ее законам. Между тем Конституция РФ относит судоустройство к ведению Российской Федерации, и, кроме того, судьи федеральных судов назначаются Президентом РФ в порядке, установленном федеральным законодательством.

<sup>7</sup> Принцип транспарентности приводится практически во всех основных элементах многосторонних торговых соглашений. В наиболее явном виде принцип транспарентности сформулирован в ст. X ГАТТ-47 и ГАТТ-94, которая касается публикации и применения правил торговли. Основными элементами транспарентности являются: доступность информации о мерах государственного регулирования; применение любых мер регулирования только после опубликования; единообразное применение мер регулирования; возможность обжалования действий властей; нотификация и т.д.

ной страны и обеспечении единообразного исполнения установленных законодательством правил.

В связи с вступлением в ВТО пересмотру подвергнутся и международные соглашения Российской Федерации.

Одна из наиболее деликатных тем, требующих своего решения, касается принятия региональных (то есть на уровне СНГ) обязательств в сфере регулирования ввоза товаров и услуг<sup>8</sup>. Присоединение к ВТО может осложнить, если не подорвать продвижение России по пути интеграции со странами СНГ в рамках ЕврАзЭС и Союзного государства России и Белоруссии, а также недавно созданного Единого экономического пространства (ЕЭП)<sup>9</sup>. Несмотря на то, что между членами СНГ и ЕврАзЭС существуют договоренности о взаимных консультациях по вопросам вступления в ВТО, некоторые страны, такие как Киргизия, Грузия, Молдавия и Армения, подписали соглашения о присоединении к ВТО раньше других стран и их обязательства перед ВТО в силу договоренностей между странами — участницами ЕврАзЭС и СНГ становятся определенным стандартом для остальных стран-участниц (в правовой системе ВТО, как раньше в рамках ГАТТ, большую роль играет практика прецедентов). В то же время чаще всего уже принятые обязательства оказываются неприемлемыми для остальных стран СНГ.

Анализ международных договоров проводится в ходе двусторонних переговоров по выработке условий присоединения России к ВТО с соответствующими членами ВТО с тем, чтобы получить наиболее полное представление об объеме и характере обязательств, которые Россия могла бы взять в процессе присоединения. При этом координация этого процесса идет и с партнерами России по ЕврАзЭС<sup>10</sup>. В целом переговоры по изменению, денонсации или выработке новых соглашений должны быть завершены к моменту присоединения России к ВТО.

---

<sup>8</sup> Доронина Н.Г., Лавренов В.С. Всемирная торговая организация: история становления и правовые аспекты вступления // Журнал Российского права. 2004. № 11.

<sup>9</sup> См.: Соглашение о формировании Единого экономического пространства от 19 сентября 2003 г.

<sup>10</sup> См.: решения Межгосударственного Совета ЕврАзЭС от 13 мая 2002 г. N 53 и от 20 сентября 2002 г. N 73.

## ПРАВOTВOPЧЕСКАЯ ФУНКЦИЯ ВСЕМИРНОЙ ТАМОЖЕННОЙ ОРГАНИЗАЦИИ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗИРУЮЩЕГОСЯ МИРА

Н.Э. Буваева

адъюнкт кафедры теории и истории государства и права  
Российская таможенная академия

Важнейшей характеристикой современного мира является глобализация или процесс нарастания всеобщего в различных сферах общественных отношений. Процессы глобализации носят объективный характер, и обуславливаются прежде всего возрастающим взаимодействием, взаимозависимостью между различными государствами и обществами практически во всех сферах жизни. Одной из составляющих общей глобализации является глобализация в сфере права. Вся история развития права есть история «его все большей универсализации и унификации, история движения ко все более глобальному праву»<sup>1</sup>. Глобализация в сфере права выражается в установлении в международном праве общих для всех государств принципов и норм, то есть «единых минимальных норм и требований к правовому регулированию тех или иных отношений»<sup>2</sup>, так называемых международных правовых стандартов. Соответствие правовым стандартам национальных правовых систем различных государств ведет к взаимному сближению последних, делает правовые системы совместимыми и способными взаимодействовать друг с другом. А это, в свою очередь, имеет немаловажное значение для нормального развития государств в условиях общей глобализации.

Разработка принципов и норм международного права как правовых стандартов осуществляется государствами — первичными субъектами международного права, а также международными организациями.

---

<sup>1</sup> См.: *Нерсесянц В.С.* Процессы универсализации права и государства в глобализирующемся мире // Государство и право. 2005. № 5. С. 38.

<sup>2</sup> См.: *Лукьянова Е.Г.* Основные тенденции развития российского права в условиях глобализации // Государства и право. 2004. № 7. С. 84.

Следует отметить, что международные организации представляют собой институционализованные формы международного сотрудничества государств и способны наиболее эффективно решать задачи разработки международно-правовых стандартов в различных областях общественных отношений. Сотрудничество государств в рамках международных организаций — это один из важнейших способов реализации государствами своих национальных интересов в процессе стандартизации правовых норм. В зависимости от той или иной сферы сотрудничества функции разработки международных правовых норм как правовых стандартов осуществляются различными международными организациями. В сфере таможенного дела такой организацией является Всемирная таможенная организация, или бывший Совет таможенного сотрудничества (далее — ВТО). На сегодняшний день данная международная организация представляет собой единственную межправительственную организацию, занимающуюся исключительно таможенными вопросами, членами которой являются 166 государств мира. Основной целью создания и работы ВТО согласно преамбуле учредительной конвенции организации — Конвенции о создании Совета таможенного сотрудничества от 15 декабря 1950 г. — является обеспечение возможно более высокого уровня согласованности и единообразия таможенных систем государств-членов, развитие и улучшение таможенной техники и таможенного законодательства. Для достижения поставленной цели Конвенция предусматривает не столько право, сколько обязанность организации участвовать в процессе международного правотворчества в области таможенного дела. В статье III Конвенции, касающейся функций ВТО, прямо говорится, что функциями организации являются: изучение всех вопросов, касающихся таможенного сотрудничества, подготовка проектов конвенций и поправок к конвенциям, а также вынесение рекомендаций относительно их принятия, разработка рекомендаций, обеспечивающих однообразное толкование и применение конвенций<sup>3</sup>. Разрабатываемые в рамках ВТО тамо-

---

<sup>3</sup> См.: Конвенция о создании Совета таможенного сотрудничества (официальный перевод с английского) // Сандровский К.К. Международное таможенное право: Учебник. 2-е изд., испр. Киев, 2001. С. 295, 306.

женные конвенции представляют собой многосторонние международные соглашения, регулирующие вопросы таможенного оформления и таможенного контроля во взаимной торговле стран-участниц, направлены на стандартизацию правовых норм в сфере таможенного дела.

Правотворческая функция ВТО в области таможенного дела представляется важной, поскольку от нормального функционирования таможенной системы государств зависит уровень развития их экономик.

Деятельность таможенных органов, осуществление ими тех или иных таможенных процедур могут служить как барьерами на пути международной торговли, так и средствами интенсификации торговых связей, инструментами тонкой настройки экономики. Национальные таможенные органы можно образно сравнить с «воротами» государства, через которые происходит транснациональное перемещение товаров и услуг, лиц и капиталов<sup>4</sup>. И от того, как будут работать эти «ворота», будет зависеть уровень развития внешнеэкономических связей государств. Кроме того, всем известны такие основные функции таможенных органов как функции пополнения доходной части национальных бюджетов, регулирование экономики с помощью тарифных механизмов, протекционистские функции или функции защиты отечественных товаропроизводителей. При разработке правовых стандартов в области таможенного дела необходимо учитывать все вышеперечисленные факторы.

За время существования ВТО было принято более 20 конвенций, которыми руководствуются в своей деятельности таможенные службы различных государств. В настоящее время ВТО является депозитарием 16 международных таможенных конвенций. Необходимо отметить, что принятие конвенций в рамках ВТО не распространяет автоматически их правовой режим на государства-члены. ВТО, разрабатывая свои конвенции, осуществляет рекомендательную правовую стандартизацию, унификацию таможенных правил. Для того чтобы нормы международных таможенных

---

<sup>4</sup> См.: *Кухаренко В.Б.* Управление модернизацией таможенной службы. М., 1998. С. 94.

конвенций стали обязательными для стран-членов организации, необходимо выражение согласия каждого государства на обязательность международно-правового акта, в котором зафиксированы международные таможенные нормы. Порядок и формы выражения такого согласия могут быть различными в зависимости от национальных законодательств о международных договорах стран-членов ВТО.

Под эгидой ВТО были приняты такие универсальные международные конвенции (договоры) как Международная конвенция об упрощении и гармонизации таможенных процедур (Киотская конвенция 1973 г.), своего рода всемирный таможенный кодекс, Таможенная конвенция о карнете АТА для временного ввоза товаров (Конвенция АТА 1961 г.), Международная конвенция описания и кодирования товаров 1983 г. (на основе которой построена Товарная номенклатура внешнеэкономической деятельности СНГ — ТНВЭД СНГ), Стамбульская конвенция о временном ввозе 1990 г., Международная конвенция о взаимном административном содействии в предотвращении, расследовании и пресечении таможенных правонарушений (Конвенция Найроби 1977 г.), Соглашение о применении статьи VII Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ) и многие другие. Одним из важнейших международно-правовых документов, принятых организацией и открытым для присоединения государств, является Киотская конвенция об упрощении и гармонизации таможенных процедур, а также недавно принятые (в июне 2005 г.) Рамочные стандарты безопасности и облегчения мировой торговли, которые были рекомендованы к применению государствам-членам ВТО. Если присоединение государств к Киотской конвенции означает признание тем или иным государством обязательными ее норм, то принятые в прошлом году Рамочные стандарты безопасности и облегчения международной торговли носят рекомендательный характер, однако накладывают на государства, принявшие эти стандарты, огромную политическую ответственность случае отказа от их реализации. Выделим некоторые положительные моменты разработки и принятия правовых стандартов в области таможенного дела Всемирной таможенной организацией для успешного развития государств.

Во-первых, для бизнес-сообщества разработка универсальных норм права является выгодной, поскольку существенно облегчает им ориентацию в правовом пространстве, когда нет более необходимости знать все таможенные законодательства стран — партнеров по бизнесу. Стандарты, универсальные нормы, дают участникам внешнеэкономической деятельности знание основных требований таможенных служб, минимальные нормы правового регулировании той или иной страны- импортера или экспортера.

Во-вторых, разработка правовых стандартов позволяет государствам учитывать положительный опыт других государств, отработанные механизмы работы иностранных таможенных служб, а экономике государства легче найти свое место на мировом рынке, влиться в мировую систему хозяйствования.

В-третьих, соответствие национальных законодательств международным правовым стандартам в области таможенного дела позволит создать в государствах более благоприятный инвестиционный климат. Ведь несовершенство законодательства часто образует одно из существенных препятствий для иностранных инвестиций в национальную экономику государств.

Таким образом, правотворческая функция ВТО является важнейшим средством реализации основной цели организации, зафиксированной в ее учредительном акте, и развивается в русле основных современных тенденций развития права. Разработка ВТО международных правовых таможенных стандартов способствует динамичному развитию мировой торговли в целом и совершенствованию таможенного дела в государствах-участниках ВТО.

Россия участвует в 4 конвенциях ВТО, и в настоящее время ведет работу по присоединению к Киотской конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур. Проведение необходимых для этого процедур является одним из приоритетных направлений в деятельности Федеральной таможенной службы России на сегодняшний день.



## РОЛЬ ВТО В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ПИЩЕВЫХ ПРОДУКТОВ

Р. Азходжаева

аспирантка кафедры международного права РУДН

Всемирная организация здравоохранения оценивает, что в мире почти 2 миллиона детей умирают каждый год от диареи, большинство из случаев вызванного микробиологического загрязнения пищи и воды. Даже в промышленно-развитых странах оценивается, что каждый год одна треть населения страдает от болезней связанные с пищевыми продуктами, и из них примерно 20 человек с миллиона населения умирают<sup>1</sup>.

Полагая, что эти данные только касаются микробиологических проблем, дополнение химического загрязнения пищи делает ситуацию чрезвычайно серьезной. Эпидемическая природа вспышек болезней из-за пищи меняется от локализованных и самоограничивающихся вспышек — который не был бы уместен в международной торговле — к быстро распространившимся эпидемиям, которые могут пересечь международные границы через торговлю<sup>2</sup>.

Несколько новых источников болезней по факту употребления пищевых продуктов нарастают в международной торговле. За последние несколько лет, хотя и в ограниченном количестве, опасность химического характера по факту употребления пищевых продуктах была источниками несколько кризисов в сфере здравоохранения, например загрязнение корма для животных диоксином в Бельгии повлияло на все пищевые продукты по Европе.

Изменение образа сельского хозяйства и животноводства может также влиять на безопасность пищевых продуктов, что дока-

---

<sup>1</sup> WHO, 1998. Food Safety a world-wide public health issue. Начальная страница ВОЗ в Интернете <http://www.who.ch/>.

<sup>2</sup> Большая часть болезней, вызванных пищевыми продуктами, находится в спорадических случаях, которые не связаны со вспышками, и поэтому обычно не признаются или не публикуются.

зано распространением болезни бешенства среди коров и возрастающая по масштабам передача людям, которая проявляется как фатальная неврологическая болезнь. Широко распространенное использование антибиотиков в животноводстве привело к увеличению уровня устойчивости к антибиотикам бактерий у людей.

Все эти беспокойства о безопасности пищевых продуктов попадают под общий контекст международной торговли пищевыми продуктами, которая существенно выросла за последние 10 лет.

Сельское хозяйство и экспорт пищевых продуктов являются важным для большинства развивающихся стран, так как многие задействованы преимущественно в сельскохозяйственном производстве. Кроме того, тенденция экспортирования все более обработанных пищевых продуктов увеличивает важность Соглашения по применению санитарных и фитосанитарных мер (СФС) и Соглашения по Техническим барьерам в торговле (ТБТ)<sup>3</sup>.

Впервые Технические барьеры в торговле (ТБТ) были упомянуты на обсуждении Токийских многосторонних торговых переговоров (1973-1979). «Старое» Соглашение ТБТ, названное «Кодексом стандартов», вступило в силу в 1980 г. Это был вид предварительного соглашения, которого придерживались только 46 стран.

Новое Соглашение ТБТ, вступившее в силу в 1995 г., охватывает всех государств — членов ВТО. Оно содержит гораздо более строгие обязательства, чем предыдущая версия соглашения<sup>4</sup>.

Все государства-члены ВТО согласно Соглашению ТБТ имеют право ограничить торговлю для «законных целей». Эти законные цели включают требования национальной безопасности; предотвращение обманной практики; защита здоровья или безопасности людей, жизни или здоровья животных или растений, или охрана окружающей среды.

Соглашение ТБТ позволяет странам создавать барьеры в торговле по законным причинам, включая здоровье, однако его прин-

---

<sup>3</sup> Международный банк, «Шаги Развития в Торговле: Санитария и Стандарты Фитосанитарии», 12 июля 2000, G/SPS/GEN/195.

<sup>4</sup> WTO agreement and public health. Gro Harlem Brundland and Mike Moore/© World Trade Organization / World Health Organization, 2002. P. 24.

ципы требуют, чтобы такие меры не ограничивали излишне торговлю. Соглашение охватывает требования, которые могут быть обязательными («технические инструкции») или необязательными («стандарты»).

В то время как Соглашение ТБТ настоятельно рекомендует использование международных стандартов, государства — члены ВТО могут отступить от них, если они полагают, что их применение было бы неэффективным или несоответствующим для достижения определенных законных целей. Если государство — член ВТО считает определенные стандарты Всемирной организации здравоохранения подходящими для применения, которые могут быть приняты как национальные стандарты или технические инструкции, то оно вправе их использовать. Однако государства — члены ВТО свободны от установления стандартов на уровне, который они считают соответствующим. При этом они должны быть всегда в состоянии оправдать свои решения по требованию любого другого государства — члена ВТО.

Соглашение также призывает государства — члены ВТО принимать активное участие в процессе международной стандартизации, особенно в отношении продукта, под который подстраивается развитие национальных требований экономики.

Соглашение по применению санитарных и фитосанитарных мер (СФС) связано с Уругвайским раундом переговоров по Соглашению по Сельскому хозяйству. Ставя целью сократить сельскохозяйственные тарифы и субсидии, некоторые государства-члены Всемирной торговой организации обеспокоены тем, что государства-члены могут обратиться к использованию нетарифных барьеров для защиты внутренних аграрных секторов.

Такие меры могут сводить на нет многие из выгод от сокращения тарифов и субсидий. Это привело к переговорам по Соглашению по применению разновидностей мер, известных как санитарные и фитосанитарные (или «СФС меры»)<sup>5</sup>.

Нельзя сказать, что не существовало вообще никаких правил, применимых по отношению к санитарным и фитосанитарным мерам до Соглашения по применению санитарных и фитосанитарных

---

<sup>5</sup> Документ D/TBT/9.

мер (СФС) в рамках ВТО. Соглашение по техническим барьерам в торговле « старое соглашение» от 1979 г. применялось к тем странам, которые являлись ее членами. Соглашение ГАТТ от 1947 г. также использовалось. Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ст. XX (b)) — это уместное высвобождение мер, необходимых непосредственно для защиты людей, животных или растений. Однако Соглашение по применению санитарных и фитосанитарных мер предоставляет больше точности в области безопасности пищевых продуктов, по сравнению с соглашениями принятыми до 1995 г., где правила были в целом общими.

Соглашение СФС содержит определенные правила для стран, которые хотят ограничить торговлю с целью гарантировать безопасность пищевых продуктов и защиту человеческой жизни от переносимых животными или растениями болезней.

Цель данного Соглашения двояка:

1) признание права членом ВТО определять тот необходимый уровень здравоохранения, который они считают соответствующим;

2) предоставление гарантий того, что санитарные требования или требования фитосанитарии не являются произвольными, незаконными с научно обоснованной точки зрения или замаскированными под ограничение международной торговли.

Государства — члены ВТО могут применять санитарные и фитосанитарные меры только в той степени, в которой это необходимо для охраны жизни и здоровья людей, животных или растений и основано на научных принципах.

Фундаментальное требование Соглашения СФС — то, что государство-члены должны быть в состоянии продемонстрировать на основе научного свидетельства, что существует очевидный риск здоровью, который оправдывает применяемые торговые меры, не соответствующие в должной мере международным стандартам. Государства-члены ВТО имеют основное обязательство гарантировать, что СФС меры применены только в степени, необходимой для защиты жизни или здоровья человека, животного, растения и не внедряются без достаточного научного обоснования.

Доступное научное свидетельство не всегда является достаточным для объективной оценки степени риска жизни или здоро-

вью человека, животного или растения. При таких обстоятельствах Соглашение СФС разрешает принятие предварительных мер на основе доступной информации по предмету степени риска здоровью человека. Однако, внедряя такую предварительную меру, государство — член ВТО призвано изыскивать дополнительную информацию.

Главные положения в Соглашении СФС относящиеся к научному обоснованию — это статьи 2 и 5, где дается объективная оценка степени риска и обзор мер СФС в пределах рационального временного промежутка. Предварительные меры могли быть предприняты, например, как чрезвычайный ответ на внезапную вспышку болезни животных и подозрения, что она могла быть связана с импортом.

В соответствии с СФС применяются любые меры:

— для защиты жизни или здоровья животных или растений в пределах территории члена от рисков, возникающих в связи с проникновением, укоренением или распространением вредителей, заболеваний, вредных организмов — переносчиков болезней, или болезнетворных организмов;

— для защиты жизни или здоровья людей или животных в пределах территории члена от рисков, возникающих от добавок, загрязняющих веществ, токсинов или болезнетворных организмов в пищевых продуктах, напитках или кормах;

— для защиты жизни или здоровья людей в пределах территории члена от рисков, возникающих в связи с болезнями, переносимыми животными, растениями или продукцией из них, или в связи с проникновением, укоренением или распространением вредителей; или

— для предотвращения или ограничения другого ущерба в пределах территории члена, причиняемого проникновением, укоренением или распространением вредителей.

К числу санитарных или фитосанитарных мер относятся все соответствующие законы, постановления, правила, требования и процедуры, охватывающие, в том числе, требования к конечному продукту; методы обработки и производства; процедуры испытания, инспектирования, сертификации и одобрения; карантинные правила, включая соответствующие требования, связанные с пере-

возкой животных или растений или материалов, необходимых для их жизнедеятельности во время перевозки; положения в отношении соответствующих статистических методов, процедур отбора проб и методов оценки риска; требования к упаковке и маркировке, непосредственно направленные на обеспечение безопасности пищевых продуктов<sup>6</sup>.

В области безопасности пищевых продуктов Соглашение СФС официально признает международные стандарты установленные Комиссией «Кодекс Алиментариус» (Совместная программа ФАО/ВОЗ по стандартам на пищевые продукты). Признание стандартов Комиссии устраняет необходимость для каждой страны индивидуально проводить свою собственную оценку степени риска в отношении любой опасности, когда уже существуют стандарты, руководства и рекомендации.

Комиссия «Кодекс Алиментариус» ФАО/ВОЗ была создана в 1962 г., для установления стандартов безопасности пищевых продуктов.

В настоящее время Комиссия имеет 165 членов-правительств при наличии независимых технических экспертов, отобранных ФАО и ВОЗ; разрабатывает стандарты пищевых продуктов, руководства и рекомендации для защиты здоровья потребителей.

Государства-члены подписывают стандарты Комиссии, после полного изучения документов, выражая тем самым свое согласие на принятые процедуры оценки степени риска. Применение стандартов Комиссии остается добровольным для правительств, есть преимущества применения пищевого продукта может продвинуть торговлю, создавая большие возможности экспорта.

Если страны принимают национальные стандарты безопасности пищевых продуктов, которые не являются более строгими чем стандарты Комиссии, и имеют механизмы контролировать производителей и экспортеров согласно этим стандартам, то их меры безопасности пищевых продуктов становятся совместимыми с условиями СФС.

---

<sup>6</sup> Обзор Соглашения СФС содержится в документе G/SPS/12, доступном на сайте [www.wto.org](http://www.wto.org).

Множество новых идей содержатся в рекомендациях и стандартах Комиссии. Комиссия теперь рекомендует использовать профилактический подход на основе риска в достижении безопасности пищевых продуктов и продвигает использование формализованного Анализа степени риска. Пример подхода — внедрение системы Анализа опасности и критического контрольного пункта (АОККП).

Признавая, что большинство вопросов глобальной безопасности пищевых продуктов находится в состоянии вне досягаемости соглашений международной торговли, ВОЗ совместно с ФАО и национальными правительствами продвигают свои усилия в плане гарантирования потребителям по всему миру безопасность пищевых продуктов из широкого диапазона источников.

С момента вступления в силу Соглашения ВТО в 1995 г. в Комитете СФС были рассмотрены более чем 30 вопросов относительно безопасности пищевых продуктов. Безопасность пищевых продуктов начинается от обсуждения в отношении ограничений на импорт твердых сыров, сделанных от не пастеризованного молока до маркировки требований на яйцах, или требованиях срока годности для консервированных продуктов.

Число специфических вопросов торговли относительно безопасности пищевых продуктов не ограничивается проблемами, поднятыми в Комитете СФС. Большинство вопросов относительно мер безопасности пищевых продуктов решаются с участием двух сторон, не доходя до разрешения споров в рамках ВТО.

Проблема здоровья человека, торговли и безопасности пищевых продуктов продолжалась достаточно длительное время. Это — спор относительно применения гормонов между Соединенными Штатами, Канадой и Европейским Союзом. Случай гормонов говядины подчеркивает важность наличия инструкций по безопасности пищевых продуктов.

По своему охвату Соглашение по применению санитарных и фитосанитарных мер и Соглашение по техническим барьерам в торговле частично совпадают, поэтому бывают случаи, когда аналогичное правительственное регулирование содержит меры как СФС, так и ТБТ.

В чем важность применения того или иного Соглашения?

В то время как цель предотвращения ненужных торговых ограничений обычно и в Соглашениях СФС и в Соглашениях ТБТ, права и обязанности, которые они влекут за собой, весьма отличаются.

Согласно Соглашению СФС, меры могут быть наложены только до степени, необходимой для защиты жизни или здоровья, исключительно на основе научной информации. Однако, Соглашение ТБТ разрешает введение технических инструкций для соответствия разнообразных законных целей, включая национальную безопасность, защиту человеческого здоровья или безопасности окружающей среды.

По существу, ВТО признает, что правительства в состоянии наложить технические требования по широкому разнообразию причин. Соглашение ТБТ позволяет им делать это.

На практике технические инструкции, применяемые правительствами, не всегда рассматривают безопасность и проблемы качества по отдельности. Например, требования к маркировке могут относиться как к проблемам безопасности, так и к информации о содержании. Такое требование подлежит публичной нотификации согласно обоим Соглашениям. Элемент «безопасности» подпадает под Соглашение СФС, а элемент «содержание» подпадает под Соглашение ТБТ.

Соглашение СФС обращается к определенным мерам здравоохранения, но устанавливает весьма строгие требования на этот счет: например, они должны иметь научное обоснование. Соглашение ТБТ, с другой стороны, обращается к широкому диапазону технических требований и только лишь отмечает, что доступная научная информация может быть одним из уместных элементов рассмотрения при оценке степени рисков.

В то время как Соглашение СФС и стандарты Комиссии оказываются полезными в решении международных споров по безопасности пищевых продуктов ряд вопросов, требует своего правового регламентирования. Большинство развивающихся стран не имеют достаточных финансовых средств для обеспечения безопасности пищевых продуктов. В порядке востребованности установлена задача проведения должной технической экспертизы с



целью обеспечения стандартной установки Комиссии по вопросам безопасности пищевых продуктов.

Статья 9 СФС гласит:

«1. Члены соглашаются способствовать оказанию технического содействия другим членам, особенно членам — развивающимся странам, либо на двусторонней основе, либо через соответствующие международные организации. Подобное содействие может оказываться, в том числе, в таких областях, как технологии переработки, исследования и инфраструктура, включая создание национальных органов регулирования, и может принимать форму консультаций, предоставления кредитов, пожертвований и грантов, в том числе для целей приобретения технической квалификации, подготовки кадров и закупки оборудования, с тем, чтобы дать возможность таким странам адаптироваться и соблюдать санитарные или фитосанитарные меры, необходимые для достижения надлежащего уровня санитарной или фитосанитарной защиты для своего экспорта.

2. В тех случаях, когда требуются существенные инвестиции для того, чтобы обеспечить условия, при которых экспортирующие члены — развивающиеся страны выполняют санитарные или фитосанитарные требования импортирующего члена, последний рассматривает возможность оказания такого технического содействия, которое позволит члену — развивающейся стране сохранить и расширить ее возможности доступа к рынку для конкретного товара».

ВОЗ и ФАО обеспечивают надлежащую техническую помощь развивающимся странам по всему кругу вопросов, касающихся безопасности человека и его здоровья. С целью эффективного участия развивающихся стран в процессе создания стандартов качества был организован межведомственный механизм сотрудничества и координации при должном вовлечении ВТО, ФАО, ВОЗ, ВОЗЖ (Всемирная организация здравоохранения животных) и Международного Банка. Они призваны определить способы участия развивающейся страны в мероприятиях по выработке стандартов безопасности и качества жизни. Общий позитив деятельности международных организаций системы ООН ориентирован на увеличение участия развивающихся стран в развитии и применении международных стандартов.

## **РОЛЬ ЕВРОПОЛА В КООРДИНАЦИИ СОТРУДНИЧЕСТВА ГОСУДАРСТВ В БОРЬБЕ С ПРЕСТУПНОСТЬЮ**

**Р.Р. Шамсутдинова**

аспирант кафедры конституционного и международного права  
Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина

В эпоху развития глобализации — активного функционирования политики, экономики, торговли и финансовых потоков — возникает проблема активизации транснациональной преступности. Транснациональная преступность сегодня представляет серьезную угрозу развитию всего мирового сообщества, затрагивая такие глобальные интересы и ценности, как законность и правопорядок, демократия и права человека.

Для обеспечения безопасности приоритетным направлением является борьба с преступностью. Для эффективного достижения результатов требуются совместные действия правоохранительных органов всех стран. Такое региональное сотрудничество государств, как Европейский Союз в своих рамках создало механизмы координации политики в области безопасности и правосудия. Представленная работа посвящена одной из форм таких механизмов — Европейскому полицейскому ведомству (Europol).

Европол организован в соответствии с Конвенцией ЕС от 1995 г. и играет существенную роль в координации борьбы с преступностью, упрощая обмен, сбор, анализ и распространение информации, в том числе оперативной. Он поддерживает национальные следственные структуры и автоматизированные базы данных. По существу Европейское полицейское ведомство представляет собой общеевропейский институт по поддержанию и координации работы национальных правоохранительных ведомств. Европол является интегрированной структурой, которая уже нашла свое отражение в рамках деятельности Совета Европы.

Ведомство является подразделением организационного механизма, действующее в рамках одной из опор Европейского Совета

— третьей. Третья опора представляет собой сотрудничество полиции и судебных органов в уголовно-правовой сфере.

Цель, ради которой создано и функционирует ведомство — содействие мерам по борьбе с преступностью в государствах — членах Европейского Союза.

Перечень предметов ведения<sup>1</sup> Европейского полицейского ведомства носит исчерпывающий характер, но может быть расширен Советом Европейского Союза:

1. Незаконная торговля наркотическими средствами образует группу преступлений, борьбой с которыми Европол занимался еще в бытность его функционирования как «Отдела по наркотикам» (1994 г. — 1 июля 1999 г.). По сей день преступления в области распространения и сбыта наркотических веществ занимают ключевое место в деятельности Европола.

2. Торговля ядерными, взрывчатыми и радиоактивными материалами, оружием, крадеными машинами, антиквариатом и произведениями искусства, а также фальшивыми документами, создание сетей нелегальной иммиграции и транспортировка людей.

3. Торговля людьми.

4. Терроризм. Европол с целью решения проблемы терроризма, создал Программу сдерживания терроризма. После террористических актов в США 11 сентября 2001 г. Европейский Совет по вопросам внутренних дел и юстиции принял решение создать при Европоле специальный орган для борьбы с терроризмом, и 25 сотрудников из разных стран работали совместно с командой Европола в осуществлении различных проектов. В конце 2002 г. этот орган был распущен, и его функции взял на себя Европол<sup>2</sup>.

5. Незаконные действия по отмыванию денег. Борьба с отмыванием денег и выявление финансовых потоков, имеющих преступное происхождение, приоритетны в деятельности Европола, направленной на усиление правоохранных мер в рамках общей борьбы с международной организованной преступностью. Европол предоставляет экспертизу и опосредованную поддержку

---

<sup>1</sup> The Europol Convention, Annex Referred to in Article 2.

<sup>2</sup> Петров Г. Барьер на пути преступности // Европа. 2004. № 1(35). С. 14

государствам — участникам ЕС в сложном международном расследовании отмывания «грязных» денег.

6. Фальшивомонетничество и подделка средств платежа. Эта группа преступлений была отнесена к ведению Европола без внесения поправок в его учредительную конвенцию, на основе решения Совета Европейского Союза от 29 апреля 1999 г. «О распространении мандата Европола на вопросы борьбы с фальшивомонетничеством и подделкой средств платежа»<sup>3</sup>.

Многосторонние усилия Европола сфокусированы не только на создании единого фронта против фальшивомонетчиков, но и на ликвидацию угрозы, которую представляют собой криминальные группировки, занимающиеся подделкой денег. С этой целью Европол взял на себя роль главного получателя разведывательной информации, связанной с подделкой евро. Кроме того, Европол считает очень важной задачей серьезное обучение всех своих партнеров с целью приведения к общему знаменателю, введения единых технических стандартов и обмена практическими знаниями в рамках расследования деятельности фальшивомонетчиков. Некоторые такие курсы уже успешно организованы при содействии главных ведомств, отвечающих за защиту единой европейской валюты от подделок<sup>4</sup>.

7. Покушение на собственность и мошенничество, кража, рэкет.

8. Кибернетические преступления.

9. Нанесение ущерба окружающей среде.

Общие признаки составов преступлений, входящих в каждую из вышеперечисленных групп, закреплены в специальном приложении к ст. 2 Конвенции о Европоле.

Договор о Европейском Союзе (ст. 30) устанавливает три группы функций Европола, т.е. главных направлений его деятельности в сфере борьбы с преступностью: информационное содействие государствам-членам в расследовании преступлений, научно-техническое содействие и координация работы национальных следственных органов. Функции Европола определяют содержа-

---

<sup>3</sup> *Кашкин С.Ю.* Право Европейского Союза: Учебник для вузов. М., 2002. С. 360

<sup>4</sup> *Петров Г.* Указ. соч. С. 14

ние и объем закрепленных за ним полномочий, а также права и обязанности, возлагаемые на компетентные органы государств-членов<sup>5</sup>.

Функция информационного содействия расследованию преступлений, а также сбор, анализ, обработка и распространение информации в целях расследования преступных деяний — важнейшая составляющая деятельности Европейского полицейского ведомства с момента его основания и по сей день.

Европол — это, прежде всего информационный центр, банк данных, предоставляемых в совместное пользование всех стран Европейского Союза, а при наличии специальных договоренностей — и третьих стран.

Европол оказывает поддержку государствам ЕС посредством:

- улучшения обмена информацией между связными офицерами (Europol Liaison Officers), в рамках национального законодательства;

- анализа оперативной работы полицейских ведомств стран ЕС;
- подготовки докладов стратегического характера, содержащих данные о преступлениях общеевропейского масштаба;
- проведения экспертизы и оказания технической помощи для расследований и оперативных действий в масштабе всего Евросоюза, под контролем и при ответственности государства, на территории которого произошло преступление<sup>6</sup>.

В Конвенции о Европоле предусматривается создание компьютерной системы для получения, предоставления и анализа информации. В Конвенции оговариваются условия защиты прав и безопасности человека и персональных данных. Контроль за функционированием системы осуществляет специальная комиссия (Joint Supervisory Body)<sup>7</sup>.

Конвенция о Европоле устанавливает три организационно-правовые формы для реализации функций Европола в информационной сфере. Это:

---

<sup>5</sup> The Europol Convention, Article 3.

<sup>6</sup> Европейская полиция объединяет усилия в борьбе с преступностью. Режим доступа: <http://www.microsoft.com/rus/business/casestudies/europol/>

<sup>7</sup> The Europol Convention, Article 24.

1. Национальные отделы по связям с Европоллом, которые выступают в роли «связного» в контактах между Европоллом и компетентными службами государств-членов, т.е. в первую очередь, органами дознания и предварительного следствия.

2. Национальные отделы служат одновременно и в качестве источника, и в роли получателя сведений от Европола<sup>8</sup>. Они должны направлять Европолу необходимую криминалистическую и иную информацию, как по собственной инициативе, так и по запросам Европола.

3. Офицеры по связи. Они выступают, прежде всего, в качестве посредников в контактах Европола с одной стороны и уполномоченных национальных отделов государств-членов с другой. Офицеры несут ответственность за взаимную передачу информации между национальными отделами и Европоллом. Непосредственно в штаб-квартире Европола офицеры по связи получают доступ к ресурсам его автоматизированной информационной системы, а также обмениваются сведениями с офицерами по связи из других государств-членов.

Офицеры по связи вносят немаловажный вклад в координацию следственных действий, проводимых несколькими государствами-членами, выработку единой стратегии и тактики предварительного расследования, а также оперативно-розыскных мероприятий.

С учетом новейших достижений в области науки и техники, включая сферу компьютерной обработки информации, Конвенция о Европоле предусматривает создание в рамках Европола автоматизированной системы для сбора, обработки и передачи информации. Непосредственный доступ к данной системе получают офицеры по связи, Директор и уполномоченные сотрудники самого Европола, а в некоторых случаях также национальные отделы по связям. Сведения в систему поступают из национальных отделов по связям, а также заносятся самим Европоллом на основе данных из своих источников, в том числе полученных от третьих стран.

Функции научно-технического содействия в борьбе с преступностью считаются дополнительными по отношению к информаци-

---

<sup>8</sup> Там же, Article 4

онной составляющей деятельности Европола, но не теряют отсюда своего важного прикладного значения. К ним относятся содействие углублению специальных познаний в криминалистической сфере, предоставление справочной информации стратегического характера, а также подготовка докладов о состоянии работы в разных областях. Кроме того, в рамках своих интеллектуальных и материальных ресурсов Европол призван оказывать помощь государствам-членам в обучении персонала следственных органов, техническом оснащении правоохранительных служб, а также в разработке новых методов борьбы с преступностью, научных и технических методов уголовного расследования<sup>9</sup>.

Согласно Договору о Европейском Союзе, главный законодательный орган — Совет — должен принять необходимые правовые акты, которые уполномочат Европол в числе прочего содействовать координации следственных действий по конкретным делам, в том числе в рамках совместных следственных бригад с участием представителей Европола<sup>10</sup>.

Согласно той же статье Европол должен получить право направлять государствам-членам запросы о проведении и координации расследования конкретных уголовных дел.

Координацию работы правоохранительных служб Европол осуществляет уже в настоящее время. Сегодня она проводится, главным образом, в форме регулярных контактов офицеров по связи, откомандированных при нем разными государствами-членами, а также путем совещаний руководителей национальных отделов по связям с Европолом.

Европейское полицейское ведомство как организация с самостоятельной правосубъектностью реализует свои функции и полномочия через собственные органы, статус которых закреплен в специальном разделе V — «Правовой статус, организация и финансовые положения» Конвенции 1995 г.

Должностные лица и служащие Европола не состоят на гражданской службе Европейских сообществ и образуют самостоятельный аппарат. Аппарат Европола весьма небольшой в сравне-

---

<sup>9</sup> The Europol Convention, Article 3.

<sup>10</sup> Договор о Европейском Союзе. М., 2001. §2 ст. 30.

нии с аппаратом институтов Европейского Союза, особенно Комиссии. К концу 2003 г. на службе в Европейском полицейском ведомстве планировалось увеличение числа сотрудников до 350 человек<sup>11</sup>. К концу 2004 г. в Европоле служило уже 500 сотрудников<sup>12</sup>. Конвенция о Европоле, даёт сотрудникам право вести негласное наблюдение за подозреваемыми, подслушивание, разного рода превентивные меры. При этом могут создаваться и совместные следственные бригады, которые призваны при этом уважать правовые нормы тех стран, где они будут работать.

Главными его руководящими органами и должностными лицами выступают Административный совет и Директор, а также его заместители.

Административный совет или Управляющий совет — это коллегиальный орган, по составу и порядку работы похожий на Совет Европейского Союза. Его членами выступают представители государств-членов — по одному от каждой страны, каждый из которых имеет один голос. Решения Административного совета принимаются простым большинством голосов, а в отдельных наиболее важных случаях — квалифицированным большинством или единогласно. Квалифицированное большинство определяется как 2/3 голосов.

Совет работает на непостоянной основе. Его заседания проводятся не реже двух раз в год, а председательствует на них должностное лицо государства-члена, которое занимает пост Председателя Совета Европейского Союза. Административный совет не занимается текущим управлением (это делает Директор), а выступает в качестве высшего руководящего органа Европола.

К правам и обязанностям Административного совета относятся, прежде всего, установление общих правил функционирования полицейского ведомства, в частности количества и полномочий офицеров по связи. В ряде случаев Административный совет готовит только проект решения, а утверждает его Совет Европей-

---

<sup>11</sup> *Кашкин С.Ю.* Право Европейского Союза: Учебник для вузов. М., 2002. С. 357.

<sup>12</sup> Frequently Asked Questions. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.europol.eu.int/index.asp?page=faq>



ского Союза. Административный совет осуществляет контроль за Директором Европола и утверждает отдельные наиболее важные меры в сфере компетенции руководимой им организации. В частности, согласия Административного совета требует создание новых рабочих досье, вносимых в аналитическую систему Европола.

Директор — высшее должностное лицо, которое на постоянной основе осуществляет текущее управление работой Европола. Директора назначает Совет европейского Союза по предложению Административного совета Европола сроком на четыре года и с правом на одно повторное назначение (т.е. максимум — восемь лет). Допускается досрочное отстранение от должности, решение также принимает Совет. В апреле 1999 г. первым директором Европола был назначен Юрген Сторберк (Германия), на сегодняшний день директор — Макс-Петер Ратцель (Германия)<sup>13</sup>.

В отличие от Административного совета Директор — независимое наднациональное должностное лицо. Директор выступает в качестве официального представителя Европола в отношениях с другими органами Европейского Союза, государствами-членами, третьими странами и международными организациями.

В помощь Директору Совет назначает одного или нескольких его заместителей.

В целях проверки законности и целесообразности расходования денежных средств в структуре Европола функционируют два органа финансового контроля. Единоличный орган, назначаемый Административным советом, — Финансовый контролер — осуществляет текущий контроль. Общие вопросы в сфере бюджета и бюджетного контроля рассматривает Бюджетный комитет, состоящий из представителей государств-членов, по одному из каждой страны.

Кроме названных органов аудиторские проверки ведения счетов Европола выполняет Общий контрольный комитет в составе трех человек, назначаемых Счетной палатой ЕС. В структуре Европола также функционирует специальное подразделение, осуществляющее контроль за соблюдением прав личности в информаци-

---

<sup>13</sup> Frequently Asked Questions. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.europol.eu.int/index.asp?page=faq>

онной сфере, которые могут нарушаться в ходе составления и использования рабочих досье.

В связи с тем, что Европол располагает мощной компьютеризированной средой, непосредственно для административных целей сотрудники организации используют электронную почту. Весь персонал Европола — от шофера до директора — каждое утро неизменно садятся за свои компьютеры. Вся работа Европола, включая совещания, назначения, объявления повестки дня, заявления на отпуск, оформление командировок, а также административное управление осуществляется посредством компьютерного обеспечения.

## **ИНОСТРАННЫЕ ИНВЕСТИЦИИ В СВЕТЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА**

**Р.Ш. Сафин**

аспирант кафедры конституционного и международного права  
Казанский государственный университет

Неотъемлемой частью нормативной базы, обеспечивающей соблюдение правового режима иностранных инвестиций являются многосторонние договоры, действующие в сфере регулирования инвестиций.

В настоящее время все большее значение приобретает деление международных инвестиционных договоров на регулирующие и защищающие инвестиции. Международное экономическое сотрудничество в области инвестиций развивается постепенно от международно-правовой защиты к международно-правовому регулированию инвестиций, от двусторонних к многосторонним соглашениям о сотрудничестве в части регулирования инвестиций.

Конвенция об учреждении многостороннего Агентства по гарантиям инвестиций (Сеульская конвенция) представляет собой один из способов защиты имущественных прав иностранных инвесторов. Другим инструментом защиты прав иностранных инвесторов является Вашингтонская конвенция, которая пока не ратифицирована Россией.

Международные договоры, регулирующие инвестиции, отличает новый подход в развитии инвестиционного сотрудничества, основанный на установлении контроля за исполнением обязательств со стороны создаваемой процедуры рассмотрения споров, связанных с инвестициями.

Наиболее ярко новый подход к регулированию экономического сотрудничества проявляется в различных многосторонних международных договорах, лежащих в основании экономических союзов государств, направленных на создание общего рынка, в том числе и рынка капиталов. Многосторонние международные дого-

воры в области инвестиций следует относить к договорам, обеспечивающим более высокую степень сотрудничества в области инвестиций, выходящую за рамки проблемы их защиты.

Появление нового типа договоров и новых тенденций в международном инвестиционном сотрудничестве позволяет использовать инструменты международного права для оказания влияния на внутригосударственное законодательство об инвестициях в целях соблюдения правового режима иностранных инвестиций. Такое влияние следует рассматривать в рамках общей тенденции унификации права.

Обращение к международно-правовым средствам защиты инвестиций может быть предусмотрено в многосторонних договорах, регулирующих инвестиции. Созданный на основании Вашингтонской конвенции Международный центр по разрешению инвестиционных споров — МЦУИС (международная организация, специализирующаяся в области инвестиционного сотрудничества международных организаций) выполняет своего рода контрольные функции над действиями государства.

Основным вопросом, решаемым в многосторонних международных договорах, регулирующих инвестиции, является вопрос о применении государством мер регулятивного характера, которые ограничивают деятельность иностранного инвестора или носят характер мер экспроприации иностранной собственности. В литературе меры по экспроприации часто называют мерами, носящими характер «ползучей национализации». Их принятие не связано с актами о национализации и внешне они могут носить вполне безобидный или оправданный особыми обстоятельствами характер. Поэтому установление перечня такого рода мер регулирования в международном договоре лежит в основе обязательства государства воздерживаться от их применения.

Вопрос о регулятивных мерах ограничительного характера приобретает в настоящее время особую актуальность в связи с тем, что принятию таких мер благоприятствуют общие для многих стран экономические условия развития.

Актуальность вопросов, связанных с применением мер ограничительного характера, лежит в растущей популярности «инфраструктурных» или инвестиционных проектов, реализация которых

полностью отдается на риск частных инвесторов, в том числе и иностранных. Инвестор, рискуя вложенным в проект капиталом, стремится получить от государства соответствующие гарантии от «ползучей национализации», чтобы окупить вложенные средства.

Предоставление таких гарантий составляет существенное условие концессионного договора, лежащего в сфере гражданско-правового регулирования.

В инвестиционном законодательстве отдельных стран часто содержатся положения о том, что при создании предприятий с участием иностранного капитала инвестор-учредитель берет на себя обязательства по выполнению таких условий создания и деятельности предприятий, как импорт в объеме, не большем, чем ему позволяет его:

- экспортная выручка;
- использование местной рабочей силы;
- использование продукции местного производства в качестве сырья и оборудования и т.д.

Участие государства в многосторонних международных договорах, регулирующих инвестиции, означает, что подобного рода изъятия из национального режима носят ограничительный характер и несовместимы с национальным режимом в области торговли.

В развитии многостороннего сотрудничества в области инвестиции большую пользу принесло бы разрабатываемое Многостороннее инвестиционное соглашение (МИА). В этом соглашении предполагается сформулировать общие положения о режиме для инвестиций. Переговоры о МИА ведутся в рамках Организации по экономическому сотрудничеству и развитию (ОЭСР) с 1994 г. Однако эта работа приостановилась в связи со сложностями в достижении согласия по вопросам регулирования отдельных аспектов инвестиционной деятельности, в том числе в связи со сложностью определения мер регулирования в области инвестиций в рамках предоставляемого инвестициям национального режима.

При анализе отдельных положений многосторонних международных договоров, регулирующих инвестиции, можно усмотреть, что для целей развития международного сотрудничества в области промышленности и торговли многосторонние международные договоры предусматривают правила осуществления государствами

своих функций в области регулирования внутренних и внешних экономических отношений. Принятие мер регулирования, которые по своему эффекту могут быть приравнены к мерам по национализации иностранной собственности, влечет за собой выплату компенсации иностранному собственнику, как если бы речь шла о национализации иностранной собственности. При этом мерами, приравненными к национализации в соответствии с многосторонними международными договорами, являются меры, принимаемые в нарушение положений международных договоров о национальном режиме.

Учитывая все возрастающее значение многосторонних международных договоров, регулирующих инвестиции, следовало бы внести ряд дополнений и уточнений в законодательство Российской Федерации об иностранных инвестициях. В частности, при анализе Федерального закона от 9 июля 1999 г. N 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» можно выявить пробелы: из содержания Закона, в первую очередь, обращает на себя внимание существенное расхождение между его названием и содержанием, расхождение между заявленным в названии акта и реальным предметом регулирования и т.д.

Для создания благоприятного инвестиционного климата в России представляется разумным обратить внимание на те вопросы, которые невозможно урегулировать одними лишь договорами международно-правового характера (несовершенство национального законодательства, неустойчивые политическая и экономическая ситуации в стране, настороженное отношение иностранных инвесторов к правоохранительным органам РФ и т.д.)

Другим выводом, к которому можно прийти в результате анализа норм многосторонних соглашений в области инвестиций, является вывод о необходимости исполнения норм международных договоров государством, участвующим в этих договорах. Очень часто исполнение норм международных договоров связано с принятием законодательства, задача которого состоит не в повторении положения норм международных договоров, а в достижении целей, поставленных в международном договоре. Защита частных интересов и частной собственности, осуществляемая на основе международных договоров, требует того, чтобы законода-

тельство об иностранных инвестициях государств-участников более детально регулировало вопросы, связанные с применением национального режима и выплатой компенсации иностранным инвесторам.

И, наконец, важным представляется признание Вашингтонской конвенции как конвенции, имеющей широкое применение. Вашингтонская конвенция обеспечила условия для регулирования инвестиций на международно-правовом уровне, поскольку ею создан механизм контроля за действиями государства в области регулирования инвестиций. В данной связи особое значение для международного инвестиционного сотрудничества России с другими государствами приобретает ратификация Россией этой конвенции.

Проблема регулирования порядка иностранного инвестирования в бывших республиках СССР возникла, как только была осознана необходимость восстановления нарушенных после распада Союза хозяйственных связей. К настоящему времени во всех государствах СНГ приняты специальные законы, устанавливающие основные принципы деятельности иностранных инвесторов на территории своих государств.

Однако принятия только национального законодательства оказалось недостаточно для решения всех вопросов, связанных с допуском иностранного инвестора в национальную экономику. Поэтому данные проблемы тщательно обсуждались при создании единого унифицированного законодательства в рамках СНГ. Целью разработки последнего было создание правовой регламентации вопросов иностранного инвестирования в условиях формирования общего экономического пространства. Действительно, при существовании свободного перемещения товаров, услуг, капиталов, рабочей силы в рамках определенной экономической территории для стран-участниц Содружества важно выработать и общие подходы к установлению режима иностранных инвестиций. В настоящее время интеграционные процессы в СНГ находятся в стадии становления, государства-участники лишь приступают к созданию единого экономического и юридического пространства. На данном этапе невозможно и, вероятно, нецелесообразно определять единые для всех условия допуска иностранного капитала в национальную экономику. Это может существенно осложнить или

даже заблокировать процесс восстановления нарушенных хозяйственных связей, ухудшить взаимоотношения между государствами. Принятие странами-участницами Соглашения обязательств о предоставлении всем инвесторам единого режима, не допускающего льгот или, наоборот, изъятий, — т.е. отказ от дифференцированного подхода к определению условий деятельности инвесторов из разных стран — представляется неразумным. Это положение не отвечало бы потребностям экономики стран-участниц, противоречило бы их стремлению исключительно самостоятельно определять условия взаимоотношений с иностранными партнерами во всех сферах деятельности. В этих условиях представляется наиболее разумным оставить решение вопроса о предоставлении иностранным инвесторам режима наибольшего благоприятствования или национального режима на усмотрение самих стран-участниц. Вопросы же недискриминации иностранных инвесторов из стран, не участвующих в СНГ, разрешаются путем заключения соответствующих международных соглашений.

Можно было бы поставить под сомнение необходимость создания единого закона, поскольку каждое государство имеет свои правовые акты, регулирующие иностранные инвестиции и отражающие специфику данной страны.

Иначе обстоит дело с иностранными инвесторами из стран, с которыми заключены соглашения о предоставлении режима наибольшего благоприятствования. Их спектр деятельности, условия хозяйствования, пользование льготами в отдельных областях могут быть как более широкими, так и более узкими по сравнению с теми, которые предоставляются инвесторам национальным режимом. Недискриминация этих инвесторов осуществляется за счет заключения с ними соглашений о предоставлении национального режима или же включения в действующие соглашения условий о предоставлении определенных льгот, которые имеют национальные инвесторы. Естественно, что подобные изменения основываются на условиях взаимоотношений договаривающихся государств.

Проблемам определения условий деятельности иностранного инвестора в национальной экономике уделяется много внимания в современной науке и практике. Это связано с привлечением ино-



странного капитала, необходимого для успешной реорганизации экономики, с развитием взаимовыгодного экономического сотрудничества. Важная в этих условиях задача — не допустить дискриминации инвесторов из отдельных государств.

## **ПРОБЛЕМЫ СТАНОВЛЕНИЯ ЕДИНОЙ ПРАВОВОЙ БАЗЫ ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СООБЩЕСТВА В СФЕРЕ ТАМОЖЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ**

**О.В. Шпак**

аспирант кафедры теории и истории государства и права  
Российская таможенная академия

Вступление государства в международную организацию сопровождается, как правило, комплексом подготовительных мер независимо от того, идет ли речь об изменении и отмене действующих законодательных и иных актов, принятии новых или о перестройке национально-государственных институтов, о направлениях и приоритетах деятельности.

Органом, осуществляющим деятельность по развитию всей правовой базы межгосударственной интеграции государств-участников Евразийского экономического сообщества<sup>1</sup>, является Межпарламентская Ассамблея. Основными задачами Ассамблеи являются: формирование единой правовой политики ЕврАзЭС, координация законотворческой деятельности национальных парламентов, обеспечивающей реализацию целей и задач ЕврАзЭС, создание организационно-правовых условий для приведения законодательств государств-членов Сообщества в соответствие с договорами, заключенными в рамках ЕврАзЭС, а также организация межпарламентского сотрудничества<sup>2</sup>.

Межпарламентская Ассамблея ЕврАзЭС принимает различные акты — постановления, заявления и т.д. Особое место занимают модельные акты, которые разрабатываются в целях создания единого правового пространства ЕврАзЭС, сближения законодательных решений его государств-участников по наиболее важным,

---

<sup>1</sup> Далее: ЕврАзЭС или Сообщество.

<sup>2</sup> Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества от 10 октября 2000 г. // Бюллетень международных договоров. 2002. № 5.

принципиальным вопросам, требующим унификации правового регулирования, устранения противоречий и расхождений между правовыми нормами разных государств-участников ЕврАзЭС, которые могут нанести существенный вред регулированию общественных отношений.

К видам модельных законодательных актов относятся: Общие (основные) принципы; Основы единой политики; модельный закон как типовый законодательный акт Межпарламентской Ассамблеи, содержащий нормы, регулирующие определенную сферу общественных отношений; модельный кодекс.

Подготовка модельного акта возможна в виде научной концепции законодательного акта, проекта законодательного акта либо проекта определенной части законодательного акта.

Модельный акт рассматривается на пленарном заседании МПА и принимается ее постановлением. Он направляется парламентам государств-участников МПА для рассмотрения в рамках их процедур, без какой-либо ратификации<sup>3</sup>.

26 октября 1999 г. было подписано Соглашение о правовом обеспечении формирования Таможенного союза и Единого экономического пространства<sup>4</sup>. В соответствии с ним Стороны признают «необходимость гармонизации национальных законодательств в целях совершенствования правовой основы интеграционного взаимодействия» и устанавливают «единообразный порядок регулирования правоотношений», обязуясь согласовывать базовые параметры внешнеторговой и таможенной политики.

---

<sup>3</sup> Опыт реализации более ста модельных актов свидетельствует о низкой степени их действия. На это неоднократно обращалось внимание МПА и участниками международного консультативного семинара «Модельный законодательный акт и национальный закон» Центра публичного права МПА, состоявшегося в апреле 2000 года.

<sup>4</sup> Решение Межгосударственного Совета Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Российской Федерации и Республики Таджикистан от 26 октября 1999 г. № 51 «О Соглашении о правовом обеспечении формирования Таможенного союза и Единого экономического пространства» // Бюллетень международных договоров. 2004. № 2.

В Соглашении также были определены и сферы гармонизации (сближения, унификации) национальных законодательств, среди которых приоритетным являются вопросы таможенного законодательства, что вытекает из основной цели создания и функционирования Сообщества — построения и развития Таможенного союза и Единого экономического пространства в рамках ЕврАзЭС.

Позже Межгосударственным советом была утверждена Программа гармонизации национальных законодательных и иных нормативно-правовых актов государств-участников Договора от 26 февраля 1999 г.<sup>5</sup>, которая представляет собой систему взаимосогласованных взглядов стран «пятерки» на общие для них цели и приоритеты формирования правовой основы Таможенного союза, пути, мероприятия, механизм и этапы их практического осуществления. В программе указывается, что целью гармонизации национальных законодательств является установление единообразного порядка регулирования правоотношений в рамках Договора посредством юридической интерпретации положений заключенных международных договоров, решений органов управления интеграцией в национальные законодательные и иные нормативные правовые акты.

В Договоре о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве от 26 февраля 1999 г. содержится глава V «Сближение и унификация законодательства», в соответствии с которой Стороны принимают согласованные меры по сближению и унификации законодательных и иных правовых актов Сторон, которые оказывают непосредственное воздействие на выполнение Сторонами положений настоящего Договора<sup>6</sup>. К ним относятся:

- координация деятельности по подготовке проектов законодательных и иных правовых актов, включая проекты правовых актов о внесении поправок в законы и иные акты;

---

<sup>5</sup> Программа гармонизации национальных законодательных и иных нормативных правовых актов государств-участников Договора о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве от 26 февраля 1999 г. // Российская газета, 30 октября 1999 г.

<sup>6</sup> Договор о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве от 26 февраля 1999 г. // Бюллетень международных договоров. 2001. № 12.

- заключение международных договоров;
- принятие модельных актов;
- принятие соответствующих решений Межгосударственным Советом либо Советом глав правительств;
- иные меры, которые Стороны сочтут целесообразными и возможными, при условии утверждения таких мер Межгосударственным Советом.

В случаях, когда, по общему мнению Сторон, это является необходимым и оправданным, Межгосударственный Совет вправе принимать:

- решения, устанавливающие единые для государств-участников настоящего Договора правила, которые являются обязательными во всех своих частях и подлежат непосредственному применению государствами-участниками;
- резолюции, являющиеся обязательными для государства-участника или государств-участников, которым они адресованы, в том, что касается ожидаемого результата, при сохранении за органами Сторон свободы выбора форм и методов действий;
- рекомендации, не являющиеся обязательными.

Предложения о принятии мер по гармонизации законодательства, вносимые Межпарламентским Комитетом, подлежат предварительному рассмотрению Интеграционным Комитетом, который после консультаций с Межпарламентским Комитетом вносит в Совет глав правительств соответствующие рекомендации. Данное положение не ограничивает право Межпарламентского Комитета принимать модельные акты, носящие рекомендательный характер, как это предусматривается в ст. 22 Договора между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой и Российской Федерацией об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях от 26 марта 1996 г.<sup>7</sup>

В связи со вступлением в силу Договора об учреждении ЕврАзЭС от 10 октября 2000 г. законопроектная практика в облас-

---

<sup>7</sup> Договор между Республикой Белоруссия, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой и Российской Федерацией об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях от 29 марта 1996 г. // Бюллетень международных договоров. 1997. № 8.

ти сближения и унификации систем национальных законодательств Сообщества претерпела существенные изменения. Речь идет о появлении нового инструмента формирования правовой базы ЕврАзЭС — Основ законодательства, которые после ратификации их национальными парламентами становятся актами прямого действия, в отличие от модельных законодательных актов.

В июне 2004 г. президентами государств-членов ЕврАзЭС по итогам заседания Межгосударственного совета Сообщества был подписан Договор о статусе Основ законодательства ЕврАзЭС<sup>8</sup>. Настоящим договором Стороны определяют статус Основ законодательства ЕврАзЭС, устанавливают унифицированный порядок их разработки, рассмотрение, принятие, изменение, приостановление и прекращение действия.

Под Основами законодательства понимаются правовые акты ЕврАзЭС, которые устанавливают единые для сторон нормы правового регулирования в базовых сферах правоотношений, и которые принимаются путем заключения сторонами соответствующих соглашений. Договор определяет принципы разработки Основ законодательства ЕврАзЭС, а также объясняет процедуру разработки, рассмотрения, принятия, изменения, приостановления и прекращения действия основ законодательства ЕврАзЭС.

Согласно Договору, государственные органы Сторон осуществляют контроль за реализацией основ законодательства путем проведения правовой экспертизы проектов законодательных и иных нормативных правовых актов в целях проверки их соответствия Основам законодательства ЕврАзЭС.

Кроме того, договором также предписано осуществление обмена информацией между Сторонами о реализации Основ законодательства.

Говоря о проблеме развития таможенного законодательства Сообщества, следует отметить, что в октябре 2003 г. Советом руководителей таможенных служб при Интеграционном Комитете ЕврАзЭС был одобрен проект Концепции основ таможенного за-

---

<sup>8</sup> Договор о статусе основ законодательства Евразийского экономического сообщества и порядке их разработки от 18 июня 2004 г. // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. 2004. № 7.

конодательства ЕврАзЭС<sup>9</sup>. Актуальность задачи унификации таможенных законодательств определяется прежде всего принятием в 1999 г. Киотской конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур.

Основы таможенного законодательства государств-членов Евразийского экономического сообщества — основополагающий правовой акт Сообщества, устанавливающий единые начала правового регулирования отношений в сфере таможенного дела. Разработка Основ таможенного законодательства государств — членов

ЕврАзЭС осуществляется со следующими целями:

- обеспечить реализацию стратегических направлений развития интеграционного сотрудничества стран-участниц Сообщества в таможенной сфере;

- создать правовые условия для унификации и гармонизации таможенных законодательств государств ЕврАзЭС;

- сформировать законодательные условия для развития взаимной торговли между государствами Сообщества и торговли с третьими странами;

- обеспечить упрощение таможенных процедур при перемещении товаров в международной торговле с одновременным обеспечением эффективного таможенного контроля и выполнения положений законодательств государств Сообщества;

- создать предпосылки для вступления государств — членов ЕврАзЭС во Всемирную торговую организацию.

Глава «Концептуальные подходы к содержанию и структуре Основ таможенного законодательства» содержит пять разделов, касающихся общих вопросов таможенного оформления и таможенного контроля, таможенных процедур, таможенных платежей, таможенных органов.

Создание Основ таможенного законодательства в целом должно обеспечить упрощение и гармонизацию таможенных процедур, эффект от которых для экономик государств-членов Сооб-

---

<sup>9</sup> Концепция Основ таможенного законодательства государств-членов ЕврАзЭС одобрена постановлением Бюро Межпарламентской Ассамблеи Евразийского экономического сообщества от 16.06.2003 № 5.

щества может проявиться в повышении внешнеторгового товарооборота, инвестиционной привлекательности экономики.

В настоящее время в рамках ЕврАзЭС идет подготовка Основ таможенного законодательства в соответствии с рассмотренной выше Концепцией<sup>10</sup>.

Основы таможенного законодательства Евразийского экономического сообщества должны основываться на общепризнанных мировых принципах правового регулирования таможенного контроля, содержать нормы правового регулирования таможенного оформления и контроля, а также содержать нормы и правила, которые будут действовать на единой таможенной территории Сообщества после отмены таможенного контроля на внутренних границах государств ЕврАзЭС.

---

<sup>10</sup> Следует учитывать, что существенным препятствием в вопросе разработки Основ таможенного законодательства является незавершенность процесса ратификации Договора о статусе Основ законодательства ЕврАзЭС, порядке их разработки, принятия и реализации от 18 июня 2004 г. Кыргызской Республикой и Российской Федерацией.



**ПРАВО:  
ПРОБЕЛЫ В ЧАСТНОСТИ В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ**

**М.Л. Терентьева**

студентка 4 курса юридического факультета (гр. 824)  
Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина

В современном мире в условиях трансформации политической, экономической, технической, научной и многих других сред жизни, появление новых институтов хозяйствования и новых типов общественных отношений, не охваченных правовым регулированием, неизбежно. Мир живет в ситуации, когда законодатели, правотворческие органы не успевают за быстро меняющимися реалиями бытия, в основные кодификационные акты надлежит внести существенные поправки.

Гражданам регулярно приходится сталкиваться с нетипичными и крайне спорными ситуациями. Запутанность и неопределенность, иными словами пробелы права в законодательстве любой страны мира являются одной из существенных проблем. Механизмы восполнения пробелов в законодательстве должны разрабатываться юридической наукой потому, что законодательная власть не в состоянии в один миг решить огромный возрастающий спектр пробелов и в международном праве. Проблема пробелов в международном праве актуальна и должна решаться на международном уровне путем прогнозирования, предварительного составления плана будущих пробелов, их трактования, применения по аналогии.

Право по содержанию — есть совокупность конкретно определенных правил поведения людей. Понимание понятия «пробел» в законе или праве достаточно сложное. Смещение фактических общественных отношений с правоотношениями и, особенно, их включение в понятие права, затрудняет уяснение вопроса о пробелах.

Юридической наукой дано определение понятия пробела в праве — это отсутствие конкретного нормативного предписания в отношении фактических обстоятельств, находящихся в сфере пра-

вового регулирования, отсутствие нормы права для урегулирования какого-либо вида общественных отношений.

Существуют действительные и мнимые пробелы в праве. Действительный пробел — отсутствие нормы права, регулирующей конкретное общественное отношение, в том случае, когда такое отношение входит в сферу правового регулирования. Его следует отличать от мнимого или кажущегося пробела. Действительный пробел в праве может возникнуть с начала правового регулирования или вследствие развития новых отношений, которые не могли быть предусмотрены законодателем. Пробелы в праве объективно возможны, а в некоторых случаях просто неизбежны.

Вместе с тем, действует правило, что если существует пробел, то нельзя на этом основании отказать в официальной правовой оценке поведению лиц, оказавшихся в ситуации, которая находится в сфере правового регулирования.

Мнимым является пробел, когда определенный вопрос не регулируется правом, хотя, по мнению того или иного лица, группы лиц, должны быть урегулированы нормами права. Мнимые (кажущиеся) пробелы вытекают из представлений, когда полагают, что общественное отношение должно быть урегулировано правовой нормой, хотя на самом деле оно вообще находится вне той сферы, которая правом регулируется (любовь, дружба и т.п.). Обычно, такие представления характерны для людей несведущих в праве.

Также в юридической литературе различаются первоначальная и последующая пробельность в праве. Первоначальная обуславливается тем, что законодатель не смог охватить формулировками нормативного акта всех жизненных ситуаций, требующих правового регулирования, а вторая вызывается появлением новых общественных отношений, которые не могли быть предусмотрены законодателем.

Таким образом, пробел в праве — несовершенство права, отсутствие реального содержания, которое должно являться необходимым его компонентом. Некоторые видят в праве и намеренные пробелы. Необходима теоретическая разработка оснований оставления законодателем тех или иных вопросов без внимания.

Пробел в международном праве — это социально обусловленное объективными и субъективными факторами правообразование

явление, обозначающее недостаточность международного права, неполноту или отсутствие юридических норм, в которых с объективной необходимостью должны закрепляться находящиеся в сфере международно-правового регулирования существующие или возможные связи субъектов международного общения.

Причины образования пробелов в международном праве кроются в игнорировании отдельными государствами определенных потребностей, ошибках в целеполагании, неправильном прогнозировании динамики международных отношений, отсутствии явно выраженного или молчаливого признания юридически обязательного характера нормы, содержание которой уже «подготовлено» обыкновением или морально политической декларацией.

Субъекты, устанавливающие пробелы в международном праве — это государства, нации, борющиеся за свою независимость, межправительственные организации, правоприменительные органы (суды, арбитражи). Немаловажную роль играют неправительственные организации, а также научные доктрины. Таким образом, выделяются следующие уровни установления пробелов: нормотворческий, правоприменительный и доктринальный. Выявление, а затем восполнение пробелов — закономерные этапы процесса кодификации и прогрессивного развития международного права. В свое время в данной связи была подчеркнута роль СССР и других государств в восполнении пробелов. Наглядный тому пример — предложение СССР о заключении международного договора о запрещении размещения в космическом пространстве любых видов оружия.

Пробел всегда отражает необходимость в правовом опосредствовании международных отношений, хотя оперативные возможности его устранения на данный момент могут быть ограничены или даже отсутствовать вообще.

Пробелы в международном праве, будучи комплексным, социально — юридическим феноменом вызывают различные по масштабу явления. Их совокупное восприятие позволяет говорить о существовании проблемы, требующей объяснения, познания сегодня, а также давать ей соответствующую оценку на перспективу.

Последствия, которые продуцируются пробельностью международного права, охватывают достаточно широкий круг элементов

правового регулирования. Они носят как общий, так и частный характер, распространяются на все международное право, его отдельные части (нормы, институты). Пример тому — состояние международных отношений в целом, российско-американских отношений в связи с отсутствием в международном праве полного запрета на испытания ядерного оружия. Нерешенность проблемы, одной из ключевой в общем комплексе разоружения, пробелы в международно-правовом регулировании ее привели к ряду отрицательных моментов: широкому внедрению в ядерные силы многозарядных головных частей индивидуального наведения, увеличению в десять раз количества ядерных боезарядов, появлению крылатых ракет с ядерными боезарядами и тактического ядерного оружия.

Дифференцированный подход к пробелам международного права допускает преимущество по времени или возможности устранения одних перед другими, отражая объективную реальность. Однако это не означает допустимость игнорирования или уменьшения каких-либо пробелов в силу их сложности или, наоборот, элементарности. Любой пробел в праве должен быть установлен и, в принципе, своевременно восполнен. Определенное значение на сегодня приобрел такой момент как пространственно — временная реакция международного права, ее действенность, оперативность в отражении потребностей мирового развития. Естественно, что существование пробелов, других противоречий международного права отрицательно сказывается на эффективности выполнения им своих функций. Пример тому — международное морское право. Известно, что одной из причин созыва III конференции ООН по морскому праву явилось наличие пробелов в регулировании отдельных сторон деятельности государств в мировом океане. Разработанная на ней Конвенция внесла существенный вклад в устранение подобных недостатков. Но Конвенция, будучи документом общего характера, отражающим определенные конкретно-исторические границы согласования воли государств, не могла дать абсолютного решения всех проблем данной сферы и, соответственно, пробелы морского права сохранились. Аналогичные и другие причины обуславливают наличие пробелов и в таких важных отраслях международного права, как космическое и воздушное. Обе отрасли выступают как сложившиеся компоненты

международного правопорядка. Их основу составляют Чикагская конвенция о международной гражданской авиации 1944 г., Договор о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела 1967 г., Конвенция о регистрации объектов, запускаемых в космическое пространство 1975 г., другие многосторонние и двусторонние договоры. Сохраняя свое юридическое значение, эти акты в целях эффективности правоприменения нуждаются в дальнейшем развитии. Она возникла, например, в связи с усилением интернационализации международного сотрудничества в исследовании космоса (подготовка, запуск и работа международных экипажей космонавтов, современные технические разработки, апробируемые во время международного полета, статус командира смешанного интернационального экипажа и др.).

Необходимо восполнить пробелы и в отдельных элементах международного воздушного права (например в институте ответственности за акты воздушного пиратства, совершаемые государственными судами).

Подобные факты встречаются и в других областях международного права. Их отрицательное влияние затрагивает иные правовые образования. Так, в силу взаимосвязи растущей двусторонней зависимости международного и национального права, в процессе их согласования, вскрываются различные пробелы, которые тормозят не только правореализацию, но и собственно нормотворческую процедуру. Это отчетливо видно на положении ряда развивающихся стран. По объективным причинам (колониальное наследие, неразвитость внутреннего законодательства и др.) они остро ощущают наличие пробелов международного права, которое служит для них источником или моделью регулирования принципиальных вопросов, входящих во внутреннюю компетенцию государств.

Пробелы международного права создают трудности в достижении опережающего эффекта, в составлении и обеспечении прогнозируемого им развития социальных связей, так как программа воздействия на общественные отношения, заложенная в его нормах на будущее, не получает нормативно-материального подкрепления.

Воздействие объективных факторов, влияющих на жизнь человечества в XXI веке будет возрастать и ускорять процессы, про-

исходящие в мировом сообществе. Будут бурно развиваться информатика, научно-технические, экономические и иные связи между государствами. Все это ускорит освоение новых сфер, таких как мировой океан, космос и др. Ускоряются темпы роста населения Земли: с 1804 по 1927 гг. — за 123 года оно возросло до 2 млрд. человек; с 1927 по 1974 гг. — за 47 лет — до 4 млрд. и с 1974 по 1999 гг. за 25 лет — до 6 млрд. человек. Под воздействием человека будут ухудшаться состояние окружающей среды. Все это потребует создание новых международно-правовых норм, приспособления уже существующих к новым условиям. Задача мирового сообщества — так организовать и спланировать развитие международного права в XXI веке, чтобы оно предотвратило обострение отношений между государствами, содействовало их нормальному развитию и урегулированию возникающих противоречий мирными средствами.

## **ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ВЫПОЛНЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРОВ В ВОЕННОЙ ОБЛАСТИ**

**Х.М. Джангаев**

кандидат юридических наук, ст. научный сотрудник  
Центра исследований экономических проблем СНГ  
Совет по изучению производительных сил (СОПС) РАН

Правовое регулирование выполнения международных договоров представляет собой деятельность, при которой для одной стороны устанавливается определенный вид возможного поведения, гарантированного государством, а для другой стороны общественных отношений устанавливается вид должного поведения, который состоит в обеспечении возможностей первой стороны и к соблюдению которого в необходимых случаях может принудить государство. В современном мире происходит расширение сферы международного права, что влечет за собой рост влияния обязательств, вытекающих из международных договоров, на область внутригосударственных отношений.

Выполнение большинства международных договоров связывается с проведением определенных внутригосударственных мероприятий, то есть первоочередной задачей становится обеспечение их выполнения во внутригосударственной сфере.

Механизм правового регулирования включает:

а) правотворчество — организационно оформленная деятельность компетентных органов государственной власти по выявлению потребности в нормативно-правовом регулировании общественных отношений и создании, изменении или отмене правовых норм в соответствии с выявленными потребностями;

б) правосознание — состояние, которое способствует достижению запрограммированного законодателем общественного результата;

в) правоотношение — общественные отношения, урегулированные нормами права (субъективные права и юридические обязанности, при наступлении определенного юридического факта);

г) правоприменительная деятельность — форма государственного управления, средство, с помощью которого общие предписания правовых норм распространяются компетентными органами на персонально обозначенных субъектов<sup>1</sup>. Функционирование права не происходит автоматически. Нормативное регулирование нуждается в определенных случаях в поддержке поднормативного регулирования.

Под международно-правовым регулированием понимается целенаправленное властное воздействие на международные отношения, осуществляемое государствами совместно и индивидуально при помощи международно-правовых принципов и норм. Международно-правовое регулирование на всех своих стадиях тесно связано с государственным аппаратом. Особенно велико значение этой связи на завершающей, правоприменительной стадии. Представляется, что от правоприменительной деятельности государственных органов зависит уровень и характер конкретного применения международно-правовых норм.

В международной сфере государство выступает как главный исполнитель норм, которому они непосредственно адресованы. Оно должно организовать реализацию международно-правовых норм, поэтому исполнительная, управленческая деятельность занимает столь важное место в функционировании государственного аппарата в механизме международно-правового регулирования. Меры правового характера, предпринимаемые в целях реализации международно-правовых норм, всегда сопровождаются проведением комплекса организационно-исполнительных мероприятий национальными органами в соответствии с правовыми предписаниями.

А.В. Гавердовский предлагает рассматривать имплементацию норм международного права как «целенаправленную организационно-правовую деятельность государства, предпринимаемую индивидуально, коллективно или в рамках международных органи-

---

<sup>1</sup> См.: *Игнатенко Г.В.* Правоприменение в советском государстве. М., 1996.



заций в целях своевременной, всесторонней и полной реализации принятых ими в соответствии с международным правом обязательств»<sup>2</sup>. Государственно-властный характер международно-правового регулирования имеет внутренний и международный аспект. Внутренний аспект заключается в подчинении деятельности всех государственных органов государственной воле, с тем, чтобы эта деятельность не противоречила задачам участия государства в системе международно-правового регулирования. Международно-правовой аспект государственно-властного характера международно-правового регулирования состоит в использовании каждым субъектом имеющихся у него государственно-властных средств для обеспечения сотрудничества с другими государствами, создания и осуществления норм международного права, а в случае необходимости и для применения санкций (Устав ООН).

Процесс реализации международного права представляет собой органическое сочетание правотворческой и организационной деятельности. Нормы международного права всегда обязывают государство в целом, а не его органы, поэтому основная задача национального права состоит в определении подразделений и структур органов исполнительной власти, ответственных за обеспечение выполнения международно-правовых норм. Реализация правовых норм — воплощение в регулируемых ими актуальных общественных отношениях всего того, что в них заложено, то есть фактическое волеизъявление соотнобразуется с имеющимися правами, свободами и обязанностями тех, кто совершает правомерное или специально поощряемое поведение<sup>3</sup>. Ю.А. Решетов полагает, что реализация — это правомерное поведение граждан, организаций, являющихся непосредственными участниками общественных отношений<sup>4</sup>. В.В. Лазарев говорит о деятельности, согласной с выраженной в законе волей, рассматривая ее и как процесс, и как результат<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> См.: *Гавердовский А.В.* Имплементация норм международного права. Киев, 1990. С. 62.

<sup>3</sup> См.: *Фаткулин Ф.Н.* Проблемы теории государства и права: Курс лекций. Казань, 1994.

<sup>4</sup> См.: *Решетов Ю.А.* Борьба с международными преступлениями против мира и безопасности. М., 1983.

<sup>5</sup> См.: *Лазарев В.В.* Теория государства и права. М., 1995.

В общем виде реализацию права можно рассматривать как воплощение властных велений полномочных органов и должностных лиц в реальные общественные отношения. Механизм реализации закона представляет собой организованную совокупность специфических юридических средств, при помощи которых государственно-властные веления закона претворяются в реальные общественные отношения. Внутригосударственное право обеспечивает нормативную основу функционирования и взаимодействия государственных органов и должностных лиц в процессе выполнения ими положений конкретного международного акта<sup>6</sup>.

Все виды государственной деятельности имеют место при осуществлении норм международного права — и исполнительная, и законодательная, и судебная. Однако преобладает исполнительная, административная деятельность, которая составляет основной объем активности государства в механизме международно-правового регулирования. Она осуществляется соответствующими органами государства, методами и средствами, присущими управлению как особому виду государственной деятельности.

В соответствии со ст.24 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» вступление договора в силу означает наступление момента, с которого договор начинает действовать во внутригосударственной сфере. Для этого необходимо выразить в определенной форме согласие государства на обязательность для него положений договора, а сам международный договор должен быть опубликован. Именно с момента официального опубликования международный договор подлежит применению органами государства<sup>7</sup>. Каждый правомерно вступивший в силу договор юридически обязателен для выполнения всеми его участниками. До вступления в силу договора, принявшие его государства, в силу общего международного права, обязаны воздерживаться от действий, способных лишить договор его объекта и цели.

---

<sup>6</sup> См.: *Барциц И.Н.* Международное право и правовая система России // Журнал российского права. 2001. № 2.

<sup>7</sup> Официальное опубликование международных договоров осуществляется в Собрании законодательства Российской Федерации и Бюллетене международных договоров.

Особенностью данной стадии является и то, что не вступивший в силу договор с согласия сторон может применяться временно, если это предусмотрено в самом договоре (часть 2, раздел 3, ст. 24-27 Конвенции, ст. 23 Закона 1995 г.), в этом случае отказ любой из сторон от выполнения обязательств, предусмотренных таким договором, не является правонарушением и, следовательно, не влечет ответственности.

Заключив тот или иной международный договор, государство обязано исполнять его. В международно-правовом плане исполнение договора заключается в совершении участниками договора (субъектами международного права) определенных действий, составляющих содержание договора в целях его международно-правовой реализации. Международный договор будет считаться исполненным в международно-правовом плане, когда государства — участники международного договора предпримут определенные действия в целях осуществления договора. Когда международный договор предусматривает необходимость законодательных мероприятий в целях приведения в соответствие национальных норм с международно-договорными, закрепление в национальном законодательстве норм, соответствующих международно-правовым договорным нормам — достаточное основание для того, чтобы считать договор исполненным в международном плане.

Внутригосударственное исполнение международных договоров завершается фактической реализацией правовых норм, составляющих нормативно-правовую основу исполнения договора (предписания — поступки, действия): Норма — Конкретизирующий акт — Правоприменительный акт — Адресат, исполняющий норму. Внутригосударственное исполнение международных договоров заключается в деятельности государства по созданию у себя в стране условий исполнения обязательств, вытекающих из договора, и их последующей реализации, то есть это процесс, состоящий из двух этапов: создание правовых условий исполнения международно-правовых норм и осуществление их реализации.

Создание правовых условий — деятельность государства, заключающаяся в выражении согласия на обязательность нормы международного договора, а также принятия нормативно-правовых решений, направленных на обеспечение ее выполнения

(согласие: ратификация — межгосударственный договор, утверждение — межправительственный договор). Исполнение международных договоров начинается с соответствующих нормативно-правовых актов, выражающих согласие государства на участие в международных договорах.

Далее, для определения порядка исполнения принимаются нормативно-правовые решения, конкретизирующие содержание международно-правовых договорных норм, а также акты, направленные на дальнейшую организацию исполнения международных договоров, которые принимают органы государственной власти и должностные лица: Президент, Государственная Дума — Правительство — министерства, ведомства. Обеспечение выполнения обязательств будет заключаться, главным образом, в фактической реализации нормативно-правовых актов, принимаемых органами государственной власти по каждому международному договору и составляющих нормативно-правовую основу исполнения того или иного договора<sup>8</sup>. Министерства не только обеспечивают выполнение обязательств по международным договорам, они также наблюдают за осуществлением прав России и за выполнением другими участниками международных договоров своих обязанностей<sup>9</sup>.

Деятельность государственных органов по выполнению международно-договорных норм заключается, с одной стороны, в применении соответствующих нормативно-правовых актов различного уровня, образующих нормативно-правовую основу вы-

---

<sup>8</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 3 июня 2003 г. (№323) «Об утверждении межведомственного распределения обязанностей по обеспечению участия Российской Федерации в международных организациях системы ООН» // СЗ РФ. 2003. №23. Ст. 2238.

<sup>9</sup> Постановлением Правительства России от 19 октября 2001 г. Министерство по атомной энергии РФ назначено национальным органом координации по Договору о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний (ДВЗЯИ). На Министерство обороны РФ совместно с другими заинтересованными органами федеральной власти возложен контроль над соблюдением ДВЗЯИ. Также военному ведомству России поручен обмен сведениями с Международным центром данных МАГАТЭ в Австрии через Национальный центр данных РФ. См.: Независимое военное обозрение. 2001. № 40.

полнения конкретного договора, с другой — в осуществлении реализации нормативно-правовой основы заключенного договора.

Важное значение для определения места международных договоров в российской правовой системе имеет норма ст. 22 Закона «О международных договорах Российской Федерации». Согласно этой статье, если международный договор содержит правила, требующие изменений отдельных положений Конституции Российской Федерации, решение о согласии на его обязательность для Российской Федерации возможно в форме федерального закона только после внесения соответствующих поправок в Конституцию Российской Федерации или пересмотра ее положений в установленном порядке. Следовательно, международные договоры могут обладать приоритетом только в отношении законов и не могут иметь преимущества над конституционными нормами. Противоречащий Конституции РФ международный договор не может быть заключен, а если это произошло, то он не должен быть ратифицирован и не должен вступить в силу в соответствии с п. 1 ст. 15 Конституции РФ.

Как уже говорилось ранее, положения официально опубликованных международных договоров «действуют в Российской Федерации непосредственно» (ч. 3 ст. 5 Федерального закона «О международных договорах РФ»). Однако определение «непосредственно» не означает прямое применение международных норм помимо национальной правовой системы. В государствах существуют разные порядки взаимодействия международного договора и внутреннего права, но во всех случаях они определяются правом страны. Уже в силу этого о прямом и непосредственном действии международного права говорить не приходится. Нормы международного договора действуют в составе этой правовой системы, а не помимо ее, применяются в соответствии с ее целями и принципами и в установленном ею порядке. Поэтому понятие «непосредственное действие или применение» носит условный характер.

Ратифицированный Федеральным законом РФ от 29 мая 2003 г. №62-ФЗ Договор между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки о сокращении стратегических наступательных потенциалов (далее — СНП) стал новым шагом в области международного сотрудничества в военной сфере. Реализация Договора о СНП осуществляется на следующей основе:

— поддержание потенциала стратегических ядерных сил Российской Федерации, необходимого для обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, в том числе с учетом динамики развертывания Соединенными Штатами Америки системы противоракетной обороны;

— поддержание боевой готовности стратегических ядерных сил Российской Федерации при любом развитии стратегической обстановки, сохранение и развитие необходимых лабораторно-испытательной базы и производственных мощностей;

— приоритетное финансирование стратегических ядерных сил Российской Федерации, мероприятий по сохранению и развитию необходимых лабораторно-испытательной базы и производственных мощностей, а также работ по безопасной ликвидации и утилизации стратегических наступательных вооружений и выполнению Договора о СНП и Договора между Союзом Советских Социалистических Республик и Соединенными Штатами Америки о сокращении и ограничении стратегических наступательных вооружений, подписанного в городе Москве 31 июля 1991 г. (далее — Договор о СНВ);

— сокращение подпадающих под действие Договора о СНП стратегических наступательных вооружений Российской Федерации при сохранении их в боевом составе в течение максимально возможного срока эксплуатации;

— обеспечение безопасных условий эксплуатации, хранения, ликвидации и утилизации стратегических наступательных вооружений Российской Федерации;

— эффективное использование, совершенствование и развитие системы контроля и мер доверия, установленных Договором о СНВ, в том числе национальных технических средств контроля Российской Федерации за соблюдением Соединенными Штатами Америки Договора о СНП и Договора о СНВ;

— согласование с Соединенными Штатами Америки на основе положений Договора о СНВ мер обеспечения доверия, открытости и предсказуемости при сокращении стратегических наступательных потенциалов наряду с другими возможными дополнительными мерами.

Выполнение обязательств по Договору о СНП осуществляется с соблюдением Федерального закона, а также иных законодатель-

ных и нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих действия и процедуры, необходимость в которых возникает при реализации Договора о СНП.

В процессе выполнения Договора о СНП Президент Российской Федерации определяет основные направления государственной политики в области развития стратегических ядерных сил страны и ядерного разоружения с учетом выполнения мероприятий по реализации Договора о СНП. В течение трех месяцев после вступления в силу Договора о СНП он направляет в палаты Федерального Собрания информацию об основных параметрах программы развития стратегических ядерных сил Российской Федерации. Он также определяет основные направления международной деятельности Российской Федерации в области стратегических наступательных вооружений и противоракетной обороны в целях укрепления стратегической стабильности и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Палаты Федерального Собрания Российской Федерации, каждая в рамках своих полномочий, участвуют в принятии (одобрении) решений об объеме финансирования научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ в области стратегических наступательных вооружений, закупки стратегических наступательных вооружений, строительства (ремонта, модернизации) основных объектов базирования стратегических ядерных сил Российской Федерации, а также работ по безопасной ликвидации и утилизации стратегических наступательных вооружений и осуществлению мероприятий по выполнению Договора о СНП и Договора о СНВ.

Кроме того, они участвуют в разработке проектов федеральных законов, государственной программы вооружения и основных показателей государственного оборонного заказа на соответствующий финансовый год, принимают (одобряют) федеральные законы, направленные на поддержание стратегических ядерных сил государства на уровне, необходимом для обеспечения национальной безопасности, а также на выполнение мероприятий в области сокращения ядерных вооружений, в том числе предусматривающих возможность использования сокращаемых компонентов стратегических ядерных сил государства и их инфраструктуры в интересах развития отечественной экономики.

Наконец, Палаты Федерального Собрания рассматривают ежегодный доклад Правительства Российской Федерации о ходе выполнения Договора о СНП и Договора о СНВ и в случае необходимости принимают меры в соответствии с разделом V Федерального закона от 15 июля 1995 г. (№101-ФЗ) «О международных договорах Российской Федерации».

Правительство Российской Федерации, в свою очередь, обеспечивает, в соответствии с федеральными законами, государственной программой вооружения и основными показателями государственного оборонного заказа на соответствующий финансовый год финансирование мероприятий, предусмотренных абзацем четвертым ст. 2 приведенного Федерального закона. После вступления в силу Договора о СНП Правительство информирует палаты Федерального Собрания Российской Федерации о выполнении взаимных обязательств по Договорам о СНП и СНВ между РФ и США; о продолжении диалога с контрагентом по Договору по СНВ; о финансовом обеспечении мероприятий по поддержанию потенциала стратегических ядерных сил РФ; о ходе ликвидации и утилизации выведенных из боевого состава СНВ РФ; о экологической обстановке в местах хранения, ликвидации и утилизации СНВ (ядерных боезарядов и ракетного топлива); о развертывании другими государствами систем ПРО и возможных угрозах безопасности РФ в случае размещения оружия в космосе.

Российская Федерация осуществляет предусмотренное ст. IV Договора о СНП право выхода из него при возникновении исключительных обстоятельств, ставящих под угрозу ее высшие интересы, к которым могут относиться существенное нарушение другой стороной обязательств по Договору; развертывание другим государством или группой государств системы противоракетной обороны, способной существенно снизить эффективность стратегических ядерных сил Российской Федерации; наращивание другим государством или группой государств стратегических наступательных вооружений либо принятие ими решений в области военного строительства, а также иные обстоятельства, которые могут создать угрозу высшим интересам Российской Федерации.

При исключительных обстоятельствах Президент Российской Федерации принимает политические, дипломатические и иные



меры по устранению исключительных обстоятельств или нейтрализации их последствий; обеспечивает проведение срочных консультаций с палатами Федерального Собрания Российской Федерации и с учетом результатов таких консультаций принимает решения, касающиеся Договора о СНП и Договора о СНВ, с внесением при необходимости в палаты Федерального Собрания Российской Федерации предложений, предусмотренных Федеральным законом от 15 июля 1995 г. (№101-ФЗ) «О международных договорах Российской Федерации».

При ратификации Договора Государственная Дума РФ сделала два заявления: «Об обеспечении поддержания боевой готовности и развития стратегических ядерных сил Российской Федерации»<sup>10</sup> и «О позиции Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по вопросам сокращения стратегических наступательных потенциалов и мерах по координации деятельности органов государственной власти Российской Федерации в области сокращения стратегических наступательных потенциалов»<sup>11</sup>.

В сообщении МИДа РФ от 28 мая 2003 г. в связи с одобрением Советом Федерации Федерального Собрания РФ Федерального закона о ратификации Договора о СНП отмечается:

«Договор о СНП призван стать важной вехой на пути радикального сокращения стратегических наступательных вооружений России и США. Он предусматривает понижение уровней стратегических ядерных боезарядов каждой из сторон до 1700—2200 единиц к концу 2012 г., то есть примерно в три раза по сравнению с уровнями, предусмотренными Договором о СНВ.

Договор о СНП полностью отвечает интересам национальной безопасности Российской Федерации. Реализация Договора о СНП послужит весомым вкладом в дело укрепления международной безопасности и стратегической стабильности»<sup>12</sup>.

Вышеизложенное дает основание сделать следующие выводы:

1) ратифицированные договоры могут отменять или устанавливать любую правовую норму за исключением конституционных;

---

<sup>10</sup> СЗ РФ. 2003. №21. Ст. 1963.

<sup>11</sup> СЗ РФ. 2003. №21. Ст. 1964.

<sup>12</sup> Дипломатический вестник. 2003. №6. С. 150.

нератифицированные межправительственные договоры входят в правовую систему страны, но на своем уровне; утвержденные Правительством РФ договоры обладают приоритетом в отношении всех нижестоящих актов;

2) соглашения межведомственного характера вообще не подпадают под действие ст. 15 Конституции РФ и ст. 5 ФЗ «О международных договорах РФ» — они пользуются приоритетом лишь в отношении актов соответствующего ведомства. Речь идет о ратифицированных договорах. Часть 6 ст. 125 Конституции РФ закрепляет положение о том, что не соответствующие Конституции РФ международные договоры Российской Федерации не подлежат введению в действие и применению. Конституционный Суд РФ согласно п. «а», «з» ст. 125 Конституции РФ вправе разрешать дела о соответствии Конституции РФ, не вступивших в силу международных договоров. Таким образом, международный договор, не соответствующий Конституции РФ, не может быть ратифицирован и, соответственно, стать частью национальной правовой системы России.

Юридической базой для реализации РФ международных обязательств служат законодательные акты. Как верно отметил В.Г. Буткевич, «особенностью юридических гарантий является то, что они представляют собой закрепленные в законодательстве положения, способствующие исполнению международных договоров. Внутригосударственной правовой гарантией соблюдения международных договоров обеспечиваются только те международные соглашения, которые не противоречат, прежде всего, конституции данного государства и основным принципам и нормам международного права»<sup>13</sup>.

Законодательные акты, как внутригосударственные юридические факторы обеспечения выполнения взятых государством международных обязательств, можно разделить на общие и специальные.

К общим юридическим актам в первую очередь относится Конституция РФ. Как мы уже отмечали, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой

---

<sup>13</sup> Буткевич В.Г. Советское право и международный договор. Киев, 1997. С. 98.

системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора (п. 4 ст. 15). Примером юридического акта общего типа, позволяющего создать условия для выполнения взятых РФ международных обязательств, служит также Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. (№2-ФКЗ) «О Правительстве Российской Федерации»<sup>14</sup>. Согласно ему Правительство РФ осуществляет меры по обеспечению реализации внешней политики Российской Федерации, в пределах своих полномочий заключает международные договоры Российской Федерации, обеспечивает выполнение обязательств Российской Федерации по международным договорам, а также наблюдает за выполнением другими участниками указанных договоров их обязательств (ст. 21).

К специальным актам следует отнести Федеральный закон «О международных договорах РФ» от 15 июля 1995 г. В его основе лежит положение о том, что международные договоры образуют правовую основу межгосударственных отношений, содействуют поддержанию всеобщего мира и безопасности, развитию международного сотрудничества. «Международные договоры — существенный элемент стабильности международного правопорядка и отношений России с зарубежными странами, функционирования правового государства. Российская Федерация выступает за неукоснительное соблюдение договорных и обычных норм, подтверждает свою приверженность основополагающему принципу международного права — принципу добросовестного выполнения международных обязательств». Закон призван содействовать реализации целей и принципов внешней политики Российской Федерации, а также заключенных ею международных договоров.

Анализ общих и специальных юридических актов, касающихся обеспечения выполнения взятых Россией международных обязательств, а также практики РФ в данной области позволяет определить внутригосударственные средства обеспечения выполнения международных договоров.

---

<sup>14</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. №51. Ст. 5712.

Во-первых, к ним относятся ратификация, принятие, утверждение международного договора, а также выполнение иных, содержащихся в договоре условий, свидетельствующих о введении его в действие.

Во-вторых, к внутригосударственным средствам обеспечения выполнения международных договоров относится установление общего порядка мер реализации и контроля за их осуществлением. Его принципиальной основой являются положения Конституции Российской Федерации (ст.ст. 80, 114) и Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», (ст. 32), согласно которым меры, направленные на обеспечение выполнения международных договоров РФ, принимают Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации.

Президент является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина. В установленном порядке им принимаются меры по охране суверенитета России, ее независимости и государственной целостности. Он определяет основные направления внутренней и внешней политики, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Из этих и иных конституционных положений исходят акты Президента, направленные на обеспечение выполнения международных договоров.

Полномочия Правительства Российской Федерации основываются на положениях ст. 114 Конституции РФ. Установленный этой статьей перечень полномочий не является исчерпывающим, он завершается указанием на осуществление Правительством Российской Федерации иных (не названных в статье) полномочий, возложенных на него Конституцией РФ, федеральными законами, указами Президента РФ. Меры, направленные на обеспечение выполнения международных договоров, принимаются Правительством РФ в рамках обозначенной таким образом его компетенции.

Выполнение обязательств и осуществление прав по международным договорам Российской Федерации, а также наблюдение за выполнением другими участниками договоров их обязательств обеспечивается федеральными органами исполнительной власти, в компетенцию которых входят вопросы, регулируемые самими международными договорами. Обязанности федеральных органов

исполнительной власти по обеспечению выполнения международных договоров регламентируются положениями об этих органах и иными актами законодательства Российской Федерации.

Правительство РФ осуществляет меры по обеспечению реализации внешней политики Российской Федерации, а общее наблюдение за выполнением международных договоров РФ осуществляет Министерство иностранных дел РФ. На него возложено государственное управление в области отношений РФ с иностранными государствами и международными организациями (п. 4 ст. 32 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации»). По нашему мнению, следует дополнить Федеральный закон Российской Федерации «О международных договорах Российской Федерации» положением о том, что Министерство иностранных дел Российской Федерации и Министерство обороны Российской Федерации осуществляют совместное наблюдение за обеспечением выполнения международных договоров в военной области федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В-третьих, внутригосударственные средства обеспечения выполнения международных договоров включают использование внутригосударственного права. Суть его применения заключается в том, что государство, принявшее международное обязательство, приводит в соответствие с ним свое национальное законодательство. Согласно международному праву<sup>15</sup>, государство не может ссылаться на положения внутреннего права в качестве оправдания невыполнения им договора. В связи с этим реализация принципа добросовестного соблюдения международных обязательств как одна из императивных международно-правовых норм требует от государства, заключившего международный договор, таких изменений в национальном законодательстве, которые бы обеспечили соблюдение договора.

Международно-правовые и государственно-правовые средства обеспечения выполнения международных договоров взаимосвязаны. Они основаны на взаимном влиянии двух систем права: меж-

---

<sup>15</sup> Венская конвенция о праве международных договоров от 23 мая 1967 г. // Действующее международное право. Т.1. М., 1999.

дународного и внутригосударственного (национального). Как справедливо отмечает В.Г. Буткевич: «Государства, являясь единственными субъектами, правомочными создавать нормы как международного, так и внутригосударственного права, не только правомочны, но и обязаны согласовывать свое национальное законодательство с международным правом»<sup>16</sup>.

Следует специально остановиться на обязательствах Российской Федерации, вытекающих из международного гуманитарного права (МГП). Большинство положений международного права являются нормами прямого действия и специально не требуют принятия дополнительных правовых мер на внутригосударственном уровне. Исключение составляет лишь прямое указание Женевских конвенций 1949 г. государствам-участникам «ввести в действие законодательство, необходимое для обеспечения эффективных уголовных наказаний для лиц, совершивших или приказавших совершить» их серьезное нарушение<sup>17</sup>. При этом следует иметь в виду, что обязательства по МГП выполняются государством-участником в первую очередь не по отношению к своему населению, а к лицам и объектам другого участника вооруженного конфликта. МГП обязывает государства обеспечить безусловное соблюдение всех его норм и в этих целях предпринять различные меры правового, организационного характера, меры по обучению и распространению знаний и другие (всего — более 40)<sup>18</sup>. Государства свободны в выборе мер реализации международных договоров и учитывают при этом свои потребности и приоритеты в области выполнения международного права. Из всего перечня рекомендованных международными договорами мер, большинство государств реализовало во внутригосударственном законодательстве лишь несколько — по защите эмблем и по установлению соответствующей уголовной ответственности за серьезные наруше-

---

<sup>16</sup> Буткевич В.Г. Указ. соч. С. 193.

<sup>17</sup> См.: I Женевская конвенция, ст. 49-59; II Женевская конвенция, ст. 50-51; III Женевская конвенция, ст. 129-130; IV Женевская конвенция, ст. 147; Дополнительный протокол I, ст. 85-91.

<sup>18</sup> См.: Имплементация международного гуманитарного права: Сборник статей и документов. М., 1998. С. 22-35.

ния международного гуманитарного права (военные преступления)<sup>19</sup>, что явно недостаточно. Спектр вопросов, связанных с имплементацией международных обязательств в области МГП, весьма широк и требует координации деятельности многих заинтересованных органов государства, в частности, министерств обороны, внутренних дел, юстиции, образования, иностранных дел, Администрации Президента, Российского Общества Красного Креста и других заинтересованных органов государственной власти и управления.

При реализации международных договоров в области международного гуманитарного права выделяют меры организационного характера и меры по распространению знаний. Принятие мер организационного характера входит в компетенцию федеральных органов исполнительной власти. Статья 83 Дополнительного протокола I закрепляет обязательство государств в мирное время распространять знания, осуществлять меры просветительского характера, а также производить в вооруженных силах подготовку по международному гуманитарному праву. Реализация этих требований нашла отражение в нормативно-правовых актах, регламентирующих деятельность ВС РФ. Устав внутренней службы, утвержденный Указом Президента РФ от 14 декабря 1993 г. (ст. 19), содержит прямое предписание каждому военнослужащему — знать и неукоснительно соблюдать правила ведения военных действий, обращения с ранеными, больными, лицами, потерпевшими кораблекрушение, гражданским населением в районе боевых действий, а также военнопленными. Ключевая роль в организации деятельности по изучению и соблюдению норм МГП отведена командирам (начальникам) всех степеней. Именно им вменено в обязанность распространение среди личного состава знаний о МГП, изучение его норм в системе правовой подготовки, обеспечение подчиненных текстами международно-правовых документов, законодательных актов, определяющих поведение личного состава в период вооруженного конфликта.

---

<sup>19</sup> Подробнее см. об этом: Меры, принимаемые государствами по выполнению международного гуманитарного права: Сборник статей и документов. Женева, 1991. С. 119-178.

Подчеркнем, что только комплексный заинтересованный подход может обеспечить государству успех в реализации его международно-правовых обязательств в области международного гуманитарного права. Участие России в Женевских конвенциях и двух Дополнительных протоколах к ним влечет за собой обязательства соблюдать нормы этих международно-правовых актов при любых обстоятельствах. Для этого уже в мирное время необходимо принять ряд организационно-правовых мер. Анализ действующего законодательства показывает, что такие меры приняты лишь частично, они не представляют собой завершённую систему. Назрела практическая необходимость проведения всестороннего глубокого пересмотра законодательства с точки зрения его соответствия нормам МГП и на этой основе выработки конкретных направлений деятельности государственных органов по осуществлению обязательств, налагаемых конвенциями по гуманитарному праву.

Безусловно, имплементация норм МГП не исчерпывается только совершенствованием военного законодательства. В решающей мере конечный результат будет обеспечен лишь слаженной работой государственно-правового механизма, который призван обеспечить выполнение норм МГП субъектами внутригосударственного права. Осуществление обязательств в области МГП позволит России повысить свой авторитет на международной арене, успешно строить демократическое правовое государство.

Исходя из сказанного, можно выделить следующие пути изменений и дополнений национального законодательства.

1. Государство принимает национальный акт, устанавливающий новые, специальные нормы по реализации взятых международных обязательств.

2. Государство корректирует уже имеющиеся национально-правовые нормы с целью приведения их в соответствие с его международно-правовыми обязательствами по одготипному предмету правового регулирования.

3. Государство с целью реализации международного договора принимает национальный акт, содержащий отсылку к нормам международного права.

4. Одним из направлений использования национального законодательства для обеспечения выполнения международно-



правовых обязательств является юридическое закрепление положения о приоритете международных договоров над определенными нормами национального права в случае, если в них установлены иные правила по сравнению с требованиями международного договора.

5. Национальное законодательство Российской Федерации устанавливает порядок доведения текстов вступивших в силу международных договоров РФ до сведения государственных органов, организаций и граждан.

Таким образом, для обеспечения реализации норм международного договора необходимо совершить действия по осуществлению внутригосударственных правовых норм, которые во внутригосударственной сфере являются действиями отдельных государственных органов и должностных лиц, и могут рассматриваться как действия соответствующего государства, часто представляющие собой в целом деятельность, определенное поведение государства по реализации его субъективных прав и обязанностей, возникших на основе международно-правовых норм.

Внутригосударственный механизм имплементации международного права представляет собой совокупность норм внутригосударственного права, устанавливающих процессуальный порядок реализации норм международного права, регламентирующих организационно-правовую деятельность органов государства и правоприменительную практику в связи с реализацией норм международного права, направленную на обеспечение фактического выполнения принятых государством международных обязательств. Содержание организационно-правовой деятельности составляет осуществление норм международного права на территории государства в сфере действия внутригосударственного права при помощи последнего в соответствии с определенной процедурой. Возникающие при этом правоотношения будут регламентироваться нормами внутригосударственного права. Международный договор в этом случае выступает в качестве юридического факта, вызывающего необходимость внутригосударственного правотворчества и установления соответствующих внутригосударственных правоотношений. Конституция РФ выступает связующим звеном между международным правом и внутригосударственным правом РФ.

Проекты нормативных правовых актов, вызванные необходимостью урегулирования определенной группы внутригосударственных правоотношений, должны обсуждаться и приниматься параллельно (совместно) с законом о ратификации международного договора. Российское законодательство делает первые шаги по пути реализации новой конституционной концепции, которая сказывается на всей правовой системе страны. Отечественные правоприменительные органы лишь готовятся к решению возникших перед ними проблем. В таких условиях значительную роль может сыграть создание специального государственного экспертно-консультационного органа, в функции которого будет входить оценка эффективности заключенных Россией международных договоров, анализ практики их применения в решении многочисленных, в большинстве случаев сложнейших, практических проблем, а также консультирование по вопросам применения международно-правовых норм во внутренней правовой системе России<sup>20</sup>.

Подводя итог, необходимо указать следующее. Общеизвестные принципы и нормы международного права и международные договоры включены в правовую систему Российской Федерации путем общей инкорпорации. Ратифицированные, вступившие в силу и официально опубликованные международные договоры Российской Федерации являются частью федерального законодательства России. Общеизвестные принципы и нормы международного права и международные договоры применяются в соответствии с Конституцией и иными законами Российской Федерации в установленном ими процессуальном порядке. При применении учитывается, что международная норма — часть иной правовой системы и потому должна толковаться в соответствии с международным правом. Непосредственно применяется лишь та норма, которая способна порождать права и обязанности для физиче-

---

<sup>20</sup> Например, некоторые юристы предлагают создать экспертные группы по видам Вооруженных Сил РФ в целях определения того, соответствуют ли разрабатываемые или принимаемые на вооружение новые виды оружия требованиям международных договоров, участницей которых является Российская Федерация, хотя подобная идея представляется трудно реализуемой.

ских и юридических лиц. В случае коллизии международной и национальной норм их следует толковать в духе сближения; существует презумпция, что законодатель не имел намерения отступить от норм международного права, лишь при невозможности сближения применяется международная норма.

## **ВОЕННОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В РАМКАХ ОРГАНИЗАЦИИ ДОГОВОРА О КОЛЛЕКТИВНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

**И.Х. Афандихонов**

адъюнкт кафедры военного права  
Военный университет МО РФ

Назревшая общая заинтересованность государств в деле защиты от внешней агрессии способствовала созданию системы коллективной безопасности. Одной из важнейших правовых основ регионального сотрудничества в военной области в многостороннем формате явился Договор о коллективной безопасности, подписанный главами девяти государств СНГ 15 мая 1992 г. в городе Ташкенте<sup>1</sup>. В соответствии с этим договором государства-участники, учитывая создание собственных вооруженных сил, и принимая согласованные действия в интересах обеспечения коллективной безопасности, подтвердили обязательство воздерживаться от применения силы или угрозы силой в межгосударственных отношениях и разрешать все разногласия между собой и с другими государствами мирными средствами. Государства-участники не будут вступать в военные союзы или принимать участие в каких либо группировках государств, а также в действиях, направленных против другого государства-участника. В случае возникновения угрозы безопасности, территориальной целостности и суверенитету одного или нескольких государств-участников либо угрозы международному миру и безопасности государства-участники будут незамедлительно приводить в действие механизм совместных консультаций с целью координации своих позиций и принятия мер для устранения возникшей угрозы. По уровню обязательств, взятых на себя государствами-участниками, указанный

---

<sup>1</sup> См.: Информационный бюллетень СМО государств — участников СНГ. 1996. № 2. С. 98.

Договор до сих пор не имеет аналогов среди межгосударственных договоров и соглашений в военной сфере, заключенных между странами Содружества.

В данной статье мы рассмотрим: 1) военное сотрудничество в рамках организации Договора о коллективной безопасности; 2) этапы формирования и развития системы коллективной безопасности; 3) развития объединенной системы ПВО в рамках ОДКБ.

Договор, подписанный в Ташкенте, предусматривает консультации в случае возникновения угрозы одному или нескольким государствам-участникам, либо международному миру (ст. 2), а также взаимопомощь, включая военную, в случае агрессии против любого из государств-участников (ст. 4).

В концептуальном плане Договор о коллективной безопасности имеет сугубо оборонительную направленность при приоритете политических средств предотвращения и ликвидации военных конфликтов. Государства-участники Договора никого не рассматривают в качестве противника и выступают за взаимовыгодное сотрудничество со всеми государствами. Договор открыт для присоединения к нему разделяющих его цели и принципы государств.

Формируемая в рамках ДКБ система коллективной безопасности определяются следующими положениями:

- политико-правовая основа: фундаментальные нормы международного права, универсально сформулированные в Уставе ООН, неуклонное следование его принципам и нормам, а также выполнение взятых на себя других международных обязательств, в том числе в рамках ОБСЕ;

- исключительно оборонительный и открытый характер Договора и системы коллективной безопасности, приоритет превентивных политических средств;

- осуществление прав государств на коллективную оборону исключает вмешательство в их внутренние дела. Принципиальное значение здесь имеет то, что коллективные военные меры могут быть предприняты только по законной просьбе государства-участника, подвергшегося агрессии, и только по решению высшего коллективного органа Договора — Совета коллективной безопасности, причем с обязательным уведомлением СБ ООН;

- готовность к сотрудничеству с другими международными организациями и структурами коллективной безопасности, с которыми совпадают принципы и подходы, где есть взаимный интерес.

Заложенные в Договоре принципы и формы сотрудничества определяют реальную возможность государствам-участникам ДКБ стать составной частью систем общей и всеобъемлющей безопасности для Европы и Азии. Разумеется, трудности, с которыми столкнулись вновь образовавшиеся независимые государства, не могли не сказаться на реализации положений Договора в начальный период его существования. Это привело к тому, что некоторые решения, принятые в его рамках на начальном этапе и направленные на углубление военно-политической интеграции, не были полностью выполнены.

Но, тем не менее, следует признать, что на пространстве Содружества за прошедший период Договор сыграл важную роль в обеспечении национальной безопасности и территориальной целостности государств, способствовал становлению государственной власти и строительству национальных вооруженных сил. Формирование системы коллективной безопасности осуществляется поэтапно, с учетом развития военно-политической обстановки в мире.

На первом этапе предусматривалось: в основном завершить создание вооруженных сил государств-участников; разработать программу военно-технического сотрудничества и приступить к ее реализации; разработать и принять правовые акты, регламентирующие функционирование системы коллективной безопасности.

На втором этапе — создать коалиционные (объединенные) группировки войск (сил) для отражения возможной агрессии и провести планирование их применения; создать совместную (объединенную) систему ПВО; рассмотреть вопрос о создании объединенных вооруженных сил.

На третьем этапе — завершить создание системы коллективной безопасности сил государств-участников<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> См.: Концепция коллективной безопасности государств — участников Договора о коллективной безопасности от 10 февраля 1995 г. // Информационный бюллетень СМО государств — участников СНГ. 1996. №2. С. 302.

По мнению Земского В.В., план первого этапа в основном реализован<sup>3</sup>. Созданы национальные вооруженные силы государств-участников. Они оснащены необходимым вооружением, укреплены в военном и организационном отношениях. Приняты правовые акты по функционированию системы коллективной безопасности. Создана прочная международно-правовая база для пребывания Вооруженных Сил Российской Федерации на территории ряда государств СНГ<sup>4</sup>.

Сложившаяся в последнее время система коллективного обеспечения безопасности государств-участников Содружества прошла сложный процесс становления. Военное сотрудничество приобрело определенную направленность и формы, обусловленные интересами тех или иных государств, и развивается на нескольких уровнях:

- в рамках всего Содружества — прежде всего, в области миротворчества, охраны границ воздушного пространства;
- в рамках Договора о коллективной безопасности — в области укрепления региональной безопасности;
- на основе двусторонних договоров и соглашений между государствами-участниками — по приоритетным вопросам обеспечения безопасности.

Процесс военной интеграции государств — участников Договора, все более пополняется материальным содержанием, общеконцептуальной нормативно-правовой базой, практическими мероприятиями по отработке задач коллективной безопасности.

На первом этапе деятельности государств — участников ДКБ в 1994-95 гг. были заложены концептуальные и нормативно-правовые основы формирования системы коллективной безопас-

---

<sup>3</sup> См.: *Земский В.В.* Важнейший элемент сотрудничества Договор о коллективной безопасности еще надолго сохранит свою актуальность // Содружество-НГ. 2000. №5. 31 мая.

<sup>4</sup> Подробнее об этом см.: *Золотухин Г.А.* Правовые источники участия Вооруженных Сил Российской Федерации в операциях по поддержанию мира в Содружестве Независимых Государств // МЖМП. 2000. №2. С. 90-96; *Иванченко А.Ю.* Теоретические основы международно-правового положения российских войск и военнослужащих, находящихся на территории стран СНГ // Государство и право. 2001. №4. С. 89-96.

ности. Совершенствовалась организационная структура Договора. В 1996 г. сформировался и приступил к своей деятельности Секретариат Совета коллективной безопасности.

По мнению С.В. Гвоздиков, поворотным в решении вопросов создания региональных сил и средств коллективной безопасности и объединения их в единую систему можно считать 2000 г. Прошедшие в Минске и Бишкеке сессии Совета коллективной безопасности ДКБ перевели решение задач обеспечения региональной безопасности в практическую плоскость<sup>5</sup>.

Так, например, на Минской сессии СКБ (май 2000 г.), которая по существу ознаменовала начало второго этапа развития ДКБ, была зафиксирована единая политическая позиция руководителей всех государств-участников в признании важности и актуальности Договора и необходимости идти по пути наращивания военно-политической интеграции. В этом проявилась общность подходов к обеспечению безопасности государств-участников с учетом развития геополитической обстановки и практического опыта, приобретенного в период становления и функционирования новых независимых государств. Об этом ясно сказано в специальном политическом Заявлении сессии, провозгласившем приоритетный характер военно-политических отношений между государствами-участниками Договора по сравнению с военными связями и контактами с третьими странами.

Признан приоритетный характер мер по противодействию международному терроризму и экстремизму. Эти положения были сформулированы в Меморандуме о повышении эффективности Договора и его адаптации к современной геополитической ситуации.

Принятые на Минской сессии документы, в первую очередь Основные положения коалиционной стратегии государств-участников ДКБ, Положение о порядке принятия и реализации коллективных решений на применение сил и средств системы коллективной безопасности имеют весьма существенное значение

---

<sup>5</sup> См.: *Гвоздиков С.В.* Обеспечение военной безопасности России в военно-политической и международной системах СНГ: Автореф. дис... канд. полит. наук. Н.-Новгород, 2000. С. 21.



именно для практического развития и функционирования системы коллективной безопасности<sup>6</sup>.

В свою очередь, на следующей сессии СКБ в Бишкеке (октябрь 2000 г.) был принят комплекс решений, определяющих практические меры по созданию региональных систем коллективной безопасности и системы коллективной безопасности в целом. А также приняты решения, направленные на совершенствование и активизацию работы межгосударственных органов Совета коллективной безопасности по формированию региональных и общей системы коллективной безопасности с учетом действий сил международного терроризма в Центральной Азии.

В частности, было подписано Соглашение о статусе формирования сил и средств системы коллективной безопасности для обеспечения правового режима пребывания Коллективных сил на территории государств-участников Договора, принят План основных мероприятий по формированию системы коллективной безопасности на период 2001-2005 гг., содержащий комплекс целенаправленных шагов по всем основным направлениям деятельности Договора<sup>7</sup>.

На сессии СКБ в Ереване (май 2001 г.) дана оценка современной геополитической ситуации, обстановке в зоне действия Договора, определены конкретные направления углубления военно-политической интеграции в рамках ДКБ, совершенствования организационной структуры и повышения эффективности всех органов ДКБ. В Ереване были подведены итоги нового этапа в деятельности Договора в течении года со времени Минской сессии СКБ и получило подтверждение положение о приоритетном характере военно-политических отношений между государствами, входящими в Договор, а также было принято решение о создании военной составляющей ДКБ для участия в отражении внешней агрессии и противодействии международному терроризму в Центрально-азиатском регионе.

---

<sup>6</sup> См.: Документы по вопросам формирования и функционирования системы коллективной безопасности государств — участников Договора о коллективной безопасности. 2001. № 3. С. 30.

<sup>7</sup> Там же. С. 63.

Принципиально важное значение имело подписание главами государств Протокола о порядке формирования и функционирования сил и средств системы коллективной безопасности государств-участников ДКБ<sup>8</sup>. На основе принципов международного права и с учетом международных обязательств по мерам укрепления и безопасности заявлено о намерении сформировать систему коллективной безопасности, включающую в себя существующие российско-белорусские и российско-армянские коалиционные силы, а также коллективные силы быстрого развертывания (КСБР), в качестве региональных составляющих единой системы коллективной безопасности.

Важное перспективное значение имело решение СКБ в Ереване о создании межгосударственного органа военного управления системы коллективной безопасности государств-участников ДКБ. Эта структура призвана решать задачи формирования региональных систем коллективной безопасности и организации взаимодействия между ними, а также сможет взять на себя задачи налаживания взаимодействия и в области военно-технического сотрудничества, которые в рамках ДКБ осуществляются на основе многосторонних и двусторонних договоренностей.

2 апреля 1999 г, исходя из стремления продолжать сотрудничество в рамках Договора и обеспечить непрерывность его действия шесть государств — Армения, Белоруссия, Казахстан, Киргизия, Россия и Таджикистан — подписали Протокол о продлении действия Договора о коллективной безопасности от 15 мая 1992 г. Таким образом, в ДКБ на новый пятилетний срок участвуют только шесть вышеперечисленных государств СНГ<sup>9</sup>.

Как правильно замечает по этому поводу Третьяков С.М., прекращение членства Азербайджана, Грузии и Узбекистана, сузив географическую сферу действия Договора, укрепило его однородность, а стало быть, создало благоприятные предпосылки для повышения его эффективности<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Там же. С. 122.

<sup>9</sup> См.: Протокол о продлении Договора о коллективной безопасности от 15 мая 1992 г. // Бюллетень международных договоров. 2000. № 12. С. 9.

<sup>10</sup> См.: Третьяков С.М. Договор о коллективной безопасности как составная часть возможных систем общей и всеобъемлющей безопасности для Европы и Азии // Вестник Совета Федерации. 2001. № 2. С. 28.

Начался новый этап развития ДКБ. Единство воли шести оставшихся в его составе участников позволило придать их военно-политическому взаимодействию “второе дыхание”. Сегодня можно говорить о том, что это сотрудничество перешло на более высокую ступень — созданы конкретные механизмы реализации положений договора (в том числе непосредственно в военной области), формируются региональные подсистемы коллективной безопасности на центральноазиатском, западном и кавказском стратегических направлениях.

Принципиальную важность имеет процесс адаптации договора к реалиям современной геополитической обстановки, для которой характерно возрастание роли нетрадиционных вызовов и угроз национальной безопасности. В настоящее время с уверенностью можно утверждать, что Договор сыграл значительную роль в обеспечении безопасности и стабильности на пространстве Содружества Независимых Государств и, поиск новых форм взаимодействия государств-участников СНГ и ДКБ в сфере обеспечения безопасности и стабильности потребует дальнейших согласованных совместных усилий органов Совета коллективной безопасности, уставных и рабочих органов Содружества.

14 мая 2002 г. в Москве на встрече глав государств-участников Договора о коллективной безопасности было принято решение о преобразовании Договора о коллективной безопасности в международную региональную организацию — Организацию Договора о коллективной безопасности. По мнению Макарова А.А., важным моментом на пути к созданию новой международной организации, стало подписание в Кишиневе 7 октября 2002 г. подготовленных в сжатые сроки основополагающих документов — Устава и Соглашения о правовом статусе ОДКБ. Они закладывают прочную основу для последующей работы по углублению военно-политической интеграции<sup>11</sup>. Основными органами Организации договора о коллективной безопасности являются:

---

<sup>11</sup> См.: Макаров А.А. Договор о коллективной безопасности — важный фактор обеспечения стабильности и безопасности на пространстве Содружества Независимых Государств // Вестник Совета Федерации. 2003. №2. С. 29.

- Совет коллективной безопасности;
- Совет министров иностранных дел;
- Совет министров обороны;
- Комитет секретарей советов безопасности;
- Постоянный совет при ОДКБ<sup>12</sup>.
- Постоянно действующим рабочим органом Организации является Секретариат Организации.

На очередной сессии СКБ в Душанбе (апрель 2003 г.) были приняты решения о Положениях, об органах ОДКБ, о создании Объединенного штаба ОДКБ, а также о Постоянном совете при ОДКБ. Также на этой же сессии были приняты решения о развитии процесса совместного обучения кадров и специалистов для вооруженных сил государств-членов ОДКБ и о расширении сферы применения Соглашения об основных принципах военно-технического сотрудничества между государствами-участниками ДКБ от 15 мая 1992 г.

Целями Организации договора о коллективной безопасности являются укрепление мира, международной и региональной безопасности и стабильности, защита на коллективной основе независимости, территориальной целостности и суверенитета государств-членов, приоритет в достижении которых государства-члены отдают политическим средствам<sup>13</sup>. В свою очередь, для реализации целей Организации государства-члены принимают совместные меры к формированию в ее рамках действенной системы коллективной безопасности, созданию коалиционных (региональных) группировок войск (сил) и органов управления ими, военной инфраструктуры, подготовке военных кадров и специалистов для вооруженных сил, обеспечению их необходимым вооружением и военной техникой<sup>14</sup>.

По мнению автора, необходимо подчеркнуть историческую значимость решений московской и кишиневской сессий Совета коллективной безопасности о преобразовании действующих на

---

<sup>12</sup> См.: Устав Организации договора о коллективной безопасности. Гл. IV. ст. 11.

<sup>13</sup> Там же. Гл. II. ст. 3.

<sup>14</sup> Там же. Гл. III. ст. 7.

базе Договора механизмов и структур сотрудничества в международную региональную организацию «Организацию Договора о коллективной безопасности», что, по мнению автора, поднимает отношения между государствами-участниками на качественно новый уровень, повышает политическую роль и авторитет ДКБ в международных отношениях. Главная трансформация Договора, по глубокому убеждению автора, заключается в более четком обозначении военной составляющей.

Важное место в деятельности ОДКБ занимает военно-техническое сотрудничество и соответствующее его правовое обеспечение. Так, 20 июня 2000 г. в Москве было подписано Соглашение об основных принципах военно-технического сотрудничества между государствами-участниками Договора. Соглашением предусматривается осуществление поставок продукции военного значения в интересах национальных воинских формирований, выделяемых в состав многосторонних сил и средств в регионах коллективной безопасности, на льготных, по отношению к другим государствам, условиях. А с января 2003 г. уже началось многостороннее военно-техническое сотрудничество государств ДКБ на льготных условиях. В настоящее время продолжается разработка конкретных мер по его дальнейшему совершенствованию, количественному и качественному наращиванию в интересах государств-участников.

Первоначально по Соглашению об основных принципах такого сотрудничества имелись в виду лишь взаимные поставки продукции военного назначения, и только для сил и средств, непосредственно выделяемых в интересах коллективной безопасности. Теперь же предполагается, во-первых, распространить такие поставки на все вооруженные силы государств ДКБ, во-вторых — на совместную подготовку кадров и специалистов для вооруженных сил этих государств, предполагается выходить на совместную разработку, производство, модернизацию и ремонт вооружений и военной техники также в льготном режиме<sup>15</sup>.

Последние события, да и сама жизнь, требуют реальной, не на словах, а на деле, адаптации Договора о коллективной безопасно-

---

<sup>15</sup> См.: Николаенко В.Д. 10 лет Договору о коллективной безопасности // Международная жизнь. 2003. №3. С. 22.

сти к современным условиям, что позволит ему приобрести новое качество, учитывая при этом ряд аспектов:

- во-первых, в аспекте военного и военно-технического сотрудничества Договор должен способствовать укреплению и развитию ВС государств-участников через приоритетные взаимные поставки современных вооружений, модернизации существующей военной техники, подготовке военных кадров по дефицитным специальностям на льготных условиях, включая военно-научные кадры, проведения совместных научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ (НИОКР);

- во-вторых, для реанимации и развития кооперативных связей между разработчиками и производителями военной продукции Договор должен приобрести экономическую привлекательность через низкую стоимость поставляемых вооружений и военной техники (по ценам, предусмотренным для своих потребителей); взаимное размещение заказов на предприятиях оборонной промышленности; взаимовыгодную скоординированную политику по реализации военной продукции оборонных предприятий;

- в-третьих, Договор не должен носить жесткий блоковый характер, затрагивать суверенное право государств участников на дальнейшее развитие военного сотрудничества с третьими странами и международными структурами.

Не вызывает сомнения, что создаваемая в рамках Договора система коллективной безопасности призвана сыграть стабилизирующую роль не только в региональном, но и в международном масштабе. Сама суть Договора, заложенные в нем принципы и формы сотрудничества определяют реальную возможность для него стать составной частью систем общей и всеобъемлющей безопасности для Европы и Азии, которые могут быть созданы в будущем.

Несмотря на вышеперечисленное, до сих пор не исключается целесообразность поиска новых подходов к формированию системы безопасности Содружества с учетом не только сотрудничества на базе ОДКБ, но также и на основе двустороннего и регионального сотрудничества всех стран СНГ. При этом каждое государство — участник Содружества решает эти задачи в соответствии со своими национальными интересами. В то же время имеется нема-

ло областей в рамках ОДКБ, где есть общие точки решения проблем безопасности не только государств — членов Договора, но и всех государств — участников СНГ. В частности, в рамках СНГ также решается ряд вопросов военно-технического сотрудничества. Кооперация в разработке и производстве военной техники и вооружений может привести к углублению интеграционных процессов в экономике. В этом формате существует общая потребность в объединении научно-технического, финансового, экономического потенциалов государств.

Одним из наиболее ярких и показательных примеров сотрудничества государств-участников СНГ является создание и функционирование Объединенной системы ПВО, которое оказывает позитивное влияние на обороноспособность государств-участников СНГ.

ОС ПВО решает следующие задачи:

- обеспечение охраны государственных границ государств-участников в воздушном пространстве:
- осуществление совместного контроля за порядком использования воздушного пространства;
- оповещение государств-участников о воздушно-космической обстановке, предупреждение о ракетном и воздушном нападении;
- ведение согласованных действий войск противовоздушной обороны государств-участников по отражению воздушно-космического нападения<sup>16</sup>.

В объединенную систему в соответствии с соглашением вошли часть сил и средств противовоздушной обороны государств-участников: Республики Армения, Республики Беларусь, Грузии, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Российской Федерации, Республики Таджикистан, Республики Узбекистан, а также Туркменистана и Украины на основе двустороннего сотрудничества.

---

<sup>16</sup> См.: Соглашение о создании объединенной системы противовоздушной обороны государств — участников Содружества Независимых Государств от 21 февраля 1994 г. // Информационный бюллетень СМО государств — участников СНГ. 1996. №2. С. 287.

В соответствии с Соглашением непосредственное управление войсками ПВО государств — участников осуществляют командующие войсками ПВО этих государств с учетом планового взаимодействия сил и средств объединенной системы ПВО. Процесс становления объединенной системы ПВО, основанный на системном подходе при разработке приоритетных направлений развития, получил поддержку всех государств — участников соглашения о создании объединенной системы ПВО и дал возможность перейти к практической реализации ее концептуальных основ.

Важным условием эффективности объединенной системы ПВО является наличие системы совместной оперативной и боевой подготовки войск и сил. Работа по ее совершенствованию ведется с момента создания объединенной системы ПВО. Начиная с 1995 г. в каждый период обучения проводятся совместные командно-штабные тренировки с органами боевого управления, дежурными силами объединенной системы по государствам — участникам Содружества, в которых участвуют оперативные группы командующих войсками ПВО государств — участников Содружества. В ходе тренировок отрабатываются вопросы взаимодействия органов управления и дежурных по противовоздушной обороне сил объединенной системы ПВО.

Для достижения единых подходов к организации проведения оперативных мероприятий в рамках объединенной системы ПВО разработана и принята единая методика организации учений и тренировок объединенной системы ПВО. Наряду с совместными командно-штабными тренировками с органами управления, дежурными силами объединенной системы ПВО регулярно проводятся проверки дежурных сил, несущих совместное боевое дежурство в полетах для контрольных целей.

Совершенствование системы совместной оперативной и боевой подготовки объединенной системы ПВО на практике осуществляется на российском полигоне Ашулук в ходе совместных учений с боевыми стрельбами. Основными целями совместных учений являются повышение уровня боевой готовности и совершенствование взаимодействия сил и средств объединенной системы ПВО государств — участников Содружества при выполнении задач боевого дежурства по охране государственных границ в воз-



душном пространстве. Рамки и состав участников учений «Боевое Содружество» из года в год расширяются. Если в 1998 г. в них принимали участие четыре государства, а в 1999 г. — пять, то в 2003 г. в совместном тактическом учении «Боевое Содружество 2003» участвовали войска ПВО вооруженных сил семи государств — участников Содружества.

Важным практическим шагом в деле интеграции в рамках объединенной системы ПВО стала организация совместного боевого дежурства по противовоздушной обороне с целью охраны внешних границ государств Содружества. Совместные дежурства и взаимный обмен радиолокационной информацией организован между Российской Федерацией, Республикой Армения, Республикой Беларусь, Республикой Казахстаном, Кыргызской Республикой, Республикой Узбекистаном и Украиной.

Постоянное боевое дежурство по охране воздушных границ осуществляет часть сил и средств ОС ПВО на основе Плана взаимодействия сил и средств ОС ПВО. При этом управление дежурными силами и средствами ОС ПВО осуществляется с командных пунктов ПВО (ПВО и ВВС) государств-участников, а координация их действий с Центрального командного пункта Войск противовоздушной обороны Российской Федерации.

В настоящее время как подчеркивает Ю.С. Бондарев, организация совместного боевого дежурства позволяет на межгосударственном уровне осуществлять интеграцию национальных радиолокационных систем государств-участников. При этом за счет средств объединенной системы ПВО обеспечивается существенное увеличение глубины радиолокационного поля: до 800 километров на западном воздушном направлении и на 300-1500 км на южном направлении<sup>17</sup>.

Дальнейшее совершенствование объединенной системы ПВО осуществляется в направлении повышения безопасности использования воздушного пространства государств Содружества, разви-

---

<sup>17</sup> См.: *Бондарев Ю.С.* Договор о коллективной безопасности — важный фактор обеспечения стабильности и безопасности на пространстве Содружества Независимых Государств // Вестник Совета Федерации. 2003. №2. С. 86.

тия объединенной системы ПВО в региональных системах коллективной безопасности, а также разработки основ применения объединенной системы ПВО и военной авиации государств — участников в ходе проведения миротворческих и других операций. Одним из важнейших направлений совершенствования объединенной системы ПВО является сохранение необходимой инфраструктуры, то есть аэродромов и полигонов для решения задач, стоящих перед объединенной системой. Это направление требует серьезной дополнительной работы.

В целом развитие объединенной системы ПВО основывается на принятой на Совете глав государств СНГ 19 января 1996 г. Концепции охраны воздушного пространства государств-участников СНГ. В данной Концепции изложены основные направления построения и поддержания объединенной системы противовоздушной обороны государств-участников в состоянии, обеспечивающем решение задач противовоздушной обороны каждого из государств-участников Соглашения о создании объединенной системы противовоздушной обороны государств-участников СНГ и Содружества в целом, а также ее взаимодействия с системами противовоздушной обороны и управления воздушным движением сопредельных государств с государствами-участниками указанного Соглашения<sup>18</sup>.

Стратегической целью развития объединенной системы ПВО является создание современной, высокоэффективной, высокоавтоматизированной системы ПВО, способной быстро адаптироваться к конкретной обстановке в мирное время и в период военных конфликтов различной интенсивности, обеспечивающей комплексное использование информационно-разведывательных и огневых возможностей входящих в ее состав национальных систем ПВО, осуществляющей координацию и автоматизированное управление силами и средствами ПВО, действующей в рамках полномасштабной системы коллективной безопасности.

---

<sup>18</sup> См.: Концепция охраны воздушного пространства государств — участников Содружества Независимых Государств от 19.01.96 г. // Информационный бюллетень СМО государств — участников СНГ. 1997. №4. С. 41-42.

Следующим шагом на пути к дальнейшему совершенствованию объединенной системы ПВО и ВВС, по мнению Ю.С. Бондарева, может стать разработка проекта межгосударственного Соглашения о создании объединенной системы Военно-воздушных сил и противовоздушной обороны государств — участников СНГ (ОДКБ)<sup>19</sup>.

С первых же дней создания объединенной системы противовоздушной обороны Республика Таджикистан активно участвовала в ее становлении и развитии. Республика Таджикистан также принимает активное участие в мероприятиях по обеспечению деятельности ОС ПВО. С целью создания системы совместного боевого дежурства рабочими органами КК ПВО проведена работа по подготовке и согласованию нормативных документов, регламентирующих организацию взаимодействия (совместных действий) дежурных по ПВО сил и средств государств — участников СНГ.

Введен в действие региональный объединенный командный пункт ПВО и авиации. С 3 октября 2001 г. на совместное боевое дежурство заступили силы и средства ПВО государств-участников СНГ в рамках Объединенной системы ПВО, которые осуществляют охрану воздушных границ с южного воздушно-космического направления. Целью ОС ПВО государств-участников СНГ, является:

- охрана воздушных границ государств-участников;
- контроль за порядком использования воздушного пространства;
- предупреждение об угрозе и начале воздушно-космического нападения;
- защита важнейших объектов государств-участников от ударов с воздуха<sup>20</sup>.

Республика Таджикистан принимает активное участие в реализации межправительственного соглашения об обеспечении радиолокационного опознавания воздушных, надводных и наземных

---

<sup>19</sup> См.: *Бондарев Ю.С.* Договор о коллективной безопасности — важный фактор обеспечения стабильности и безопасности на пространстве Содружества Независимых Государств // Вестник Совета Федерации. 2003. №2. С. 89.

<sup>20</sup> См.: Красная звезда. 2002. 27 февр.

объектов системы «Пароль» а также соглашения об обеспечении полётов авиации вооруженных сил государств — участников СНГ аэронавигационной информацией<sup>21</sup>. Стоит также отметить, что в начале августа 2003 г., впервые был проведен сбор специалистов единой системы радиолокационного опознавания «Пароль» государств — участников СНГ. В сборе приняли участие представители вооруженных сил и других силовых ведомств Армении, Белоруссии, Казахстана, Киргизии, России, Таджикистана, Туркменистана, Узбекистана и Украины. В ходе сбора были совершенствованы теоретические знания и отработаны практические навыки опознавания воздушных, надводных и наземных объектов. Участники сбора также обменялись опытом по вопросам боевого применения, эксплуатации и обслуживания средств системы «Пароль».

20 ноября 2002 г. Совет министров обороны государств — участников Содружества согласовал проект Концепции создания совместной (объединенной) системы связи вооруженных сил государств — участников СНГ, согласно которой предлагаемая система связи должна обеспечивать устойчивое и оперативное управление коалиционными (региональными) группировками войск, которые в рамках СНГ не предусмотрены, но создаются в рамках Организации Договора о коллективной безопасности<sup>22</sup>.

В ближайшем будущем планируется также создание совместно с Вооруженными Силами Российской Федерации Объединенных систем Управления, и Разведки. И необходимо отметить, что сотрудничество в данных областях будет строиться в первую очередь по региональному принципу построения системы коллективной безопасности. При создании совместных (объединенных) военных систем — в целях обеспечения коллективной безопасности — министерства обороны государств-участников СНГ руководствуются основными принципами:

---

<sup>21</sup> См.: Мелкумян С.А. Для союзников «Пароль» общий // Красная звезда. 2003. №134. С. 3.

<sup>22</sup> См.: Яров Ю.Ф. Договор о коллективной безопасности — важный фактор обеспечения стабильности и безопасности на пространстве Содружества Независимых Государств // Вестник Совета Федерации. 2003. №2. С. 36-37; Информационный бюллетень СМО государств — участников СНГ. 2003. №10. С. 312.

- единство политического и военного руководства на основе общих (согласованных) взглядов и подходов к решению вопросов, связанных с обеспечением военной безопасности государств-участников СНГ;

- соответствие создаваемой совместной (объединенной) военной системы политическому и военно-техническому характеру возможных военных конфликтов, структуре системы коллективной безопасности, составу, организации и боевым возможностям коалиционных (региональных) группировок войск (сил);

- коалиционный подход при создании совместной (объединенной) военной системы в целях обеспечения коллективной безопасности, представительство национальных вооруженных сил во всех органах управления созданной совместной (объединенной) военной системы;

- определение и юридическое закрепление в межгосударственных соглашениях и национальных законодательствах государств-участников полномочий органов управления создаваемой совместной (объединенной) военной системы;

- максимальное использование существующих и создаваемых национальных военных систем;

- согласованность в подходах к созданию и подготовке военных систем (компонентов военных систем) вооруженных сил государств-участников СНГ с учетом возможностей их совместного функционирования;

- всесторонний учет национальных особенностей и традиций государств-участников СНГ, исторического и современного опыта создания совместных (объединенных) военных систем в целях обеспечения коллективной безопасности в войнах и вооруженных конфликтах<sup>23</sup>.

Кроме того, как считает автор, рассматривая, собственно военные системы Республики Таджикистан и Российской Федерации (для функционирования в военное время), необходимо, исходя из вышеуказанных принципов, решать проблемы создания и других систем, таких как:

---

<sup>23</sup> См.: Информационный бюллетень СМО государств — участников СНГ. 2000. №7. С. 163-164.

- единая система планирования применения региональных (коалиционных) группировок войск (сил) в регионах (районах) коллективной безопасности;
- согласованная система боевой готовности войск (сил);
- единая система перевода государств и их вооруженных сил с мирного на военное время;
- система подготовки вооруженных сил, включая оперативную, мобилизационную и боевую подготовку;
- единая система военного образования и подготовки военных кадров;
- система заказов, производства и ремонта вооружения и военной техники;
- единая система транспортных и коммуникационных сетей;
- система объектов военной инфраструктуры на территории государств-участников Договора о коллективной безопасности от 15 мая 1992 г.;
- единая информационная система<sup>24</sup>.

Представители Вооруженных Сил Республики Таджикистан принимают активное участие в работе рабочих органов СМО СНГ. Следует отметить также активность Республики Таджикистан в вопросах оперативной подготовки в рамках многостороннего военного сотрудничества. Ее представители участвовали во всех сборах, учениях и тренировках. Так, мотострелковая рота Вооруженных Сил Республики Таджикистан входила в состав участников тактического учения с боевой стрельбой, посвященного десятилетию Договора о коллективной безопасности, проходившего в мае 2002 г. на полигоне Московского военного округа<sup>25</sup>.

Прошедшее десятилетие убедительно подтвердило, что углубление многосторонних военных контактов не противоречит национальным интересам государств-участников и идет в русле общемировых тенденций. Подводя итоги военного сотрудничества государств — участников СНГ, с уверенностью можно констатировать, что за прошедший срок сделано немало. Решены неотложные и беспрецедентные по масштабам задачи перехода от единой

---

<sup>24</sup> Там же. С. 164-165.

<sup>25</sup> См.: Учения к юбилею // Независимое военное обозрение. 2002. №15.

армии к созданию национальных вооруженных сил каждого из государств Содружества, непростые проблемы, касавшиеся ядерного оружия, выполнения международных договоров о разоружении и контроле над вооружениями. Выработаны формы многостороннего военного сотрудничества государств-участников СНГ, не противоречащие процессам укрепления национального суверенитета, но позволившие, вместе с тем, перейти на современном этапе к формированию коалиционных (региональных) группировок войск и сил, а также объединенных систем военного назначения.

С учетом новых угроз глобальной, коллективной и национальной безопасности определены общие подходы государств Содружества к военным аспектам предотвращения и урегулирования конфликтов, противодействия международному терроризму. На практике опробованы формы и методы совместных действий в миротворческих операциях, по защите внешних границ Содружества и ликвидации бандформирований на территории государств Центрально-азиатского региона.

Приобрели необходимый опыт работы межгосударственные консультативные и рабочие органы, на которые возложена координация военного сотрудничества в СНГ. Можно говорить об уже сложившейся системе совместной оперативной и боевой подготовки, перспективных направлениях в военно-техническом сотрудничестве, в области подготовки военных кадров для национальных вооруженных сил государств-участников. Создана и активно работает система коллегиальных органов, ответственных за укрепление взаимодействия государств СНГ в военной области, ключевым элементом которой, безусловно, является Совет министров обороны.

Действует объединенная система ПВО — первая, реально существующая в Содружестве объединенная система военного назначения, в рамках которой десять государств совместно решают задачи охраны воздушных границ, контроля за использованием воздушного пространства, взаимного оповещения о воздушно-космической обстановке, подготовки специалистов войск ПВО. Успешно решаются задачи обеспечения функционирования в государствах СНГ систем радиолокационного опознавания, засекреченной и шифрованной связи взаимодействия, электромагнитной

совместимости радиоэлектронных средств и распределения радиочастотного спектра.

При координирующей роли Совета министров обороны организована подготовка в военно-учебных заведениях свыше 10 тысяч специалистов, сыгравших существенную роль в становлении и развитии национальных вооруженных сил. Прошедшие годы наглядно показывают, что будущее многостороннего военного сотрудничества в рамках СНГ и ОДКБ во многом будет зависеть от того, насколько продуманными и взвешенными будут наши дальнейшие шаги по пути военной интеграции, насколько будут выполняться наши совместные решения и договоренности.

Исходя из изложенного, представляется возможным сделать следующие выводы, что к настоящему времени создана прочная нормативно-правовая база многостороннего и двустороннего сотрудничества Республики Таджикистан и Российской Федерации. Имеются механизмы ее реализации. Вместе с тем она нуждается в постоянном совершенствовании, разработке действенных мер по всестороннему обеспечению военного сотрудничества Республики Таджикистан и Российской Федерации, его научном обеспечении на перспективу.

Сотрудничество государств СНГ в военной области базируется на общих принципах: признание необходимости сохранения мира в качестве приоритетной ценности; отказ от применения военной силы или угрозы силой как способа достижения политических, экономических или иных целей; неприменения военной силы первыми, в том числе, неприменение первыми ядерного и другого оружия массового поражения; взаимного признания и уважения государственного суверенитета в отношениях между собой; приоритетность коллективных решений и мер по обеспечению военной безопасности и содействие укреплению международных систем безопасности; равенства, взаимоуважения и партнерства. Эти принципы позволяют тесно увязывать национальные и общие интересы в деле укрепления обороны, строительства и подготовки национальных армий. Они воплощаются в повседневной и скоординированной деятельности национальных вооруженных сил и органов управления ими.

Одной из важнейших правовых этапов регионального сотрудничества в военной области на многосторонней основе явился До-



говор о коллективной безопасности, подписанный главами девяти государств СНГ 15 мая 1992 г. в городе Ташкент, который через десять лет по решению московской сессии Совета коллективной безопасности, принятому 14 мая 2002 г, преобразовался из ДКБ в полноценную международную организацию — «Организацию договора о коллективной безопасности».

Одним из наиболее ярких и показательных примеров сотрудничества государств-участников СНГ является создание и функционирование Объединенной системы ПВО, которое оказывает позитивное влияние на обороноспособность государств-участников СНГ. Важным практическим шагом в деле интеграции в рамках объединенной системы ПВО стала организация совместного боевого дежурства по противовоздушной обороне с целью охраны внешних границ государств Содружества. Дальнейшее совершенствование объединенной системы ПВО осуществляется в направлении повышения безопасности использования воздушного пространства государств Содружества, развития объединенной системы ПВО в региональных системах коллективной безопасности, а также разработки основ применения объединенной системы ПВО и военной авиации государств-участников в ходе проведения миротворческих и других операций.

Подводя итог, можно прийти к выводу о том, что в рамках Договора о коллективной безопасности была разработана нормативно-правовая база военно-политического сотрудничества, планировались и проводились совместные мероприятия оперативной и боевой подготовки, налажено военно-техническое сотрудничество. После продления Договора в 1999 г. начался процесс перехода от формирования институциональной структуры и общеконцептуальной нормативно-правовой базы Договора к отработке и осуществлению практических мер, направленных на развитие реальной военно-политической совместной деятельности в рамках ДКБ. Активизация деятельности в рамках ДКБ шла по следующим направлениям: организационно-структурному, политическому, оборонному, сотрудничеству по противодействию новым угрозам и вызовам.

Основными принципами дальнейшего развития сотрудничества в рамках ДКБ явились:

- политическое единство участников по проблемам международной, региональной и национальной безопасности;
- руководство общепринятыми нормами международного права, принципами Устава ООН, открытый характер систем коллективной безопасности;
- оборонительный характер системы и ее роль как фактора сдерживания угроз жизненно важным интересам государств — участников;
- акцент в военно-политической интеграции на новые вызовы и угрозы безопасности;
- использование преимущественно политических средств по предотвращению конфликтов, включая миротворчество;
- взаимодействие с международными и региональными организациями и системами безопасности по проблемам, в которых позиции и подходы совпадают.

Необходимость дальнейшего развития и углубления военно-политического сотрудничества государств — участников ДКБ в интересах обеспечения и укрепления национальной, региональной и международной безопасности, наращивания тесных и всесторонних союзнических отношений во внешнеполитической, военной и военно-технической областях, а также в сфере противодействия транснациональным вызовам и угрозам безопасности, привела к тому, что 7 октября 2002 г. в Кишиневе государствами — участниками Договора была учреждена международная региональная Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ).

## ГЕНЕЗИС МЕЖДУНАРОДНОГО ТРУДОВОГО ПРАВА

**А.М. Лушников**

доктор юридических наук,  
доктор исторических наук, профессор  
Ярославский государственный университет им. П.Г. Демидова

Проблема международного трудового законодательства также была поставлена уже в XIX в. Великому английскому социалисту-утописту Р. Оуэну принадлежит честь первопроходца в защите трудовых прав людей путем международных усилий. В 1818 г. он обратился к Конгрессу держав Священного Союза с петицией, в которой указал, что «долг просвещенных монархов объединить свои усилия в облегчении участи бедняков» и предложил использовать его опыт создания коммун промышленных рабочих, построенных на принципах всеобщего равенства и справедливости. Российский ученый Н.Н. Кравченко обоснованно предположил, что Р. Оуэн хотел только ознакомить монархов с плачевным положением рабочих и порекомендовать им путь реформ. Вместе с тем косвенное влияние известного британского социалиста на возникновение международного рабочего законодательства несомненно. По мнению Н.Н. Кравченко, пальма первенства в обосновании идеи международного регулирования труда принадлежит французцу Ж.А.Бланкюи (1798-1854 гг.) и датируется концом 30-х гг. XIX в.<sup>1</sup>

В 1841 г. эльзасский фабрикант Д. Легран при обсуждении во Франции законодательства о регулировании работы детей, предложил правительству выступить с проектом международного фабричного закона, который позволил бы предотвратить возможный социальный взрыв. Первая попытка обсуждения проблем правового регулирования труда на международном уровне была предпри-

---

<sup>1</sup> См.: *Кравченко Н.Н.* Идея международно-правовой регламентации труда в ее историческом развитии до Берлинской конференции 1890 г. Томск, 1913. С. 1-15.

нята Германией и Австрией. Речь идет о встрече летом 1871 г. канцлера О. Бисмарка с министром-президентом Бейстом и межгосударственной конференции по рабочему вопросу в ноябре 1872 г. Впрочем, все эти попытки оказались безрезультатны. Эйзенахский съезд общественных и научных деятелей Германии (1872 г.), на котором определилось направление катедер-социализма, уделил особое внимание международно-правовому регулированию труда. Его горячими сторонниками выступили большинство участников съезда, в том числе Г. Шенберг и А. Вагнер,<sup>2</sup> против — меньшинство, среди которого был Л. Брентано, настаивавший на создании эффективного внутреннего национального рабочего законодательства.

В 1876 г. в защиту международно-правового регулирования труда выступил президент Швейцарского национального совета полковник Э. Фрей. Группа депутатов германского Рейхстага в 1885 г. также поднимала вопрос о международной охране труда и одновременно подобная тема обсуждалась французским парламентом. Наконец, на Международном социалистическом конгрессе, который состоялся в июне 1889 г. в Париже, уже прямо обсуждался вопрос о международной законодательной охране труда<sup>3</sup>. Этому было вполне логичное основание, так как международная конкуренция требовала и международного регулирования трудовых отношений, международной защиты труда.

В 1881 г. правительство Швейцарии обратилось к правительствам европейских государств с предложением заключить международный договор о регламентации фабричного труда. Но из всех государств заинтересованность проявила только Бельгия. В 1889 г. Швейцария повторно с этой инициативой обратилась к 14 государствам, и 9 ответили согласием принять участие в международной конференции. Еще 4 государства не дали ответа, и только Россия высказалась против. В качестве первоочередных задач конференции была определена международно-правовая регламентация работы в рудниках, воскресного отдыха, детского труда, работы женщин и несовершеннолетних. В мае 1890 г. в Берлине прошла

---

<sup>2</sup> См.: *Вагнер А.* Социальный вопрос. М., 1906. С. 23-24.

<sup>3</sup> См.: *Зейдель Р.* Норма рабочего дня. Одесса, 1905. С.3; *Шенланк Б.* Пролетариат и его стремления. Одесса, 1905. С. 39-42;

первая конференция по международной охране труда. Ее решения носили рекомендательный характер. Наконец, в 1901 г. в Базеле создается международная ассоциация Законодательной защиты работников.

В исследовании данной проблемы наиболее преуспели также немецкие ученые<sup>4</sup>, а российские ученые в основном изучали работы зарубежных коллег и первый опыт международного регулирования отношений по труду. В целом эта идея в России воспринималась позитивно<sup>5</sup>.

В 1919 г. в соответствии с Версальским мирным договором была создана Международная организация труда (МОТ). Первоначально это была Международная комиссия для выработки конвенций и рекомендаций по вопросам трудового законодательства и улучшению условий труда при Лиге наций. С 1945 г. с принятием Устава ООН Международная организация труда становится специализированным учреждением ООН и в настоящее время объединяет 175 государств.

В советский период к деятельности и актам МОТ традиционно культивировалось чаще негативное, в лучшем случае — настороженное отношение. Уже первые публикации в советской печати на этот счет были выдержаны в полусатирическом тоне<sup>6</sup>. Отметим, что в МОТ СССР вступил вместе с Белоруссией и Украиной только в 1954 г. В связи с этим после многих лет забвения о МОТ и ее актах вспомнили и советские исследователи, хотя тон публикаций

---

<sup>4</sup> См.: *Рейхесберг Н.* Международное фабричное законодательство. Харьков, 1905.

<sup>5</sup> См.: *Кравченко Н.Н.* Указ соч.; *Иванюков И.* Основные положения теории экономической политики с Адама Смита до наших дней. М., 1891. С. 200 и далее; *Комаровский Л.* Взгляд на задачи рабочей конференции в Берлине 1890 года // *Русская мысль.* 1891. Кн. IV. С. 45 и далее; *Струве П.Б.* Международный конгресс по вопросам законодательной охраны рабочих // На разные темы (1893-1901 гг.) СПб., 1902. С. 372, 373; *Яценко А.С.* Международные конвенции об условиях труда // *Журнал министерства юстиции.* 1908. №1. С. 147 и др.

<sup>6</sup> См., например: *Кац Б.* Деятельность Международного Бюро Труда при Лиге наций // *Вопросы труда.* 1923. №4. С. 48-52.

оставался достаточно критическим<sup>7</sup>. Только в начале 60-х гг. XX в., во многом благодаря работам советских ученых-трудовиков ситуация изменилась к лучшему. Так, С.А. Иванов писал: “Международное регулирование труда представляет собой разновидность защиты прав человека, институт которой успешно утверждается в современном международном праве”<sup>8</sup>. Но идеологические штампы в духе классовой борьбы были наложены на эту тему на протяжении всего советского периода. Принципиальные изменения в отношении к международному трудовому законодательству произошли в нашей стране только в постсоветский период.

---

<sup>7</sup> См.: *Владимиров В.* Международная организация труда. М., 1959; *Глебов В.* Международная организация труда // Социалистический труд. 1956. №5. С. 18-27; *Иванов С.* Международная организация труда // Советское государство и право. 1959. №5 и др.

<sup>8</sup> *Иванов С.А.* Проблемы международного регулирования труда. М., 1964. С. 8.

## **ОБЩЕПРИЗНАННЫЕ ПРИНЦИПЫ МЕЖДУНАРОДНОГО ТРУДОВОГО ПРАВА: НОРМАТИВНОСТЬ И СИСТЕМНОСТЬ**

**М.В. Лушникова**

доктор юридических наук, профессор  
Ярославский государственный университет им. П.Г. Демидова

Общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры являются составной частью правовой системы Российской Федерации. Это положение закреплено не только в Конституции РФ, но и в Трудовом кодексе РФ (ст. 10). В теории трудового права проблема общепризнанных международно-правовых принципов является весьма актуальной, многогранной и далеко неоднозначной в разрешении. Принимая это во внимание, остановимся на следующих вопросах: 1) легальное закрепление общепризнанных международно-правовых принципов трудового права; 2) система общепризнанных международно-правовых принципов

*Определение общепризнанных принципов международного трудового права.* В конце XX в. международное сообщество выработало основополагающие принципы трудового права. Между тем, как справедливо отмечал И.Я. Киселев, в теории и практике отсутствует единство мнений по вопросу какие конкретно нормы и положения международного трудового права относятся к общепризнанным принципам международно-правового регулирования труда<sup>1</sup>: На наш взгляд, к этим общепризнанным принципам относятся те, которые получили закрепление, прежде всего, в уставных документах международных сообществ, международных организаций (ООН, МОТ и др.). Общепризнанные принципы международного трудового права также находят отражение в международ-

---

<sup>1</sup> См.: Киселев И.Я. Сравнительное и международное трудовое право. М., 1999. С. 591 и др.

ных Пактах, торжественных декларациях. Именно названные источники придают им характер общепризнанных принципов и норм, признанных мировым (международным) сообществом. Речь идет о признании международно-правовых принципов государствами-членами международных сообществ, организаций в целом. Затем эти принципы внедряются в международные договоры, конвенции, рекомендации международных организаций. Согласно Статуту Международного Суда ООН, общепризнанные принципы международного права определяются как “общие принципы, признанные цивилизованными нациями”. В теории международного права понятие “общепризнанные принципы международного права” рассматривается как общее, интегрирующее понятие, включающее “общие принципы и отраслевые принципы”<sup>2</sup>. Согласно российской правовой доктрине, к общим принципам международного права относят семь принципов: равенство, сотрудничество, добросовестное исполнение обязательств, мирное урегулирование споров, невмешательство и неприменение силы, уважение фундаментальных прав человека и право наций на самоопределение. Эти общеправовые международные принципы приобретают отраслевое проявление, в нашем случае в сфере труда, о чем пойдет речь ниже.

Императивность (обязательность) общепризнанных принципов международного трудового права обусловлена членством государства в той или иной международной организации, сообществе. Пленум Верховного Суда РФ в Постановлении от 10 октября 2003 г. №5 “О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации” разъяснил, что под общепризнанными принципами международного права следует понимать основополагающие, императивные нормы международного права, принимаемые и признаваемые международным сообществом государств в целом, отклонение от которых недопустимо. К общепризнанным принципам международного права, в частности

---

<sup>2</sup> См.: Додонов В.Н., Панов В.П., Румянцев О.Г. Международное право. Словарь-справочник. М., 1997. С. 5; Международное право / Отв. ред. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. М., 2000. С. 43.



относятся принцип всеобщего уважения прав человека и принцип добросовестного выполнения международных обязательств<sup>3</sup>.

Более того, общепризнанные международные принципы и нормы трудового права обеспечены правовым механизмом их реализации государствами-членами международных сообществ (МОТ, Европейского Союза и др.), а в ряде случаев — правовыми механизмами контроля и международно-правовой судебной защиты (Европейский суд по правам человека и др.). Эти признаки также свидетельствуют об императивности рассматриваемых принципов и норм.

Общепризнанные принципы международного права как любые правовые принципы являются не просто основополагающими правовыми идеями, а идеями, как подчеркивалось в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. №8, которые, получили “закрепление в международных пактах, конвенциях и иных документах”. Аналогичное положение применяется и в отношении общепризнанных норм международного трудового права.

Таким образом, общепризнанные принципы международного трудового права характеризуются следующими признаками: 1) легальное закрепление в международно-правовых источниках; 2) признание международным сообществом в целом; 3) императивность. В отношении последнего признака вслед за С.А. Ивановым отметим, что несмотря на особенности, присущие общепризнанным принципам и нормам международного трудового права актам, их правовая природа как международных договоров сохраняется<sup>4</sup>.

Общепризнанные международно-правовые принципы и нормы международного трудового права провозглашаются в следующих международно-правовых источниках:

1. Основополагающие акты ООН, посвященные правам человека, в том числе и трудовым: Устав ООН, Всеобщая декларация

---

<sup>3</sup> Бюллетень Верховного Суда РФ 2003. №12.

<sup>4</sup> См.: *Иванов С.А.* Проблемы международного регулирования труда. М., 1964. С. 42; Он же: Трудовое право переходного периода: новые источники // Государство и право. 1996. №1. С. 48.

прав человека 1948 г., Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г; Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г.

2. основополагающие документы Международной организации труда (МОТ): декларации, конвенции, рекомендации. Между тем, правотворчество МОТ — не единственный в настоящее время источник международных принципов и норм международного трудового права.

3. Акты, принятые региональными организациями государств, например, Советом Европы, СНГ, а также двусторонние соглашения РФ с другими государствами. Прежде всего, речь идет о Конвенции Совета Европы “О защите прав человека и основных свобод” (ратифицирована РФ в 1998 г.), Европейская социальная хартия 1961 г. (в ред. 1996 г.), Хартия Европейского сообщества об основных социальных правах трудящихся 1989 г. В СНГ была принята Хартия социальных прав и гарантий граждан независимых государств 1994 г.

Между тем, толкование перечня общепризнанных международных принципов трудового права на практике не будет отличаться единством. Если в отношении международных договоров имеется формальный критерий — их ратификация РФ, то в отношении международных общепризнанных — только общее определение этого понятия вышеназванном постановлении Пленума Верховного Суда РФ. Эта проблема ждет своего разрешения, хотя бы на уровне судебного толкования. Анализ и обобщение содержания вышеназванных международно-правовых источников и обозначенные подходы к определению этих принципов позволили нам обосновать следующую систему общепризнанных международно-правовых принципов в сфере труда.

*Система общепризнанных международно-правовых принципов.* Любая система (классификация) правовых явлений должна строиться на основе определяющих их назначение и сущность критериев. Это должны быть критерии, отражающие природу регулируемых общественных отношений (предметный критерий) и метод правового регулирования. В роли первого выступает критерий единства естественно-правовых и позитивистских начал в определении природы трудовых прав. Это означает единство и взаи-

мообусловленность в рамках системы принципов трудового права, с одной стороны, провозглашающих свободу, равенство и справедливость в трудовых отношениях, с другой — гарантированность и защиту этих прав со стороны государства. Критерий метода правового регулирования, который лежит в основе классификации, систематизации общепризнанных принципов трудового права означает единство частных и публичных начал в правовом регулировании трудовых отношений<sup>5</sup>. Таким образом, на основании названных критериев выстраивается следующая система общепризнанных принципов международного трудового права.

Первую группу принципов составляют принципы, основанные на естественно-правовом и частноправовом критериях. К ним относятся: а) принцип свободы труда; б) принцип свободы ассоциации; в) принцип равенства трудовых прав; г) принцип справедливости условий труда; д) принцип социального партнерства (социального сотрудничества).

Вторая группа принципов, основанная на позитивистских и публично-правовых критериях, включает: а) принцип запрета принудительного труда; б) принцип запрета дискриминации; в) обеспечение трудовых прав социально-незащищенным категориям населения; г) всемерная защита трудовых прав, в том числе международно-правовыми способами.

Принципы названных групп взаимообусловлены и применяются, как правило, в единстве, системе. Так, принцип равенства коррелируется с принципом запрета дискриминации, принципом справедливости, обеспечения (защиты) трудовых прав социально-уязвимых слоев населения и т.д. Этот перечень можно продолжить.

---

<sup>5</sup> См. подробнее: *Лушникова М.В., Лушников А.М.* Очерки теории трудового права. СПб., 2006. С. 83-102.

# **ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ИНОСТРАННЫХ ИНВЕСТИЦИЙ В УСТАВНЫЕ КАПИТАЛЫ РОССИЙСКИХ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ**

**Е.В. Захарова**

студентка 5 курса Института юстиции  
Уральская государственная юридическая академия

Целью данной работы является анализ сложившегося на данный момент в России правового механизма регулирования налогообложения при осуществлении иностранных инвестиций в уставные капиталы российских юридических лиц, выявление проблем правового регулирования и предложение возможных вариантов их решения. Для реализации указанных целей необходимо определить природу и место законодательства, регулирующего налогообложение иностранной инвестиционной деятельности.

Осуществление иностранных инвестиций в уставные капиталы российских коммерческих организаций является одной из правовых форм осуществления иностранных инвестиций наряду с соглашениями о разделе продукции, лизингом и инвестиционными проектами. Законодатель называет иностранные инвестиции, вкладываемые в уставные капиталы российских юридических лиц прямыми инвестициями. Соответственно, организации, в которых иностранный инвестор (иностранные инвесторы) владеет (владеют) не менее чем 10% доли, долей (вклада) в уставном (складочном) капитале являются коммерческими организациями с иностранными инвестициями (далее — КОИИ; п.5 ст. 4 ФЗ от 9.07.99г. № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в РФ»). При этом из определения прямых иностранных инвестиций следует, что законодатель не различает первичных капиталовложений и инвестиций в капитал действующих предприятий и организаций (ст. 2 ФЗ «Об иностранных инвестициях в РФ»).

Проблемы налогообложения при осуществлении иностранных инвестиций в уставные капиталы российских юридических лиц затрагивали в своих работах Н.Ю. Титов, Г.П. Толстопятенко, А.В. Ведерников, А.А. Глинкина, Н.Г. Доронина, Н.Г. Семилютина, Ф.С. Губайдуллина, А.В. Ведерников, Н.Н. Вознесенская, И.З. Фархутдинов, А.В. Асосков, С.И. Крупко.

Область регулирования налогообложения осуществления иностранных инвестиций находится на стыке таких отраслей законодательства, как гражданское, международное, налоговое, административное, а также затрагивает комплексную отрасль законодательства об иностранных инвестициях, но в целом составляет предмет правового регулирования международного налогового права. Словосочетание «международное налоговое право» стало достаточно широко употребляться применительно к нормам, регулирующим налоговые отношения с участием иностранных организаций и граждан<sup>1</sup>. К отрасли международного права относится изучение положения юридического лица в другой стране. Так, международное право определяет, на какие юридические лица распространяются условия соответствующего межгосударственного договора и другие вопросы публично-правового характера.

Налогообложение составляет неотъемлемую часть исследования механизма правового регулирования КОИИ. При решении вопросов налогообложения решающее значение будет иметь не личный закон иностранного юридического лица, а национальное право принимающего государства, а именно будет применяться метод прямого регулирования нормами внутринационального права. Применение данного метода опирается на основные начала и принципы правового регулирования — правовой режим деятельности иностранных юридических лиц. В подавляющем большинстве соглашений о поощрении и взаимной защите капиталовложений, участницей которых является Российская Федерация, на территории РФ иностранному инвестору предоставляется как режим наибольшего благоприятствования, так и национальный режим, в зависимости от того, какой из них является более благоприятным

---

<sup>1</sup> Кучеров И.И. Международное налоговое право и его источники // Международное публичное и частное право. 2001. № 2.

для иностранного инвестора. При этом законодательством РФ предусмотрены определенные изъятия из национального режима. Объем предоставляемых изъятий и их ограничительный либо стимулирующий характер определяет экономический потенциал страны и её способность к развитию без активного привлечения зарубежного капитала. Здесь возможны два варианта. Первый — если экономические позиции принимающего государства сильны и существует большой спрос со стороны инвесторов из различных стран, такое государство может позволить себе диктовать свои условия и включить в свое законодательство большое количество ограничительных изъятий. И второй — если же экономика принимающего государства слаба и испытывает острую нехватку капитала, то иностранный инвестор способен диктовать свои правила игры и требовать предоставления изъятий стимулирующего характера. В России одним из наиболее важных направлений экономической деятельности считается привлечение иностранных инвестиций, для чего особое внимание уделяется созданию благоприятного инвестиционного климата, к финансовым факторам которого относятся система налогообложения и налоговые льготы предприятиям с иностранным участием. Россия на данный момент еще не может позволить себе регулирование иностранных инвестиций общим законодательством, в связи с чем, в России существует специальное законодательство, посвященное иностранным инвестициям — ФЗ от 9.07.99г. №160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в РФ», ФЗ от 29.11.2001 №156-ФЗ «Об инвестиционных фондах», ФЗ от 30.12.95 г. №225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции», ФЗ от 29 октября 1998 г. N164-ФЗ «О финансовой аренде (лизинге)», ФЗ от 5 марта 1999 г. N46-ФЗ «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг». Так, в соответствии с п.2 ст. 4 ФЗ «Об иностранных инвестициях» льготы для иностранных инвесторов могут быть установлены в интересах социально-экономического развития РФ. Виды и порядок их предоставления устанавливаются законодательством РФ. И хотя, ФЗ «Об иностранных инвестициях» напрямую не упоминает о налоговых льготах, можно предположить, что норма п.2 ст. 4 ФЗ «Об иностранных инвестициях» подразумевает отсылку, в том числе и к налоговому законодательству, предусматривающему льготы для

иностранных инвесторов. Однако дело в том, что установление льгот противоречит принципам налогового законодательства. ч. 2 п. 2 ст. 3 НК РФ провозглашает запрет установления дифференцированных ставок налогов и сборов, налоговых льгот в зависимости от формы собственности, гражданства физических лиц или места происхождения капитала. Следовательно, по общему правилу, КОИИ не имеют в России налоговых льгот. Ставки налога на прибыль были снижены принятием НК РФ, но по сравнению с предыдущим в новом налоговом законодательстве не поощряется вложение инвестиций в расширение предприятия. Таким образом, коммерческие организации с иностранными инвестициями по общему правилу не имеют в России налоговых льгот. Аналитики считают, отсутствие дополнительных льгот существенным недостатком российской экономики, который создает препятствия в создании благоприятного инвестиционного климата. Для того, чтобы иметь какие — либо послабления, КОИИ должны осуществлять приоритетные инвестиционные проекты, список которых утверждается Правительством, либо вклад иностранного капитала должен составлять не менее 25% уставного капитала российского юридического лица. В то же время, в отношении КОИИ существуют определенные изъятия, которые нельзя назвать льготами. Например, ст. 9 ФЗ «Об иностранных инвестициях» предусматривает правило о стабилизационной оговорке, которая делает невозможным увеличение налогового бремени для коммерческих организаций с иностранными инвестициями.

Сложившийся на данный момент в Российской Федерации инвестиционный климат, не только не обеспечивает привлечение в экономику страны инвестиций, а наоборот, способствует оттоку капитала из России. На первом месте среди основных препятствий на пути роста объемов иностранных инвестиций в экономику России следует выделить неадекватное и часто меняющееся российское налоговое законодательство. К недостаткам (недоработкам) налогового законодательства относятся: недостаточное оформление правовых принципов налогового регулирования как механизма реализации государственной налоговой политики; отсутствие в большинстве налоговых законов базовых юридических понятий; понятийный аппарат налогового законодательства отличается от

инвестиционного законодательства; правовое регулирование, содержащееся в налоговых законах, изложено без учета роли налоговых механизмов в системе государственного управления экономикой; структура и содержание норм налоговых законов отличаются противоречивостью; нормы налоговых законов имеют бессистемный характер, не охватывая всех видов налоговых правоотношений; среди норм налогового законодательства приоритет имеют нормы, регулирующие в основном фискальные функции налогообложения и др.

Складывается интересная ситуация: в действующем российском законодательстве стимулирующих изъятий из национального режима почти нет, кроме тех, которые закреплены в двухсторонних соглашениях, участницей которых является РФ, что указывает на высокий экономический потенциал страны и способность к развитию без активного привлечения зарубежного капитала. Однако, отсутствие таких изъятий принято расценивать, как недостаток отечественного законодательства. Так, в России привыкли писать о том, что налоговый режим в отношении иностранных инвестиций должен быть привлекательным, а приоритеты политики привлечения иностранных инвестиций в России должны быть сосредоточены на поощрении важных для экономики РФ видов деятельности, включая экспорт конкурентоспособной продукции и импорт новых технологий. Важно обращать внимание на отраслевые и региональные приоритеты, а именно привлечение инвестиций в высокотехнологичные отрасли (информационные технологии, аэрокосмическая и атомная промышленность). Однако, предоставление налоговых льгот в России иностранным инвесторам имеет и оборотную сторону. В частности, на практике широко распространены индивидуальные льготы под конкретного инвестора или инвестиционный проект. Казалось бы, для устранения существующих спекуляций налоговыми льготами должны быть четко прописаны сроки, размер и условия предоставления льгот, но это не решит существующих проблем. Поскольку предоставление иностранным инвесторам более благоприятного режима, чем отечественным влечет в первую очередь отток капитала из страны. Российские предприниматели вывозят капитал за пределы РФ и вкладывают его в коммерческие организации от имени иностран-



ного инвестора, чтобы получить льготы. Такое положение дел, внешне ассоциируемое с бегством капитала из страны, отпугивает реальных иностранных инвесторов. Они предпочитают не вкладывать деньги в страну, из которой сбегает собственный капитал. Льготы для иностранных инвесторов влекут отток капитала, а их отмена влечет его невозвращение. Возможно, следует воздержаться от разделения режимов национальных и иностранных инвестиций.

Не означает ли вышеописанная ситуация, что объем стимулирующих изъятий из национального режима в РФ определяется вторым вариантом экономики, когда экономика России слаба и испытывает острую нехватку капитала? Вопрос остается открытым.

Таким образом, проблемы налогообложения при осуществлении иностранных инвестиций в уставный капитал российских юридических лиц сводятся не только к предоставлению налоговых льгот для КОИИ. Речь идет о предоставлении иностранными инвесторам более благоприятного режима, чем отечественным. Однако очень важно всесторонне оценивать последствия предоставления таких льгот применительно к политическим, социальным и экономическим условиям в России.

## СООТНОШЕНИЕ НОРМ ГРАЖДАНСКОГО И ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РФ О ПРАВЕ СОБСТВЕННИКА НА ЗЕМЕЛЬНЫЕ УЧАСТКИ

Е.К. Буланова

кафедра гражданского и трудового права РУДН

**Земельный участок** и земля не являются идентичными понятиями. **Земля** — это часть территории, включающая поверхность земной коры, её почвенный плодородный слой, в том числе дно водных объектов. В силу своей особой значимости, а также экономической и стратегической ценности правовой статус этого вида недвижимости и правоотношения, объектом которых он является, так или иначе регламентируются несколькими отраслями законодательства. Регулированию вопросов земельной собственности было посвящено значительное число законодательных актов, особенно, в период формирования нового российского законодательства. Гражданский кодекс Российской Федерации также не стал исключением, включив главу 17 «Право собственности и другие вещные права на землю»<sup>1</sup>.

До сих пор остаётся спорным вопрос о соотношении предметов регулирования гражданского и земельного законодательства. Ещё до вступления в силу ГК РФ в Основах гражданского законодательства Союза ССР и Республик 1991 г. получил закрепление принцип субсидиарного применения гражданско-правовых норм (п. 3 ст. 1)<sup>2</sup>. К отношениям по использованию природных ресурсов гражданское законодательство применялось в случаях, когда эти отношения не регулировались законодательством об использовании природных ресурсов.

Круг отношений, регулируемых гражданским законодательством, определяется, прежде всего, в п. 3 ст. 2 ГК РФ. В них, с одной

---

<sup>1</sup> См.: Собрание Законодательства РФ. 05.12.1994. № 32. Ст. 3301.

<sup>2</sup> См.: Ведомости СНД и ВС РФ. 26.06.1991. № 26. Ст. 733.

стороны, выделяется основной предмет регулирования гражданского права — имущественные и связанные с ними неимущественные отношения, а с другой, эти же отношения могут регулироваться и отраслями, включаемыми в число публичных. Но, гражданским законодательством регулируются отношения, основанные на началах равенства. Ещё во время разработки ГК РФ многими учёными высказывалось мнение о необходимости отказа от включения в кодекс норм, направленных на учёт публичных интересов в связи с тем, что гражданское право — это исключительно частное право<sup>3</sup>. Е. Новикова считает, что различие в содержании гражданских и земельных отношений в период действия прежнего законодательства давало основание рассматривать последние как предмет отдельной от гражданского права отрасли<sup>4</sup>.

Первоначально, точка зрения о самостоятельности любой природноресурсовой отрасли опиралась на идеологию и не имела обоснованной юридико-технической базы. Природноресурсовые отрасли права базировались на том, что единственным собственником земли и природных ресурсов являлось государство. Земля не имела денежной оценки, в земельных балансах она выражалась не стоимостью, а ежегодно уточняемым по материалам инвентаризации земель размером и практически была изъята из оборота. Предоставление отдельных земельных участков в пользование частным лицам происходило исключительно в силу властных предписаний государственных органов. По этой причине (властно-правового метода регулирования) в дискуссии по поводу самостоятельности земельного права сторонникам соответствующей идеи противостояли те, кто считал земельное право подотраслью права административного.

В настоящее время проблема заключается в выборе законодательства, которое должно регламентировать земельно-правовые отношения в части права собственности на земельные участки.

---

<sup>3</sup> См.: *Алексеев С.С.* Гражданское право как частное право. Проблемы развития гражданского законодательства и методология преподавания гражданско-правовых дисциплин. Харьков, 1993. С. 21.

<sup>4</sup> *Новикова Е.* Частноправовые институты и нормы в системе экологического законодательства // Российская юстиция. 1999. №5.

Это обусловлено тем, что в 90-е гг. исключительно властный характер предоставления и пользования земельными участками был потеснён договорными отношениями. Договор на природопользование, как один из ключевых частноправовых институтов, впервые появился в законодательстве в связи с принятием Закона РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды»<sup>5</sup>. В дальнейшем договор получает своё развитие в земельном, лесном, водном законодательстве и законодательстве о недрах.

Гибкость гражданско-правовых процедур и их диспозитивность совместимы с материальными нормами земельного законодательства и вполне позволяет осуществлять учёт его специфики. Существует и возможность одновременного применения гражданско-правовых и административно-правовых методов регулирования к одним и тем же земельным отношениям. Введены конкурсные основы для получения прав природопользования или купли-продажи такого природного ресурса, как земля<sup>6</sup>. Публицизация гражданского законодательства позволяет ему регулировать далеко не всегда частноправовые, хотя и тесно связанные с ними, отношения, в том числе земельные. Причём это выражается не только в участии в гражданско-правовых отношениях Федерации, её субъектов и муниципальных образований наравне с иными субъектами. Публицизация проявляется и во включении в правовое регулирование оборота недвижимости норм административно-правового характера. Входящие в гражданское законодательство нормативно-правовые акты зачастую имеют комплексную межотраслевую природу, поскольку содержат не только гражданско-правовые нормы. Это относится и к Гражданскому кодексу РФ, содержащему по сути ряд административных норм (например, в ст. 242, 243 ГК РФ).

---

<sup>5</sup> См.: Российская газета. 1992. 3 марта; Ведомости СНД и ВС РФ. 05.03.1992. № 10. Ст. 457; Ведомости СНД и ВС РФ. 05.03.1992. № 10. Ст. 456.

<sup>6</sup> См., напр.: Постановление Правительства РФ от 11.11.2002 г. № 808 «Об организации и проведении торгов по продаже находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков или права на заключение договоров аренды таких земельных участков» // Российская газета. 2002. № 221. 21 ноября.

В то же время регулирование земельных отношений происходит на самых разных уровнях: федеральном, субъектов федерации и муниципальном, с одной стороны, и законодательном и подзаконном, с другой стороны. Что касается, например, нарушений земельного законодательства, их основные виды были утверждены Роскомземом 29 марта 1994 г. № 3-14-1/404<sup>7</sup>. Ответственность за нарушения земельного законодательства установлена Кодексом РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ<sup>8</sup> и Уголовным Кодексом РФ от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ<sup>9</sup>. В частности, на них непосредственно ссылается ст. 74 ЗК РФ.

В настоящее время встает вопрос: какая или какие отрасли Российского законодательства регулируют теперь возрастающий массив отношений в сфере землепользования? Разными законами предлагаются различные способы его решения. Если ГК РФ требует соответствия своим нормам норм гражданского права, содержащихся в других законах (абз. 2 п. 2 ст. 3 ГК РФ), то ЗК РФ позволяет считать земельно-правовыми любые отношения по использованию земли и, соответственно, — земельно-правовыми нормы, посвященные этому вопросу (подп. 1 п. 1 ст. 1 ЗК РФ). В этой связи представляется справедливой позиция Суханова Е.А. о том, что в последнем случае снимается вопрос о соотношении *lex specialis* и *lex generalis*, поскольку их предметы предполагаются однородными (одноотраслевыми). По мнению Суханова Е.А., речь идет об очевидном смещении разнородных подходов к предмету, влекущем затем противоречия в законодательном регулировании.<sup>10</sup> Но, в этом случае открывается безграничная возможность самостоятельной регламентации любых земельных отношений, что вряд ли соответствует намерениям самого законодателя, пытавшегося ее дифференцировать (абз. 2 подп. 11 п. 1 ст. 1 ЗК РФ).

При решении вопроса правового регулирования земельных отношений центральная роль отводится Земельному Кодексу Рос-

---

<sup>7</sup> «Гарант-аналитик» // Гарант — справочная правовая система, выпуск от 8 марта 2003 г.

<sup>8</sup> Российская газета. 2001. № 256. 31 дек.

<sup>9</sup> СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

<sup>10</sup> Суханов Е.А. Вещные права в новом Земельном кодексе Российской Федерации // Экологическое право. 2003. № 1.

сийской Федерации. Тем не менее, ЗК РФ представляет собой собрание отсылочных норм, а также норм, воспроизводящих положения многих других законодательных актов и в первую очередь — Гражданского Кодекса РФ<sup>11</sup>. Так, например, в ЗК РФ установлено принципиальное гражданско-правовое положение об ограничении свободы осуществления собственником земли своих правомочий, если это наносит ущерб окружающей среде<sup>12</sup>.

Периоду рыночной экономики, когда земельные участки становятся объектом гражданского оборота, несвойственно характерное для времён господства государственной собственности регулирование, основанное на отношениях власти-подчинения. ЗК РФ утрачивает верховенство регулирования земельных отношений, поскольку земля приобретает статус объекта гражданских прав, а её оборот и гражданско-правовой режим составляют предмет регулирования уже не земельного, а гражданского законодательства. При этом самому земельному законодательству, сохраняющему публично-правовую направленность, приходится оставить гражданскому законодательству регулирование всех имущественных, в том числе земельных, отношений, основанных на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности участников. Это логично следует из п. 3 ст. 3 ЗК РФ, где указано, что имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, а также по совершению сделок с ними регулируются гражданским законодательством, если иное не предусмотрено земельным и природоресурсным законодательством, либо специальными федеральными законами. В то же время такая формулировка противоречит положению п. 2 ст. 3 ГК РФ и поэтому подлежит законодательной корректировке. По мнению автора, было бы правильно указать, что имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, а

---

<sup>11</sup> В свою очередь, анализ главы 17 ГК РФ позволяет выделить нормы, отсылающие, в частности, к собственно земельно-правовым нормам ЗК РФ (п. 2 ст. 279; ст. 287 ГК РФ) и к гражданско-правовым нормам ЗК РФ (п. 2 ст. 264; ст. 265; п. 1 ст. 269; ч. 2 п. 1 ст. 271; ст. 287 ГК РФ).

<sup>12</sup> В п. 3 ст. 209 ГК РФ предел установлен более широко: если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов других лиц.

также по совершению сделок с ними регулируются гражданским законодательством, но в случаях, предусмотренных ГК РФ, земельным и природоресурсным законодательством могут устанавливаться особенности применения к таким отношениям норм Гражданского Кодекса Российской Федерации.

В абз. 2 подп. 11 п. 1 ст. 1 ЗК РФ установлен принцип разграничения действия норм гражданского и земельного законодательства в части регулирования отношений по использованию земель. Частичное разграничение пределов действия гражданского и земельного законодательства относительно земельных правоотношений даёт и Гражданский Кодекс РФ. Так, ст. 287 ГК РФ определяет, что прекращение прав на земельный участок, принадлежащих лицам, не являющимся его собственниками, ввиду ненадлежащего использования участка этими лицами осуществляется по основаниям и в порядке, которые установлены земельным законодательством. Статья 55 ЗК РФ устанавливает, что порядок прекращения прав владения и пользования земельным участком при его изъятии для государственных или муниципальных нужд устанавливаются гражданским законодательством, хотя изъятие осуществляется по основаниям, установленным ст. 49 ЗК РФ.

При анализе ст.ст. 1 и 3 ЗК РФ, ст. 8 ФЗ от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»<sup>13</sup>, можно сделать вывод, что положение «если иное не предусмотрено земельным законодательством» ограничивает действие гражданского законодательства в части регулирования вещных отношений по поводу земли и сделок с ней, придавая нормам ГК РФ характер субсидиарного применения, поскольку «иное» можно понимать и как разрешение на иную по содержанию, а не только по форме закона регламентацию.

Включая в себя гражданско-правовые нормы, земельное законодательство, как будто не собирается полностью отказываться от регламентации ставших ему чужеродными отношений. Но, даже с учётом этого правила, нормы ЗК РФ о вещных правах на землю являются гражданско-правовыми. Их приоритет над гражданско-правовыми нормами ГК РФ не установлен в самом Гражданском

---

<sup>13</sup> СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4148.

кодексе, хотя мы находим в нем исключения, когда указывается конкретный специальный закон и, лишь в случае соответствия ему применяются нормы ГК РФ. Так, Р. Галиева считает необходимым привести нормы ГК РФ (и некоторых других кодексов в какой-то мере) в части, касающейся прав на земельные участки, в соответствии с ЗК<sup>14</sup>. В юридической литературе предлагается даже продублировать правило п. 3 ст. 3 ЗК РФ в ГК РФ в виде нормы, устанавливающей, что правила главы 17 ГК РФ применяются к вещным правам на земельные участки постольку, поскольку они не противоречат Земельному кодексу РФ или не урегулированы им<sup>15</sup>. На взгляд автора, это не совсем верное мнение. Такое положение сталкивает кодексы. ЗК РФ не может устанавливать принципиально новые гражданско-правовые положения. Разрешением данной коллизии может являться лишь указание на то, что земельным законодательством могут быть введены дополнительные ограничения оборота земли. Оно не может и не должно регламентировать понятие и объём ограниченных вещных прав на землю, а также порядок реализации этих прав — это «исключительная компетенция» Гражданского кодекса РФ. Допустимым и достаточным «вмешательством» административных земельно-правовых норм в гражданско-правовую сферу стоит считать установление дополнительных оснований прекращения ограниченных вещных прав на землю, властную регламентацию порядка предоставления земель во владение и пользование, регулирование оборотоспособности земли, а также наделение субъектов дополнительными обязанностями по содержанию земли в силу специфики данного объекта недвижимого имущества. В этих случаях гражданско-правовым нормам ЗК РФ логично было бы предоставить специальный характер по отношению к нормам ГК РФ в сфере ограничения прав на земельные участки. Автор считает недопустимым распространять положения земельного законодательства на гражданское, поскольку

---

<sup>14</sup> Галиева Р. Субъекты и объекты гражданских прав // Российская юстиция. 2002. № 10.

<sup>15</sup> Грось Л.А. О сопоставлении понятий «гражданское законодательство», «гражданское право» и «земельное законодательство» и вещных правах на земельные участки // Журнал российского права. 2002. № 9.



ку, таким образом, согласно п. 1 ст. 2 ЗК РФ источниками последнего, могут стать акты субъектов РФ, что противоречит Конституции РФ, ст. 71 которой относит гражданское законодательство к исключительному ведению федерации.

Земельное законодательство — это и комплексная отрасль, и в то же время часть природноресурсового законодательства. Исследуя проблемы соотношения отраслей права, с одной стороны, и отраслей законодательства — с другой, можно прийти к выводу о них как однопорядковых, но не тождественных системах, выражающих соответственно структуру содержания и формы позитивного права. Наличие относительно независимой нормативно-правовой базы является одним из условий существования самостоятельной отрасли права. Два других условия — отличный предмет и метод правового регулирования. В силу этого достаточно спорный характер носит признание земельного права самостоятельной отраслью права.

В собственно земельные отношения предлагается выделять отношения, связанные с отнесением земель к категориям, переводом их из одной категории в другую, охраной земель, ограничением оборотоспособности земельных участков, предоставлением из находящихся в государственной и муниципальной собственности земель для различных целей, ведением их мониторинга, землеустройством и государственным земельным кадастром, земельным контролем<sup>16</sup>. Эти отношения входят в предмет регулирования административного права и основаны на власти и подчинении граждан и юридических лиц государственным органам и органам местного самоуправления. В то же время земельные отношения регулируются гражданским, экологическим и уголовным законодательством. У всех этих отраслей есть своя специфика предмета и метода правового регулирования, земельное же законодательство лишь соединяет в себе те из них, которые регулируют исключительно отношения относительно специфического объекта недвижимого имущества — земли.

Всё вышеизложенное относится по большей части к земельным отношениям в целом. Институт вещных прав на землю регу-

---

<sup>16</sup> Грось Л.А. Указ. соч.

лируется более узким кругом источников права. Вещное право — подотрасль гражданского права, но, составляя сферу регулирования гражданского права, вещно-правовые отношения испытывают воздействие норм и других отраслей права. Это воздействие может выражаться, например, в форме защиты субъективных вещных прав, превентивного влияния на поведение субъектов (уголовное, административное право), в регулировании возможных распорядительных действий органов публично-правовых образований в отношении объектов вещных прав иных лиц. На взгляд автора, вещные права на землю — объект регулирования подотрасли гражданского права, нормы которой содержатся и в Гражданском, и в Земельном Кодексах Российской Федерации.

Таким образом нормы, регулирующих вещно-правовые отношения, можно разделить на устанавливающие основы регулирования отношений, в первую очередь ГК РФ, и специальные правила, закреплённые, например, в ЗК РФ. При этом необходимо учесть, что ни один федеральный закон, по отношению к другому, в силу ст. 76 Конституции РФ не обладает большей юридической силой, поскольку не определяется иерархия актов внутри одного их вида, в данном случае — федеральных законов<sup>17</sup>. Особенности применения норм законодательства к земельным отношениям следующие: ЗК РФ будет основным источником правового регулирования, а ГК РФ — субсидиарным, но только в случаях, предусмотренных в самом ГК РФ. ГК РФ и ЗК РФ носят определяющий характер при классификации источников на основные (ГК РФ и ЗК РФ) и дополнительные в целях регулирования земельных отношений и тесно связанных с ними (в том числе по оформлению возникновения и прекращения права собственности, ответственности землепользователя, например, УК РФ и КоАП РФ, Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»<sup>18</sup>, а также различные постановления Правительства РФ).

---

<sup>17</sup> См.: Определение Конституционного Суда РФ от 5.11.1999 г. № 182-О «По запросу Арбитражного суда г. Москвы о проверке конституционности пунктов 1 и 4 части четвертой статьи 20 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» // Вестник ВАС РФ. 2000. № 3.

<sup>18</sup> СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3594.

В соответствии со ст. 35 Конституции РФ государство гарантирует защиту прав граждан, в том числе и права собственности на земельные участки. В соответствии со ст. 36 Конституции РФ граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю. Также непосредственно распространяются на земельные отношения положения статей 9, 71 и 72 Конституции РФ. На все отношения, связанные с использованием земли, в том числе право собственности на земельные участки, так или иначе распространяются нормы гражданско-правового института права собственности и иных вещных прав на землю, составляющего отдельную главу Гражданского кодекса РФ. Однако, существует мнение, что земельные правоотношения регулируются ГК РФ лишь постольку, поскольку земельный участок неразрывно связан с находящимися на нем зданиями и сооружениями<sup>19</sup>. Нельзя согласиться с этой точкой зрения, так как основания возникновения и порядок осуществления права собственности на земельные участки в соответствии со ст. 2 ГК РФ составляют один из предметов регулирования гражданского законодательства.

Таким образом, формой выражения гражданско-правовых норм, несомненно, является гражданское законодательство РФ. ГК РФ определяет понятие и регламентирует оформление вещно-правовых отношений. Земельное законодательство в отношении права собственности на земельные участки определяет основы и особенности оборотоспособности земельных участков. Основания и порядок возникновения, изменения и прекращения права собственности на землю содержатся и в ГК РФ, и в ЗК РФ, а нормы, касающиеся ответственности собственников земельных участков содержатся даже в УК РФ и КоАП РФ.

Подводя итог проведенному анализу, можно с уверенностью утверждать, что имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, а также по совершению сделок с ними, регулируются гражданским законодательством, но, в случаях, предусмотренных законодательством, могут устанавливаться особенности применения к таким отношениям норм других отраслей законодательства.

---

<sup>19</sup> Комментарий к Гражданскому кодексу РФ, части второй (постатейный) / Под ред. О.Н. Садикова. М., 1998. (Автор главы — В.Н. Литовкин).

Автор считает, что более логичным и последовательным было бы такое правовое регулирование земельных отношений, при котором бы нормы гражданского права регулировали общие начала оборота земельных участков, как части имущественного, гражданско-правового оборота, а земельно-правовые нормы регулировали бы следующие публично-правовые институты:

— особенности оборота земельных участков в зависимости от категории и целевого назначения земельных участков;

— предельные размеры земельных участков, которые могут находиться в собственности физических и юридических лиц; данный вопрос может регулироваться правовыми актами субъектов РФ в зависимости от уровня обеспеченности субъекта РФ земельными ресурсами;

— особенности отнесения земельных участков к предусмотряемым Земельным Кодексом РФ категориям земель и перевода их из одной категории в другую, с учетом утвержденных материалов зонирования территорий;

— обеспечение целевого использования земельных участков (соблюдение и изменение вида разрешенного использования) и санкции за его несоблюдение; данный вопрос должен регулироваться совместно нормами земельного и градостроительного законодательства.

## МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ ЭПОХИ ЭЛЛИНИЗМА

С.И. Митина

кандидат исторических наук,  
доцент кафедры теории и истории государства и права  
Новгородский государственный университет

Проблема определения характера регулирования международных отношений античности в целом и эпохи эллинизма в частности является одной из наиболее дискутируемых в историко-правовой науке. Суть разногласий специалистов истории права, международного права и античной истории состоит в неспособности современной науки более или менее точно определить относительно допустимости оперирования понятием «международное право» в отношении той совокупности институтов регулирования, которые существовали в древности, и в частности в античный период.

Острота дискуссии определяется тем, что историко-правовая наука испытывает дефицит источников по вопросам эллинистического права, особенно в привычном для юристов виде систематизированных памятников.

Тем не менее, изучение регулирования международных отношений эпохи эллинизма заслуживает большего внимания в силу особой значимости этого этапа в развитии права как явления человеческой цивилизации и в плане его значительной роли в становлении современных институтов права.

Фраза, присутствующая в работе Ф. Эдкока и Д. Мосли, посвященной эллинистической дипломатии, как нельзя более точно отражает состояние научной дискуссии о возможном отсчете времени истории международного права и правомерности применения этого термина к регулированию межгосударственных отношений античности: «...мы бунтуем, посвящая детальное внимание тому, что могло бы быть, описано как международное право.» Авторы имеют в виду степень развития дипломатии, порядок ре-

гулирования статуса частных лиц, являющихся участниками межгосударственных отношений, право иностранцев во время войн и прочие аспекты межгосударственной жизни, имеющие подтверждение в сохранившихся до наших дней свидетельствах, доступных для научного исследования. Сравнивая античную эпоху с миром средневековых городов и государств, Ф. Эдкок и Д. Мосли подчеркивают, что в оба периода налицо был развитый смысл религиозных идеалов, моральных установок, но не было общепризнанного «тела» международного права, к которому можно было бы обращаться, и которое было бы способно бросить вызов неповиновению или искажению его норм<sup>1</sup>.

Дипломатия не рассматривалась как отдельная функция правительств, помимо других вытекающая из потребностей войны и финансов. Она представляла собой лишь аспект политической деятельности, который наряду с другими развивал знания, искусство убеждения. Поэтому дипломатия и не стала предметом специальных трактатов, ей посвященных. Руководства, касавшиеся военного и финансового управления, но не дипломатии, стали постоянно появляться, начиная с IV в. до н.э. Надо учитывать, что для большего числа историков Греции и Рима их труды по существу являлись литературным упражнением, поэтому нельзя ожидать от них детального изложения «технических» особенностей дипломатии. И, тем не менее, именно подробный анализ сведений, содержащихся в трудах античных авторов, дает основания для серьезных выводов об исторической природе корней и характере дальнейшего эволюционирования важнейших правовых институтов, в последующем ставших основой современного международного права.

Особое внимание в связи с этим привлекают труды Арриана, Курция Руфа, Полибия, Тита Ливия, Аппиана, Юстина (Помпея Трога), Диодора Сицилийского, Плутарха, поскольку их сохранность позволяет довольно подробно восстанавливать наиболее интересные с точки зрения научного познания моменты истории эллинистического общества.

Наиболее важное место среди перечисленных источников по праву занимает греческий историк и дипломат Полибий из Мега-

---

<sup>1</sup> *Adcock F., Mosley D.J. Diplomacy in ancient Greece. L., 1975. P. 120.*

лополя. Его фундаментальный труд «Всеобщая история» имеет неопределимое значение для специалистов, интересующихся вопросами политической истории, культуры и права эллинизма. П. Левек указывает, что Полибий совершил настоящую революцию в историографии: он требовал различать поводы и истинные причины войн, какими являются, прежде всего, деятельность сильных личностей, а также характер государственных учреждений и нравов<sup>2</sup>.

Очевидна склонность автора больше уделять внимания дипломатической стороне описываемых событий, не акцентируя излишне внимание на военных мероприятиях. Это делает исторический труд Полибия незаменимым исследованием по истории права.

Несмотря на просматриваемые у Полибия откровенно про-римские настроения, он довольно объективно оценивает уровень правовой и дипломатической культуры римлян на начальном этапе их восточной политики, подчеркивает их неопытность и неуклюжесть в дипломатическом этикете.

Во II-ой книге описывается воссоздание Ахейского союза, и взаимоотношения его с Македонией. IV книга содержит подробные описания участия македонских царей в работе ахейского союзного собрания и процедура голосования за постановление, содержащее перечисление причин для начала войны (Polyb. IV. 25. 6-8). Интерес представляют приводимые рассуждения македонского царя Филиппа V о допустимых способах восстановления порядка внутри отдельного государства и на общесоюзном уровне (Polyb. IV. 24. 4-6). Здесь же встречаются сведения о пиратах, причем акцентируется внимание на их сотрудничестве с этолянами. Последний автор вообще рисует в своем труде как нарушителей общепризнанных прав народов.

Весьма насыщенной по содержанию фактов в той или иной мере имеющих правовое значение является V книга. Излагая события очередной войны Селевкидов с Птолеями за Келесирию, Полибий приводит и сам же анализирует немало фактов, касающихся особенностей, приемов и общей направленности дипломатии эллинистических государств, например, третейского посредничества при ведении переговоров.

---

<sup>2</sup> Левек П. Эллинистический мир. М., 1989. С. 106.

Особого внимания заслуживают также книги с XVI по XXI. Острое соперничество ведущих эллинистических государств Сирии и Македонии, их борьба за «наследство» ослабевших Птолемеев, появление на политической карте Восточного Средиземноморья Рима, последовавшие за этим войны последнего с Селевкидами и Антигонидами, дают обширный материал для выявления закономерностей трансформации правовой практики международного общения. Именно здесь ярче всего обозначены такие понятия как «право копья», «законы войны», и рассказывается о том, как Рим начинает выступать в роли мирового арбитра. Таким образом, именно Полибий является наиболее приближенным к исторической эпохе и насыщенным по содержанию источником.

Что касается «Римской истории от основания города» Тита Ливия, здесь мы имеем подробное освещение тех сторон внешней политики эллинистических государств, которые в той или иной мере имели отношение к интересам Рима в регионе Восточного Средиземноморья. Дипломатическая сторона происходящего, в основном передаваемая Ливием по Полибию, как бы оттеняет военные свершения римских полководцев и легионов. Но в том то и ценность данного источника, что он освещает суть тех же самых дипломатических акций, что и Полибий, но уже сугубо с позиций римской государственности и правовой мысли.

«Сирийские дела» Аппиана дают важный материал для изучения отдельных институтов эллинистического «права войны» и его эволюции под влиянием Рима. Наличие в «Сирийских делах» подробной версии заключения Апамейского договора и других примеров дипломатической практики позволяет провести сравнение этих сведений и их оценки с аналогичными в трудах Полибия и Ливия.

Существенный интерес для исследования отдельных аспектов внешней политики восточно-средиземноморских держав представляет «Эпитома сочинения Помпея Трога» Юстина. Юстин является единственным автором, рассказывающим о войне коалиции греческих государств с Антигоном<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Хабихт Х. Афины. История города в эллинистическую эпоху. М., 1999. С. 131.



«Сравнительные жизнеописания» Плутарха позволяют пополнить знания политической истории и, в определенной степени, идеологии античного общества благодаря анализу биографий Эвмена, Деметрия Полиоркета, Пирра, Филопемена, Фламинина, Помпея. Жизнеописание последнего дает прекрасный материал для иллюстрации борьбы римлян с пиратством, которая фактически приняла форму настоящей войны. В рассказе о Фламинине излагается история войн Рима с Македонией и Сирией. При этом описываются процедуры заключения мира, некоторые тонкости общения с греческими союзниками и пресловутое «провозглашение свободы Греции» на Истмийских играх. Тит Фламинин у Плутарха выступает олицетворением закона и порядка, пришедшего на греческую землю благодаря Риму.

Довольно узкая, но важная для понимания политики Антиоха III в отношении вновь завоеванных территорий проблема может найти фактическое подкрепление в «Иудейских древностях» Иосифа Флавия. Автор воспроизводит последовательность распространения римской юрисдикции на бывших вассальных территориях Селевкидов.

Определенный интерес в качестве источника представляет «Бревиарий от основания города» Евтропия. Этот римский историк IV века в четвертой книге бревиария дает сжатый, но довольно насыщенный фактами обзор войн Рима против Филиппа V Македонского и его сына Персея, Антиоха III Сирийского и условий заключения мирных договоров. Евтропий упоминает и о знаменитом завещании Аттала Пергамского, сделавшем своим наследником народ Рима, и о подобном же акте Никомеда Вифинского.

Книги Географии Страбона также восполняют пробелы в сведениях, касающихся обозначенной темы. В XIV книге рассказывается о пиратстве и попытках эллинистических правителей борьбы с ним.

Работа с перечисленными источниками наталкивает на вывод, что эллинизм завоевал Восток не только посредством армий Македонии и Греции, но и их государственно-правовых учреждений. Таким образом, это история двойного завоевания<sup>4</sup>. Задача современной научной критики состоит в том, чтобы собрать сохранив-

---

<sup>4</sup> *Jorguet P. Alexander the Great and the Hellenistic World. Chicago, 1985. P. 392.*

шиеся лишь во фрагментах свидетельства древних историков и попытаться восстановить на их основе последовательность событий, используя каждый признак, каждый элемент научного знания. Активное приобщение этих источников к числу историко-правовых способно значительно обогатить современные представления об эллинистическом праве.

Сложно дать оценку обществу, сочетавшему в себе одновременно демократические, олигархические и монархические начала, постоянно экспериментировавшему с формами государственного устройства, пытавшемуся совместить идеологии космополитизма и крайнего индивидуализма. Во многом причиной этих затруднений является само современное мышление, неспособное выйти за рамки четких стереотипов, сложившихся в силу доктринальности многих общественно-политических наук. Современный человек намного более скован институционализацией всех сфер общественной жизни, чем древний грек или македонянин. Поэтому любой ученый сразу старается «впихнуть» то или иное историческое явление в рамки известного ему современного института. А если это не удастся, то вся исследуемая историческая ситуация объявляется не несущей никакой ценной информации. В результате вычеркиваются из научного познания целые периоды и даже эпохи формирования общественно-политических и правовых институтов. Соответственно их происхождение относят к более позднему времени, что облегчает сам процесс исследования и делает его, как может показаться, более достоверным.

На самом деле, как бы не был сложен процесс познания, изучения определенной эпохи, его нельзя подменять дилетантским отрицанием её значимости для становления современного права.

И.Е. Суриков характеризует в целом греческое право как «ускользающий феномен» человеческой цивилизации. В этом определении как нельзя более точно отразилось состояние современного научного знания о данной ступени в развитии европейского права. Автор справедливо видит причину этого «ускользания» в недостатке систематизированных источников и отсутствии у современных исследователей четкого представления о специфике данной ветви античного права и его влияния на становление и развитие римского права. Суть этой специфики в «глобализме» древнегре-

ческого правосознания. И.Е. Суриков обращает внимание, что греческие представления о праве связаны, прежде всего, с понятием *δικη*, олицетворяющим принцип упорядоченности, регулярности, баланса. Любое отклонение от *δικη* чревато подрывом мировой гармонии, угрожает не только непосредственно пострадавшим индивидам, но и всему обществу.<sup>5</sup> Исходя из такого положения, следует признать, что в основе греческих представлений о регулировании отношений между народами опять же должен лежать принцип соблюдения баланса, паритета сил. На основе данного принципа, с глубокой древности формировалась обычная практика взаимоотношений общин, полисов, а затем и монархий. Глобализм древнегреческого правосознания, о котором говорит И.Е. Суриков, стал одной из наиболее важных предпосылок формирования общей для всего региона базы регулирования международных отношений, тем более, что население Греческого мира, несмотря на свою политическую разобщенность, всегда осознавало свое этническое единство. Итак, национальное единство, помноженное на общность правосознания — вот что способствовало складыванию системы эллинистических государств, опиравшихся в своей международной практике на не формализованный, но реально осознаваемый принцип паритета сил.

Серьезно повлияло на совершенствование регуляторов международных отношений то, что эпоха эллинизма стала периодом неограниченной подвижности населения всех регионов, охваченных объединяющими их политическими и экономическими процессами. Г. Бенгтсон подчеркивает, что, несмотря на многие войны у людей была возможность передвигаться без ограничений в пределах бывшей империи Александра<sup>6</sup>. Важно, что это касалось частных лиц, купцов, финансистов, интеллигенции, наемников. Люди оказались втянутыми в процесс созидания нового общества, требовавшей более активной мобильности населения, чем это было раньше. Соответственно требовались новые или усовершенствованные

---

<sup>5</sup> Суриков И.Е. Проблемы раннего афинского законодательства. М., 2004. С. 14.

<sup>6</sup> Bengtson H. Die Diadochen: Die Nachfolger Alexanders (323-281 v. Chr.). Munchen, 1987. S. 82.

ванные регуляторы, определявшие их правовой статус вне пределов родной общины или государства. Таковыми стали серьезно изменившиеся в эллинистическую эпоху институты исополитии, проксении, асиилии и другие. Все они в той или иной мере были направлены на защиту прав индивидуума и несли как публично, так и частнопрововой характер.

Таким образом, ситуация, которая привела к становлению новых политических институтов, каковым, прежде всего, была монархия эллинистического типа, породила и совершенно новую систему международных отношений в Восточном Средиземноморье, что, в свою очередь, требовало правового оформления, закрепления и гарантий. Поэтому вполне логичным было бы признать закономерность существования особого этапа в истории развития права, каковым должно было бы являться право эллинистическое, отвечавшее этим задачам.

Между тем в современной исследовательской литературе, как уже отмечалось, идет активная полемика по поводу возможности применения определения «международное право» к той совокупности институтов регулирования, которые существовали в древности, и, в частности, в античный период.

Часть авторов исходит из того, что само понятие международного права в культуре эллинистической эпохи так и не сложилось.<sup>7</sup> Однако это еще не дает основания для отрицания правового регулирования международных отношений эллинизма как явления конкретного и самостоятельного. Недаром В. Тарн относит становление (зачатки) современного международного права к стоицизму (III в. до н.э.).<sup>8</sup> М.Ш. Пацация на основе своих исследований вообще приходит к выводу, что «...черту, от которой можно вести речь о международном праве как особом социально-правовом феномене, следует отнести, как максимум, к периоду IV-V тысячелетий, а как минимум, к периоду II тысячелетия, когда в первичных очагах цивилизации, государственности и межгосударственных отношений стали формироваться формально-определенные, обяза-

---

<sup>7</sup> Жигунин В.Д. Международные отношения эллинистических государств 280-220 гг. до н.э. Казань, 1980. С. 56.

<sup>8</sup> Тарн В. Эллинистическая цивилизация. М., 1949. С. 90.

тельные договорные нормы, регулирующие отношения соответствующих субъектов<sup>9</sup>.

Кроме того, сам факт наличия и развития специальных правил в практике международных отношений полностью признается в современной научной литературе<sup>10</sup>. Л. Ротермель, анализируя работы западногерманских историков, замечает, что, хотя говорить о существовании сложившейся более или менее устойчивой системы международного правового порядка в данный период вряд ли возможно, это не исключает выработки определенных норм и правил в межгосударственных отношениях<sup>11</sup>.

К сожалению, в отечественной науке пока ещё не сложилось традиции методичного изучения права Древней Греции, как это имеет место в отношении римского права. В основном его отдельные институты являются предметом исследования историков, интересующихся особенностями правовой культуры античного общества. И здесь отечественная наука идет по стопам зарубежных научных школ, преимущество которых в доступности систематизированного эпиграфического материала. Именно его наличие обеспечивает самостоятельность исследований, обоснованность выдвигаемых концепций. Всю имеющуюся на данный момент научную литературу, способную хоть в какой то мере пролить свет на проблемы правового регулирования эллинистических международных отношений, можно условно разбить на три группы: обобщающие фундаментальные труды античников, специализированные исследования, также принадлежащие историкам и посвященные отдельным общественным институтам, государствам или событиям, и, наконец, работы ученых-правоведов, в той или иной степени касающиеся предмета нашего исследования. Сразу оговоримся, что к последней категории следует, прежде всего, относить

---

<sup>9</sup> Пацяция М.Ш. К вопросу о происхождении международного права // Ежегодник истории права и правоведения. Вып. 1. М., 2000. С. 65.

<sup>10</sup> Бокцианин А.Г. История международных отношений и дипломатия в древнем мире. М., 1945. С. 48; Adcock F., Mosley D.J. Op. cit.

<sup>11</sup> Ротермель Л.Р. Проблемы межгосударственных отношений в восточном Средиземноморье в эпоху эллинизма в работах западногерманских историков 1960-1970-х гг. // Античный вестник: Сб. научных трудов./ Под ред. А.А. Елагиной. Вып. VI. Омск, 2002. С.38.

общие работы по международному праву, в частности, по истории дипломатии<sup>12</sup>. Однако надо иметь в виду, что в них дается лишь обзорное освещение древних правовых институтов. Так, например, освещение характера межполисных отношений в основном укладывается в рамки работ, посвященных в целом истории греческого права, либо в труды, отражающие представления о «свободе» в различных областях идеологии или исследующие конкретные исторические события. В.М. Исаева в связи с этим конкретным вопросом выделяет два типа исследований, которые соответствуют двум видам интерпретации межполисного права — общему, абстрактному подходу, основанному на изучении правовых институтов, и локальному, дающему юридическую характеристику конкретных фактов. Автор указывает на важность и целесообразность соединения этих видов и отслеживания политических и правовых изменений терминов и их соотношений в зависимости от отдельных политических событий или их совокупности.<sup>13</sup> Однако и эти попытки в основном касаются политики полисов классического периода или самого начального этапа становления эллинистической системы, когда полисы находились лишь на стадии включения в новую для них схему межгосударственных отношений.

В определенной степени эти недостатки компенсируются работами некоторых современных исследователей. К таковым следует отнести монографии Ф. Эдкока и Д. Мосли «Дипломатия в древней Греции», А.Г. Бокщанина «История международных отношений и дипломатия в древнем мире», В.Д. Жигунина «Международные отношения эллинистических государств в 280-220 гг. до н.э.», В.И. Кащеева «Эллинистический мир и Рим: Война, мир и дипломатия в 220-146 годах до н.э.»<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> История дипломатии / Под ред. В.А. Зорина и др. Т.1. М., 1959; *Мартенс Ф.Ф.* Современное международное право цивилизованных народов. Т.1. М., 1996.

<sup>13</sup> *Исаева В.И.* Принципы межполисных отношений конца V — середины IV в. до н.э. / Под ред. Е.С. Голубцовой, Л.П. Маринович, А.И. Павловской, Э.Д. Фролова. Т. 2. М., 1983. С. 78.

<sup>14</sup> *Adcock F., Mosley D.J.* Op. cit.; *Бокщанин А.Г.* Указ. соч.; *Жигунин В.Д.* Указ. соч.; *Кащеев В.И.* Эллинистический мир и Рим: Война, мир и дипломатия в 220-146 годах до н.э.». М., 1993.

Все перечисленные авторы не ставят своей прямой задачей освещение именно правовых аспектов жизни эллинистического общества. Однако, взяв к рассмотрению фундаментальные вопросы становления, развития и функционирования эллинистической системы, они, так или иначе, касаются роли правовых институтов в этих процессах. В частности, анализируют сущность и особенности эллинистической монархии, её роль в формировании совершенно нового общественного организма, сочетающего в себе признаки античной и восточной культур, отличающегося весьма высокими темпами развития. Кроме того, особенностью большинства работ и, соответственно, стиля авторов является свободное оперирование правовой терминологией и понятием «международное право» в приложении к регулированию межгосударственных отношений исследуемой эпохи. Это отличает большинство названных работ от исследований многих отечественных авторов, предпочитающих искать другие, более аморфные формы выражения юридического содержания описываемых явлений и институтов. Между тем, именно опора на юридические понятия, не претендующие, правда, на соотнесение с современными аналогами, позволяет более точно выражать суть описываемых явлений и закономерностей их развития. Подобный подход прослеживается и в обобщающих монографиях. Х.-Ю. Герке в монографии «История эллинизма», характеризуя суть мирных договоров эллинистических государств с Римом, опирается на понятие «международно-правовых представлений римлян»<sup>15</sup>.

А. Хойсс в работе «Государства и властители эллинизма» касается правовых аспектов взаимоотношений эллинистических монархий между собой и с греческими полисами. Заслуживает внимание стремление А. Хойсса проследить преемственность в развитии правовой традиции межгосударственного общения от времен господства в этой практике классического полиса до периода преобладания эллинистической монархии<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> *Gehrke H.-J. Geschichte des Hellenismus. Munchen, 1990. S. 206-207.*

<sup>16</sup> *Heuss A. Stadt und Herrscher des Hellenismus // Klio. Beiheft 39. Leipzig, 1937.*

И А. Хойс и Р.М. Бертольд, и другие исследователи уделяют достаточно пристальное внимание в своих работах эксплуатации эллинистическими монархами привычных для эллинов правовых категорий «свободы», «автономии». Р.М. Бертольд в работе «Родос в эпоху эллинизма» на примере Эвмена Пергамского характеризует тактику оперирования этими понятиями в качестве рычагов для «выдавливания» из Европы своего политического оппонента Антиоха III<sup>17</sup>.

Целый массив исследовательской литературы посвящен взаимоотношениям эллинистических государств с Римом, и вообще политике Рима в Восточном Средиземноморье. Как известно, с появлением Рима на Востоке связан один из самых драматичных моментов не только эллинистической, но вообще античной истории. Э. Бэдиан, анализируя тактику Рима в регионе, называет её не иначе как империалистической, что, однако, не означало прямой аннексии<sup>18</sup>. Данная точка зрения не является неоспоримой. Е. Груэн критикует показной филлелинизм римских легатов, не способный прикрыть подлинных целей римской мировой политики. Ему вторят Ф.Г. Майер и Р.М. Бертольд<sup>19</sup>.

Как видим, в той или иной степени исторические исследования дают возможность выявить определенные закономерности практики регулирования межгосударственных отношений в эллинистическом мире. К сожалению, недостаток специальной юридической литературы не позволяет кардинальным образом устранить главный пробел подобных исследований: отсутствие четкой характеристики и систематизации существовавших в то время специальных юридических институтов. В соответствии с требованиями исторической методологии дается трактовка греческих и латинских терминов, но отсутствует конкретная характеристика их содержания. Это вполне объяснимо с точки зрения исторической

---

<sup>17</sup> *Berthold R.M.* Rhodes in the Hellenistic Age. Ithaca; London, 1984. P. 150.

<sup>18</sup> *Badian E.* Romischer Imperialismus in der Späten Republik. Stuttgart, 1980; *Badian E.* Studies in Greek and Roman history. Oxford, 1964.

<sup>19</sup> *Gruen E.* The Hellenistic world and the coming of Rome. Berkeley ets. 1984. Vol. I. P. 311; *Berthold R.M.* Op. cit. P. 177; *Maier F.G.* Neque quies gentium sine armis: Krieg und Gesellschaft im Altertum. Opladen, 1987. S. 21.



обусловленности: сами институты еще находились в процессе формирования и единые подходы к их определению не всегда успевали сложиться именно в данный исторический период. Однако заметим, что эпоха ярко выраженного практицизма ценила не столько классификационные определения, сколько действенность правовых механизмов. И задача их научной характеристики и систематизации лежит уже на современной науке истории права. Именно в её рамках исторические факты путем анализа и обобщений преобразуются в доказательную базу присутствия и функционирования конкретных правовых институтов, ведь многие из них первоначально возникли как политические и даже идеологические. Например, реализация на практике панэллинской идеи вызвала к жизни своеобразный прецедент, выразившийся в развитии на эллинской почве абсолютизма<sup>20</sup>.

Нарушение старой схемы государственных форм вело к трансформации практики межгосударственных отношений. Как справедливо отмечает В.Д. Жигунин, политика в эллинистическую эпоху персонифицируется<sup>21</sup>.

Следует иметь в виду, что персонификация политики не означала отказа от уже сложившихся реалий в международной правовой практике. И привлечение восточного опыта в данной ситуации выглядело как поиск вариантов взаимного вживления старых устойчивых правовых форм и новой системы международного общения. Теперь на первый план выходит необходимость легитимизации такого средства внешней политики, как война. За три века существования эллинистической системы она превратилась чуть ли не в привычный способ существования государств. Особое значение войны в жизни эллинистического общества, изначально послужившей орудием его создания, выразилось в появлении понятия «права копья».

В свою очередь, этот фактор привел к крайней подвижности границ и общей нестабильности политической карты эллинистического мира на всем временном протяжении его существования. В

---

<sup>20</sup> Philip of Macedon / Ed. by M.B. Hatzopoulos, L.D. Loukopoulos. Athens, 1980. P. 136.

<sup>21</sup> Жигунин В.Д. Указ. соч. С. 28.

то же время, поскольку большинство войн велось в пределах самой эллинистической системы, стала очевидной необходимостью скорректировать правила их ведения (см.: Polyb. II, 58; XIII, 3, 4-9; XXIII, 15). Именно с этим А.Г. Бокшанин связывает установление в эпоху эллинизма нечто вроде международного права. Международные обычаи становятся законами для всех эллинов. Например, ограничения в применении некоторых видов оружия, определение статуса завоеванных территорий, некоторая гуманизация отношения к побежденным, использование посредничества и третейских судов, следование правилам ведения войн и заключения договоров<sup>22</sup>, — все это было следствием осознания своего единства всем эллинистическим обществом, что выделяло его по отношению к враждебному варварскому окружению. Но наиболее, на наш взгляд, наглядным результатом сложных политико-правовых изменений являлись новые подходы к заключению международных договоров. Международные договоры, как справедливо замечает М.Ш. Пацация, являются одним из существеннейших проявлений международного права.<sup>23</sup>

Как видим, проблема выявления правового характера институтов регулирования международных отношений древности весьма актуальна и представляет интерес для широкого круга исследователей. Лишь комплексный подход к ее изучению, предусматривающий опору на привычные до сих пор лишь для историков-античников источники и на методологию правовой науки может обеспечить воспроизведение объективной картины становления и развития зачатков международного права.

---

<sup>22</sup> Бокшанин А.Г. Указ. соч. С. 50.

<sup>23</sup> Пацация М.Ш. Указ. соч. С. 61.

**ВЫРАЖЕНИЕ ЦИВИЛИСТИЧЕСКОЙ ДОКТРИНОЙ  
ГЕРМАНИИ И ФРАНЦИИ ПРИСУЩИХ КОНТИНЕНТАЛЬНОЙ  
СИСТЕМЕ ПРАВА ВЗГЛЯДОВ НА ОСНОВАНИЯ И УСЛОВИЯ  
ДОГОВОРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ.  
ДОКТРИНА «CULPA IN CONTRAHENDO»**

**С.П. Посохов**

кандидат юридических наук, ст. преподаватель  
кафедра гражданского и трудового права РУДН

В праве стран континентальной Европы традиционным основанием привлечения к гражданской ответственности является нарушение договора, а комплексом условий, применения мер ответственности к нарушителю договора: причиненный ущерб (убытки), причинная связь и вина должника. Так, один из авторов учебника по германскому гражданскому праву пишет: «анализ состава правопритязательной нормы, с которой закон связывает наступление правового последствия в виде возложения на лицо ответственности, состоит из анализа объективного состава, противоправности и субъективного состава. При анализе объективного состава проверяется, может ли определенное действие оценено с позиции закона как неправомерное... На втором этапе анализа проверяется, является ли неправомерное действие противоправным. При анализе субъективного состава выяснению подлежит вопрос, может ли действие, отвечающее соответствующему объективному составу правопритязательной нормы и являющееся противоправным, быть поставлено в вину, совершившему его лицу»<sup>1</sup>. Таким образом, условия правопритязательной нормы, устанавливающие ответственность принято делить на «объективный» и «субъективный» составы. В первом случае речь идет о наличии нарушения обязанности (Pflichtverletzung), во втором — о том, возлагается ли на должника ответственность за такое нарушение. Общим правовым основани-

---

<sup>1</sup> Шанн Я. Основы гражданского права Германии. М., 1996. С. 109.

ем ответственности должника служит §280 ГГУ, который сформулирован следующим образом: «в случае нарушения должником обязанности, вытекающей из обязательства, кредитор может потребовать возмещения причиненных этим убытков. Это положение не применяется, если должник не должен нести ответственность за нарушение». Таким образом, в первом предложении указанной нормы установлена объективная предпосылка ответственности — нарушение обязанности, во втором указана субъективная предпосылка ответственности, детальное регулирование которой содержится в §276 ГГУ, в соответствии с которым «должник отвечает за умысел и неосторожность, если более строгая или мягкая ответственность прямо не установлена либо не вытекает из иного содержания обязательства, в особенности из предоставления гарантии или из риска приобретения определенного предмета».

В отличие от немецкой правовой доктрины во Франции традиционно выделяются не четыре, а три условия наступления гражданской ответственности: вина, вред и причинная связь<sup>2</sup>. Дело в том, что в понятии «договорная вина» (*la faute contractuelle*) по сути, объединяются объективные и субъективные элементы. Это вытекает из определения вины как «противоправного действия, которое может быть вменено тому, кто его произвел»<sup>3</sup>. Вместе с тем в современной французской литературе предлагается отказаться от смешения понятия «нарушение договора» и «вина», т.е. освободить понятие «нарушение договора» от субъективных элементов<sup>4</sup>.

*а) Нарушение договора как основание гражданско-правовой ответственности*

В современном праве стран континентальной Европы прослеживается тенденция устанавливать регулирование последствий неисполнения обязательств, исходя из многоаспектности содержа-

---

<sup>2</sup> *Mazeaud H., Mazeaud G., Chabas F. Leçons de droit civil. Obligations. Théorie générale.* Paris, 1998. P. 412.

<sup>3</sup> *Mazeaud H., Mazeaud G., Chabas F. Op. cit.* P. 450.

<sup>4</sup> *Aubry H. L'influence du droit communautaire sur le droit français des contrats/ Presses Universitaires d'Aix-Marseille. Faculté de droit et de science politique.* P., 2002. P. 401.

тельного значения понятия «неисполнение», включающего просрочку исполнения, полное, частичное неисполнение и пр.

Так, в соответствии с новой редакцией книги второй Германского гражданского уложения, вступившей в силу в 2002 г., определение понятия нарушения обязательства включает: невозможность исполнения, просрочку исполнения, позитивное нарушение, отпадение оснований сделки, а также нарушение обязательств, возникающих из преддоговорных отношений (*culpa in contrahendo*).

*Невозможность исполнения.* Основной принцип, лежащей в основе доктрины «невозможности исполнения» заключается в том, что «договор всегда и при всех обстоятельствах ничтожен, если выяснится, что уже при заключении такого договора исполнение обязательств его участниками было невозможно (*impossibilium nulla obligatio*)»<sup>5</sup>.

Немецкая цивилистическая доктрина различает несколько разновидностей «невозможности». Первая «объективная невозможность» — подлинные препятствия к исполнению, при наличии которых обязательство не может быть исполнено никем; вторая — «субъективная невозможность» — когда обязательства не могут быть исполнены должником. Господствующая доктрина и судебная практика исходят из того, что должник с момента заключения договора автоматически считается взявшим на себя гарантии своей способности исполнить договор (*garantie für seine leistungsvorgaben übernehmen*), даже если выполнить его он не в состоянии. И независимо от своей вины он обязан поэтому возместить другой договаривающейся стороне ущерб в связи с невыполнением договора, при условии, разумеется, что уже в момент заключения договора он объективно был не в состоянии выполнить его.

Обстоятельства, делающие исполнение договора изначально невозможным в момент заключения договора, ГГУ отличает от последующих (*nachtraglichen*), возникших позднее. При «последующей невозможности» исполнения договора вопрос состоит не в том, как это имеет место при «изначальной невозможности»,

---

<sup>5</sup> Цваргейт К., Кетц Х. Введение в сравнительное правоведение в сфере частного права. М., 2000. Т.2. С. 221.

чтобы определить носит ли она объективный характер, то есть исполнение договора невозможно в принципе, или субъективный характер, когда данный конкретный должник не может исполнить договор. Решающую роль в этом случае играет выявление лица, по чьей вине возникли препятствия для исполнения договора. Если это должник, он обязан возместить убытки (§280, §325 ГГУ). Если же, наоборот, действия кредитора препятствуют исполнению договора, то должник освобождается от ответственности и при известных обстоятельствах может потребовать освобождения от взятых в отношении него обязательств (§275, §324 ГГУ). Если обстоятельства, препятствующие исполнению договора, возникли помимо участников договора, в этом случае стороны освобождаются от ответственности (§275, §323 ГГУ). Во всех этих случаях действует общее правило, в основе которого лежит принцип *«pacta sunt servanda»*: неисправный должник несет ответственность до тех пор, пока не докажет, что его действия явились причиной, препятствующей исполнению договора.

Сторона признается ответственной за возникновение препятствий исполнению договора, в действиях которой отсутствует общепринятая для делового оборота степень разумной осмотрительности (§276, §278 ГГУ). Если, например, проданная картина будет испорчена при отправке нерадивым сотрудником художественной галереи, покупатель вправе потребовать у галереи возмещения ущерба в связи с неисполнением договора, если не докажет, что в ее действиях не было небрежности. Если такое доказательство последует, обе стороны освобождаются от ответственности.

*Просрочка исполнения.* По общему правилу, установленному §286 ГГУ, должник к которому кредитор имеет осуществимое требование об исполнении обязательства, считается просрочившим тогда, когда он не предоставляет исполнение, несмотря на наступление срока исполнения и предупреждение со стороны кредитора. Кроме того, просрочка может быть вызвана только теми обстоятельствами, за которые должник несет ответственность.

При наступлении задержки исполнения возникает вопрос: при каких обстоятельствах кредитор может потребовать возмещения ущерба, причиненного просрочкой, а при каких расторгнуть договор и отказаться от принятия исполненных с опозданием обязательств?

В немецком праве иск о возмещении ущерба из-за несоблюдения договорных сроков может иметь место только при соблюдении определенных условий. Одно из таких условий — предварительное предупреждение кредитором должника о просрочке после наступления сроков платежа. И именно это предупреждение служит обоснованием для признания просрочки наступившей, если только должник не сможет доказать, что просрочка в выполнении договора произошла в силу обстоятельств, за которые он в соответствии с вышеизложенными правилами не должен нести ответственности (§286 ГГУ).

Просрочка считается наступившей без предварительного предупреждения, если в договоре определены прямо или косвенно календарные сроки его выполнения («*dies interpellat pro homine*» — «время предупреждает вместо человека») (п. 2 §286 ГГУ). Судебная практика также следует этому правилу, если из толкования договора следует, что сроки исполнения договора имеют решающее значение<sup>6</sup>.

С наступлением просрочки у кредитора возникает право требования возмещения причиненного ею ущерба, что, однако, не освобождает его в принципе от обязанности принять просроченное исполнение договора. Он может отказаться от договора или потребовать возмещения убытков в связи с его невыполнением лишь в том случае, если, во-первых, будут просрочены установленные им неисправному должнику разумные дополнительные сроки для исполнения договора и, во-вторых, он заявит должнику, что не примет договор к исполнению по истечении установленных им сроков (§323 ГГУ). Предупреждение и установление дополнительных сроков могут быть сделаны одновременно. Слишком короткий дополнительный срок заменяется на разумный. Дополнительный срок не обязателен, если кредитор не заинтересован в исполнении договора после истечения установленных в нем сроков, как, например, при поставках сезонных товаров (п. 2 §323 ГГУ). И наконец, ни предупреждения, ни установления дополнительных сроков не требуется в случае так называемых «делок на срок» (*Fixgeschäft*), то есть когда сторонами согласован определенный срок

---

<sup>6</sup> Цваргейт К., Кетц Х. Указ. соч. С. 227.

исполнения договора и судья может на основании изучения его текста или обстоятельств прийти к выводу, что, согласно воле сторон, сделка должна «стоять или упасть» (stehen oder fallen) в зависимости от соблюдения или нарушения согласованных сроков. Если заключаемая на срок сделка является коммерческой для любой из сторон, то в случае нарушения установленных сроков ее исполнения ненарушившая сторона может потребовать ее расторжения или, если контрагент виновен в просрочке, возмещения ущерба. Однако она не может требовать в судебном порядке исполнения договора, за исключением случаев, когда после истечения установленных в нем сроков она прямо продолжает настаивать на его исполнении.

Необходимо отметить, что §323 ГГУ наделяет кредитора правом требования только в том случае, если просрочка касается исполнения основного договорного обязательства должника. Так, например, в договоре купли-продажи обязательство продавца поставить товар считается основным. И потому, если покупатель промедлит с приемкой проданного ему товара, то продавец может потребовать возмещения ущерба только в связи с просрочкой, но не может отказаться от договора после истечения установленного им в соответствии с §326 ГГУ дополнительного срока, равно как и потребовать возмещения убытков за его невыполнение. Иначе обстоит дело, когда продавец крайне заинтересован в своевременном выполнении покупателем договорных обязательств, например, при продаже серийных товаров, когда промедление покупателя может привести к нехватке свободных складских помещений у продавца. Даже если продавец уже поставил товар, его основное обязательство считается невыполненным до тех пор, пока покупатель не получит сопроводительную документацию.

Если должник еще до истечения указанного в договоре срока исполнения своих обязательств четко и ясно известил кредитора о том, что не намерен исполнять договор, то другой партнер может немедленно, также до истечения договорных сроков, воспользоваться своим правом требования согласно §323 ГГУ. При этом нет необходимости ни посылать должнику предупреждение, ни устанавливать дополнительные сроки исполнения. Судебная практика и доктрина поддерживают точку зрения, согласно которой отказ



должника выполнить договор представляет собой «положительное нарушение договора», что, в свою очередь, при определенных условиях служит основанием для возникновения права требования о возмещении ущерба или для расторжения договора.

*Позитивное нарушение договора (Positive forderungsverletzung)*. Институт позитивного нарушения договора используется в двух случаях.

Во-первых, в случаях ненадлежащего исполнения обязательств, когда данные отношения законодательно неурегулированы, например, возмещение косвенных убытков, вызванных наступившими последствиями недостаточного исполнения по договору купли-продажи, возмездного оказания услуг, договору поручения и пр.

Во-вторых, институт позитивного нарушения договора обеспечивает возмещение убытков в случае нарушения дополнительных обязательств, исходя из того, что из договора следует не только обязанность каждой из сторон произвести основное исполнение; им также надлежит в определенном объеме указать контрагенту на вероятные риски, дать соответствующие рекомендации и предостеречь его от возможных убытков.

*Отпадение оснований сделки.* Формула отпадение оснований сделки применяется при условии, что стороны не только согласовали взаимные обязательства, но и сумели отразить в соглашении определенные экономические цели, которые они связывают с заключением договора. Если указанные цели не достигаются или достигаются частично в силу изменения обстоятельств после заключения договора, то в этом случае невозможно требовать у одной из сторон твердо придерживаться обязательств. В такой ситуации и применяется формула отпадения оснований сделки.

Согласно §313 ГГУ требование об изменении или расторжении договора может быть предъявлено в случаях, когда после заключения договора произошло существенное изменение обстоятельств и стороны, если бы могли предвидеть такое изменение, не заключили бы договор или заключили бы его на других условиях. Данное правило применяется, в частности, когда:

- одна из сторон при заключении договора рассчитывала на обстоятельство, которое впоследствии изменилось;

- сторона не заключила бы договор или заключила бы его на иных условиях, если бы могла предвидеть последующее изменение обстоятельств;

- исполнение договора без изменения его условий существенно нарушило бы интересы этой стороны.

Правовыми последствиями отпадения основания сделки является, с одной стороны, приведение первоначального договора в соответствие с изменившимися обстоятельствами (§313 ГГУ), с другой, — расторжение договора при условии, если его изменение существенно нарушает интересы одной из сторон (§346 ГГУ).

*Доктрина culpa in contrahendo.* Принцип *culpa in contrahendo* составляет основу правопритязания, направленного на возмещение убытков, причиненных до момента заключения или в процессе заключения договора. Основная суть института *culpa in contrahendo* заключается в том, что с начала переговоров между сторонами возникает связь особого рода — доверительное отношение, требующее от них проявление взаимной добросовестности.

В значительной мере *culpa in contrahendo* возникает при нарушении обязанности обоюдного консультирования и информирования в период, предшествующий заключению договора. Для привлечения к ответственности в каждом случае требуется установить ряд определенных обстоятельств, например, каков объем соответствующей информации достаточен для заключения договора; при каких условиях недостоверная информация будет являться основанием для возмещения убытков и пр.

Принцип *culpa in contrahendo* применяется также и при произвольном прекращении предварительных переговоров в отношении сделки в момент, когда контрагент предполагает, что договор будет уже заключен.

Наступление ответственности в рассмотренных случаях *culpa in contrahendo* обусловлено наличием вины.

Требование, вытекающее из принципа *culpa in contrahendo* в первую очередь направлено на возмещение убытков, возникших вследствие нарушения обязательств. В случае, если пострадавшая сторона в результате заведомо недобросовестного консультирования заключила невыгодную для себя сделку, она вправе требовать не только сокращения объема исполнения, но и расторжения договора.

Гражданское право Франции, также как и немецкое, различает нарушения договора в зависимости от характера неисполнения договорной обязанности, различая просрочку исполнения и неисполнение обязательств.

Правовым основанием регулирования ответственности за просрочку исполнения и неисполнение договорных обязательств является ст.ст. 1146<sup>7</sup> и 1147<sup>8</sup> ФГК. Закон не выделяет ненадлежащее исполнение обязательств в качестве специальной категории нарушения договора, в судебной практике и доктрине оно рассматривается как частный случай неисполнения.

Нарушение договора дает потерпевшей стороне право выбрать между требованием об исполнении договора в соответствии с его условиями и требованием о расторжении договора, которое может быть связано с правом на возмещение убытков. Если предъявлено требование об исполнении договора, потерпевшая сторона может перейти впоследствии к требованию о расторжении договора и возмещению убытков, но не наоборот.

Что касается вопроса о соотношении права потерпевшей стороны требовать возмещения убытков одновременно с расторжением договора, то французское право в принципе исходит из совместности обоих средств правовой защиты. В соответствии со ст. 1884 ФГК расторжение договора может быть объединено с требованием возмещения убытков. Этот подход зафиксирован также в регулировании ответственности продавца (ст. 1630 ФГК), когда он нарушил свою обязанность в отношении передачи права собственности.

---

<sup>7</sup> «Убытки подлежат возмещению лишь в том случае, если должник допустил просрочку в отношении выполнения им обязанности, за исключением случаев, когда то, что должник обязался дать или сделать, не могло быть дано или сделано в определенное время, которое он пропустил».

<sup>8</sup> «Должник присуждается, при наличии оснований, к уплате убытков, возникших как следствие неисполнения обязательства, так и вследствие опоздания в исполнении, во всех случаях, когда он не удостоверит, что неисполнение происходит в силу посторонней причины, которая может быть поставлена ему в вину, и если, кроме того, с его стороны не было ни какой добросовестности».

При возмещении убытков одновременно с расторжением договора на порядок определения их размера и другие аспекты установления их объема распространяются общие положения об убытках.

Следует также заметить, что требование о возмещении убытков может в некоторых случаях представить для потерпевшей стороны сравнительно больший интерес, чем расторжение договора. Если несвоевременное исполнение представляется для потерпевшей стороны еще приемлемым и продолжающим иметь для нее интерес, то она может ограничиться предъявлением к нарушителю только мораторных убытков, т.е. убытков, вызванных просрочкой исполнения, а не настаивать на расторжении договора. Если же ситуация имеет противоположный характер, то потерпевшая сторона вправе предъявить требование о возмещении компенсаторных убытков, которое, как правило, сопровождается и требованием расторгнуть договор.

Требование о возмещении убытков — будь то убытки, связанные с задержкой исполнения или неисполнением договора, в принципе предполагает формальное напоминание должнику о том, что он находится в просрочке. Статья 1139 ФГК устанавливает, что должник признается просрочившим как в силу обращенного к нему требования или равнозначного действия, так и в силу соглашения, когда в последнем указано, что для признания должника просрочившим нет надобности в каком либо действии и что это последствие наступает в силу одного только истечения срока.

В судебной практике выработаны критерии того, что может считаться равнозначным действием для установления просрочки должника. На практике чаще всего достаточно послать соответствующее письмо. Однако оно должно быть категоричным с точки зрения его содержания, заключающегося в требовании исполнения.

*b) Вред (убытки) как условие договорной ответственности*

И в немецком, и во французском праве различают материальный и моральный (нравственный) вред, подлежащий возмещению.

Порядок и объем возмещения материального вреда урегулированы §§249-255 ГГУ. Причем порядок возмещения вреда, определенный вышеуказанными нормами германского уложения характерен как для договорного права, в случае нарушения договора, так и для обязательств, возникаемых из деликтов. Согласно §249 ГГУ «лицо, обязанное возместить вред, должно восстановить со-

стояние, которое существовало бы, если бы обстоятельство, обязывающее к возмещению, не наступило». Согласно немецкой правоприменительной практике для возмещения ущерба необходимо установить несколько категорий вреда: «первичный» — факт нарушения правового блага и «дальнейший» — размер, причиненного ущерба фактом нарушения правового блага.<sup>9</sup>

Компенсация морального вреда в законодательстве Германии регулируется §253 Германского гражданского уложения и в доктрине называется «Schmerzensgeld» — «деньги за страдания» или «денежная компенсация за страдания». Под страданиями, подлежащими компенсации, в германском праве понимаются как физические, так и психические страдания. В связи с этим можно сделать вывод, что содержание морального вреда в российском праве и страданий в германском праве полностью совпадает. Иногда вместо термина «страдания» в немецкой юридической литературе употребляется термин «вред чувствам» (Gefhlsschaden).

Положения о возмещении вреда во французском гражданском праве, содержатся в ст.ст. 1149<sup>10</sup>, 1382<sup>11</sup> и 1383<sup>12</sup> ФГК. Этими нормами предусмотрена обязанность возмещения вреда, причиненного противоправными, виновными действиями. При этом ни в указанных, ни в других нормах гражданского кодекса Франции не делается каких-либо различий в отношении возмещения имущественного и неимущественного вреда. Вред упоминается в ФГК в качестве общей категории и дальнейшее разграничение его на имущественный и неимущественный в гражданском законодательстве Франции не производится, хотя в теории французского гражданского права и судебной практике такое подразделение существует, причем вред, причиняемый личным неимущественным правам и благам, называют моральным вредом («dommage moral»).

---

<sup>9</sup> Шанн Я. Указ. соч. С. 112.

<sup>10</sup> «Убытки, которые должны быть уплачены кредитору; являются по общему правилу потерей, которую кредитор понес, или выгодой, которой он лишился».

<sup>11</sup> «Любые действия человека, причинившего вред другому человеку, обязывают того, по чьей вине это случилось, возместить ущерб».

<sup>12</sup> «Каждый несет ответственность за ущерб, который он причинил не только своими действиями, но также своей небрежностью или по неосторожности».

Приведенные статьи Французского гражданского кодекса относятся как к договорным, так и к деликтным обязательствам. В юридической литературе неоднократно выдвигался тезис о том, что гражданско-правовая ответственность за неисполнение договорных обязательств (в особенности в отношении возмещения ущерба) строится на тех же принципах, что и деликтное право.

Доктрина французского гражданского права выработала ряд критериев, которым должен соответствовать вред, подлежащий возмещению.

Во-первых, вред должен быть достоверным. Для того чтобы присудить возмещение, суд обязан установить наличие достоверного вреда.

Вред должен заключаться в нарушении субъективного права и (или) законного интереса.

Во-вторых, вред должен быть непосредственным. Договорная ответственность предполагает предвидимость ущерба, причиненного кредитору неисправностью должника (ст. 1150 ФГК «Должник отвечает лишь за убытки, которые были предвидены или могли быть предвидены во время заключения договора, кроме тех случаев, когда обязательство не было исполнено вследствие умысла должника»), и непосредственный характер вреда (ст. 1151 ФГК «Даже в том случае, когда невыполнение соглашения явилось следствием умысла должника, убытки должны включать в себя в отношении потери, понесенной кредитором, и выгоды, которой он лишился, лишь то, что является непосредственным и прямым следствием невыполнения соглашения»).

В-третьих, вред должен поддаваться точному исчислению.

Эти требования вытекают из понятия вменимости ответчику его виновного действия, в частности, из того, что между этим действием и вредом должна существовать причинная связь. Виновное действие должно быть фактом, которое не только привело к возникновению вреда, но и было «определяющей причиной» вреда.

*с) Причинная связь как условие договорной ответственности*

Причинная связь в праве стран континентальной Европы рассматривается неотъемлемым условием наступления договорной ответственности.

Причинная связь (каузальность) между действием и наступлением последствия определяется по формуле *conditio sine qua non*. Согласно этой формуле любое условие является причинным для наступившего результата, если оно так связано с результатом, что в случае отсутствия такого условия отпадет и сам результат. Такую каузальность называют эквивалентной, так как для наступления соответствующего результата все условия имеют равное значение. Если хотя бы одно из таких условий отсутствует, то не наступит и тот результат, который наступил в действительности.

Согласно практике Верховного суда Германии такая причинно-следственная связь существует, если цель, достигнутая ответчиком, явилась результатом его поведения, «отвечающего реальному положению вещей, а не только особым и необычным обстоятельствам, которые разумный человек в повседневной жизни не принимает во внимание»<sup>13</sup>.

Немецкая судебная практика последних лет все более склоняется к признанию того, что для ответа на вопрос о юридически значимых причинно-следственных связях не обязательно опираться только на абстрактно-логические критерии. Очень важную роль здесь приобретают оценочные суждения. Это связано с восприятием большей частью доктрины и судебной практикой телеологической теории, согласно которой следует учитывать защитную функцию нормы, предписывающей возмещение вреда: если он причиняется путем нарушения определенного законодательного запрета, то ответчик несет ответственность за последствия этого нарушения, явившегося причиной вреда в той мере, в какой, судя по смыслу и цели данного запрета, предполагались воспрепятствовать наступлению этих последствий, чреватых причинением вреда.

Основанием правовой регламентации причинной связи, как условия договорной ответственности во французском праве является ст. 1151 ФГК, которая предусматривает, что убытки должны включать в себя лишь то, что является непосредственным и прямым следствием нарушения договора. Поскольку, как неоднократно отмечалось в юридической литературе, явление (понесенный ущерб) не порождается единственной причиной, а связано с мно-

---

<sup>13</sup> Цваргейт К. Кетц Х. Указ. соч. Т.2. С. 364.

жеством причин<sup>14</sup>. Французскими учеными в этой связи, были выдвинуты две концепции, которые и по сей день являются решающими в деле возложения ответственности за нарушение договора. В соответствии с первой, именуемой концепцией равнозначности причин, все причины должны признаваться равнозначными, поскольку дело идет о произведенном ими результате. Для возложения на должника ответственности за ущерб достаточно, чтобы могла быть признана какая бы то ни была связь между этим ущербом и виновным поведением должника. Иначе этот вопрос решается, согласно второй концепции, в соответствии с которой «среди множества, приведших к возникновению определенного явления, причин надо различать причины — решающие, без которых данный результат не возник бы и иные, второстепенные причины, без которых было бы возможно возникновение соответствующего результата»<sup>15</sup>. Для возложения на должника ответственности необходимо, чтобы неисполнение им своей обязанности действительно было определяющей причиной ущерба.

Как указывалось в юридической литературе, употребляя выражение «непосредственное и прямое следствие неисполнения», кодекс воспринял вторую из изложенных теорий<sup>16</sup>.

*d) Вина как условие договорной ответственности*

Общие подходы к определению понятия вины в законодательстве и цивилистической доктрине стран континентальной Европы в существенных моментах аналогичны тем, которые имеются в российском гражданском законодательстве. В праве стран континентальной Европы вина должника признается необходимой предпосылкой ответственности за неисполнение договорного обязательства. Гражданское законодательство исходит из презумпции вины должника (например, ст. 1147 Французского гражданского кодекса; §276 Германского гражданского уложения), кредитор должен доказать лишь факт неисполнения или ненадлежащего исполнения должником своего обязательства.

---

<sup>14</sup> Морандьер Ж. Гражданское право Франции. М., 1958. Т.2. С. 334.

<sup>15</sup> Там же. С. 333-334.

<sup>16</sup> Там же. С. 334.



В законодательстве Германии и Франции не содержится определения понятия вины, в связи с чем вопрос отдан на откуп правовой доктрины. Так, например, Л. Эннекцерус определяет вину как «порочность воли, вследствие которой лицо может быть признано ответственным за совершённую неправду. Эта порочность состоит в том, что лицо совершило действие, несмотря на то, что оно могло опасаться вредных последствий действия и потому воздержаться от его совершения»<sup>17</sup>.

Несмотря на отсутствие легального определения понятия вины законодательство четко регламентирует различные ее формы: умысел и неосторожность (в соответствии с §276 ГГУ «должник отвечает за умысел и неосторожность, если более строгая или мягкая ответственность прямо не установлена либо не вытекает из иного содержания обязательства, в особенности из предоставления гарантии или из риска приобретения определенного предмета»). В качестве критерия разграничения различных форм вины используется степень заботливости, которую должен был проявить должник при исполнении обязательства. При этом речь идет не о возможностях и способностях конкретного должника, а о некоем абстрактном критерии: проявлении заботливости, соответствующей обычаям оборота либо свойственной «хорошему хозяину». Так, например, неосторожность в соответствии с абз. 2 §276 ГГУ определяется как несоблюдение требуемой в обороте заботливости, применением которой можно было бы избежать нежелательных незаконных последствий, которая наступает в следующих случаях:

а) при сознании, что могут наступить противозаконные последствия известного поведения и, тем не менее, при пренебрежении требуемой в обороте осторожностью, в надежде, что при данных обстоятельствах последствия не наступят (сознательная неосторожность).

б) при отсутствии сознания, что могут наступить противозаконные последствия, но при соблюдении требуемой в обороте заботливости. Эти последствия можно было бы предусмотреть и избежать нарушения права (несознательная неосторожность).

---

<sup>17</sup> Эннекцерус Л. Курс немецкого гражданского права. М., 1948. С. 279.

Достаточно, чтобы последствия были предусмотрены как возможные («а»), чтобы их надлежало предвидеть («б»). Но вероятность их наступления не должна быть настолько незначительной, что она не удержала бы от совершения действия даже лиц, действующих в соответствии с лежащими на них обязанностями. При решении этого вопроса необходимо наряду с учетом степени вероятности обратить внимание и на этическую и хозяйственную ценность соответствующего действия, и на ценность того блага, которое подверглось опасности вследствие этого действия. Критерий, примененный для определения этого понятия, содержащийся в §276 ГГУ, — объективный или абстрактный «требуемая в обороте заботливость». В этом значении под заботливостью следует понимать действия, предпринимаемые разумными и добросовестными людьми при обычном стечении обстоятельств (или в определенной сфере деятельности). Например, при возведении постройки — заботливость хорошего строителя; при производстве операции — заботливость хорошего врача; при продаже товаров — добросовестность продавца и т.д. В соответствии с §277 Германского гражданского уложения лицо отвечает за отсутствие той меры заботливости, которую оно обычно проявляет в собственных делах.

В немецком гражданском праве для определения вины должника используется также критерий надлежащей заботливости «порядочного коммерсанта» (§346 Германского торгового уложения).

Понятие конструкции умысла строится на традиционных началах. Умысел определяется как «желание противозаконного результата в сознании его противоправности или противоречия обязанности»<sup>18</sup>.

Французский гражданский кодекс в отношении закрепления критериев о формах вины подходит к этому вопросу аналогично немецкому праву. Например, в основе ст. 1383 ФГК лежит принцип *culpa levis in abstracto* согласно которому должник отвечает за виновное действие, какого не совершил бы осмотрительный участник гражданского оборота.

По отдельным обязательствам, которые, как правило, носят безвозмездный характер, вместо абстрактного критерия заботли-

---

<sup>18</sup> Эннексерус Л. Указ. соч. С. 280.

ности, свойственного хорошему хозяину, либо соответствующему обычаям делового оборота, используется менее строгий критерий оценки поведения должника, а именно: та степень заботливости, которую должник проявляет в собственных делах (конкретная вина). Такой подход нашел отражение в нормах, регулирующих ответственность, например, по договорам хранения, поручения и пр.

Общей чертой законодательства Германии и Франции является предоставление сторонам в обязательстве возможности самим определять основания освобождения от его неисполнения. Однако, как правило, условия соглашения сторон заранее освобождающие должника от ответственности за умышленную вину, признаются недействительными. Так, в соответствии с абз. 3 §276 ГГУ «должник не может быть заранее освобожден от ответственности за умысел».

Должник, стремящийся освободиться от ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательства, должен доказать отсутствие своей вины. Должнику удастся достичь этой цели, как правило, лишь в том случае, если будут представлены доказательства неисполнения обязательства в силу не зависящих от него внешних обстоятельств, сделавших исполнение обязательства невозможным. Речь идет о таких обстоятельствах, которые могут быть квалифицированы как случай, либо непреодолимая сила.

## **НЕКОТОРЫЕ ФИЛОСОФСКО-ГУМАНИТАРНЫЕ ВОПРОСЫ КРИМИНОЛОГО-ГЕНЕТИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ**

**Е.Н. Гнатик**

доктор философских наук, профессор  
кафедры онтологии и теории познания РУДН

В настоящей статье речь идет о философско-гуманитарных аспектах исследований, ориентированных на поиск генетических составляющих интеллекта, характера и поведения человека, которые потенциально могут применяться в области юриспруденции.

На современном этапе генетика реально приближается к раскрытию химической основы наследственности, причем не только всевозможных животных и растительных организмов, но и «царя природы» — человека. Новый уровень понимания биологических проблем, сложившийся благодаря результатам исследований, с лихвой оправдал все финансовые вложения и усилия, затраченные в ходе осуществления Международной программы «Геном человека». Разработка этого проекта явилась огромным достижением для генетиков всего мира. Биология заняла свое достойное место среди наук, способных реализовывать глобальные программы с большим не только сугубо научным, но и практическим значением.

Однако необходимо отметить, что впечатляющие успехи разработок, осуществляемых программой «Геном человека», в настоящее время все больше становятся достоянием не только ученых-биологов, но и широкой общественности, обсуждающей проблемы блага и зла при использовании огромного объема получаемой генетической информации. Изучение генома (совокупности всех генов и межгенных последовательностей дезоксирибонуклеиновой кислоты (ДНК)) способствует снятию завесы тайны человеческой индивидуальности. В результате реализации данного проекта появляется уверенность, что уже в обозримом будущем многие недуги можно будет лечить на генетическом уровне.

Необходимо отметить, что исследование и идентификация генов, повреждение которых приводит к заболеваниям, позволяют не только глубже понять процессы, определяющие механизмы формирования различных болезней, выявить различия между людьми на генетическом уровне, но и обосновать, в какой мере гены влияют (и влияют ли) на ряд психологических характеристик человека и его поведение. Безусловно, возможные последствия внедрения новых технологий должны получить своевременную оценку компетентных и высококвалифицированных специалистов. Поскольку серьезность данных вопросов не вызывает сомнений, в настоящей статье хотелось бы коснуться некоторых философско-гуманитарных аспектов исследований, ориентированных на поиск генетических составляющих интеллекта, характера и поведения человека, которые потенциально могут применяться в области юриспруденции.

Как это нередко бывает с научными открытиями, разработка методов геной инженерии вызвала к жизни всевозможные проекты их использования, в том числе и для борьбы с преступностью. Конечно, генетика и криминология не связаны прочной нитью, однако существуют сферы, где они могут найти точки соприкосновения.

Еще в 70-х гг. XIX века в Италии возникла антропологическая теория, в которой особое внимание уделялось проблеме взаимосвязи психических болезней человека и свойств преступной личности. Эта теория, имеющая отношение к криминалистике, судебной психологии и психологии личности, была разработана в трудах Чезаре Ломброзо. Ученый утверждал, что существуют «прирожденные преступники», обладающие особыми анатомо-физиологическими и психическими свойствами, делающими их как бы фатально обреченными от рождения на совершение преступления. К анатомо-физиологическим признакам «прирожденного преступника» Ломброзо относит: неправильную безобразную форму черепа, раздвоение лобной кости, асимметрию лица, неправильность строения мозга, притупленную восприимчивость к боли и др.

Социальные проблемы преступности итальянский психиатр-криминалист долгое время оставлял в стороне, — его интересовала биология, а не социология преступника. Он заявил, что преступниками не становятся — преступниками рождаются, и что преступление — естественное явление, подобное рождению и смерти.

Несмотря на то, что дальнейшие исследования не подтвердили факта специфичности для прирожденного преступника тех признаков, на которые указывал Ч. Ломброзо, этот ученый сыграл в истории науки большую роль. Ломброзо понял, что к вопросу о преступлении необходимо подойти с новой точки зрения; что преступник — субъект ненормальный, в данных условиях существенно отличающийся чем-то от других людей. Врач-криминалист был убежден, что причина кроется в наследственности. Все оказалось гораздо сложнее. Однако переносом проблемы наследственности и преступности из области абстрактных наук в сферу естествознания Ломброзо «очистил» избранную тему от метафизических наслоений. Антропологическая теория имела большое значение в поиске путей и средств диагностики личности преступника, развитии психологии и патопсихологии криминогенной личности, а также в поиске целесообразных мер воздействия, в том числе и психологических, на личность преступника.

В теории Ломброзо с преступника полностью снимается вина, ответственность за совершенное деяние. А другой крайностью здесь видится решение общества применять превентивные меры к людям, чьи анатомические данные соответствуют «преступному типу». Как шутили современники Ломброзо: нам остается только измерить человека, взвесить и — повесить.

Впрочем, и сегодня есть юристы, защищающие идеи Ломброзо от «неадекватного толкования». В спор криминалистов и психологов в XX веке вмешались генетики. Где проходит грань между приобретенными и наследственными признаками человеческого индивида, и какова их роль в преступном поведении?

Согласно статистическим данным, 6-8% всей преступности не подвержены существенным колебаниям во времени и в пространстве и связаны в основном с агрессивным поведением<sup>1</sup>. Является ли эта часть генетически обусловленной? Известно, что голландский генетик Г. Бруннер исследовал одну семью, несколько поколений мужчин которой были склонны к немотивированной физи-

---

<sup>1</sup> Дубинин Н.П., Карпец И.И., Кудрявцев В.Н. Генетика, поведение, ответственность: О природе антиобщественных поступков и путях их предупреждения. М., 1989. С. 256.

ческой агрессии. Изучение позволило предположить, что обнаружен «ген агрессивности», которым оказался ген моноаминоксидазы — фермента, участвующего в проведении нервных импульсов<sup>2</sup>. Работа Бруннера вызвала широкие отклики, однако найти такую мутацию в других семьях с аналогичными нарушениями поведения пока не удалось.

Таким образом, множество вопросов на сегодняшний день остаются открытыми. Например: какова роль личностных особенностей человека в преступном поведении? В чем, применительно к поведению, заключается патология, психическая ненормальность и неполноценность? К кому из лиц, нарушивших закон, может и должно быть применено наказание, и насколько оно будет эффективно? Каковы возможности, с одной стороны, криминологии и права, а с другой — генетики и медицины в предупреждении антиобщественного поведения людей? И еще: преступление — это зло, а значит — проявление негативных ценностей. Существует ли ген, определяющий ценности?

Значение криминологико-генетических исследований выходит далеко за рамки указанных дисциплин. Генетическая обусловленность действий, естественно, устраняет возможность выбора варианта поведения, лишает человека свободы воли, понимаемой как способность принимать решения со знанием дела и осуществлять их своими действиями.

Понимание работы генов, влияющих на психологические (как патологические, так и нормальные) черты сталкивается с определенными сложностями. С одной стороны мозг — это такой же орган, как печень, сердце или почки, и, также как и для них, его работа может быть нарушена под влиянием наследственных или средовых факторов. Вместе с тем, для многих людей мозг — более чем просто орган: он — центр мудрости, поэзии и других отличающих человека качеств. Представление о деятельности мозга лишь как серии химических реакций, детерминированных генами, снимает с человека ответственность за его действия.

---

<sup>2</sup> Боринская С.А., Рогов Е.И. Гены и поведение. // Химия и жизнь. 2000. № 3. С. 14-15.

Имеется ли у человека возможность принимать решения, или же все поступки человека заранее предопределены, записаны в его генетической программе? Этот вопрос имеет важное философское значение. Или все же можно, признавая генетическую природу поведения, одновременно допустить, что субъект свободен в выборе поступка? Скорее всего, это можно предположить лишь при условии, что генетический фактор не является решающей причиной поведения, а играет второстепенную роль. Так предопределено или нет поведение человека чем-либо, не зависящим от его сознания и воли (судьбой, Богом, внутренней природой организма, генами, окружающей средой и т. п.)? Если полностью предопределено, хотя бы даже и несколькими факторами, то человек не имеет свободы выбора. Если же не предопределено, то вопрос о конкретных причинах поведения остается открытым. С одной точки зрения, поведение человека в целом обусловлено его организацией, деятельностью мозга, окружающей средой, но оно не предопределено в конкретных поступках: только от самого субъекта зависит содержание совершаемого поступка, поскольку он в состоянии оценить и учесть существенные объективные факторы окружающей действительности, познать ее закономерности. С другой позиции — свобода выбора, по сути дела, не обусловлена ничем. В зависимости от различных философских воззрений по-разному должна решаться и проблема моральной и юридической ответственности.

В случае принятия концепции генетической предопределенности обосновать ответственность философски невозможно: нет никаких оснований для возложения на человека ответственности за поступок, который от него не зависит. Ведь если акт поведения вызван, например, конструкцией хромосомы, то личная ответственность теряет всякий практический смысл и нравственное оправдание. В противоположном случае — при индетерминистическом понимании свободы воли — ответственность возможна, но опять-таки не оправдана этически: если человек может совершать все что угодно, не считаясь с объективными обстоятельствами, то нет оснований упрекать его за свободное использование такой возможности; никто не вправе его к чему-либо обязать. В связи с этим представляется необходимым проведение самых тщательных



исследований в области генетики человека, которые, возможно, помогут пролить свет на решение проблемы возникновения преступности на самом современном научном уровне.

В настоящее время механизм поведения в общем известен. Если будет установлено, как и в каких направлениях действуют при этом генетические факторы, то при сопоставлении полученных данных, возможно, удастся выявить характер влияния генетических особенностей организма (например, у преступника) на деформацию потребностей, целей, мотивов поведения, на принятие решений и их реализацию, на ценностные ориентации и внутренний самоконтроль. Генетической инженерии, находящейся сейчас на крутом подъеме, казалось бы, и карты в руки в изучении биологических основ агрессии, клептомании и пр. Вместе с тем, никто из специалистов не возьмется сейчас утверждать наверняка, сколько, к примеру, «генов агрессии» есть в нашем геноме, да и есть ли такие специализированные гены вообще. Ведь гены, влияющие на наше поведение, мультифункциональны, да и действуют опосредовано, через взаимодействие с другими генами, через различные этапы биохимических взаимодействий<sup>3</sup>. Есть сведения, что в США была сделана попытка осуществить программу, цель которой состояла в поиске гена (или генов), который объяснял бы убийства и насилие, распространенные в негритянских и испанских трущобах<sup>4</sup>. Представляется, что результаты поисков в этом направлении могут оказаться губительными по своим последствиям (особенно, если генетики добьются успеха). Б. Мюллер-Хилл справедливо считает, что в таком случае не исключен вариант, когда «психиатры станут лечить младенцев и детей, являющихся носителями «гена преступности», с помощью лекарств, а не любви. Другими словами, они будут поступать со своими пациентами как с биологическими машинами»<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Лалаянц И. Слово — генетике // Знание-сила. 2000. № 7.

<sup>4</sup> Мюллер-Хилл Б. Генетика человека и массовые убийства // Человек. 1997. № 4.

<sup>5</sup> Мюллер-Хилл Б. Генетика человека и массовые убийства // Человек. 1997. № 4.

Говоря о проблеме преступности, нельзя забывать о том, что борьба с этим отрицательным социальным явлением затрагивает интересы конкретных людей. И здесь необходим тонкий и взвешенный подход, а также строгое соблюдение принципа автономии (неприкосновенности) психического и физического статуса человека. Весьма опасными последствиями могут быть чреватые случаи, когда человека без серьезных доказательств станут считать ущербным, неполноценным и хуже того — преступником. Возникает вопрос: могут ли одни люди отнести других в разряд людей второго сорта (тем более — в разряд преступников) без объективных оснований? Нравственно ли это? Надо заметить, что приписывание лицам, страдающим генетическими аномалиями, отрицательных свойств психики, а тем более склонности к преступному поведению отнюдь не является безобидным делом. Ведь отнесение того или иного человека к лицам такой категории может навсегда искалечить ему жизнь. Наверняка окружающие будут склонны относиться к подобным людям с подозрением и недоверием.

Например, известны факты выявления людей с добавочной Y-хромосомой среди правонарушителей. Это дало повод высказать предположение о влиянии данных генетических дефектов на социальное поведение их носителей<sup>6</sup>. «Даже родители могут начать относиться к своему ребенку с набором хромосом XYY с предубеждением, что в конечном итоге может привести к тому, что у ребенка действительно появятся дефекты или расстройства психологического характера»<sup>7</sup>. Таким образом, правильное понимание рассматриваемой проблемы имеет не только философско-гуманитарное, медицинское, правовое, но также и педагогическое значение. Каждый человек имеет равное право на существование и на жизненные условия. И тот, у кого есть «негативные» генетические предпосылки (ведь не известно, проявятся они или нет), не должен по этой причине быть отторгнут от человеческого общества. Представляется неоправданным предсказывать антисоциальное

---

<sup>6</sup> Дубинин Н.П., Карпец И.И., Кудрявцев В.Н. Генетика, поведение, ответственность: О природе антиобщественных поступков и путях их предупреждения. М., 1989. С. 43.

<sup>7</sup> Чавкин С. Похитители разума. М. С. 144.

поведение (тем более задерживать этого человека), пользуясь информацией о его генетических факторах.

Действительно, генетические особенности определяют уровень активности человека: возбудимость, склонность к риску и пр. Однако станет ли обладатель таких генов бандитом или, к примеру, спасателем, или каскадером — это уже зависит от окружающей среды. Таким образом, одно и то же состояние генетической информации может способствовать тому, что человек будет или отъявленным бандитом, или потрясающим каскадером, чьи трюки будут завораживать публику, или феноменальным спасателем, склонным к риску во благо других людей. В какую сторону разовьются наследственные задатки — будет определяться воспитанием, социальными условиями, наконец, эпохой, в которой живет человек. Как говорят исследователи, «гены само поведение не кодируют. Они определяют последовательность аминокислот в белках, которые направляют и создают основу химических процессов клетки»<sup>8</sup>. Влияние генов на поведение имеет опосредованный характер. В той мере, в какой индивидуальные отличия в психике и поведении передаются по наследству, они представляют собой результат сложнейших биохимических процессов.

Из философской постановки проблемы детерминизма вытекает также оценка целей и средств, применяемых в качестве юридического и морального наказания правонарушителей. Каких целей мы желаем достичь, наказывая преступника? Какими средствами допустимо это делать? Ответы на подобные вопросы затрагивают проблемы гуманизма, человеческой ценности, политической и правовой культуры общества.

Необходимо отметить, что проведение границы между ответственностью и плохой комбинацией генов не относится к компетенции науки, однако последняя вносит существенный вклад в представления о формировании биологических и психологических особенностей человека. Таким образом, одна из философско-этических проблем генетических исследований антиобщественного поведения заключается в том, можно ли возлагать на человека

---

<sup>8</sup> *Равич-Щербо И.В., Марютина Т.М., Григоренко Е.Л.* Психогенетика: Учебник. М., 2003. С. 92.

ответственность за совершенные им опасные для общества действия, если они были порождены биологическими свойствами его организма, и жестко детерминированы. Признавая свободу выбора поступка и личную вину за него, мы допускаем уголовную ответственность и наказание преступника. Если же все дело в наследственности человека, придется изобретать методы медицинского воздействия на преступников, генетического контроля. Ученым — генетикам, психиатрам, философам, юристам, — придется немало потрудиться, столкнувшись с этой альтернативой на практике, поскольку данная проблема имеет серьезное политическое значение. Представляется, что наличие определенной генетической информации не должно освобождать от ответственности за нарушение. Однако некоторые исследователи считают, что эта информация может приниматься во внимание судьями при вынесении приговора примерно так же, как учитываются факторы среды: нищета или тяжелое детство<sup>9</sup>.

Еще один юридический и одновременно медицинский аспект — это оценка душевного состояния лица, чьи поступки генетически обусловлены. Юридические нормы требуют четкого и вполне определенного ответа на вопрос о том, является ли обвиняемый (подозреваемый) лицом вменяемым. Если субъект, чьи поступки генетически обусловлены, вменяемым не является (не может отдавать себе отчет в своих действиях или не в состоянии руководить ими), то с ним следует обращаться, как с больным. Здесь, разумеется, нет места для уголовной или какой-либо иной ответственности, как нет места и для понятия преступления, предполагающего вменяемость в качестве неотъемлемого признака. Что делать с человеком, совершившим опасные действия (лишение жизни другого человека, разрушение имущества, поджог и т. д.), если его поступки продиктованы не сознанием и волей, не разумным анализом окружающей среды и реакцией (пусть даже и неправильной) на ее воздействия, а генетическим механизмом? Как видим, эта проблема выходит за рамки правовой и приобретает философско-этический характер.

---

<sup>9</sup> *Борисов Ю.* Генетика и поведение человека: этический контекст // Человечество. 2003. № 2.

Утверждение идей гуманизма означает уважение любой человеческой личности, независимо от того, является ли она более или менее развитой умственно или физически, независимо от ее генетических предпосылок, от биологически обусловленных природных качеств и т. д. И с этической и с юридической точки зрения весьма важно также, чтобы не нарушалась грань между вменяемостью и невменяемостью, между преступностью и болезнью, между наказанием виновного и медицинским лечением больного человека. Очень опасным может оказаться предъявление к больному и преступнику одинаковых претензий и требований. Философско-этическое значение упомянутых норм права огромно; они являются основой режима законности. При этом существует и обратная связь: этически совершенное право рождает гуманную практику применения правовых норм.

Исторический процесс развития права шел по пути от правового формализма древних законодателей к начавшейся с римского классического права интеграции нравственных категорий — справедливости, доброй совести, равенства людей, непричинения вреда, которые стали универсальными. Опыт показывает, что введение нравственных категорий содействует мобильности права, обогащает его содержание. В свою очередь, право повышает нравственные ценности, обеспечивает их авторитет юридическими средствами<sup>10</sup>.

Как справедливо отмечает А.П. Акифьев, необходимо «опираться в законодательстве как общественной форме регуляции поведения на волю большинства, учитывать своеобразие меньшинства и защищать большинство от деструктивных личностей; другого выхода нет, если люди хотят выжить»<sup>11</sup>. При этом не нужно забывать, что абсолюты недостижимы, и эта недостижимость обусловлена генетической уникальностью человека, которую сегодня отменить или изменить нельзя.

---

<sup>10</sup> Тихоненко В.А. Вопросы соотношения морали и права в психиатрической практике // Социально-правовые аспекты психиатрической помощи. М., 1990. С. 58.

<sup>11</sup> Акифьев А.П. Генетика и судьбы. М., 2001. С. 71.

Несомненно, наука только тогда прогрессивна и гуманистична, когда она этична. Те нравственные качества, которыми человечество пользуется века, к сожалению, не предусматривают новых закономерностей и возможностей, привносимых современной наукой. Поэтому в настоящее время необходимо обсуждать и принимать новые законы, учитывающие новые реальности. Открывая новые направления в обеспечении блага для человека, новые генные технологии вместе с тем, при их непродуманном применении, могут нести и немалые опасности. Представляется абсолютно неприемлемым рассматривать человека как некую абстрактную схему, хладнокровно раскладывая его качества «по полочкам» (способен — не способен, умен — не умен, предрасположен — не предрасположен), «приговаривая» его к той или иной роли в жизни и подчас лишая его тем самым каких-либо перспектив. Схема «способный — неспособный» легко может перейти в другую: верх и низ, элита и безликая масса и т. п. Специалисты подчеркивают, что, в отличие от генов, ответственных за развитие организма и его физические параметры, наличие «больных» генов, формирующих психику и поведение, еще не означает стопроцентную обреченность человека на определенные отрицательные проявления<sup>12</sup>.

В настоящее время ученые признают существенную роль генотипа в формировании самых разных компонентов и уровней в структуре человеческой индивидуальности. Например, Р. Пломин и его коллеги пишут: «генетические влияния в поведении так вседуши и всепроникающи, что оправдано изменение в акцентах. Не спрашивай, что наследуемо; спрашивай, что не наследуется»<sup>13</sup>. Вместе с тем, исследователи сегодня не имеют ответа на вопрос: что же в реальной жизни означает большая зависимость признака от генотипа? Разные пределы возможностей? Разную тренируемость? Мету первичной индивидуализированности? Но тогда в чем должна заключаться, например, педагогическая идеология?

---

<sup>12</sup> *Тарантул В.З.* Геном человека: Энциклопедия, написанная четырьмя буквами. М., 2003. С. 210.

<sup>13</sup> *Plomin R., DeFries J.C., McClearn G.E.* Behavioral Genetic. A primer. Freeman a. Company. N.Y., 1990. P. 401.

Таких вопросов великое множество, однако пока они остаются вне поля зрения исследователей, работающих в этой области.

Еще нет возможностей и для предсказаний относительно того, какие типы психологических характеристик должны иметь большую, а какие — меньшую генетическую компоненту. Иначе говоря, еще не сформулирована общая закономерность, следствия из которой были бы проверяемы и прогностичны. А ведь обязательная цель науки — не только описание и объяснение, но и предсказание действительности. Поэтому одной из сложнейших и интереснейших задач психогенетики является поиск закономерностей, которым подчиняется динамика генотип-средовых отношений.

Данные науки на сегодняшний день свидетельствуют о том, что строго детерминированных наследственных социальных программ поведения человека не обнаружено; и, возможно, они не существуют. Речь может идти лишь о предпосылках поведения; реализуется же оно посредством социальных механизмов<sup>14</sup>. Многие исследователи полагают, что для большинства поведенческих признаков природой «предусмотрено» влияние среды<sup>15</sup>. И это может и должно быть использовано обществом — на уровне семьи, социальных институтов, законодательства — для снижения рисков, связанных с возможным асоциальным поведением, а главное — для максимальной реализации задатков человека в форме, благоприятной для индивида и социума в целом.

---

<sup>14</sup> Дубинин Н.П., Карпец И.И., Кудрявцев В.Н. Генетика, поведение, ответственность: О природе антиобщественных поступков и путях их предупреждения. М., 1989. С. 191.

<sup>15</sup> Боринская С.А., Хуснутдинова Э.К. Этногеномика: история с географией // Человек. 2002. №1. С. 28.

## **ПРОБЛЕМА БЕСПРИСТРАСТНОСТИ СУДЕЙ И ПРОКУРОРА МЕЖДУНАРОДНОГО ТРИБУНАЛА ПО БЫВШЕЙ ЮГОСЛАВИИ**

**Н.Г. Михайлов**

кандидат юридических наук, доцент,  
докторант кафедры международного права РУДН

Для того чтобы судебные разбирательства были справедливыми, необходимо, чтобы при рассмотрении уголовных дел неукоснительно соблюдались международно-признанные принципы уголовного процесса, определяющие такой правовой режим, при котором обвиняемые могут в полном объеме реализовать свое право на защиту. Одним из таких принципов является принцип обеспечения обвиняемому права быть судимым независимым и беспристрастным судом.

Из этого фундаментального принципа вытекает два очевидных требования. Первое — суд должен быть независимым. Второе — судьи должны быть независимыми и беспристрастными.

В общем и целом, в МТБЮ понятие «беспристрастность судьи» используется в его традиционном смысле, то есть, как отсутствие у него личного интереса в исходе дела.

Так, в правиле 10(С) Правил процедуры и доказывания (Официальный запрос об уступке) устанавливается, что, когда запрос о передаче производства по делу в компетенцию Трибунала делается Судебной камерой, любое последующее судебное разбирательство по нему производится другой Судебной камерой.

Согласно правилу 15(А) (Отвод Судей), «Судья не может участвовать в судебном разбирательстве или в процессе апелляционного производства по любому делу, в котором он имеет личный интерес или с которым Судья уже имел какую-либо связь, если она могла бы отразиться на его или ее беспристрастности. В любом из таких случаев Судья устраняется от участия в производстве по уголовному делу, а Президент назначает взамен него другого Судью».



Для нас совершенно очевидно, что при оценке независимости и беспристрастности Судей МТБЮ и, по крайней мере, тех сотрудников Трибунала, которые, в силу своего служебного положения, имели реальную возможность оказывать существенное влияние на определение и осуществление уголовной политики Трибунала, необходимо учитывать два важных обстоятельства.

Первое. Для правильного уяснения анализируемой проблемы не следует упускать из вида специфические особенности конфликтов на территории бывшей Югославии. Как это признано многими, они были одновременно: и (1) международными — в них, наряду со странами, образовавшимися на территории бывшей Югославии, были вовлечены и страны, входящие в блок НАТО, и (2) межнациональными, или этническими: в Боснии и Герцеговине — между боснийскими сербами, боснийскими мусульманами и боснийскими хорватами; в Хорватии — между хорватами и сербами; в Косово — между косовскими албанцами и сербами, и (3) межрелигиозными и межконфессиональными, охватившими христиан-католиков Хорватии и Боснии, православных христиан Сербской Республики Боснии и Герцеговины и Сербии и мусульман Боснии и Герцеговины и Косово.

Они, как нам видится, еще и способствовали скорейшему завершению процесса дезинтеграции бывшей Югославии.

Кроме стран НАТО, непосредственно вовлеченных в конфликты, в них были косвенно втянуты и некоторые другие, в значительном своем числе мусульманские, государства, а также отдельные международные террористические организации типа «Аль-Каида». При этом страны НАТО и отдельные террористические организации приняли прямое участие в вооруженных конфликтах на стороне одних против других, то есть, в военной кампании сначала против Сербской Республики Боснии и Герцеговины, а позднее — против Союзной Республики Югославии<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Так, например, по делу *Хаджихасановича и других* установлено, что на стороне мусульман-босняков воевали отряды муджахеддинов из арабских и иных мусульманских стран. См.: *The Prosecutor of the Tribunal against Enver Hadzihasanovic, Mehmed Alagic, Amir Kubura, Indictment, Case No. IT-01-47, 05 Jul. 2001.* Источник: <http://www.un.org/icty/indictment/english/had-ii010713e.htm>

В то же время, в первый состав Судебных и Апелляционной камер Трибунала, сформированных в 1993-1994 гг. входили представители таких стран, как: Египет, Италия, Канада, Франция, Нигерия, Китай, США, Коста-Рика, Пакистан, Австралия и Малайзия. Первым Прокурором Трибунала был назначен гражданин ЮАР<sup>2</sup>, а его заместителем — гражданин Австралии.

Как можно видеть, подавляющее большинство из этих стран либо принадлежат к Организации Североатлантического договора, либо активно поддерживали государства-члены НАТО во время их вооруженной кампании против Сербской Республики Боснии и Герцеговины и Союзной Республики Югославии, как, например, Австралия, либо являются мусульманскими странами, как Египет, Пакистан и Малайзия, либо католическими, как Коста-Рика.

Вследствие этой причины сербское население Союзной Республики Югославии и Сербской Республики Боснии и Герцеговины не испытывало доверия к МТБЮ и не считало вынесенные им решения справедливыми. В связи с этим, вряд ли можно говорить о том, что в результате деятельности МТБЮ цели международного правосудия были полностью достигнуты и что он в полной мере содействовал восстановлению мира между тремя национальными, или этническими, группами в Боснии и Герцеговине, когда, по крайней мере, одна из них воспринимала его как суд победителей.

Примечательно и то, что среди судей МТБЮ не было ни одного представителя стран, где в качестве доминирующей религии выступает православное христианство и тех стран, которые во время конфликтов активно поддерживали сербов. Представляется, что отсутствие представителей этих стран в МТБЮ на начальном этапе его деятельности было оправданным. В противном случае, сомнения по поводу их беспристрастности могли бы возникнуть у мусульман-босняков и хорват.

Для международного судебного органа, созданного со специальной целью, то есть, для судебного преследования лиц, ответст-

---

<sup>2</sup> International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of the Former Yugoslavia since 1991. YEARBOOK. 1994. Printed in the Netherlands. ICTY, 1995. P. 194-202.

венных за серьезные нарушения международного гуманитарного права, совершенные во время конфликтов на территории бывшей Югославии, национальная принадлежность судей, по нашему представлению, могла бы рассматриваться как, используя язык УПК РФ, «иное обстоятельство, дающее основание полагать, что они лично косвенно заинтересованы» в осуществлении определенной уголовной политики по отношению к сторонам конфликтов.

При определенной направленности мышления, непосредственное вовлечение почти всех стран «большой семерки» (за исключением Японии) в вооруженные конфликты на территории бывшей Югославии и их существенная роль в разрушении этого государства, могли бы быть истолкованы и как окончательное сведение счетов в «холодной войне».

Мы считаем, что все названные выше особенности конфликтов на Балканах непременно должны были бы приниматься во внимание при формировании МТБЮ. Это, в первую очередь, касается подбора Судей и назначения Прокурора и его заместителя. Тогда бы, по меньшей мере, в его адрес не слышались обвинения в его пристрастности по отношению к сербам и его деятельность не могла бы ассоциироваться с развалом Югославии и, в известной мере, с завершающей фазой «холодной войны».

В этой связи, нам представляется, что, в свое время, в Устав трибунала по бывшей Югославии следовало бы включить условие, возбраняющее, хотя бы на этапе его становления (положим, в течение пяти лет) избирать Судьями и назначать Прокурором и его заместителем граждан тех стран, которые принимали прямое военное участие в конфликте, на любой из его сторон, или активно поддерживали или выступали против любой из них. Однако этого, к сожалению, не произошло, и позднее пожинались плоды такого «упущения».

Второе. Учитывая сомнительную легитимность Трибунала, для того, чтобы завоевать международное доверие, все его сотрудники, и особенно облеченные властью, в их профессиональной деятельности должны были бы строго придерживаться не только правовых, но также и нравственных норм.

Посмотрим теперь, как в действительности обстояли дела с независимостью сотрудников Трибунала и их беспристрастностью.

Бесспорно, что, если подходить к этому вопросу с формально-правовой точки зрения, то, наверное, можно было бы заключить,

что и Судьи, и Прокурор, и основной персонал канцелярии последнего, то есть, обвинители и следователи, прямо, лично или косвенно, не были заинтересованы в результатах тех или иных расследований и судебных рассмотрений конкретных уголовных дел. Подобное умозаключение, скорее всего, оказалось бы верным.

Однако такая формальная логика оставляет в стороне некоторые иные существенные факторы, которые могут оказывать определенное влияние на независимость и беспристрастность и судебных, и прокурорских работников, или, как минимум, создавать предпосылки для их предвзятости или, как наименьшее из зол, негативно сказываться не только на их профессиональном авторитете, но и на репутации МТБЮ в целом.

К примеру, наличие в Судебных и Апелляционной камерах Судей — граждан стран НАТО и, сверх того, утверждение ими обвинительных заключений против высших должностных лиц Сербской Республики Боснии и Герцеговины<sup>3</sup> и Союзной Республики Югославии было способно подорвать международный авторитет Трибунала и доверие к нему, как независимому судебному органу, и ставило под вопрос независимость и беспристрастность его Судей.

Как и следовало ожидать, после того, как в 1999 году страны НАТО стали наносить бомбовые удары по территории Союзной Республики Югославии, перед началом которых Трибуналом было выдвинуто, утверждено и оглашено скороспелое обвинительное заключение против руководителей Союзной Республики Югославии, такого рода сомнения значительно усилились. В этот период времени в Судебных и Апелляционной камерах работали Судьи из США, Гайаны, Италии, Франции, Великобритании, Малайзии, Египта, Китая, Колумбии, Замбии, Португалии, Австралии, Марокко и Ямайки<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Обвинительное заключение против президента Республики Сербской Радована Караджича и главнокомандующего Армии Республики Сербской генерала Ратко Младича было одним из первых, утвержденных трибуналом в 1995 году. См.: *The Prosecutor of the Tribunal against Radovan Karadzic & Ratko Mladic, Indictment*, Case No. IT-95-5-I., 24 Jul. 1995. Источник: <http://www.un.org/icty/indictment/english/kar-ii950724e.htm>

<sup>4</sup> Sixth annual Report of the International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of the Former Yugoslavia since 1991, dated 31 July 1999. — para. 9. UN document: A/54/187 — S/1999/846

Обвинительное заключение против бывшего президента Союзной Республики Югославии Слободана Милошевича и других лидеров СРЮ, и целевые дотации, полученные Трибуналом от западных стран для расследования конфликта в Косово, который имел и межнациональный и межрелигиозный характер, невольно наводили на одну мысль: «А не вызвана ли эта скоропалительность стремлением Прокурора — гражданки одной из стран НАТО (в то время эту должность занимала представительница Канады) и Судей — многие из которых являлись гражданами стран НАТО, оправдать политику и действия правительств своих стран?»

Правомерность постановки такого вопроса обосновывается также и следующими обстоятельствами.

Первое. Обвинительное заключение против Слободана Милошевича, Милана Милутиновича, Николы Шаиновича, Драголюбa Ойдаича и Влайко Стоильковича было утверждено 24 мая 1999 г. Судьей Хантом, представлявшим Австралию, которая в отношении конфликтов на Балканах была полностью на стороне стран НАТО<sup>5</sup>.

Второе. Предание гласности обвинительного заключения «оказалось» как нельзя кстати странам Организации Североатлантического договора и по времени «совпало» с их подготовкой к агрессии против СРЮ.

На наш взгляд, очевидно, что решение о времени оглашения обвинительного заключения против Слободана Милошевича и других высших руководителей Союзной Республики Югославии было обусловлено, не интересами правосудия, а политическими интересами стран-членов НАТО, которые смогли использовать данное обстоятельство для дополнительного обоснования необходимости бомбардировок территории Союзной Республики Югославии. И напротив, лица, обвиненные МТБЮ в совершении преступлений против человечности и нарушений законов и обычаев войны, не могли рассчитывать на широкую поддержку мировой общественности в деле защиты своей страны от совершаемой против нее агрессии.

Третье. В тот период времени конфликт в Косово еще продолжался, расследование происходивших там событий только только начиналось, а следователи Канцелярии Прокурора еще не

---

<sup>5</sup> Ibid, para. 87.

имели возможности выехать на место событий, чтобы допросить свидетелей и потерпевших и произвести другие следственные действия. Расследование событий в Косово завершилось лишь в октябре 2001 г., когда было утверждено измененное обвинительное заключение против Милошевича и других, то есть, более чем два года спустя после утверждения и обнародования самого первого варианта обвинительного заключения<sup>6</sup>.

Иными словами, во время событий в Косово, МТБЮ еще не располагал достаточными, достоверными и допустимыми доказательствами, полученными следователями Канцелярии Прокурора с соблюдением правил, изложенных в Правилах процедуры и доказывания трибунала, для того, чтобы предъявить названным выше лицам обоснованные обвинения. Дело против этих лиц еще было явно не готово для судебного разбирательства, хотя согласно существовавшему в Канцелярии Прокурора внутреннему руководству по производству расследования, обвинительное заключение должно было представляться для утверждения Судье только тогда, когда уголовное дело полностью готово для его рассмотрения в суде (trial-ready case).

Четвертое. Начиная с 1997 г. Канцелярия Прокурора начала активно осуществлять так называемую стратегию, или политику, «засекреченных обвинительных заключений» (sealed indictments, что в буквальном переводе означает «обвинительные заключения за печатью»), когда большинство обвинительных заключений не предавалось гласности до тех пор, пока обвиняемые не были арестованы<sup>7</sup>. Несмотря на это, обвинительное заключение против руководителей СРЮ было оглашено не только до их ареста, но даже до завершения расследования их дела, что никак не соответствовало интересам правосудия, хотя бы потому, что это могло бы повлечь за собой наступление серьезных негативных последствий.

---

<sup>6</sup> *The Prosecutor of the Tribunal against Slobodan Milosevic, Milan Milutinovic, Nikola Sainovic, Dragoljub Ojdanic, Vlatko Stojiljkovic, Second Amended Indictment*, Case No. IT-99-37-PT, 29 Oct. 2001. Источник: <http://www.un.org/icty/indictment/english/mil-2ai011029e.htm>

<sup>7</sup> Fifth annual Report of the International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of the Former Yugoslavia since 1991, dated 27 July 1998, para. 110. UN document: A/53/219 — S/1998/737

После того, как информация об обвинительном заключении стала общедоступной, обвиняемые могли принять меры для уничтожения изобличающих их материалов, скрыться от следствия и суда (как, например, это сделали Радован Караджич и Ратко Младич), а отдельные из них могли покончить жизнь самоубийством, что, к сожалению, позднее и случилось. Обвиняемый Влайко Стоилькович покончил жизнь самоубийством в апреле 2003 г. в Белграде<sup>8</sup>.

Судебное разбирательство дела Милошевича началось 12 февраля 2002 г. Судебной камерой III в составе председательствующего Судьи Ричарда Мэйя (Великобритания) и Судей Патрика Робинсона (Ямайка) и О Гон Квона (Республика Корея)<sup>9</sup>.

В отношении независимости Судей, напомним, что каждое правительство (то есть, высшие государственные чиновники) само решает, кого выдвинуть в качестве кандидата на пост Судьи Международного трибунала, в том числе и на второй срок<sup>10</sup>.

Несомненно, что, с точки зрения права, отдельные определения, постановления и приговоры, вынесенные с участием Судей, являющихся гражданами стран-членов НАТО, могли бы быть успешно опротестованы в подлинно независимом международном апелляционном уголовном суде на том основании, что здесь явно просматривался потенциальный конфликт между частными интересами Судей и интересами международного правосудия. Они весьма неприглядны и с точки зрения судебной этики и общечеловеческой морали. И тут не стоит ходить вокруг да около, ибо известное изречение о том, что «никто не может служить двум господам», содержит в себе значительную долю истины.

---

<sup>8</sup> Tenth annual Report of the International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of the Former Yugoslavia since 1991, dated 20 August 2003, para. 114. UN document: A/58/297 — S/2003/829

<sup>9</sup> Ninth annual Report of the International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of the Former Yugoslavia since 1991, dated 14 August 2002, para. 103. UN document: A/57/379 — S/2002/985

<sup>10</sup> Постоянные судьи избираются на четыре года. Они могут быть переизбраны, но для этого им необходима поддержка правительств своих стран. См.: п. 3. ст. 13 *bis* Устава Трибунала.

Если бы Трибунал действительно соответствовал международно-признанным правовым стандартам независимости суда, то в него не входили бы Судьи — граждане стран организации Североатлантического договора. Об этом должны были позаботиться Совет Безопасности и Генеральная Ассамблея ООН.

Далее. Сами Судьи — граждане стран блока НАТО должны были бы определить, что их участие в утверждении обвинительных заключений против высших должностных лиц Сербской Республики Боснии и Герцеговины и Союзной Республики Югославии несовместимо с основополагающими принципами правосудия, а Прокурор Трибунала не стал бы предавать гласности обвинительное заключение против руководителей СРЮ до завершения вооруженного конфликта между этой страной и странами НАТО и до окончания расследования уголовного дела. По причине обоснованных сомнений в отношении их независимости и непредвзятости, и Судьи, и Прокурор должны были бы взять самоотвод, поскольку, в любой системе права, интересы правосудия всегда ставятся на первое место.

Предсказуемым последствием игнорирования специфических особенностей конфликтов на территории бывшей Югославии, при формировании Судебных и Апелляционных камер Трибунала, явилось то, что обвиняемые получили возможность на законном основании оспаривать беспристрастность Судей.

К примеру, 22 мая 2003 года обвиняемый Войислав Шешель (Vojislav Seselj), в соответствии с Правилom 15(B) (Отвод судей) Правил процедуры и доказывания трибунала, представил ходатайство об отводе от участия в слушании его дела Судей Судебной камеры II Шомбурга (Schomburg), Мумбы (Mumba) и Агиуса (Agius) по причине, как он утверждал, их самоочевидной реально существующей пристрастности (actual bias).

В своем ходатайстве обвиняемый приводил доказательства того, что рассматривающие его дело Судьи, обладают определенными личными качествами, которые полностью исключают для них возможность быть беспристрастными.

Он обосновывал свое ходатайство тем, что Германия, гражданином которой является Судья Шомбург, была традиционно враждебной по отношению к Сербии и сербскому народу и для подтверждения этого тезиса он углубился в ее историю, начиная со



средних веков. По его мнению, тот факт, что Германия входит в Северо-Атлантический Союз, и что граждане стран этого блока совершили агрессию против Сербии, должен служить основанием для отстранения Судьи Шомбурга от участия в слушании его дела. Судей Мумбу и Агиуса он квалифицировал как преданных и усердных католиков (“ardent and zealous Catholics”). Для подкрепления своего ходатайства он использовал, в основном, тот факт, что Римская католическая церковь, как он считает, внесла свой вклад в разрушение Югославии.

Решение по ходатайству принималось пятью Судьями, входившими в состав Бюро трибунала. Они пришли к заключению о том, что единственным основанием для ходатайства Войислава Шешеля послужило немецкое гражданство Судьи Шомбурга и вероисповедание Судей Мумбы и Агиуса.

Бюро постановило, что гражданство и вероисповедание Судей признаются и должны признаваться не имеющими отношения к их способности рассматривать дела, находящиеся в их производстве, без пристрастия.

Как отмечено в этом решении, при его принятии Бюро трибунала, в числе прочего, базировалось на Уставе трибунала, который предъявляет к Судье такие требования, как быть человеком высоких моральных качеств, беспристрастным и быть человеком чести и на обязательство Судей, которое они дают, когда они принимают присягу, исполнять свои обязанности честно, справедливо, беспристрастно и добросовестно.

По поводу членства Германии в НАТО, Бюро трибунала определило, что политика правительств государств, из которых прибывают Судьи Международного трибунала, признается и должна признаваться не имеющей отношения к осуществлению ими их судебных обязанностей<sup>11</sup>.

Решение Бюро трибунала, по нашей оценке, не выглядит достаточно убедительным. Отказывая в ходатайстве обвиняемого

---

<sup>11</sup> *Prosecutor v. Vojislav Seselj Decision on Motion for Disqualification*, Case No. IT-03-67-PT Bureau (Judges Meron [Presiding], Pocar, May, Liu and Jorda), 10 Jun. 2003. paras. 1–4. Источник: <http://www.un.org/icty/seselj/trialc/decision-e/030610.htm>

Шешеля, Судьи, по существу, приняли во внимание только формально-правовые критерии беспристрастности судей, применяемые в национальных судах. При этом они не сделали никаких поправок на немаловажные различия между целями и задачами национальных уголовных судов и международных уголовных судов. Ими оставлены без внимания многие серьезные вопросы, которые неизбежно возникают в судебных процессах, как-то: может ли повлиять на беспристрастность судьи его принадлежность к государству-победителю при рассмотрении им дел по обвинению лиц, являющихся гражданами побежденного государства; как может повлиять на беспристрастность судьи его вероисповедание, когда оно отлично от вероисповедания обвиняемого, если конфликт, в ходе которого он, предположительно, совершил преступление, носил межрелигиозный характер; как обвиняемый и национальная/этническая и/или религиозная группа, к которой он принадлежит, будут воспринимать вынесенные таким судьей решения и т.п.

Бюро Трибунала обошло стороной и вопрос о том, будут ли решения, принятые Судьями по делу Шешеля восприниматься во вне, как справедливые.

Если говорить о доводах обвиняемого Войслава Шешеля, то, с нашей точки зрения, они вполне убедительны. Нам кажется очевидным, что немецкое гражданство Судьи Шомбурга и вероисповедание Судей Мумбы и Агиуса не были единственными основаниями для его ходатайства.

Принимая во внимание вышесказанное, мы полагаем, что, в интересах правосудия, необходимо иметь дополнительные ограничения и в Римском Статуте Международного Уголовного Суда, касающиеся избрания его судей и назначения Прокурора и его заместителей.

Мы считаем, что внутренние для каждого отдельно взятого государства критерии беспристрастности судей не могут быть признаны достаточными для определения беспристрастности Судей международных уголовных судов/трибуналов. Поэтому мы предлагаем в пункте 2(а) ст. 41 Римского Статута («Освобождение или отвод судей») среди других оснований отвода Судьи предусмотреть также и следующее: «Судья отводится от участия в рассмотрении дела о событии, имевшем место в ходе вооруженного кон-

фликта, если он (или она) является гражданином (или гражданкой) того государства, или представляет то государство, которое принимало прямое военное участие в конфликте на любой стороне или активно поддерживало одну из участвовавших в ней сторон либо выступало против нее».

Такие же ограничения должны были бы распространяться и на Прокурора Суда и его заместителя.

Возвращаясь к проблеме независимости и беспристрастности Судей МТБЮ, необходимо также подчеркнуть, что, несмотря на то, что с формально-правовой и этической точек зрения, отдельные из принятых ими решений не соответствуют предъявляемым к ним требованиям, то обстоятельство, что многие из них являлись и являются гражданами государств, принимавших прямое военное участие в конфликтах на стороне мусульман Боснии и Герцеговины и албанцев Косово негативно отразилось, главным образом, на международном авторитете Трибунала и доверии к нему. Оказало ли это обстоятельство влияние на другие аспекты деятельности Трибунала, нам неизвестно.

Рассуждая чисто теоретически, национальная принадлежность Судей МТБЮ могла бы оказать определенное влияние и на формирование общей уголовной политики МТБЮ, то есть, на решение вопросов о том, каким из расследованных Канцелярией Прокурора дел следует отдавать предпочтение. Причем, формально, то есть, в соответствии с Уставом и Правилами процедуры и доказывания, Судьи, в принципе, могли бы оказать влияние на уголовную политику Трибунала только путем утверждения или отклонения представленных им на рассмотрение обвинительных заключений, выдвинутых против лиц, представлявших в конфликтах ту или иную противоборствующую сторону.

По нашему убеждению, решающую роль в формировании общей уголовной политики МТБЮ, к сожалению, играли не Судебные и Апелляционные камеры, а Канцелярия Прокурора.

Относительно возможного влияния национального или религиозного факторов на беспристрастность Судей при рассмотрении ими конкретных уголовных дел, можно предположить, что, в принципе, эти факторы могли бы сказаться лишь при определении обвиняемым мер наказания. В остальных аспектах судебной дея-

тельности Судей влияние этих факторов было бы ничтожным или даже равным нулю, поскольку при рассмотрении уголовных дел МТБЮ строго следует общепризнанным принципам международного уголовного права и процесса, зафиксированным в таких международно-правовых документах как Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г., Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г., Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. и во многих других, и в полном объеме обеспечивает право обвиняемого на защиту.

В дополнение к этому, судя по именам Судей, входивших и входящих в состав Судебных и Апелляционной камер трибунала, они либо являются многоопытными судьями, занимавшими высшие судебские должности в своих странах и в иных международных судебных органах (об их профессионализме свидетельствует и высокое качество принятых ими определений, постановлений, решений и приговоров, с точки зрения использованной в них юридической терминологии и других элементов юридической техники и различных источников права), либо признанными авторитетами в области уголовного, международного права, в том числе, международного гуманитарного права и норм в области прав человека. Среди последних можно назвать таких известных ученых как Антонио Кассезе и Фаусто Покар (Италия), Теодор Мерон (Соединенные Штаты Америки) и В. А. Василенко (Украина)<sup>12</sup>.

В завершение хотелось бы процитировать ту часть определения Судебной камеры по «ходатайству Прокурора о мерах защиты потерпевших и свидетелей, проходящих по делу Тадича», которая касается оценки деятельности первых международных военных трибуналов. В этом определении, в частности, говорится, что «судебные разбирательства в Нюрнберге и Токио были охарактеризованы как «правосудие победителей», потому что только побеж-

---

<sup>12</sup> Биографии Судей Трибунала печатаются в издаваемых МТБЮ ежегодниках. См., напр.: International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of the Former Yugoslavia since 1991. YEARBOOK. 1997. Printed in the Netherlands. ICTY, 1999. — P. 22 — 32.

денным были предъявлены обвинения в нарушении международного гуманитарного права. Их преследовали в судебном порядке. Они были наказаны за совершение преступлений, специально определенных в правовом акте, принятом победителями после завершения войны»<sup>13</sup>.

По нашему воззрению, в какой-то степени, такая оценка справедлива и по отношению к деятельности Международного трибунала по бывшей Югославии. Аналогия между ним и его предшественниками — Нюрнбергским и Токийским трибуналами напрашивается поневоле. Главное сходство, как нам кажется, состоит в том, что во всех трех случаях победители судили побежденных. Очевидно, что победителями в конфликтах на Балканах были страны НАТО, а побежденными, в конечном итоге, оказались вовлеченные в него народы бывшей Югославии, и, прежде всего, босняки, сербы и хорваты.

---

<sup>13</sup> *Prosecutor v. Dusko Tadic a/k/a «Dule», Decision on the Prosecutor's Motion Requesting Protective Measures for Victims and Witnesses, Case No. IT-94-1-T, T.Ch. II, 10 Aug. 1995, para. 21.* Источник: <http://www.un.org/icty/tadic/trialc2/decision-e/100895pm.htm>

## ПРОТОКОЛ И ЭТИКЕТ В ПРАВЕ ВНЕШНИХ СНОШЕНИЙ

Ф.Ш. Ларина

аспирантка кафедры международного права  
Казанский государственный университет

Действие факторов развития международных отношений, активность и усложненность международных отношений, обусловили более активное, чем в прошлом, участие главы государства, а также главы правительства во внешних сношениях государства, в его дипломатии. Это привело к созданию специальных аппаратов при этих органах (не во всех странах), которые занимаются вопросами международных отношений, дипломатии.

Международные контакты Российской Федерации за последнее десятилетие получили весьма активное развитие. В Москве аккредитованы 155 глав дипломатических представительств иностранных государств, находятся посольства 138 стран. В свою очередь Российская Федерация имеет дипломатические представительства в 143 странах. Ежегодно в нашей стране принимают более ста иностранных делегаций на уровне глав государств, глав правительств и министров иностранных дел. Весьма интенсивно осуществляются и зарубежные визиты российского руководства. Дипломатический протокол является формой, в которую облакается та или иная внешнеполитическая акция государства, его представительства или представителя.

Дипломатический протокол по определению, данному в Дипломатическом словаре, — это «совокупность общепринятых правил, традиций и условностей, соблюдаемых правительствами, ведомствами иностранных дел и официальными лицами в международном общении»<sup>1</sup>.

Правила дипломатического протокола основываются на так называемом принципе «международной вежливости», в понятие

---

<sup>1</sup> Дипломатический словарь. 2-е изд. М., 1971.

которого входит соблюдение уважения ко всему, что символизирует и представляет государство.

С соблюдением правил дипломатического протокола назначаются главы дипломатических представительств, происходит вручение верительных грамот; осуществляются дипломатические визиты и ведутся беседы; происходит прием и проводы официальных делегаций, ведутся переговоры; созываются международные конференции и совещания; подписываются международные договоры и соглашения; осуществляется реагирование на разного рода праздничные, а также траурные события; соблюдается этикет гимна и государственного флага; проводятся различные дипломатические приемы<sup>2</sup>.

Первая ассоциация, которая возникает у многих при слове «дипломат» — это роскошные приемы, непринужденное общение с интересными людьми за бокалом вина. Но прежде чем отправиться блистать от имени своей страны за ее пределами, следует проштудировать все секреты и тонкости непростой науки, имя которой «государственный протокол».

Дипломатический протокол едва ли не самый успешный совместный проект наций, выступающих на международной арене. Он сложился в результате их многовекового общения, и коллективно выработанные нормы признаются всеми (с некоторыми частными особенностями). К сожалению, такое единодушие на международной арене встречается не часто<sup>3</sup>.

Важнейшим инструментом при помощи которого государство может проявлять уважение к другому государству, является дипломатический протокол.

С незапамятных времен человеческий опыт накапливал и отбирал из бесконечных повторений поведения те правила, условности и традиции, которые отвечали интересам поддержания общения. С появлением государств и с развитием связей между ними стали складываться нормы общения, включая протокольные.

---

<sup>2</sup> Интернет: [www.un.org](http://www.un.org)

<sup>3</sup> Бахшиева Э., Урусов А. Диппротокол: с галстуком и без // Эхо планеты. 2004. №14.

В настоящее время обязательное четкое соблюдение норм дипломатического протокола необходимо, когда происходит признание новых государств, установление дипломатических отношений, когда назначаются главы дипломатических представительств, вручаются верительные грамоты, осуществляются дипломатические визиты, проводятся беседы, переговоры, подписываются договоры и соглашения, организуются встречи и проводы официальных делегаций, созываются международные совещания, конференции, осуществляется реагирование на разного рода праздничные, а также траурные события. Особо следует отметить соблюдение этикета государственного гимна и государственного флага<sup>4</sup>.

Правила международной вежливости не имеют обязательной силы. Но, как свидетельствует международная протокольная практика, государства и дипломаты стремятся соблюдать их. Международная вежливость не допускает никаких оскорбительных действий в отношении других государств, их представителей, государственных символов.

«Правила протокола в настоящее время кажутся несколько старомодными», — писал известный французский дипломат Ж. Камбон. Но не соблюдать их так же глупо, как не снимать шляпу при входе в церковь или обувь при входе в мечеть... В сущности, не все уж так бессмысленно в этих торжественных пустяках»<sup>5</sup>.

В силу международного характера дипломатического протокола соблюдение его норм в общении между государствами считается обязательным. Отступление от общепринятых норм, нарушение или произвольное их изменение одной из сторон могут вызвать серьезные осложнения в отношениях между государствами. В истории дипломатии можно найти немало примеров, когда из-за пренебрежительного отношения к протоколу, а в ряде случаев и преднамеренного отступления от его правил создавались конфликтные ситуации, ухудшались отношения между государствами.

Протокол служит средством реализации и конкретизации основополагающих принципов международного права. В частности, суверенитет государства выражается в таких протокольных нор-

---

<sup>4</sup> *Вознесенская Л.О.* Основы международного общения. М., 1997. С. 46.

<sup>5</sup> *Борунков А.Ф.* Дипломатический протокол в России. М., 2000, С. 119.



мах, как оказание почестей государственному флагу, исполнение гимна и т.д. Принцип равноправия государств проявляется в очередности представления дипломатов высокому лицу в стране пребывания, в рассадке делегаций на международных конференциях и дипломатов на дипломатических приемах и т.д. Всякое отступление от соблюдения принятых норм рассматривается как нанесение ущерба достоинству и чести государства. Даже невольная ошибка может быть расценена как умышленное оскорбление.<sup>6</sup>

В итоге значительных усилий и разумных компромиссов в 1961 г. государствам удалось выработать Венскую конвенцию о дипломатических сношениях. Все государства мира, в том числе и те, которые формально воздерживаются от присоединения к конвенции, соблюдают зафиксированные в ней нормы, а протокольные службы учитывают эти нормы в своей практической работе.

Протокол весьма гибок. В рамках общепринятых в международной практике норм возможны сравнительно широкие вариации. В зависимости от состояния отношений между странами, исходя из поставленных политических задач, при практическом применении всегда имеется возможность придавать различные оттенки протокольным правилам. Возможны большая и меньшая торжественность, увеличение или уменьшение числа участников официальных церемоний, повышение или снижение уровня представительства на них, придание большей или меньшей степени официальности различным мероприятиям. Однако во всех случаях следует соблюдать осторожность. Необходимо помнить о том, что всякое отступление от сложившихся норм будет замечено и соответствующим образом оценено<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Молочков Ф.Ф. Дипломатический протокол и дипломатическая практика. М., 1979. С.32.

<sup>7</sup> Борунков А.Ф. Указ. соч. С. 9.

Ответственные редакторы:

*А.Я. Капустин, А.Х. Абашидзе*

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ  
СОВРЕМЕННОГО МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА**

**17 апреля 2006 г.**

**МАТЕРИАЛЫ  
ЕЖЕГОДНОЙ МЕЖВУЗОВСКОЙ  
НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИХ КОНФЕРЕНЦИИ  
КАФЕДРЫ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА**

Компьютерная верстка: *И.В. Быков*

Подписано в печать 20.12.06 г. Формат 60x84/16. Печать офсетная.

Усл. печ. л. 30. Уч.-изд. л. 31. Усл. кр.-отт. 30,35

Тираж 200 экз. Заказ № 1151

---

Типография ИПК РУДН  
117923, ГСП-1, г. Москва, ул. Орджоникидзе, д. 3