

**ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
КАФЕДРА МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА**



XIV Блищенковские чтения

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
СОВРЕМЕННОГО
МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА**

МОСКВА, 16 АПРЕЛЯ 2016 Г.

ЧАСТЬ I



**Москва
Российский университет дружбы народов
2016**

Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение высшего образования
«РОССИЙСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ ДРУЖБЫ НАРОДОВ»
Юридический институт
Кафедра международного права

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОГО МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

МАТЕРИАЛЫ
XIV МЕЖДУНАРОДНОГО КОНГРЕССА
«БЛИЩЕНКОВСКИЕ ЧТЕНИЯ»

В двух частях

ЧАСТЬ I

Москва, 16 апреля 2016 г.

Москва
Российский университет дружбы народов
2016

УДК 341(063)
ББК 67.412
А43

Утверждено
РИС Ученого совета
Российского университета
дружбы народов

Материалы подготовлены и изданы
в рамках Проекта РГНФ № 16-03-14090
«Международный конгресс “Блищенковские чтения”»

**А43 Актуальные проблемы современного международно-
го права** : материалы XIV Международного конгресса
«Блищенковские чтения» : в 2 ч. / отв. ред. А. Х. Абашидзе.
Москва, 16 апреля 2016 г. – Москва : РУДН, 2016.
ISBN 978-5-209-07771-8
Ч. I. – 483 с.
ISBN 978-5-209-07772-5 (ч. I)

Издание представляет собой сборник докладов и выступлений участников XIV Международного конгресса «Блищенковские чтения», состоявшегося в РУДН 16 апреля 2016 г.

Материалы научного форума отражают актуальные международно-правовые аспекты, затрагиваемые в исследованиях известных, а также молодых ученых-правоведов, и будут полезны как для преподавателей, научных сотрудников, аспирантов и студентов юридических факультетов вузов, практических работников, так и всех интересующихся актуальными проблемами современного международного права и международных отношений.

В рамках XIV Международного конгресса «Блищенковские чтения» изданы материалы в двух частях и материалы круглых столов «Гендер и традиционные ценности в современном международном праве», «Концепция семьи в свете традиционных ценностей и международного права», «Международно-правовые проблемы Африки», «Современные проблемы международного космического, воздушного и морского права».

УДК 341(063)
ББК 67.91

ISBN 978-5-209-07772-5 (ч. I)
ISBN 978-5-209-07771-8

© Коллектив авторов, 2016
© Российский университет
дружбы народов, 2016

ПРЕДИСЛОВИЕ

Данный сборник отражает часть итогов «Блищенковских чтений», где нашли свое отражение международно-правовые мысли молодого поколения учёных правоведов-международников и представителей других дисциплин гуманитарного профиля. Предмет и сфера охвата поднятых вопросов широки и многоплановы, чем и подтверждается современный характер и востребованность отечественной науки международного права.

2016 г. отмечается не только проведением очередных «Блищенковских чтений». Этот год запомнится нам тем, что научное сообщество потеряло локомотив отечественной науки международного экологического права в результате ухода из жизни всеми уважаемого доктора юридических наук, профессора кафедры международного права Михаила Николаевича Копылова, который останется в нашей памяти примером того, как надо бороться вопреки болезням, добиваться впечатляющих успехов в науке и, при этом, сохранять все положительные черты человека: доброту, отзывчивость, целеустремлённость, верность себе и преданность коллективу кафедры международного права РУДН.

В 2016 г. кафедра международного права преумножила свой научный потенциал в результате опубликования учебников и учебных пособий, в том числе с грифом, научных статей в журналах из перечня ВАК и журналах, рецензируемых в SCOPUS, Web of Science и других базах. Кафедра увеличила число поездок сотрудников кафедры в зарубежные страны для чтения лекций и участия в международных конференциях и мероприятиях, проводимых различными международными юридическими ассоциациями и объединениями.

2016 г. был богат различными событиями, прежде всего, в связи с 50-летием принятия двух основополагающих международных актов универсального характера по правам человека: Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и Международного пакта о гражданских и политических правах, а также 20-летием членства России в Совете Европы.

В 2016 г. кафедрой международного права была заложена основа, на которой в ближайшем будущем будет нарастать потенциал

кафедры прикладного характера в виде углублённого сотрудничества с государственными органами России, расширения базы прохождения практик студентов и укрепления фонда ресурсного центра кафедры.

Кафедра международного права разработала новый план проведения следующих «Блищенковских чтений», отличающийся, в первую очередь, своей инновационностью, что будет подтверждаться самим форумом, который пройдёт в 2017 г., как и всегда – в апреле.

Ждем вас на «Блищенковских чтениях»!
С уважением,

*Заведующий кафедрой международного права РУДН,
Вице-председатель Комитета ООН по экономическим,
социальным и культурным правам,
Председатель Комиссии международного права
Российской Ассоциации содействия ООН,
Член экспертного совета по праву
Высшей аттестационной комиссии
при Минобрнауки России,
доктор юридических наук, профессор
Аслан Хусейнович Абашидзе*

ПЛЕНАРНОЕ ЗАСЕДАНИЕ

منظمة
الغذية والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food and Agriculture
Organization of the
United Nations



Organisation des
Nations Unies pour
l'alimentation et
l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная
организация
Объединенных Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la
Agricultura

Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italy

Fax: +39 0657053152

Tel: +39 0657051

www.fao.org

Our Ref.:

Your Ref.:

15 April 2016

Dear Dr. Abashidze,

The Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) expresses its highest appreciation to the Department of International Law of the Peoples' Friendship University of Russia and sends greetings to the participants of the 14th Blischenko Congress.

The UN General Assembly resolution 68/231 declared 2016 as the International Year of Pulses. FAO is nominated to facilitate the implementation of this Year in collaboration with relevant stakeholders. The round table "International Environmental and Food Security: International Year of Pulses" of the Blischenko Congress was included in the events list of the International Year of Pulses.

FAO considers the 14th Blischenko Congress as an important platform to heighten public awareness of the international legal basis of international environmental and food security and the nutritional benefits of pulses as part of sustainable food production, as well as to encourage an exchange of views and cooperation among governmental structures, relevant international organizations, non-governmental organizations and academia in such a crucial sphere as food security and nutrition.

I would like to thank you for your precious contribution to the implementation of the International Year of Pulses and wish you every success in your future endeavors.

Yours sincerely,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Daniel Gustafson'.

Daniel J. Gustafson
Deputy Director-General (Operations)

Aslan Abashidze
Doctor of Law, Professor
Head of the Department of International Law,
Member of the United Nations Committee on
Economic, Social and Cultural Rights
Peoples' Friendship University of Russia
Moscow

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
КОМИТЕТ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОНСТИТУЦИОННОМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ И
ГОСУДАРСТВЕННОМУ СТРОИТЕЛЬСТВУ

ул. Б. Дмитровка, д. 26, Москва, 103426

«15» апрель 2016 г.

№ 3.1-39/1331

Заведующему кафедрой
международного права
Юридического института
Российского университета
дружбы народов

А.Х. АБАШИДЗЕ

Уважаемый Аслан Хусейнович!

Уважаемые участники Блищенковского конгресса!

14-я встреча специалистов по международному праву в рамках Блищенковского конгресса проходит в условиях напряженности в международных отношениях, преодоление которых возможно только на основе сотрудничества и международного права.

Масштаб форума, как по числу участников известных ученых-международников из многих университетов России и зарубежных образовательных учреждений, а также вопросы, которые будут обсуждаться на пленарном заседании и секциях, дают основание говорить о вкладе Вашего форума в дело укрепления нормативных и институциональных основ международного правопорядка, основанного на принципе верховенства права на международном уровне.

Участие в Вашем форуме молодых ученых-международников и представителей международных организаций и государственных органов России способствует сохранению преемственности в отечественной науке международного права и придает ей практико-ориентированный характер.

Кафедре международного права РУДН, на базе которой ежегодно проводятся подобные значимые форумы, желаю дальнейших успехов во благо отечественной науки международного права, а участникам Блищенковского конгресса - достичь поставленных целей.

Председатель Комитета

A handwritten signature in blue ink, consisting of several loops and a wavy base.

А.А. Клишас

**УВАЖАЕМЫЙ АСЛАН ХУСЕЙНОВИЧ
И ВСЕ УЧАСТНИКИ XIV МЕЖДУНАРОДНОГО
КОНГРЕССА «БЛИЩЕНКОВСКИЕ ЧТЕНИЯ»!**

Приветствую Вас от коллектива кафедры международного и европейского права и юридического факультета Национального исследовательского Мордовского государственного университета им. Н.П. Огарева. Вами подняты актуальные проблемы международного права в период значимых юбилейных дат, в числе которых Международный год зернобобовых, 50-летие Международных пактов о правах человек, 65-летие Женевской конвенции о статусе беженцев. Особо отмечу научно-теоретическую значимость секции, посвященной традиционным ценностям в международном праве.

Имя Игоря Павловича Блищенко широко известно в науке как международного-энциклопедиста, внесшего существенный вклад в разработку огромного пласта различных направлений международно-правовых исследований. Прогнозируя перспективы международного права, Игорь Павлович подчеркнул, что его особенностью станет восприятие в процессе развития «прогрессивных институтов» из опыта межгосударственного взаимодействия и внутригосударственного права отдельных стран мира. По его справедливому выводу, становление и развитие международного права не может происходить изолированно от других отношений (экономических, политических, культурных и др.), оно тесным образом связано и с внешней политикой государств, определяемой его внутренней политикой¹. К сожалению, и в XXI веке сохраняется международная напряженность. Опыт советских исследователей поныне не теряет своей актуальности и обладает колоссальным информационным потенциалом для поиска решений злободневных проблем современного миропорядка.

¹ Блищенко И.П. Международное и внутригосударственное право. М.: Госюриздат, 1960. С. 216, 227.

От всей души желаю всем участникам конгресса интересной дискуссии, свежих идей и прекрасного живого общения друг с другом.

*Декан юридического факультета,
зав. каф. международного и европейского права
Мордовского государственного
университета им. Н.П. Огарева,
доктор исторических наук
Ю.Н. Сушкова*

Анастасия Станиславовна Кушлейко

Региональный советник Международного Комитета Красного Креста по вопросам имплементации и распространения знаний о международном гуманитарном праве в странах Восточной Европы и Средней Азии

Уважаемые дамы и господа!

В первую очередь позвольте поблагодарить Вас за возможность выступления на пленарном заседании столь представительного форума. Российский Университет Дружбы Народов и Международный Комитет Красного Креста (МККК) связывают долгие годы сотрудничества в области распространения знаний о международном гуманитарном праве (МГП), поэтому мое сегодняшнее участие в сегодняшних Чтениях я считаю очень почетным.

Начать свое выступление я хотела бы с печальных новостей, которые пришли вчера из Йемена – в ходе выполнения своих профессиональных обязанностей там погибли 2 сотрудника МККК. Я решила начать свое выступление с этой новости не просто в качестве драматического акцента, а для привлечения внимания к актуальным, имеющим место, к сожалению, все чаще и чаще вопросам необходимости усиления соблюдения норм МГП в ходе современных вооруженных конфликтов. Действительно, сегодня нашу жизнь постоянно сопровождают с экранов смартфонов и телевизоров многочисленные образы взорванных больниц или миллионов людей, изгнанных из своих домов конфликтом. Неудивительно, что многие люди задаются вопросом, а насколько эффективны международные договоры в области МГП, и вообще способны ли они адекватно урегулировать современные вооруженные конфликты перед лицом новых вызовов и угроз.

Необходимо отметить, что за последние годы некоторые характерные для вооруженных конфликтов тенденции еще более обострились. Примером тому могут служить возрастающая усложненность вооруженных конфликтов, связанная с фрагментацией вооруженных групп и асимметричными военными действиями; распространение конфликтов на весь регион; проблема воинов, не прекращающихся многие десятилетия; отсутствие эффективного разрешения конфликтов со стороны международного сообщества, а также коллапс национальных систем.

Массовые волнения, которые усилились на Ближнем Востоке в течение так называемой арабской весны в 2011 г. и которые превратились в опустошающие вооруженные конфликты, особенно в Сирии, Ираке и Йемене, ощущались далеко за пределами региона, в странах, которые начали самыми разными способами оказывать поддержку многочисленным сторонам в этих конфликтах. Для населения, которое уже и так борется за выживание в условиях непрекращающихся потрясений, засухи и хронического обнищания, доступность самых насущных жизненных средств становится все более ограниченной. Такие страны, как Афганистан, Южный Судан, Центральноафриканская Республика, Сомали, Ливия и Демократическая Республика Конго, погрязли в затянувшихся вооруженных конфликтах, которые причиняют неисчислимые страдания всему населению. Вооруженный конфликт на востоке Украины привел к гибели тысяч людей, многие из которых принадлежат к гражданскому населению, а также вызвал масштабные разрушения, оставив более миллиона людей без своих домов.

В большинстве вооруженных конфликтов основную тяжесть последствий военных действий несет на себе гражданское население, особенно тогда, когда бои идут в густонаселенных районах или когда гражданское население намеренно делается объектом нападения. Тысячи людей лишаются свободы, что часто происходит в нарушение всех правовых рамок, при этом с ними жестоко обращаются и они содержатся в бесчеловечных условиях. Количество лиц, пропавших без вести в результате вооруженного конфликта, огромно. Причиняемая насилием разруха вынуждает все большее количество людей спасаться бегством, покидать свои дома и бросать имущество, превращаясь на долгое время в вынужденных переселенцев и подвергая себя изгнанию. За последние два года в мире значительно возросло количество лиц, перемещенных внутри страны, беженцев и лиц, ищущих политического убежища, которые покинули свой дом в результате продолжающихся вооруженных конфликтов и ситуаций насилия. В 2013 г., впервые со времен Второй мировой войны, их общее число превысило 50 млн человек, при этом более половины из них были лица, перемещенные внутри страны. Гуманитарная обстановка в мире находится в ситуации, близкой к катастрофе. МККК и другие беспристрастные гуманитарные организации сталкиваются с гуманитарными потребностями

вселенского масштаба, вызванными беспрецедентным количеством одновременно происходящих кризисов в мире.

В этих условиях я разделяю то мнение, что в современном информационном поле довольно просто задать вопрос, а действительно ли основные человеческие ценности, закрепленные в Женевских конвенциях все еще в состоянии обеспечить ту защиту, которую они обещают.

Однако, если мы попробуем исследовать данный вопрос более глубоко, то придем к выводу, что право вооруженных конфликтов находится в хорошем состоянии. Однако, эта отрасль права, как и любое право в целом не остановит все страдания. И хотя это может быть довольно просто поверхностно сказать, что Женевские конвенции не работают, такие высказывания были бы заблуждением.

Вот пять причин, почему опасно отказываться от них:

1. Они помогают спасать жизни каждый день. Несмотря на то, что Женевские конвенции широко и часто нарушаются, они до сих пор спасают жизни. Тот факт, что в ходе конфликта в Сирии, способность МККК пересечь линию фронта, чтобы оказать в том числе и медицинскую помощь и обеспечить чистой питьевой водой миллионы людей является доказательством того, что право вооруженных конфликтов имеет решающее значение. И в данном случае речь не просто идет о напоминании сторонам о существующих нормах. Речь идет о том, чтобы помочь этим нормам заработать на практике.

Иногда нормам МГП удается достичь того, что очень часто и совершенно естественно воспринимается как нечто само собой разумеющееся, но на самом деле таким не является, как например, защита больницы в Мали от нападения или пересечение машины скорой помощи через контрольно-пропускной пункт на Западном берегу. Этим фактам соблюдения и проверки в действии норм МГП предшествует большая работа сотрудников МККК по разъяснению и призыву к соблюдению норм враждующими сторонами.

2. Само существование Женевских конвенций обеспечивает жизненно важную основу и своеобразный моральный стержень. Без них не было бы никакого ясного способа понять и уяснить, что приемлемо на войне, а что нет. В декабре прошлого года в ходе 32 Международной конференции Движения Красного Креста и Красного

Полумесяца, государства-участники Женевских конвенций дали обязательства искать новые пути для улучшения соблюдения норм права вооруженных конфликтов и согласились работать в направлении создания нового форума, который поддерживал бы эту цель. Такие обязательства теперь должны быть переведены в действие.

МККК буквально несколько недель назад опубликовал обновленные комментарии к Первой Женевской конвенции и продолжил работу над остальными, чтобы обеспечить развитие права в непосредственной связи с тенденциями развития и хода современных вооруженных конфликтов.

3. Так называемы «оружейные» конвенции – то есть договоры, призванные регулировать, запрещать или ограничивать применение определенных видов оружия, – такие конвенции позволяют на практике резко сократить человеческие страдания. После вступления в силу Оттавской конвенции о запрещении противопехотных мин в 1999 г., по нашим оценкам, число людей, убитых или искалеченных наземными минами, сократилось по приблизительным подсчетам с 20 000 человек в год до 3500. Новое производство этого типа оружия практически прекратилась, и 48 негосударственных вооруженных группировок обязались не использовать его и в значительной степени придерживаются данного обязательства. Или приведу другой пример – благодаря запрету химического оружия, его использование является табу, и его имеющиеся запасы были в значительной степени разрушены.

4. Мы должны избегать порочного круга нарушений норм МГП. Действительно, существует разрыв между ожиданиями людей от права и реальностью в конфликте, но мы не можем позволить этому разрыву превратиться в порочный круг, где сам факт несоблюдения норм становится нормальным. Общественное разочарование поведением противоборствующих сторон может быть слишком легко использовано как ширма для государств и вооруженных групп утверждающих, что право терпит неудачу. Затем они могут попытаться оправдать свои нарушения как неизбежное и реалистичное поведение в условиях вооруженного конфликта. Средства массовой информации и гуманитарные организации часто только оповещают о нарушениях права, но не о многочисленных случаях, в которых оно уважается и применяется: каждый раз, когда ребенок

получает необходимые вакцины в зоне конфликта, военный командир останавливает планы нападения из-за возможности жертв среди гражданского населения, или, когда задержанный в местах содержания под стражей защищен от пыток.

5. Поддержка Женевских конвенций является правильным с точки зрения норм морали. Действительно, нет никакой этической альтернативы тому, чтобы способствовать соблюдению норм права вооруженных конфликтов. Процесс защиты человеческого достоинства не может измеряться единичными результатами, не говоря уже о краткосрочных результатах.

Все эти приведенные мною аргументы означают, что на Всемирном гуманитарном саммите, который пройдет в следующем месяце в Стамбуле, участники должны подтвердить центральную роль МГП и той защиты, которую оно может предложить жертвам вооруженных конфликтов.

Нормы МГП могут часто нарушаться, но это не означает, что они становятся неуместными или несоответствующими реальности. Они по-прежнему играют жизненно важную роль, просто даже по той причине, что альтернатива нормам МГП – война без каких бы то ни было ограничений – просто не приемлема.

Благодарю за внимание!

ПАКТЫ О ПРАВАХ ЧЕЛОВЕКА И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО В XXI ВЕКЕ

Владимир Алексеевич Карташкин

*Доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации, эксперт ООН (1998–2013 гг.)*

16 декабря 1966 г. Генеральная Ассамблея ООН одновременно приняла два важнейших международных договора – Пакт о гражданских и политических правах и Пакт об экономических, социальных и культурных правах. Эти два Пакта впервые в международных отношениях в договорном порядке закрепили перечень основных прав и свобод человека – гражданских, политических, социально-экономических и культурных.

Прошло 50 лет с даты принятия Пактов. Это – сравнительно короткий исторический период. Но он свидетельствует о тех громадных изменениях в международном праве, которые произошли с момента принятия Пактов. Эти изменения касаются не только прав человека, но и многих принципов и норм международного права.

Приняв в 1948 году Всеобщую декларацию прав человека, Генеральная Ассамблея ООН первоначально решила разработать единый Пакт, охватывающий широкий перечень основных прав и свобод. Однако, США настаивали на том, чтобы Пакт был ограничен исключительно гражданскими и политическими правами, поскольку, как писал видный американский деятель Джейн Грин, – «США трудно будет принять договор, содержащий экономические, социальные и культурные права, так как они выходят за рамки прав, содержащихся в Конституции Соединенных Штатов Америки»². Позиция США получила поддержку большинства членов ООН и в 1952 г. Генеральная Ассамблея ООН пересмотрела свое решение и приняла резолюцию о подготовке вместо одного двух Пактов – Пакта о гражданских и политических правах и Пакта об экономических, социальных и культурных правах (резолюция 543 (VI) от 5 февраля 1952 г.). Многие ученые и государственные деятели западных и развивающихся стран поддержали точку зрения о том,

² Green J.F. The United Nations and Human Rights. Washington. 1956.P. 40.

что Пакт об экономических, социальных и культурных правах в отличие от Пакта о гражданских и политических правах не устанавливает юридических обязанностей для государств – участников, а формулирует стандарты, к достижению которых они должны стремиться³.

Прошло несколько десятилетий, и уже в конце XX – начале текущего столетия всеобщее признание получает положение о том, что оба Пакта налагают юридические обязательства на его участников незамедлительно предпринять все необходимые меры, включая законодательные и административные, для реализации прав, закрепленных в названных международных договорах.

Такой новый подход об обязательном характере социально-экономических и культурных прав нашел закрепление в Итоговом документе Всемирной Конференции по правам человека, состоявшейся в Вене в 1993 г., а также во многих других межгосударственных решениях.

При разработке Пакта о гражданских и политических правах было принято решение, что создаваемый контрольный орган – Комитет по правам человека – при рассмотрении докладов государств выносит в их адрес только «общие замечания». Это означало, что Комитет не имеет право обращать внимание государств – участников на нарушение тех или иных прав человека и выносить в их адрес конкретные критические замечания и рекомендации. Подобные замечания рассматривались государствами как вмешательство в их внутренние дела⁴.

Прошло несколько лет и Комитет по правам человека, изменив свои правила процедуры, стал выносить в адрес государств конкретные замечания. После этого через небольшой промежуток времени Комитет по экономическим, социальным и культурным правам также стал выносить в адрес государств – участников критические замечания. Более продолжительный срок потребовался для признания государствами компетенции Комитетов рассматривать индивидуальные жалобы на нарушения соответствующих прав личности.

³ См., например: Status of U. S. Human Rights Policy. Washington. 1987. P. 38–39.

⁴ Подробнее см.: Карташкин В.А. Права человека: международная защита в условиях глобализации. М., 2009. С. 111–139.

Комитету по экономическим, социальным и культурным правам такое право было предоставлено только в 2008 г., после принятия Факультативного Протокола к Пакту об экономических, социальных и культурных правах⁵.

Трудно переоценить значение Пактов в современных международных отношениях и международном праве. Они являются каркасом всей системы прав человека. На их основе приняты еще семь ключевых соглашений в этой области, в соответствии с которыми созданы контрольные договорные органы.

К ним относятся следующие: Международная Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (учрежден Комитет по ликвидации расовой дискриминации); Конвенция о ликвидации дискриминации в отношении женщин (учрежден Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин); Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (учрежден Комитет против пыток и Подкомитет); Конвенция о правах ребенка (учрежден Комитет по правам ребенка); Конвенция о защите прав всех трудящихся – мигрантов и членов их семей (учрежден Комитет о защите прав всех трудящихся – мигрантов и членов их семей); Международная Конвенция для защиты всех лиц от насильственных исчезновений (учрежден Комитет по насильственным исчезновениям); Конвенция о правах инвалидов (учрежден Комитет по правам инвалидов)⁶.

В основе всех этих соглашений находится Всеобщая декларация прав человека и Пакты о правах человека. Они уточняют и развивают многие положения, закрепленные в договорном порядке в Пактах. Без преувеличения можно утверждать, что развитие международного права в XXI в. во многом происходит под влиянием Пактов. Эти международные договоры оказали воздействие на изменение содержания многих принципов и норм современного международного права. К их числу следует отнести, прежде всего, принцип невмешательства в дела, входящие во внутреннюю юрисдикцию государств.

⁵ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 63/117 от 10 декабря 2008 г.

⁶ Подробнее см. Абашидзе А.Х. «Договорные органы по правам человека». М., 2012.

Устав ООН призывает государства уважать основные права и свободы человека, содействовать их соблюдению (п. 3 ст. 1 и ст. 55), но при этом запретил вмешательство в их внутренние дела (п. 7 ст. 2). Единственное исключение из принципа невмешательства делалось только в отношении главы VII Устава ООН, предусматривающей применение Организацией Объединенных Наций по решению Совета Безопасности принудительных мер в отношении государства, действия которого являются угрозой мира, нарушением мира или актом агрессии.

Юристы социалистических стран были единодушны в том, что Устав ООН налагает на государства юридические обязательства соблюдать права человека и запрещает им вмешиваться во внутренние дела друг друга⁷.

Этой позиции придерживался и Советский Союз в своей внутренней и внешней политике, заявляя, например, что положения Всеобщей декларации прав человека могут быть использованы для вмешательства во внутренние дела⁸. При этом под вмешательством имелось в виду даже словесные заявления и критика в адрес государств относительно соблюдения ими основных прав и свобод личности⁹.

Принятие Пактов о правах человека привели постепенно к изменению позиции государств относительно толкования ими принципа невмешательства. Государства, ратифицируя международные договоры, берут на себя обязательства, которые ранее полностью относились к внутренней компетенции и, тем самым, выводят их из сферы действия п. 7 ст. 2 Устава ООН.

Речь идет, например, о положениях Пакта о гражданских и политических правах относительно права каждого на справедливое и публичное разбирательство дела компетентным независимым и беспристрастным судом (ст. 14); праве на свободное выражение своего мнения (ст. 18); праве каждого «покидать любую страну, включая свою собственную страну и возвращаться обратно (ст. 12);

⁷ Мовчан А.П. Международная защита прав человека. М., 1958; Островский А.А. ООН и права человека. М. 1968; Socialist concept of Human Rights. Budapest, 1966.

⁸ Вышинский А.А. «Вопросы международного права и международной политики». М., 1989. Т. 2. С. 143.

⁹ Ушаков Н.А. «Суверенитет в современном международном праве». М., 1963. С. 131–155.

праве каждого гражданина голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, проводимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей (ст. 25) и многих других.

Особо разительные изменения, имевшие место в межгосударственных отношениях в конце XX в., наблюдаются и в нынешнем столетии. Вступление в силу в 2002 г. Римского Статуса Международного Уголовного Суда и ряда других важнейших документов привело к дальнейшему сужению сферы внутренней юрисдикции государств¹⁰.

Принятие Пактов о правах человека с неизбежностью поставило вопрос о соотношении принципов и норм, закрепленных в этих международных документах, с национальным законодательством государств и государственным суверенитетом. В значительной степени под влиянием Пактов многие государства стали признавать примат международного права в мировой политике и на национальном уровне, а также отрицать абсолютизацию государственного суверенитета.

Одобрив Пакты о правах человека, государства добровольно отказались от части своих суверенных прав, передав их учрежденному Комитету по правам человека, а затем и Комитету по экономическим, социальным и культурным правам, которые, как уже отмечалось, наделены полномочием контролировать выполнение государствами – участниками взятых на себя обязательств. Более того, участники Пактов фактически признали и приоритет закрепленных в них принципов и норм международного права над своим национальным законодательством. Совершенно очевидно, что они не имеют права ссылаться на свое законодательство для отказа от выполнения положений Пактов. Более того, оба созданных Комитета правомочны выносить в адрес государств – участников рекомендации о принятых ими тех или иных законодательных, административных и иных мерах для выполнения взятых на себя обязательств.

После принятия Пактов о правах человека были заключены сотни новых международных соглашений, которые повлияли на

¹⁰ См.: Карташкин В.А. Международная защита прав человека и внутренняя юрисдикция государств // Обозреватель. 2013. № 2. С. 68–75.

развитие и изменение принципов и норм международного права. Роль этих принципов в межгосударственных отношениях не остается неизменной. Она может возрасти или в зависимости от ряда факторов международной жизни уменьшаться. Так произошло, например, с принципами уважения суверенитета государств и невмешательства в их внутренние дела. Если в течение длительного времени они играли и продолжают играть важную роль в межгосударственных отношениях, то в сфере прав человека их значение во многом под влиянием Пактов заметно уменьшалось.

Заключая международные соглашения в сфере прав человека, государства добровольно отказываются от части своих суверенных прав и передают их международным органам, которые наделяются полномочиями «вмешиваться» в их внутренние дела.

Развитие международного права в рассматриваемой области, несмотря на многочисленные препятствия, и в дальнейшем будет сопровождаться ускорением указанного процесса. Одним из показателей данного процесса является создание в 2006 г. механизма универсального периодического обзора¹¹. На его учреждение непосредственное влияние оказали Пакты о правах человека и другие ключевые Конвенции в этой области.

Дело в том, что многие государства – члены ООН не являются участниками Пактов и других основных Конвенций в сфере прав человека. Поэтому их деятельность в этой области не попадает под действие конвенционного контрольного механизма, и они, тем самым, находятся в «привилегированном» положении. Этим во многом объясняется создание механизма универсального периодического обзора.

В соответствии с этим механизмом отныне все 193 государства – члены ООН, а не только участники основных международных соглашений, в соответствии с которыми созданы конвенционные контрольные органы, проходят такой обзор в Совете по правам человека.

Суть обзора состоит в регулярном рассмотрении докладов всех государств – членов ООН о выполнении каждым из них «его

¹¹ Подробнее см.: Абашидзе А.Х., Гольтаев А.О. Универсальные механизмы защиты прав человека. М., 2013. С. 44–54.

обязательств и обязанностей в области прав человека таким образом, который обеспечивает универсальность охвата и одинаковое отношение ко всем государствам»¹². По каждому из рассмотренных докладов Совет ООН по правам человека выносит десятки, а иногда и сотни рекомендаций в адрес государств.

50 лет, прошедших после принятия Пактов, привели к «вторжению» международного права не только во внешнюю, но и во внутреннюю политику государств. Это «вторжение» началось с принятием Всеобщей декларации прав человека и было закреплено в договорном порядке в Пактах о правах человека. Сопредседатель на высоком уровне Генеральной Ассамблеи ООН (2012 г.) с участием глав государств и правительств в единодушно принятой декларации подтвердило свою «приверженность целям и принципам Устава Организации Объединенных Наций, международному праву и правосудию, а также международному порядку на основе верховенства права...»¹³.

Что означает примат международного права в мировой политике и на национальном уровне?

Это означает, во-первых, строгое и добросовестное соблюдение всеми членами международного сообщества своих обязательств, основных принципов и норм международного права; во-вторых, отказ от угрозы силой или ее применения в международных отношениях; в-третьих, обязанность решать любые межгосударственные споры исключительно мирным путем; наконец, в-четвертых, приоритет международных договоров, их обязательств над национальным законодательством государств.

Этот приоритет не является абсолютным. Он ограничивается тем объемом, в соответствии с которым международное право регулирует межгосударственные и внутригосударственные отношения. Такой объем устанавливается самими государствами в процессе создания обязательных принципов и норм международного

¹² Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН «Совет ООН по правам человека». 60/251 от 15 марта 2006 г.

¹³ Декларация Сопредседателя на высоком уровне Генеральной Ассамблеи ООН о верховенстве права на национальном и международном уровнях от 24 сентября 2012 г. A / RES / 67/1.

права¹⁴. Каждое государство независимо от своей внутренней и внешней политики обязано выполнять взятые на себя межгосударственные обязательства.

50 лет, прошедшие после принятия Пактов, не привели к их единообразному толкованию и применению. Тем не менее, принципы и нормы, содержащиеся в этих международных договорах, получили всеобщее признание и должны последовательно применяться государствами во внешней и внутренней политике.

¹⁴ См.: Карташкин В.А. Верховенство международного права в мировой политике и на национальном уровне // Обозреватель. 2015. № 11. С. 112–121.

С Е К Ц И Я
МЕЖДУНАРОДНЫМ ПАКТАМ
О ПРАВАХ ЧЕЛОВЕКА – 50 ЛЕТ

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВАЯ ЗАЩИТА
ДЕТЕЙ-ИНВАЛИДОВ

Татьяна Борисовна Абылгазинова

*Аспирант кафедры международного права
Российского университета дружбы народов
tnt90@mail.ru*

Одним из важнейших критериев уровня развития общества является состояние его здоровья. Вместе с заболеваемостью и смертностью одним из составляющих показателей здоровья является процент инвалидов в обществе. По данным Всемирной организации здравоохранения количество инвалидов в мире на сегодняшний момент достигает 10% от общего числа населения, среди которых значительную долю составляют дети-инвалиды (200 млн)¹. Дети с ограниченными возможностями – одна из самых уязвимых категорий населения. Они подвержены высокой степени исключения из важнейших сфер жизни общества – образования, здравоохранения, социального обеспечения.

Уязвимость ребёнка-инвалида может быть обусловлена одновременно несколькими факторами – инвалидностью в сочетании с полом ребёнка, принадлежностью к меньшинствам.

Исследование проблем защиты прав детей-инвалидов является актуальным как с точки зрения теории, так и практики международного права.

Несмотря на значительный интерес ученых к правам детей, в том числе детей-инвалидов, на сегодняшний день в международно-

¹ Сайт Всемирной Организации здравоохранения. URL: <http://www.who.int/media-centre/factsheets/fs352/ru/> (дата обращения: 15 апреля 2016 г.).

правовой науке недостаточно исследований, посвященных этой проблематике.

В данной работе нами предпринята попытка исследовать международно-правовые основы защиты прав детей-инвалидов и сформулировать проблемы, препятствующие эффективной защите прав данной категории лиц.

В целом международно-правовые гарантии поощрения и защиты прав инвалидов были заложены Всеобщей Декларацией прав человека 1948 года. Этот документ устанавливает, что каждый человек имеет «право на обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по не зависящим от него обстоятельствам»². Положения Декларации также направлены и на защиту прав детей-инвалидов. Среди них, в контексте рассматриваемой тематики, особое место занимает принцип равенства и недопустимости дискриминации (ст. 2) и положение, в соответствии с которым устанавливается право каждого на обеспечение в случае инвалидности (ст. 25)³.

Права, провозглашенные в Декларации, получили дальнейшее развитие в ряде важных международно-правовых документах. В контексте настоящего исследования рассмотрим Международный пакт об гражданских и политических правах 1966 года, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 года. Так, ст. 23 и 24 Международного пакта об гражданских и политических правах посвящены правовой защите детей, в т.ч. детей-инвалидов, статья 10 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах предусматривает необходимость заботы о несамостоятельных детях, а также особые меры охраны и помощи в отношении всех детей, без какой бы то ни было дискриминации.

Международные стандарты по обеспечению прав и гарантий защиты детей-инвалидов отражены и в других международных документах ООН, разработанных в рамках ООН: Конвенция ООН о

² См.: Резолюция ГА ООН 217 А (III) «Всеобщая декларация прав человека» (ст. 2, 7, 25) от 10 декабря 1948 года. Действующее международное право. Сборник документов в 3-х томах. Т. 2. Составители: Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. М., 1997. С. 6, 9.

³ Там же.

правах инвалидов 2006 г. среди которых можно выделить следующие: Декларация прав ребенка 1959 г., Декларация социального прогресса и развития 1969 г., Декларация о правах умственно отсталых лиц 1971 г., Декларация о правах инвалидов 1975 г., Всемирная программа действий в отношении инвалидов 1981 г., Конвенция ООН о правах ребенка 1989 года, Принципы защиты психически больных и улучшения психиатрической помощи 1991 г., Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов 1994 г. и др.

Рассмотрим наиболее значимые из них.

Декларация прав ребенка 1959 г. – это акт рекомендательного характера, который содержит нормы, декларирующие необходимость специальной защиты детей-инвалидов. Основным принцип рассматриваемого документа – защита и равенство прав всех детей. Также 5 принцип Декларации предусматривает, что государственная политика должна быть направлена на специальную защиту «неполноценного в физическом, психическом отношении ребенка», а именно само государство должно обеспечивать специальный режим образования и заботы, необходимые ввиду его особого состояния⁴.

Декларация о правах инвалидов 1975 г.⁵ определила главные пути развития международной и национальной политики в области защиты прав инвалидов. В данном документе впервые официально был отражен правозащитный подход к решению проблем инвалидов. Документ провозглашает наличие всего спектра прав у инвалидов, в том числе права на медицинскую, психиатрическую помощь, восстановление работоспособности, экономическое и социальное обеспечение, юридическую помощь, право на проживание в семейном кругу, а в случае невозможности, создание условий в специальных заведениях. Положению детей-инвалидов данный акт не уде-

⁴ См.: Резолюция ГА ООН 1386 (XIV) «Декларация прав ребенка» от 20 ноября 1959 года (принципы 1 и 5). URL: www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/childdec.shtml (дата обращения: 10 декабря 2015 г.).

⁵ См.: Резолюция ГА ООН 3447 (XXX) «Декларация о правах инвалидов» от 9 декабря 1975 года. URL: www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/disabled.shtml (дата обращения: 15 декабря 2015 г.).

ляет значительного внимания, но, тем не менее, принципы, провозглашённые в нем, легли в основу документов, принятых для защиты инвалидов, включая детей-инвалидов на различных уровнях.

Всемирная программа действий в отношении инвалидов 1982 г. послужила началом нового этапа развития отношений в сфере защиты прав инвалидов. Документ предусматривает мероприятия для реализации основных целей: предупреждение инвалидности, восстановление трудоспособности и создание равных возможностей. Необходимо отметить, что первые две цели предусматривались в предшествующих международных документах по правам инвалидов, а третья цель – создание равных возможностей – закрепляется в международном акте впервые. Также данный документ провозглашает право детей-инвалидов на образование, активное лечение и специальные услуги (п. 64), признается также необходимость поддержки родителей таких детей (п. 125). В связи с существованием барьеров при реализации детьми-инвалидами предусмотренных прав, документ содержит положения, определяющие формирование государственной политики, которая направлена на преодоление этих барьеров (п. 90), создание для ребенка-инвалида обстановки максимально приближенной к нормальной (п. 125)⁶.

Конвенции о правах ребенка 1989 г. отведено огромное значение в развитии международного сотрудничества по вопросам защиты прав детей-инвалидов. Данный документ впервые в истории международного права признал приоритет интересов ребенка, а также акцентировал необходимость особой заботы и защиты детей с инвалидностью. Именно с принятием данного документа впервые в международном праве закрепляется необходимость учета особых потребностей детей-инвалидов.

Приоритетными для детей-инвалидов данная Конвенция назвала право на образование, медицинское обслуживание, профессиональную подготовку и трудовую деятельность (ст. 23). Также статья 23 Конвенции выступает основополагающим принципом при осуществлении Конвенции в отношении детей-инвалидов, усиливая действие иных принципов и положения Конвенции по отношению

⁶ См.: Резолюция ГА ООН 37/52 «Всемирная программа действий в отношении инвалидов» от 3 декабря 1982 года. URL: www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/prog1.shtml (дата обращения: 11 ноября 2015 г.).

к детям-инвалидам, требуя от государств особого подхода, внимания и заботы для обеспечения детям-инвалидам прав, гарантированных Конвенцией о правах ребенка.

Однако в результате давления со стороны организаций гражданского общества, занимающихся защитой прав детей-инвалидов, государства начали постепенно менять реализуемую ими политику в отношении инвалидов. Инициативы со стороны гражданского общества сыграли важную роль в процессе разработки Конвенции ООН о правах инвалидов, в которой ясно заявляется, что права людей с ограниченными возможностями – это права человека. Государства обязаны защищать эти права.

Конвенция о правах инвалидов и Факультативный протокол к ней 2006 года⁷ являются основой становления современной международной системы защиты прав инвалидов, базой развития национальной политики и законодательства в сфере улучшения положения этой категории населения планеты с учетом интересов детей-инвалидов. Положения статей Конвенции о правах инвалидов освещают вопросы полного обеспечения детьми-инвалидами всех прав и свобод наравне с другими детьми, определяют направления, в которых государство должно обеспечить благополучие таких детей и их право на полноценную и достойную жизнь в условиях, удовлетворяющих их основные потребности. Конвенцию о правах инвалидов можно назвать действенным рычагом воздействия в сфере реализации и защиты прав детей-инвалидов.

Конвенция ООН о правах инвалидов открывает новые возможности для полного осуществления прав всех детей с ограниченными возможностями. Конвенция призывает общество использовать модель социального включения – подход, который содействовал тому, что правительства начали обращать основное внимание на необходимость преодоления барьеров, которые препятствуют «нормализации жизни» ребенка, его доступу к базовым социальным службам.

⁷ См.: Резолюция ГА ООН 61/106 «Конвенция о правах инвалидов и Факультативный протокол к Конвенции о правах инвалидов» от 13 декабря 2006 года. URL: www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/disability.shtml (дата обращения: 8 ноября 2015 г.).

Социальное включение означает предоставление детям-инвалидам возможности принимать активное участие во всех областях жизни общества, позволяющее им развивать в максимальной степени свой потенциал. Однако в повседневной жизни инвалиды по-прежнему сталкиваются с существенными сложностями на этом пути.

В итоговом документе заседания Генеральной Ассамблеи ООН 2013 г. «Путь вперед: охватывающая проблему инвалидности повестка дня в области развития на период до 2015 г. и далее 2013 года»⁸ содержится программа действий государств по реализации целей в области развития с учетом интересов инвалидов. Программа отражает стремление государств проводить активную политику развития, предусматривающую нужды инвалидов, в том числе и нужды детей-инвалидов в сфере образования, признавая право на образование на основе принципа равенства и не дискриминации, отмечая, что должно быть доступным, бесплатным и обязательным для всех детей-инвалидов.

Таким образом, на основе проведенного исследования можно прийти к следующим выводам:

1. Признание проблемы обеспечения прав инвалидов в качестве международной, а также необходимости совершенствования сотрудничества государств в данной сфере произошло во многом благодаря принятию в 2006 году Конвенции ООН о правах инвалидов и Факультативного протокола к ней. Права детей-инвалидов также признаны в таких международных договорах в области прав человека, как Конвенция ООН о правах ребенка.

2. Несмотря на сложившуюся международно-правовую базу защиты прав детей-инвалидов, их права по-прежнему нарушаются. Немалое число детей с ограниченными возможностями сталкиваются с дискриминацией, отчуждением, изоляцией и крайне негативным отношением в обществе.

3. Переход от фиксации на бумаге обязательств в отношении данной группы лиц к конкретным действиям осуществляется очень

⁸ См.: Доклад А/68/95 Генерального Секретаря ООН «Путь вперед: охватывающая проблему инвалидности повестка дня в области развития на период до 2015 года и далее 2013 года» от 23 сентября 2013 г. URL: daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/364/69/PDF/N1336469.pdf?OpenElement (дата обращения: 15 декабря 2015 г.).

медленно. Достаточно продолжительное время политика в отношении инвалидов, в том числе детей-инвалидов, ориентировалась исключительно на обеспечение их ухода в интернатах, медицинскую реабилитацию и выплату социальных пособий. Такая политика исходила из того, что инвалиды являются жертвами, а не людьми, которые способны и имеют право стать активными гражданами.

4. На международном уровне, к сожалению, отсутствует эффективный механизм обеспечения, защиты и реализации общих и специальных прав данной категории детей, а существующие международные документы по правам человека охватывают права детей-инвалидов фрагментарно. Принятые международные документы в основном учитывают преимущественно потребности взрослых инвалидов, а не детей.

5. Учитывая негативные тенденции роста инвалидности среди детей на современном этапе, считаем необходимым принятие отдельного международного акта (Конвенции) о правах детей с особыми потребностями, где бы определялись принципы соблюдения прав таких детей, закреплялся весь спектр их прав и корреспондирующих им юридических обязательств государств.

БОРЬБА С ИСКОРЕНЕНИЕМ НАИХУДШИХ ФОРМ ДЕТСКОГО ТРУДА НА МЕЖДУНАРОДНОМ И НАЦИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ (ОПЫТ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН)

Айгерим Айтуарова

*Магистрант кафедры международного права
Российского университета дружбы народов
aigerim.a.m.eni@gmail.com*

Термин «детский труд» означает выполняемую детьми работу, имеющую такой характер или такую интенсивность, которые могут помешать их образованию, нанести вред здоровью и полноценному развитию. Такой труд может нанести непоправимый вред ребенку, он осуществляется в нарушение норм международного права и национального законодательства¹.

Основной причиной того, что дети вынуждены прибегнуть к труду является несостоятельность родителей обеспечить своих детей, нехватка продовольствия в доме. При этом причиной тенденции распространения детского труда является также то, что существует рыночный спрос на детский труд, так как дети в основном послушны, могут быть наняты за более низкую плату, чем взрослые, их легко можно уволить. Приобщение детей не требует никаких долгосрочных инвестиций в производство, как например, страхования или социального обеспечения, при этом низкооплачиваемый детский труд может восприниматься как значимый фактор для отраслей, стремящихся поддержать конкурентоспособность на национальном и международном рынках.

Проблема детского труда существует во всем мире, как в развитых, так и в развивающихся странах. Мировое сообщество призывает искоренить детский труд во всех уголках планеты, организуя широкомасштабные мероприятия, принимая международные

¹ Борьба с детским трудом: Пособие для инспекторов труда. М., Международное бюро труда. 2003 г. С. 3. URL: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro-moscow/documents/publication/wcms_308707.pdf (дата обращения: 21 апреля 2016 г.).

нормы и сотрудничая с государствами. Согласно официальным данным ЮНИСЕФ в развивающихся странах около 150 миллионов детей в возрасте от 5 до 14 лет, что составляет 16 процентов от всех детей данного возраста, вовлеченных в трудовую деятельность².

Первым международным документом, закрепившим права детей, считается Женевская декларация прав ребенка 1924 г. Далее 20 ноября 1989 г. была принята Конвенция ООН о правах ребенка (Республика Казахстан ратифицировала в 1994 г.); в 1973 г. МОТ принял Конвенцию №138 «О минимальном возрасте для приема на работу» 2001 г., в 1999 г. Конвенцию № 182 «О запрещении и немедленных мерах по искоренению наихудших форм детского труда» (2003 г.); и многие другие международные и региональные документы. Не упущены права ребенка и в таких документах как Всеобщая декларация прав человека 1948 г. и в Международных Пактах по правам человека 1966 г. (2005 г.), Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся участия детей в вооруженных конфликтах, Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка по вопросу о торговле детьми, детской проституции и детской порнографии.

Помимо вышеуказанных международных договоров, положения по рассматриваемой проблематике содержатся в п. 3 ст. 10 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, где указывается, что «особые меры охраны и помощи должны приниматься в отношении всех детей и подростков без какой бы то ни было дискриминации по признаку семейного происхождения или по иному признаку. Дети и подростки должны быть защищены от экономической и социальной эксплуатации. Применение их труда в области, вредной для их нравственности и здоровья или опасной для жизни или могущей повредить их нормальному развитию, должно быть наказуемо по закону. Кроме того, государства должны установить возрастные пределы, ниже которых пользование платным детским трудом запрещается и карается законом»³.

² URL: http://www.unicef.org/search/search.php?q_en=child+labour&go.x=0&go.y=0 (дата обращения: 21 апреля 2016 г.).

³ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 года. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/

Указанной выше статье вторит положение ст. 32 Конвенции ООН о правах ребенка, которая устанавливает: «Государства-участники признают право ребенка на защиту от экономической эксплуатации и от выполнения любой работы, которая может представлять опасность для его здоровья или служить препятствием в получении им образования, либо наносить ущерб его здоровью и физическому, умственному, духовному, моральному и социальному развитию». В статье также указывается перечень мер, которые необходимо предпринять государствам-участникам для выполнения принятых обязательств: «устанавливают минимальный возраст или минимальные возрасты для приема на работу; определяют необходимые требования о продолжительности рабочего дня и условиях труда; предусматривают соответствующие виды наказания или другие санкции для обеспечения эффективного осуществления настоящей статьи»⁴.

Конвенция МОТ № 138 «О минимальном возрасте для приема на работу» продолжает оставаться основополагающим международным правовым актом в области регулирования использования детского труда, который обязывает государства-участники «осуществлять национальную политику, имеющую целью обеспечить эффективное упразднение детского труда и постепенное повышение минимального возраста для приема на работу до уровня, соответствующего наиболее полному физическому и умственному развитию подростков»⁵. Конвенция № 182 «О запрещении и немедленных мерах по искоренению наихудших форм детского труда» призывает к немедленному запрещению наихудших форм детского труда путем введения в действие законов, инструкций и норм. Она также требует, чтобы ратифицировавшие ее государства приняли

растеcon.shtml (дата обращения: 21 апреля 2016 г.); Осипова С.В. Правовое регулирование детского труда в России и за рубежом // Законодательство. 2012. № 10. С. 65–68.

⁴ Конвенция о правах ребенка от 20 ноября 1989 года. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/childcon.shtml (дата обращения 21 апреля 2016 г.); Копылов М.Н. Международное право о борьбе с рабством и работорговлей // Вестник Московского государственного открытого университета. 2011. № 2. С. 14–21.

⁵ Конвенция МОТ № 138 «Конвенция о минимальном возрасте для приема на работу» от 26 июня 1973 г. URL: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_c138_ru.htm (дата обращения: 21 апреля 2016 г.).

срочные и эффективные меры к искоренению этих форм труда путем разработки и осуществления соответствующих программ действий⁶.

Существует перечень видов детского труда, подлежащих искоренению. Они изложены в Конвенциях МОТ «О минимальном возрасте для приема на работу» и «О запрещении и немедленных мерах по искоренению наихудших форм детского труда». В таких видах относятся: 1) ранний труд, который выполняется ребенком, не достигшим минимального возраста приема на работу, установленного национальным законодательством; 2) опасный труд, который ставит под угрозу физическое, умственное и нравственное благополучие ребенка; 3) наихудшие формы детского труда, к которым на международном уровне относятся различные формы принудительного труда: рабство, незаконный оборот наркотиков, долговая кабала, участие в вооруженных конфликтах, а также противозаконная деятельность, включая проституцию и порнографию.

Другим, не менее эффективным, средством борьбы с детским трудом на международном уровне является Программа по искоренению детского труда (ИПЕК), которая была создана МОТ с целью оказания технической поддержки странам-участницам в деле искоренения детского труда. Деятельность ИПЕК направлена, с одной стороны, на поддержание инициатив на национальном уровне, с другой – на активное содействие всемирному движению борьбы против использования детского труда. ИПЕК действует в Казахстане с 2005 года для предоставления технической и финансовой поддержки с целью искоренения наихудших форм детского труда и реализации Конвенции МОТ по детскому труду⁷.

⁶ Конвенция № 182 «Конвенция о запрещении и немедленных мерах по искоренению наихудших форм детского труда» от 17 июня 1999г. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/convention182.shtml (дата обращения: 21 апреля 2016 г.); Вострецова О.А. Применение в России международных норм о труде // Законодательство. 2006. № 10–12. С. 53–58.

⁷ Деятельность, направленная на искоренение детского труда в Республике Казахстан. 2005-2010 гг. URL: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro-moscow/documents/publication/wcms_249103.pdf (дата обращения: 21 апреля 2016 г.).

На национальном уровне ключевую роль в области борьбы с наихудшими формами детского труда играет национальное законодательство, которое лежит в основе выработки национальной политики в данной сфере. Данное законодательство устанавливает принципы, цели и приоритеты этой политики и обеспечивает благоприятную обстановку для создания специальных механизмов борьбы против использования детского труда; определяет властные структуры, несущие ответственность за защиту прав детей; уточняет обязательства и ценностные ориентиры общества в отношении детей; вырабатывает критерии для оценки сделанного; способствует соблюдению разработанных международными структурами основополагающих стандартов по защите прав детей; закрепляет особые юридические обязательства; концентрирует внимание на видах работ, представляющих опасность для детей; устанавливает основные принципы и процедуры подачи жалоб и проводимых по ним расследований; обеспечивает возмещение ущерба пострадавшей стороне; устанавливает меры наказания для нарушителей⁸.

Казахстан стремится предпринимать меры по борьбе с наихудшими формами детского труда в соответствии с международными нормами. Конституция Республики Казахстан (РК), закрепив соблюдение прав человека в качестве одного из важнейших приоритетов в деятельности государства, предоставила людям достаточно широкие возможности для самостоятельной защиты своих прав и свобод. Положения ст. 17 Конституции Республики Казахстан защищают детей от любых форм пыток, насилия или жестоких или унижающих человеческое достоинство видов обращения и наказания⁹.

В ст. 16 Закона «О правах ребенка в Республике Казахстан» указывается, что каждый ребенок имеет право на свободу труда, свободный выбор рода деятельности и профессии. В статье также упоминается, что дети с четырнадцатилетнего возраста вправе по разрешению родителей в свободное от учебы время участвовать в

⁸ Борьба против эксплуатации детского труда. М. Международное бюро труда. 2002 г. С. 31. URL: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/--sro-moscow/documents/publication/wcms_308706.pdf (дата обращения: 21 апреля 2016 г.).

⁹ Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 года. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000> (дата обращения: 21 апреля 2016 г.).

общественно-полезном труде, доступном им по состоянию здоровья и развитию, не наносящем вреда физическому, нравственному и психическому состоянию ребенка, а также имеют право на получение профессии. Это право обеспечивается службой занятости населения и органами местного государственного управления¹⁰.

В статье 31 Трудового Кодекса закреплено, что заключение трудового договора допускается с гражданами, достигшими шестнадцатилетнего возраста. В некоторых случаях возраст опускается до 14 лет с разрешением родителей либо опекунов¹¹.

Положения, связанные с незаконным использованием детского труда, также содержатся в Уголовном Кодексе. В Кодексе, например, имеются статьи, посвященные: вовлечению несовершеннолетнего в совершение уголовных правонарушений; вовлечению несовершеннолетнего в совершение антиобщественных действий; вовлечению несовершеннолетнего в занятие проституцией; вовлечению несовершеннолетних в изготовление продукции эротического содержания; злоупотреблению правами опекуна или попечителя и т.д.¹² В Главе 12 Кодекса «О браке (супружестве) и семье» говорится о лишении родительских прав, а также изъятии ребенка, когда его жизнь находится под угрозой¹³. Не осталась без внимания проблема эксплуатация детей и в Кодексе об административных правонарушениях, в которой Глава 12 посвящена административным правонарушениям, посягающим на права несовершеннолетних¹⁴.

Казахстан располагает разветвленной, сложившейся в течение длительного времени структурой органов, осуществляющих контроль за соблюдением прав ребенка. К ним относятся Комитет труда, социальной защиты и миграции Министерства здравоохранения и социального развития РК и Комитет по охране прав детей

¹⁰ Закон «О правах ребенка в Республике Казахстан» от 8 августа 2002 г. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z020000345> (дата обращения: 21 апреля 2016 г.).

¹¹ Трудовой Кодекс РК от 23 ноября 2015 г. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000414> (дата обращения: 21 апреля 2016 г.).

¹² Уголовный кодекс РК от 3 июля 2014 года. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000226> (дата обращения: 21 апреля 2016 г.).

¹³ Кодекс РК «О браке (супружестве) и семье» от 26 декабря 2011 г. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1100000518> (дата обращения: 21 апреля 2016 г.).

¹⁴ Кодекс РК об административных правонарушениях от 5 июля 2014 г. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000235> (дата обращения: 21 апреля 2016 г.).

Министерства образования и науки РК, органы прокуратуры, Уполномоченный по правам человека и многие другие государственные органы, компетенция которых в этой части закреплена в законах или иных нормативных правовых актах.

В деятельности по искоренению детского труда эффективной мерой является мониторинг детского труда (МДТ). Основными задачами МДТ является: регулярное посещение мест, где могут работать дети в возрасте до 18-ти лет, с целью выявления несовершеннолетних лиц, которые эксплуатируются либо заняты трудовой деятельностью в нарушение запретов и условий, установленных международным правом и национальным законодательством, с акцентом на случаи, когда их труд используется для выполнения работ, которые отнесены к наихудшим формам детского труда (НФДТ); в случае детей, младше минимального возраста для приема на работу, их выведение из трудовой деятельности, направление на обучение в школу и при необходимости в соответствующие службы для оказания медицинской помощи, психологической поддержки и т.д.; в случае детей, достигших минимального возраста для приема на работу, определение рисков, которым они подвергались либо подвергаются в связи с вовлечением в НФДТ, и при необходимости перенаправление выявленных несовершеннолетних в соответствующие службы для оказания необходимой помощи и содействия; документирование случаев детского труда, требующих принятия последующих мер; дальнейшее отслеживание случаев, касающихся НФДТ, с тем, чтобы несовершеннолетние дети не возвращались к прежней или иной трудовой деятельности, связанной с их эксплуатацией, рисками для их здоровья, развития и нравственности. МДТ может быть организован на различных уровнях с учетом охвата территории либо секторов занятости. Следует отметить, что непосредственно МДТ проводится на местах, т.е. на рабочих местах и по месту обучения, тогда как на национальном уровне осуществляется координация деятельности. Для проведения мониторинга на местах необходима его организация на уровне отдельных административно-территориальных единиц (области, района, города, населенного пункта). Что касается процесса подготовки и проведения МДТ, то в рамках Руководящих положений МОТ рассматривается их осуществление в четыре последовательные стадии:

– подготовка;

– оформление процедуры и обучение участников мониторинга;

– мониторинг;

– осуществление необходимых последующих шагов.

В рамках первой стадии изучаются базовые документы и информация по детскому труду, законодательные и институциональные условия для реализации данной задачи, определяется уровень, на котором может эффективно проводиться МДТ, обсуждаются основные подходы к его организации и проведению. На второй стадии МДТ проводятся такие организационные мероприятия, как оформление процедуры и обучение участников, которые реализуются в соответствии с выбранным уровнем (национальный, региональный, секторальный) и подходами, определенными в рамках первой стадии. Для этого устанавливаются процедуры его проведения, готовятся формуляры для заполнения при интервьюировании и ведения отчетности по результатам мониторинга, а также принимаются и утверждаются необходимые документы. Также на этом этапе определяется круг участников МДТ, включая ответственных должностных лиц и специалистов, которые будут принимать непосредственное участие в мониторинговых проверках. Далее организуется обучение для управленцев и специалистов тому, как проводить МДТ. Третья стадия – мониторинг – предполагает, в первую очередь, выявление детей, вовлеченных в трудовую деятельность. В качестве наиболее действенных способов идентификации таких детей в условиях Казахстана являются визиты мониторинговых групп либо инспекторов по труду в потенциальные места занятости несовершеннолетних лиц, либо проверки по фактам непосещения ими школ и других образовательных организаций, которые могут быть связаны с их трудовой деятельностью. Четвертая стадия МДТ направлена на то, чтобы отслеживать судьбу ранее вовлеченных в НФДТ и проверять действенность мер, принимаемых в результате мониторинга. Это необходимо для того, чтобы предотвратить возврат к НФДТ ранее выведенных детей. Зачастую это связано с отсутствием у детей альтернатив, которые должны предоставляться им в рамках направления в соответствующие социальные службы, а

именно – оказания ими содействия в трудоустройстве на более приемлемые для несовершеннолетних работы и возвращении к нормальному процессу обучения, и т.д.¹⁵

Несмотря на вышеуказанные предпринимаемые усилия в РК, на практике всё же имеет место немало нарушений в обозначенной сфере. Так, к примеру, было проведено исследование на тему «Детский труд в аграрном секторе Казахстана» в октябре 2011 года в выборочных селах Алматинской и Южно-Казахстанской областей Казахстана. Его цель – выявить детей, вовлеченных в детский труд в аграрном секторе (овощи, табак, хлопок), через анкетирование детей и их родителей для последующего включения их в качестве бенефициаров в проект МОТ-ИПЕК. В 3763 охваченных переписью домохозяйствах было выявлено 468 детей от 5 до 17 лет, вовлеченных в детский труд: 184 ребенка работали на овощах, 10 детей – на табаке и 274 ребенка – на хлопке. Среди них дети от 5 до 17 лет. Не все из них прекращают работу с началом учебного года. Основной причиной является бедность семьи и нехватка денег. В целом в регионах продолжает осуществляться активная работа по искоренению и предупреждению наихудших форм детского труда¹⁶.

В заключении хочется отметить, что борьба с незаконным детским трудом должна активно проявляться в обществе и требует особого внимания как в национальном, так и в международном праве.

¹⁵ Руководство по организации и проведению мониторинга детского труда в Казахстане. МОТ, 2011 г. С. 10-12. URL: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro-moscow/documents/instructionalmaterial/wcms_188007.pdf (дата обращения: 21 апреля 2016 г.).

¹⁶ Детский труд в аграрном секторе Казахстана. Результаты исследования в Алматинской и Южно-Казахстанской областях. Отчет. МОТ-ИПЕК, 2013. URL: http://www.ilo.org/moscow/information-resources/publications/WCMS_308669/lang--ru/index.htm (дата обращения: 21 апреля 2016 г.).

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВАЯ ЗАЩИТА ПРАВА НА СВОБОДУ И ЛИЧНУЮ НЕПРИКОСНОВЕННОСТЬ ВО ВРЕМЯ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ

Павел Андреевич Банис

*Магистрант кафедры международного права
Российского университета дружбы народов
bpavel24@gmail.com*

Право на свободу и личную неприкосновенность является одним из неотъемлемых прав индивида и одним из самых значимых. Термин «свобода» в контексте ст. 9 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г. (МПГПП), равно как и в соответствующих статьях иных международных документов, относится исключительно к физической свободе – всеобъемлющей возможности индивида автономно управлять своими действиями и корректировать свое поведение. Во избежание путаницы, стоит отметить, что в английском тексте Пакта в рамках указанной статьи используется слово “*liberty*”, а, к примеру, в ст. 18, защищающей право на свободу мысли, совести и религии – “*freedom*”, тогда как в русском тексте МПГПП «свобода» применяется в обоих случаях. В данной статье речь пойдет исключительно о свободе в рамках статьи 9 – “*liberty*”.

Первым документом в истории международного права, который защищает право индивидов на свободу и личную неприкосновенность, является Всеобщая декларация прав человека 1948 г. (ВДПЧ). Праву на свободу и личную неприкосновенность посвящена ст. 3 Декларации, которая также закрепляет право на жизнь, что придает праву на свободу высокую значимость. Декларация также запрещает произвольное вмешательство в осуществление права на свободу – запрет произвольного ареста и задержания, который закреплен в статье 9 этого документа.

Международный пакт о гражданских и политических правах, принятый государствами в 1966 г., закрепляет право на свободу и запрещает произвольное вмешательство в это право в статье 9: «Каждый человек имеет право на свободу и личную неприкосновенность. Никто не может быть подвергнут произвольному аресту

или содержанию под стражей»¹. В Пакте также предусмотрены процессуальные гарантии осуществления этого права, а также положения о судебном контроле в случаях задержания и компенсации за неправомерное задержание.

Понятие «задержание» является весьма широким. Оно считается начавшимся с момента ареста, продолжается в течение всего срока содержания под стражей и заканчивается в момент освобождения². Вместе с этим, однако, право на свободу не является абсолютным, и при наличии некоторых обстоятельств может быть ограничено.

Для того, чтобы ограничение права на свободу являлось правомерным, необходимо соблюдение следующих условий:

1) задержание должно происходить исключительно на предусмотренных в законе основаниях³. Закон, регулирующий основания для задержания, должен быть доступен для населения, а его положения должны быть «определены с достаточной точностью, с тем, чтобы не допускать слишком широкого и произвольного толкования или применения»⁴, а также, чтобы дать индивидам возможность корректировать свое поведение в рамках закона и предвидеть последствия своих действий⁵. Нормативный акт должен исполняться фактически и не должен находиться в противоречии с международно-правовыми обязательствами государства, равно как и действия, совершенные на его основе;

2) процессуальные гарантии лица, право на свободу которого затрагивается действиями государства, должны быть в полной мере соблюдены⁶. В данном случае, Пакт обязует государства-участники

¹ Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966. п. 1 ст. 9, http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml (дата обращения: 10.04.2016).

² UN Human Rights Committee General Comment 35, 2014. CCPR/C/GC/35. P. 4, para. 13. URL: <http://www.refworld.org/docid/553e0f984.html> (дата обращения: 10.04.2016).

³ Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966. п. 1 ст. 9.

⁴ Там же. С. 9, п. 22.

⁵ Dögg O. Detention, Arbitrary in Rüdiger Wolfrum (ed). Max Planck Encyclopedia of Public International Law. P. 66, para. 12.

⁶ Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966. п. 2 ст. 9.

незамедлительно сообщать задержанному лицу причину такой меры и в срочном порядке предъявлять обвинение, выдвигаемое против этого лица. Получение информации во время ареста – право любого лица, в отношении которого применяется мера в форме задержания. Весь объем информации, а именно, правовые основания задержания, фактические обстоятельства, являются необходимыми для обжалования такой меры, если задержанный считает ее неоправданной или необоснованной⁷. Обязательство предъявить обвинение, в свою очередь, действует лишь применительно к лицам, задержанным в связи с совершением уголовного преступления. Предоставление такой информации, в частности, необходимо для осуществления последующей процессуальной и судебной защиты лица. Лицам, задержанным с целью проведения расследования или ожидающим судебного разбирательства (что должно быть исключением, а не правилом), также сообщается информация о преступлениях, в которых они подозреваются или обвиняются⁸. Уведомление об обвинениях должно происходить в как можно более короткий срок;

3) п. 3 и 4 ст. 9 МПГПП предусматривают судебный контроль задержания. Пункт 3⁹ относится к лицам, содержащимся под стражей по уголовным обвинениям. В данном случае задержанный должен быть доставлен в срочном порядке – не превышая 48 часов, кроме абсолютно исключительных и оправданных случаев¹⁰, по мнению Комитета ООН по правам человека¹¹ – к судье или другому должностному лицу, уполномоченному на основании закона осуществлять судебную власть. Индивид должен физически предстать перед судьей, чтобы иметь возможность сообщить об обращении,

⁷ UN Human Rights Committee General Comment 35, 2014. CCPR/C/GC/35. P. 8, para. 25.

⁸ Там же. С. 8, п. 29.

⁹ Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966. п. 3 ст. 9.

¹⁰ UN Human Rights Committee General Comment 35, 2014. CCPR/C/GC/35. P. 10, para. 33.

¹¹ Договорный орган по правам человека, осуществляющий контроль над выполнением государствами обязательств по МПГПП.

которому он подвергся во время содержания под стражей, что служит гарантией защиты иных прав лица¹². Суд или иное лицо, имеющее на основании закона право осуществлять судебные функции, должно решить вопрос о дальнейшем содержании под стражей или освобождении лица. Пункт 4¹³ в данном случае защищает права лиц, лишенных свободы при иных обстоятельствах, в отсутствие уголовного обвинения. К таким случаям можно отнести домашний арест, принудительную госпитализацию, принудительное содержание мигрантов, задержание в отсутствие на то оснований и другие¹⁴. Целью такого положения является «освобождение от дальнейшего незаконного содержания под стражей»¹⁵. Необходимо отметить, что лицо не сможет эффективно воспользоваться указанными правами, если суд или иное должностное лицо, которому принадлежит по закону право осуществлять судебную власть, не будет отвечать определенным требованиям. Такое лицо или суд должны обладать возможностью вынесения решений, обязательных для выполнения, быть независимым и беспристрастным, учрежденным на основании закона. Также необходимо учитывать и иные права, которыми обладает лицо при рассмотрении его дела судом, закрепленные в ст. 14 МПГПП, относящиеся к праву на справедливое судебное разбирательство;

4) одной из самых важных гарантий защиты права на свободу и личную неприкосновенность, содержащихся в МПГПП, является запрет произвольных задержаний¹⁶. Понятие «произвольное» задержание не должно пониматься как «противозаконное», поскольку «аресты и содержание под стражей могут иметь место в нарушение применимого права, но при этом не быть произвольными, или могут допускаться законом, но при этом быть произвольными, или же могут быть одновременно и произвольными, и незаконными»¹⁷. При

¹² Там же. С. 13–14, п. 34.

¹³ Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966, п. 4 ст. 9.

¹⁴ UN Human Rights Committee General Comment 35, 2014. CCPR/C/GC/35. P. 16, para. 40.

¹⁵ Там же/ С. 16, п. 41.

¹⁶ Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966, п. 1 ст. 9.

¹⁷ UN Human Rights Committee General Comment 35, 2014. CCPR/C/GC/35. P. 4, para. 11.

определении того, является ли задержание произвольным, используются такие понятия как неприемлемость, несправедливость, непредсказуемость, целесообразность, необходимость, соразмерность¹⁸. Задержание также будет являться произвольным, если было совершено в нарушение процессуальных гарантий, защищающих право на свободу, а также в нарушение права на справедливое судебное разбирательство¹⁹. Задержание, основанное на дискриминации, является произвольным²⁰. Особенно важным является тот факт, что запрещение произвольных задержаний является императивной нормой международного права²¹.

Как было отмечено выше, право на свободу может подлежать некоторым ограничениям. В соответствии со ст. 4 МПГПП²² в определенных ситуациях – в случае чрезвычайного положения – государства-участники вправе отклоняться от некоторых обязательств, которые они на себя взяли в соответствии с этим договором. Указанная статья прямо запрещает дерогацию от ст. 6, 7, 8 (п. 1 и 2), 11, 15, 16, 18, которые закрепляют право на жизнь; запрет пыток; запрет содержания в рабстве и подневольном состоянии; запрет лишения свободы за невозможность выполнения договорных обязательств; запрет применения обратной силы закона, предусматривающего более тяжкое наказание и запрет законов *ex post facto*; право на признание правосубъектности индивида; право на свободу мысли, совести и религии, соответственно. Провозглашение этих прав в Пакте в качестве не подлежащих ограничению следует рассматривать отчасти как признание их императивного характера²³.

Для того, чтобы государство на определенный промежуток времени имело возможность «отойти» от выполнения обязательств по конкретным статьям и оправдать такое отклонение введением

¹⁸ Там же, С. 4, п. 12.

¹⁹ UN Human Rights Committee General Comment 35, 2014. CCPR/C/GC/35. P. 4, para. 12.

²⁰ Там же. С. 6, п. 17.

²¹ HRC General Comment 29, 2001. CCPR/C/21/Rev. 1/Add. P. 4, para. 11. URL: <http://www.refworld.org/docid/453883fd1f.html> (дата обращения: 10.04.2016).

²² Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966. п. 2 ст. 4.

²³ UN Human Rights Committee General Comment 29, 2001. CCPR/C/21/Rev. 1/Add. P. 4, para. 11.

чрезвычайного положения по смыслу статьи 4 МПГПП, оно должно соблюдать все условия этой статьи:

1) объявить на национальном уровне о чрезвычайном положении, угрожающем жизни нации (п. 1 ст. 4 МПГПП). Большинство нарушений права на свободу происходят именно во время чрезвычайных ситуаций. В этот период гораздо больший объем усмотрения при осуществлении определенных действий получают органы исполнительной власти и органы охраны порядка, которые действуют на основании нормативных актов, предназначенных для регулирования подобных ситуаций. Объявление на национальном уровне о чрезвычайном положении «имеет важнейшее значение для поддержания принципов законности и господства права в период, когда это более всего необходимо» и должно, безусловно, происходить в соответствии с национальным законодательством государства;

2) незамедлительное уведомление других государств-участников Пакта через Генерального Секретаря ООН о положениях, от которых оно отступило, и причинах, этому способствовавших²⁴. Решение о введении чрезвычайного положения, безусловно, остается за государством, однако, не каждая, казалось бы, исключительная ситуация, своим следствием влечет право отступить от выполнения обязательств по МПГПП. Государствам, желающим «отойти» от своих обязательств по Пакту, следует крайне тщательно рассматривать причины и обстоятельства, которые, по их мнению, оправдывают введение чрезвычайного положения²⁵. Уведомление должно содержать всеобъемлющее обоснование периода времени, объема и эффекта, который дерогация будет оказывать на реализацию обязательств по каждой статье, от выполнения обязательств по которой государство отклонилось в соответствии со ст. 4, а также причины и процедуры введения чрезвычайного положения²⁶ и полную информацию о принимаемых мерах, их обоснование и документацию

²⁴ Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966. п. 3 ст. 4.

²⁵ Там же. С. 1 п. 3.

²⁶ *Compilation of Guidelines on the Form and Content of Reports to be Submitted by States Parties to the International Human Rights Treaties*, 2009, HRI/GEN/2/Rev. 6. P. 43. URL: www.ohchr.org/Documents/.../HRI-GEN-2-REV-6_en.doc (дата обращения: 10.04.2016).

относительно законодательства, действующего в это время²⁷. Также в уведомлении должна быть указана дата прекращения действия чрезвычайного положения. Рассматриваемая статья 4 имеет исключительную важность, в частности, для определения того, не выйдут ли действия государства за рамки того, что требуется остротой положения, а также для того, чтобы другие участники МПГПП могли контролировать соблюдение отступившим государством своих обязательств²⁸. Государство, не выполнившее требование об уведомлении, не может ссылаться на дерогацию, предусмотренную Пактом, в целях оправдания нарушений прав человека во время чрезвычайных ситуаций²⁹. Немаловажно также то, что в случае, если государство является участником соглашения, предусматривающего специальные положения касательно чрезвычайных ситуаций, государство лишается возможности оправдывать нарушения договорных обязательств, ссылаясь на общую норму о состоянии необходимости³⁰;

3) дерогация должна осуществляться и находиться «в том случае и в той степени, в какой сложившаяся ситуация представляет угрозу для жизни нации³¹», при условии, что такие меры не являются несовместимыми с другими международными обязательствами государства³². Иными словами, это положение закрепляет критерий пропорциональности. Соразмерной должна быть сама дерогация, равно как и конкретные меры вмешательства со стороны государства в права, закрепленные в соответствующих статьях Пакта, от которых произошло отступление³³. «Ни одно положение

²⁷ UN Human Rights Committee General Comment 29, 2001. CCPR/C/21/Rev. 1/Add. P. 5-6, para. 17.

²⁸ Там же. С. 6 п. 17.

²⁹ Report by the UN Special Rapporteur, Mr. Leonardo Despouy, on the question of Human Rights and States of Emergency. P. 10, para. 63. URL: http://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=6940 (дата обращения: 10.04.2016).

³⁰ Kretzmer D. State of Emergency in: Rüdiger Wolfrum (ed), Max Planck Encyclopedia of Public International Law. P. 391.

³¹ UN Human Rights Committee General Comment 29, 2001. CCPR/C/21/Rev. 1/Add. P. 1, para. 3.

³² Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966. п. 1 ст. 4.

³³ UN Human Rights Committee General Comment 29, 2001. CCPR/C/21/Rev. 1/Add. P. 2, para. 4.

Пакта, от которого было совершено законное отступление, не утрачивает полностью свое действие применительно к поведению государства-участника»³⁴. Государство должно доказать, что меры оправданы и необходимы в отношении каждого из факторов, таких, как длительность, статья, закрепляющая соответствующее право, территориальный охват введенного чрезвычайного положения;

4) принимаемые государством меры не должны влечь за собой дискриминации³⁵. Запрет дискриминации пронизывает все положения Пакта. В рамках МПГПП «дискриминация» рассматривается как любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, основанное на определенных причинах, и которое своей целью или результатом имеет «уничтожение или умаление признания, использования или осуществления всеми лицами, на равных началах, всех прав и свобод»³⁶. Прямой запрет дискриминации содержится в статье 26 и является самостоятельным, не дублирующим ст. 2 Пакта³⁷. Это положение обязывает государства-участников таким образом составлять свое законодательство, чтобы не допустить дискриминации, распространяя, таким образом, этот запрет не только на права, закрепленные в МПГПП³⁸. К примеру, законодательство государства, ограничивающее права лишь иностранцев во время чрезвычайного положения, будет являться нарушением. Более того, положения Пакта, содержащие запрет дискриминации, также относятся к тем, которые ни при каких обстоятельствах отступления не допускают³⁹.

Несмотря на то, что статья 9 МПГПП не относится к числу тех, отступление от которых прямо запрещено, отдельные гарантии, защищающие право на свободу все же являются не подлежащими отступлению. Одной из основ защиты права лица от произвольного

³⁴ Ibid.

³⁵ Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966. п. 1 ст. 4.

³⁶ UN Human Rights Committee CCPR General Comment 18, 1989. P. 2, para. 7. URL: <http://www.refworld.org/docid/453883fa8.html> (дата обращения 10.04.2016).

³⁷ Там же. С. 2 п. 12.

³⁸ Там же.

³⁹ UN Human Rights Committee General Comment 29, 2001. CCPR/C/21/Rev. 1/Add. P. 3, para. 8.

вмешательства в право на свободу являются процессуальные гарантии⁴⁰, закрепленные в ст. 9 МПГПП. Из-за неделимости и взаимозависимости прав человека, государства обязаны соблюдать процессуальные гарантии не только в тех случаях, когда они необходимы для осуществления абсолютных прав, но и тогда, когда вмешательство в другие права может негативно сказаться на осуществлении индивидом первых⁴¹. Международное право также запрещает задержания *incommunicado* и задержания на неопределенный срок. Основные принципы справедливого судебного разбирательства не допускают отступлений ни при каких обстоятельствах⁴² и многие из них относятся к праву на достоинство⁴³. Право индивида быть уведомленным об обвинениях, выдвигаемых против него; иметь адекватные время и условия, а также возможность консультироваться с защитником – выбранным им непосредственно или предоставленным бесплатно – для подготовки защиты; лично присутствовать на слушании; присутствовать при исследовании доказательств; не свидетельствовать против себя; запрет двойного вменения являются абсолютными⁴⁴. Также, безусловно, презумпция невиновности⁴⁵ право быть судимым независимым и беспристрастным судом, носят абсолютный характер⁴⁶. Независимым и беспристрастным должен

⁴⁰ Dörr O. Arbitrary Detention in: Rüdiger Wolfrum (ed), Max Planck Encyclopedia of Public International Law. P. 67, п. 21.

⁴¹ The administration of justice and the human rights of detainees: question of human rights and states of emergency. P. 7, para 30. URL: <http://www.refworld.org/docid/3b00f41d1.html> (дата обращения: 19.03.2016).

⁴² UN Human Rights Committee General Comment 29, 2001. CCPR/C/21/Rev. 1/Add. P. 4, para. 11.

⁴³ The Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights, 1984, E/CN.4/1985/4 (Siracusa Principles). P. 11, para. 70. URL: <https://www1.umn.edu/humanrts/.../siracusaprinciples.html> (дата обращения: 10.04.2016).

⁴⁴ Там же.

⁴⁵ UN Human Rights Committee General Comment 29, 2001. CCPR/C/21/Rev. 1/Add. P. 5, para. 11.

⁴⁶ Gonzalez del Rio v. Peru, Communication No. 263/1987, U.N. Doc. CCPR/C/46/D/263/1987 (1992), п. 5.1, <http://www1.umn.edu/humanrts/undocs/html/dec263.htm> (дата обращения: 10.04.2016).

быть любой суд или лицо, обладающее в соответствии с законом правом осуществлять судебную власть⁴⁷.

Таким образом, сложившаяся в настоящее время система международно-правовых норм, закрепляющих право лица на свободу и личную неприкосновенность, включающая положения основополагающих международных договоров и документов, выработанных договорными органами ООН по защите прав человека, в полной мере отражает вызовы современности. Главной проблемой по сей день остается достижение полного и четкого следования государствами принятым на себя международно-правовым обязательствам в данной области.

⁴⁷ Doswald-Beck L. Right to Fair Trial, International Protection in: Rüdiger Wolfrum (ed), Max Planck Encyclopedia of Public International Law, Vol III. P. 1107, para. 22.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВА НА ЗДОРОВЬЕ ЖЕНЩИН ПО МЕЖДУНАРОДНОМУ ПРАВУ

Анастасия Александровна Белоусова

*Старший преподаватель кафедры международного права
Российского университета дружбы народов
Belousova_aa@pfur.ru*

Статья 1 Устава Организации Объединенных Наций призывает государства «осуществлять международное сотрудничество в разрешении международных проблем экономического, социального, культурного и гуманитарного характера и в поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии»¹. Не секрет, что у женщин присутствуют особые интересы, которые обусловлены функцией деторождения, именно поэтому праву женщин на здоровье уделяется такое большое внимание со стороны всего мирового сообщества.

Тот факт, что еще в Конституции Мексики 1917 г. впервые нашли закрепление такие права, как «право женщин на акушерское обследование», «право на получение медикаментов», «право на помощь нянь», а также «забота о младенцах», подтверждает, что государство уже тогда пришло к осознанию важности защиты здоровья женщин. В этот же период, а именно в 1929 г., принимается Декларация о правах ребенка, которая предусмотрела права отдельных категорий лиц, прежде всего, женщин и детей. Наибольший вклад в защиту права на здоровье женщин внесли такие фундаментальные соглашения, как Международная конвенция о расовой дискриминации 1965 г.² и Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 г.³

Полноценная реализация права на здоровье женщин во многом зависит от наличия у них полного комплекса репродуктивных

¹ Устав Организации Объединенных Наций от 26 июня 1945 г. URL: www.un.org/ru/sections/un-charter/chapter-i/index.html (дата обращения: 11 апреля 2016 г.).

² См.: The Core International Human Rights Treaties. United Nations Human Rights Office of the High Commissioner. United Nations. New York; Geneva, 2014. P. 11–27.

³ Ibid. P. 93–109.

прав и возможности ими пользоваться. Следует так же упомянуть, что 1 из 8 Целей развития тысячелетия (ЦТР), срок реализации которых закончился в 2015 г., была посвящена улучшению охраны материнского здоровья, а именно за период с 1990 по 2015 гг. планировалось сократить на три четверти коэффициент материнской смертности и обеспечить всеобщий доступ к получению помощи в сфере репродуктивного здоровья. Результатам проделанной работы посвящен Доклад о ходе достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия⁴. В нем отмечается, что в сфере охраны материнства удалось достичь значительных успехов. А именно: коэффициент материнской смертности во всем мире сократился на 45% (основное сокращение наблюдалось в период с 2000 г.), в Южной Азии показатель материнской смертности уменьшился на 64%, а в странах Африки к югу от Сахары – на 49%. В 2014 г. более 71% родов в мире происходили с помощью квалифицированного медицинского персонала, что отражает увеличение с 59% в 1990 г. В Северной Африке доля беременных женщин, получивших не менее четырех дородовых медицинских консультаций, увеличилась с 50% до 89% за период 1990–2014 гг. А использование методов контрацепции среди женщин в возрасте от 15 до 49 лет, состоящих в браке или живущих с постоянным партнером, возросло во всем мире с 55% в 1990 г. до 64% в 2015 г. Безусловно, такие результаты являются существенными, но все же цель на все 100 % не выполнена.

15 марта 2016 г. состоялась 60-ая сессия Комиссии по положению женщин, в рамках которой прошла первая встреча Группы высокого уровня по расширению экономических прав женщин. Генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун в своем выступлении на мероприятии в рамках данной сессии призвал каждого внести свой вклад в дело предотвращения материнской и детской смертности, укрепления их здоровья и благополучия. А исполнительный директор структуры «ООН-женщины» Фумзиле Мламбо-Нгука напомнила, что здоровье женщины – это ее право. Тем самым признается, что обеспечение права на здоровье женщин является одним из важнейших интересов мирового сообщества на данном этапе.

⁴ United Nations Millennium Development Goals Report. New York, 2013. P. 4–7. URL: <http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/report-2013/mdg-report-2013-english.pdf> (дата обращения: 11 апреля 2016 г.).

К сожалению, в реализации права на здоровье женщин существуют действительно серьезные проблемы и некоторые из них трудно решаемые. Особенную тревогу в данном контексте вызывают некоторые регионы Африки. Например, в Африке ежегодно порядка 300 тыс. женщин умирает во время беременности или родов, а в странах региона, расположенного южнее Сахары, средняя продолжительность жизни составляет 56 лет, а это почти на 25 лет меньше по сравнению с развитыми странами. Кроме того, женщина, проживающая в регионе Африки, расположенном к югу от Сахары, в 100 раз больше подвержена риску умереть во время родов или беременности, чем женщина, проживающая в развитых странах⁵.

Отдельно стоит отметить, что не только биологические факторы играют важную роль в формировании сексуального и репродуктивного здоровья женщины. Помимо этого, на здоровье женщины влияют и социально-экономические условия. К примеру, низкий социальный статус женщин и девочек достаточно часто приводит к плохому состоянию их сексуального и репродуктивного здоровья. Многие женщины подвергаются домашнему насилию во время беременности, что становится причиной выкидышей, преждевременных родов, появлению недоношенных детей и низкому весу новорожденных. В данном случае на государство возлагаются обязательства по обеспечению адекватного уровня оказания медицинских услуг, включая консультирование женщин связи с беременностью, а также лечение в области репродуктивного здоровья, предоставление в случае необходимости всех перечисленных медицинских услуг на безвозмездной основе. Распространяются обязательства государства и на запрещение и противодействие криминализации услуг сексуального и репродуктивного характера, потому что подобная практика негативным образом влияет на возможность соответствующих лиц получать доступ к необходимым услугам системы здравоохранения. Например, как отмечал в своем докладе за 2011 г. Как указал Специальный докладчик Совета по правам человека (СПЧ) по вопросу о праве каждого человека на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья, «уголов-

⁵ The Joint Action and Learning Initiative on National and Global Responsibilities for Health. About JALI and Framework Connection on Global Health. URL: <http://www.jalihealth.org/about/index.html> (дата обращения: 11 апреля 2016 г.).

ное законодательство, в рамках которого преследуется или ограничивается искусственное прерывание беременности (аборты), является примером того, какие барьеры могут возникать на пути реализации женщинами своего права на здоровье, и такая практика должна быть отменена, так как такие законы причиняют ущерб как достоинству женщины, так и ее независимости, жестким образом ограничивая ее в принятии решений в отношении ее собственного полового и репродуктивного здоровья»⁶. Также Специальный докладчик напомнил и об ответственности государств по снижению смертности женщин во время родов. Право на достижение возможно наивысшего уровня здоровья наделяет женщин правами получать медицинские услуги и лечение в связи с наступлением беременности и в послеродовой период, а также правами на получение других услуг и информации по вопросам полового и репродуктивного здоровья. Эти права включают в себя необходимые операции по профилактике и предупреждению смерти рожениц, включая услуги квалифицированного акушера, срочные акушерские услуги, образовательные программы и информацию о сексуальном и репродуктивном здоровье, о безопасных абортах в тех случаях, когда они не противоречат действующему законодательству.

Что касается того, каким же именно образом государства должны обеспечивать реализацию права женщин на здоровье, то следует обратиться в первую очередь к ст. 12 Международного Пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. (МПЭСКП), где говорится о том, что участвующие в Пакте государства признают право каждого человека на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья⁷, и для осуществления данного права государствами должны быть приняты определенные меры. Сами меры перечислены в п. 2 ст. 12 МПЭСКП, и разъясняются в Замечаниях общего порядка, которые подготовил Комитет по экономическим социальным и культурным правам (КЭСКП)⁸.

⁶ Commission on Human Rights. The Right of Everyone to the Enjoyment of the Highest Attainable Standard of Physical and Mental Health. Report of the Special Rapporteur // UN Doc. E/CN.4/2004/49. 16 February 2004. Paras. 28–29.

⁷ The Core International Human Rights Treaties. United Nations Human Rights Office of the High Commissioner. United Nations. New York; Geneva, 2014. P. 34.

⁸ См.: Абашидзе А.Х., Конева А.Е. Договорные органы по правам человека: учебное пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М.: РУДН, 2015.

Непосредственно право женщин на здоровье затронуто в Замечаниях общего порядка № 14.

По мнению КЭСКП, чтобы ликвидировать дискриминацию в отношении женщин, необходима разработка и осуществление всеобъемлющей национальной стратегии охраны здоровья женщин в течение их жизни. Такая стратегия должна включать в себя мероприятия по профилактике и лечению женских заболеваний, и политику, направленную на обеспечение доступа к полному комплексу доступных и высококачественных медицинских услуг. Одним из главных направлений государственной стратегии должно быть уменьшение опасности для здоровья женщин, в частности, снижение уровня материнской смертности и защита женщин от домашнего насилия.

В отношении девочек в некоторых государствах, по мнению КЭСКП, требуется принятие эффективных и адекватных мер по отмене пагубных видов традиционных практик, которые негативно влияют на здоровье девочек, включая ранние браки, калечение женских половых органов и др.

Специальное внимание уделяется женщинам, имеющим психические заболевания, так как они особо уязвимы с точки зрения применения к ним принудительной стерилизации и сексуальных надругательств над личностью. Они часто становятся объектами нарушений прав физической неприкосновенности личности и нарушений своих прав в сфере репродуктивного здоровья.

Подводя итог, следует сказать, что реализация права женщин на здоровье ложится непосредственно на плечи государств, которые в свою очередь должны принимать все необходимые меры, для улучшения ситуации в глобальном масштабе во имя исполнения Целей устойчивого развития на период до 2030 г., где одна из целей так же посвящена праву на здоровье. Одним из последних достижений в деле осуществления права на здоровье на международном уровне стало принятие Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам Замечания общего порядка о праве на сексуальное и репродуктивное здоровье⁹, что, несомненно, положительно повлияет на дальнейшую работу в сфере обеспечения права женщин на здоровье.

⁹ See: UN Doc. E/C.12/GC/22. 7 March 2016.

IMPLEMENTATION OF THE UN GUIDING PRINCIPLES ON BUSINESS AND HUMAN RIGHTS: LEGAL OBLIGATION OF STATES OR NOT?

Nika Buzaladze

nika.buzaladze@hotmail.com

“States must protect against human rights abuse within their territory and/or jurisdiction by third parties, including business enterprises.”

Principle 1 of the UN Guiding Principles on Business and Human Rights

The process of globalization and other global developments over the past decades have seen non-state actors such as transnational corporations and other businesses play an increasingly important role at the international, national and local levels. The growing reach and impact of business enterprises have given rise to a debate about the roles and responsibilities of such actors with regard to human rights.

International human rights standards have traditionally been the responsibility of governments, aimed at regulating relations between State and individuals (groups). However with the increased role of corporate actors the issue of business’ impact on the enjoyment of human rights has been placed on the agenda of the United Nations (hereafter the UN). Thus⁶ the UN human rights machinery has been considering the scope of business’ human rights responsibilities and exploring ways for corporate actors to be accountable for the impact of their activities on human rights. As a result of this process, there is now greater clarity about the respective roles and responsibilities of governments and business with regard to protection and respect for human rights¹. Most prominently, the emerging understanding and consensus have come as a result of the UN “Protect, Respect and Remedy” Framework (hereafter the Framework) on human rights and business. The framework clarified the

¹ Website of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR). URL: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/BusinessIndex.aspx> (accessed on 9 April 2016).

State duty to protect against business-related human rights abuse (in the Guiding Principles, the term “human rights abuse” is used about adverse human rights impact that is caused by non-State actors – in this context, business enterprises²), the responsibility of companies to respect human rights, and the need to strengthen access to appropriate and effective remedies for victims of business-related human rights abuse.

In 2011, the UN Human Rights Council (hereafter the UNHRC) endorsed the Guiding Principles on Business and Human Rights for implementing the UN “Protect, Respect and Remedy” Framework (hereafter the Guiding Principles), providing (for the first time) a global standard for preventing and addressing the risk of adverse impacts on human rights linked to business activity (in the context of the Guiding Principles, an “adverse human rights impact” occurs when an action removes or reduces the ability of an individual to enjoy his or her human rights).

The Guiding Principles have been developed by the then Special Representative of the UN Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, John Ruggie (hereafter the Special Representative). The Guiding Principles are based on six years of work by the Special Representative, including in-depth research and extensive consultations with companies, governments, civil society, affected individuals and communities, lawyers, investors and other stakeholders, as well as practical road-testing.

The Guiding Principles are a set of 31 principles directed at States and companies (regardless of size, sector or location) that clarify their duties and responsibilities to protect and respect human rights in the context of business activities and to ensure access to an effective remedy for individuals and groups affected by such activities. They also provide civil society, investors and others with the tools to measure progress by business in meeting their responsibility to respect human rights³.

The Guiding Principles contain three pillars, clarifying the respective duties and responsibilities of States and business:

² *Frequently asked questions about the Guiding Principles on Business and Human Rights*. URL: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQ_PrinciplesBusinessHR.pdf (accessed on 9 April 2016).

³ The UN Guiding Principles on Business and Human Rights: Relationship to UN Global Compact Commitments. July 2011 (Updated June 2014). URL: https://www.unglobalcompact.org/docs/issues_doc/human_rights/Resources/GPs_GC%20note.pdf (accessed on 9 April 2016).

– the first pillar (State Duty to Protect) clarifies the implications of States’ existing obligations to protect the human rights of people living in their territory or under their jurisdiction against adverse impacts by third parties, including business enterprises. This requires enacting and enforcing effective policies, legislation, regulations and adjudication.

– the second pillar (Responsibility to Respect) establishes the responsibility to respect human rights as the minimum global standard of expected conduct for all business enterprises wherever they operate. It requires business enterprises to avoid causing or contributing to adverse human rights impacts through their own activities. Business enterprises should furthermore seek to prevent or mitigate impacts that are directly linked to their operations, products or services by their business relationships.

In order to be able to know and show that they meet their responsibility to respect human rights, business enterprises should have in place appropriate policies and procedures. This includes making a policy commitment to meet the responsibility to respect human rights, to conduct on-going human rights due diligence to identify, prevent, mitigate and account for how they address their impacts on human rights, and engage in processes to enable the remediation of any adverse human rights impacts they cause or contribute to. The Guiding Principles outline the elements of these policies and processes. The tools and processes companies employ will vary with circumstances, including company size and sector of operations, but should be appropriate to the enterprise’s level of risk and the severity of its actual or potential impacts. The responsibility to respect human rights exists independently of States’ capacity or willingness to fulfill their own human rights duties.

– the third pillar (Access to Remedy) outlines that where people are harmed by business activities, there is both adequate accountability and effective redress, judicial and non-judicial, including through effective operational-level grievance mechanisms.

Regional organizations, including the Council of Europe, the European Union (hereafter the EU) and the Organization of American States (hereafter the OAS), have expressed support for the Guiding Principles and have called for their implementation.

The Guiding Principles do not constitute an international instrument that can be ratified by States. They do not create new legal obliga-

tions. As was mentioned above, they clarify and elaborate on the implications of relevant provisions of existing international human rights standards, some of which are legally binding on States. The Guiding Principles refer to and derive from States' existing obligations under international law. According to the international law principle *pacta sunt servanda*, States parties are required to fulfill in good faith their obligations under international treaties.

Business and human rights first of all implies the exercise of economic and social rights. On 16 December 1966 the United Nations General Assembly adopted the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (hereafter the ICESCR). The ICESCR was opened for signature on 19 December 1966 and entry into force on 3 January 1976. The ICESCR is part of the International Bill of Human Rights, alongside with the Universal Declaration of Human Rights (hereafter the UDHR) and the International Covenant on Civil and Political Rights (hereafter the ICCPR). The ICESCR is one of the most ratified convention, as of April 2016, the ICESCR has 164 States parties. The ICESCR does not directly state that its States parties must protect against human rights abuse by business enterprises.

The Committee on Economic, Social and Cultural Rights (hereafter Committee) is a body (one of the so-called human rights treaty bodies) of human rights experts, tasked with monitoring the implementation of the ICESCR by its States parties. One way the Committee can assist States parties in the implementation of their treaty obligations is through the preparation and adoption of the so-called General Comments. General Comments provide guidance on the implementation of the ICESCR. Aware of the role that international monitoring bodies can play in helping to identify gaps in the way States parties implement their obligations, States parties freely agreed to incorporate in the international human rights treaties, provisions on the establishment of such bodies. The implementation of treaty bodies' outputs is therefore part of the commitment undertaken by States parties while ratifying the relevant treaties⁴.

As of April 2016 the Committee has adopted 25 General Comments. For example, on 8 March 2016 the Committee adopted General Comment No. 23 on the right to just and favourable conditions of work (article 7 of the CESCR). Paragraph 59 of the General Comment No. 23

⁴ Abashidze A.Kh. Human Rights Treaty Bodies, 2012. P. 70.

states that the obligation to protect requires States parties to take measures to ensure that third parties, such as private sector employers and enterprises, do not interfere with the enjoyment of the right and comply with their obligations. This includes taking steps to prevent, investigate, punish and redress abuse through effective laws and policies and adjudication. Thus, the Guiding Principles are not simply another voluntary standard.

**ПРАКТИКА ПРИМЕНЕНИЯ ПОЛОЖЕНИЙ
МЕЖДУНАРОДНОГО ПАКТА ОБ ЭКОНОМИЧЕСКИХ,
СОЦИАЛЬНЫХ И КУЛЬТУРНЫХ ПРАВАХ
В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

Павел Сергеевич Воробьев

*Аспирант кафедры международного права
Российского университета дружбы народов
pavel-vorobev-1988@mail.ru*

Наряду с Всеобщей декларацией прав человека 1948 г., основополагающую роль в развитии и гарантировании государствами различных прав человека стали Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 г.

После развала Советского Союза и объявления государственной независимости Кыргызской Республикой в 1993 г. была принята первая Конституция независимого Кыргызстана, которая обозначила, что Кыргызская Республика является «суверенным, унитарным, демократическим, правовым, светским, социальным государством». Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах человека на момент принятия первой Конституции Кыргызской Республики ратифицирован не был. Ратификация была произведена только через год, то есть в 1994 г. Несмотря на то, что с обретением государственной независимости Кыргызской Республикой (КР) неоднократно менялись, вносились изменения и поправки в Конституцию страны, ее положения об основных правах и свободах человека, в том числе экономических, социальных и культурных правах, никогда не подвергались изменениям.

С момента участия в Международном пакте Кыргызская Республика развивает сотрудничество с контрольным механизмом данного международного договора – Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам. Первоначальный доклад Кыргызской Республики, подготовленный в соответствии со ст. 16 Международного пакта, был представлен в феврале 1999 г.¹ и рассмотрен

¹ Док. ООН E/1990/5/Add.42 (E/C.12/2000/SR.42-44).

на 23-й сессии Комитета в 2000 г.². В нем была дана общая характеристика положения граждан Кыргызстана, представлена информация о мерах по выполнению обязательств, принятых Республикой в соответствии с данным Пактом, о достигнутом прогрессе, имеющихся трудностях и намеченных шагах по его дальнейшей реализации. Комитет в своих заключительных замечаниях отметил, что несмотря на значительные успехи страны в общем сокращении бедности, такие категории граждан, как сельские жители, женщины и молодежь больше всего подвержены риску бедности.

В 2005 г. правительством КР был подготовлен второй доклад в Комитет. Однако он в силу ряда объективных причин (свержение президента Аскара Акаева и первая «цветная» революция) не был представлен в Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам человека на обсуждение.

В сентябре 2006 г. в Республике были проведены парламентские слушания о соблюдении Кыргызстаном обязательств в области прав человека. Одним из вопросов, поднятых на слушаниях, был вопрос о несвоевременном представлении докладов в договорные органы ООН по правам человека (также обозначаемые термином «комитеты»). В апреле 2007 г. была создана Государственная комиссия по вопросам разработки национальных докладов Кыргызской Республики в рамках международных договоров по правам человека.

К этому времени страна переживала непростые времена: в результате народных волнений был смещен еще один президент республики, а затем почти сразу в городе Ош в июне 2010 г. произошел массовый межэтнический конфликт, в ходе которого погибли, по официальным данным, около 500 человек, ранены около 2 тыс., около 111 тыс. человек оказались перемещены в Узбекистан и еще 300 тыс. оказались внутренне перемещенными³.

² Комитет по экономическим, социальным и культурным правам. Доклад о работе двадцать второй, двадцать третьей и двадцать четвертой сессий (25 апреля, 12 мая 2000 года, 14 августа, 1 сентября 2000 года) // Док. ООН E/2001/22 E/C.12/2000/21, GE.01-41193 (R).

³ Отчет международной независимой комиссии по исследованию событий на юге Кыргызстана в июне 2010 года / под рук. К. Кильюнен; Парламентская ассамблея ОБСЕ по Центральной Азии. Бишкек, 2011. С. 2.

После Ошской трагедии ООН приняла решение оказать Кыргызстану консультативную помощь⁴. Была разработана программа оказания помощи Кыргызстану по четырем стратегическим направлениям: 1) наращивание экономического потенциала; 2) эффективность государственного управления; 3) социально ориентированное развитие; и 4) экологическая безопасность. Опираясь на этот документ, учитывая события 2010 г. и приход нового Правительства, в нем формулируется новый национальный план развития в качестве всеобъемлющей национальной стратегии сокращения бедности и уязвимости. Приоритетами на ближайшие годы стали: 1) обеспечение национального единства и общественной безопасности, гарантирование прав и свобод граждан; 2) восстановление государственного управления на всей территории страны; и 3) постепенное преодоление экономического кризиса.

В 2011 г. Кыргызстан вступил с разрушенной экономикой, крайней нищетой большинства граждан, межэтнической напряженностью в стране. И несмотря на экономические и политические трудности, в этом же году Кыргызстан представил свой объединенный второй и третий доклад, который включал информацию об осуществлении положений Пакта с 1999 по 2011 гг. Этот доклад был направлен в Комитет, но из-за сложившихся тяжелейших экономических и политических условий в стране его публичное обсуждение было отложено на неопределенный срок. В докладе 2011 г. был представлен анализ нормативной правовой базы Кыргызской Республики, статистических данных и иной информации, касающейся выполнения Кыргызской Республикой обязательств по осуществлению Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах.

Государство также обозначило усилия, предпринятые им в целях реагирования на замечания, данные Комитетом ранее. Так, в рекомендациях к первому докладу 1999 г. Комитет обратил внимание Правительства КР на развитие государственной политики по укреплению в обществе положения женщин, продвижению гендерного равенства, предотвращению семейного насилия и ранних браков. Комитет вынес рекомендацию продолжать более активно

⁴ Доклад Верховного комиссара ООН о технической помощи и сотрудничестве в области прав человека // Док. ООН A/HRC/17/41.

соблюдать законодательство в отношении практики многоженства и похищения невест.

В целях укрепления положения женщин уголовным законодательством и законодательством об административной ответственности предусмотрена ответственность за нарушение экономических, социальных и культурных прав женщин. Например, за необоснованный отказ в приеме на работу или необоснованное увольнение женщины в период беременности, а также женщины, имеющей детей в возрасте до трех лет; принуждение женщины к вступлению в брак или воспрепятствование вступлению в брак.

Вместе с тем в полученном Комитетом альтернативном докладе, составленном представителями гражданского общества на основе мониторинговых отчетов местных и международных правозащитных организаций, консультаций с экспертами, указывается на то, что в Республике, несмотря на принятые законы и программы, по-прежнему женская бедность имеет свою специфику, что связано с положением женщин на рынке труда, включая неравенство работающих мужчин и женщин с точки зрения оплаты труда, низкой женской конкурентоспособности. Бедность более остро воздействует на положение женщин. Это обусловлено тем, что в попытках смягчить бедность нагрузка на женщин в поисках доходов растет, а домашняя при этом не снижается. Гендерно обусловленное неравенство на рынке труда приводит к концентрации женщин в сферах экономической деятельности с низкими доходами.

Особую обеспокоенность Комитета вызвали по результатам первого доклада 1999 г. ранние браки. Данные исследований, проведенных в 1999 и 2001 гг. экспертами Американского университета в Центральной Азии показали, что 50% браков среди этнических кыргызов заключаются в результате похищений невест.

Комитет рекомендовал Кыргызстану разработать механизмы ликвидации практики похищения невест, ранних и принудительных браков, полигамии; активизировать усилия по привлечению к уголовной ответственности за похищение невест и проводить информационно-разъяснительные кампании по вопросу о противоправном характере этой практики.

Большое внимание в правительственном сводном отчете 2011 г. было уделено социальному блоку. Именно по нему в ходе

обсуждений Комитетом было вынесено больше всего рекомендации. Особую обеспокоенность вызывал низкий уровень социальной защиты уязвимых слоев населения, включая людей с ограниченными возможностями здоровья, распространенность детского труда, высокий уровень материнской и детской смертности.

Публично Кыргызстан смог отчитаться о соблюдении Пакта в Женеве только на 55-й сессии Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам только 1–2 июня 2015 г. Делегация Кыргызской Республики представила по факту уже четвертый доклад, но интерактивный диалог с Комитетом был осуществлен в рамках рассмотрения объединенных второго и третьего докладов. На публичные слушания от Республики прибыла внушительная официальная делегация из представителей Министерства иностранных дел, Министерства юстиции, Министерства труда и миграции, Министерства экономики, Министерства образования и науки. Диалог членов Комитета и представителей Кыргызской Республики затронул многочисленные вопросы по реализуемой в стране социальной, экономической и культурной политике. В течение двухдневного активного конструктивного диалога о выполнении Кыргызстаном положений Пакта членами Комитета были заданы более 70 вопросов, в том числе по борьбе с коррупцией, социальным гарантиям (социальные пособия, пенсии), некоторым законопроектам («Об иностранных агентах»), труду и миграции, доступу к социальным услугам, образованию, в том числе уязвимых групп лиц, борьбы с ВИЧ / СПИДом, предупреждению и борьбе с насилием, проведению информационной работы по распространению сведений о своих правах и положениях Пакта среди правоохранительных и судебных органов и их повышения квалификации.

Также членов Комитета интересовало, какие меры принимаются по профилактике лечения гепатита С и ратификации Конвенции о правах инвалидов. Судя по представленному новому докладу, за прошедшие четыре года ситуация с правами человека в Республике формально улучшилась: была принята Национальная стратегия развития страны на 2013–2017 гг., которая содержит отдельную главу по вопросам защиты прав человека; создан Координационный совет по правам человека при Правительстве, запущена реформа судебной системы, правоохранительных органов и прокурорской службы; создан Национальный центр по предотвращению пыток;

принята Концепция единства народа и межэтнических отношений, для реализации которой появился Межэтнический совет при Государственном агентстве по делам местного самоуправления и межэтнических отношений.

Очевидным прогрессом в гендерных вопросах за прошедшие с последнего отчета 2011 г. стали изменения, произошедшие на политическом уровне, в отношении вопросов насилия, особенно домашнего. Так, если в докладе 1999 г. умыкание и многоженство обозначались как «негативные», «насильственные традиции народа», то сегодня политическое признание преступного характера умыкания и многоженства, а тем более практическое внедрение конкретных мер предотвращения преступлений, рассматривается как достижение. Уголовный кодекс Кыргызской Республики предусматривает отдельную статью за похищение женщины для вступления в брак вопреки ее воле. До недавнего времени она предполагала максимальное наказание три года лишения свободы. С 2013 г. срок наказания увеличен до семи лет, а в случае, если жертва несовершеннолетняя – до десяти лет. Выполнены рекомендации Комитета об ужесточении наказания за насильственную кражу невест, так как в правительственном докладе отмечено, что в уголовное законодательство внесены изменения, согласно которым предусмотрена уголовная ответственность за принуждение к вступлению в брачные отношения лица, не достигшего 16 лет, и принуждения женщины к вступлению в брак (гл. 20 ст. 154, 155 УК КР). До внесения изменений в уголовное законодательство в январе 2013 г. наказание по ст. 155 за умыкание девушек предусматривало штраф в размере от 100 до 200 расчетных показателей либо ограничение свободы на срок до трех лет, и это не могло служить средством предупреждения подобных случаев. К примеру, санкция за скотокрадство по ст. 165 УК КР предусматривает наказание по ч. 1 данной статьи лишение свободы до трех лет.

В ходе обсуждения первого доклада 1999 г. Комитет выразил обеспокоенность отсутствием всеобъемлющего законодательства по борьбе с дискриминацией и сохраняющейся дискриминацией по признаку этнической принадлежности, пола, религии, экономического положения, возраста или другим признакам и порекомендо-

вал правительству Кыргызстана обратить внимание на развитие законодательства в сфере дискриминации нацменьшинств, меньшинств по религиозному признаку.

За прошедший период Кыргызстан постарался восполнить данный пробел. Были внесены изменения в ст. 373 Уголовного кодекса КР, которая определяет геноцид в качестве «действия, направленного на полное или частичное уничтожение национальной, этнической, расовой, или религиозной группы путем убийства членов этой группы, причинения тяжкого вреда их здоровью и другие злодеяния на почве неприязни». Статья 97, ч. 2, п. 9 предусматривает убийство с квалифицирующим признаком расовой ненависти и вражды. Также в УК КР была внесена норма 299-1, предусматривающая усиление наказания «за организованную деятельность, направленную на возбуждение национальной, расовой, религиозной или межрегиональной вражды».

Вместе с тем правозащитники Кыргызстана обратили внимание на то, что национальное законодательство не содержит запрета на дискриминацию, т.е. характеризуется отсутствием системного запрета дискриминации. В национальном законодательстве Кыргызстана отсутствуют нормы ответственности государственных служащих за принятие дискриминационных решений. Большинство конфликтов, произошедших между этническим большинством и меньшинствами, квалифицируются как бытовые, так как в законодательстве нет норм, защищающих от преступлений, совершенных на почве ненависти или вражды. Кроме того, в судебных органах отсутствует практика преследования по преступлениям на почве дискриминации или вражды, не обеспечивается антидискриминационное судебное разбирательство. Социальные конфликты в Кыргызстане, в том числе, имеющие в разной степени этническую составляющую при расследовании и в судебной практике трактуются как бытовые в соответствии с имеющимися нормами в законодательстве⁵.

В своих рекомендациях на 23-й сессии Комитет предложил Кыргызстану активизировать усилия по борьбе с эксплуатацией

⁵ Доклад НПО о выполнении Кыргызской Республикой Международного пакта о гражданских и политических правах в Комитет ООН по правам человека. Бишкек, 2014. С. 9.

труда детей, уделяя особое внимание проблеме принудительного труда. Комитет также рекомендовал обеспечить прямой запрет детского труда и уголовную ответственность за привлечение детей к труду, как это предусмотрено международными стандартами.

Несмотря на соответствующую законодательную базу, к сожалению, на практике детский труд продолжает широко использоваться, особенно в сельском хозяйстве, погрузочно-разгрузочных работах, объектах торговли, станциях технического обслуживания автомобилей и др. По данным районных городских управлений социального развития количество вовлеченных в наихудшие формы детского труда по-прежнему высоко.

Таким образом, несмотря на предпринимаемые Кыргызстаном усилия по улучшению положения с осуществлением экономических, социальных и культурных прав, на практике государство испытывает немало трудностей. В этой связи представляется, что государство будет стремиться улучшать правозащитную ситуацию в данном направлении, поэтапно следуя рекомендациям универсальных правозащитных механизмов, в особенности Комитета по экономическим, социальным и культурным правам.

БЕЗДОМНОСТЬ – ПРОБЛЕМА НА ПУТИ ДОСТИЖЕНИЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

Никита Валерьевич Кожемякин

*Аспирант кафедры международного права
Российского университета дружбы народов
kozhemakinn@gmail.com*

Бездомность – это глобальная проблема в области прав человека, требующая внимания со стороны международного сообщества. Она распространяется во всех социально-экономических областях, в странах с развитой, переходной и развивающейся экономикой, на этапах процветания и жесткой экономии. Это разностороннее явление, по-разному затрагивающее разные группы населения, но всюду имеющее определенные общие черты. Оно служит симптомом того, что правительствам не удастся остановить нарастание разрыва в уровнях доходов, богатства и доступа к земле и к недвижимости и что они не ведут эффективной деятельности по решению проблем в области миграции и урбанизации.

Бездомность как многогранное явление являет собой крайнюю форму нарушения прав на достаточное жилище и недискриминацию¹, а нередко еще к тому же и нарушение прав на жизнь, на неприкосновенность личности, на здоровье, на защиту дома и семьи и на свободу от жестоких или унижающих достоинство видов обращения. И, тем не менее такое широко распространенное и грубое нарушение прав человека не получило должного внимания в рамках различных инициатив, реализуемых на глобальном уровне. Так, бездомность не нашла отражения в Декларации тысячелетия ООН в 2000 г., сформулировавшей Цели развития тысячелетия (ЦРТ) (2000–2015 гг.)², она в косвенном виде упоминается в сменивших ЦРТ Целях устойчивого развития (ЦУР), обозначенных в новой повестке дня в области устойчивого развития на период

¹ См.: Абашидзе А.Х., Конева А.Е., Солнцев А.М. Международная защита экономических, социальных и культурных прав человека: программа курса. М.: РУДН, 2015. С. 93.

² Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 55/2 от 18 сентября 2000 г. // Док. ООН A/RES/55/2.

2016–2030 гг. – «Преобразование нашего мира: повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года»³.

Термины, которые для обозначения бездомности выбирают международные учреждения, правительства, ученые или представители гражданского общества, бывают самые разные в зависимости от языка, социально-экономических условий, культурных норм, затронутых групп и концепций, в рамках которых дается определение бездомности. Однако в целом принято считать, что явление бездомности, как оно существует в мире, не передается во всей его полноте, если использовать слова, значение которых ограничено и означает только лишение приюта как таковое⁴.

Руководствуясь соображениями прав человека, Специальный докладчик ООН по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень, а также о праве на недискриминацию в этом контексте (далее – Специальный докладчик ООН) предложила гибкий контекстуальный подход к определению бездомности, предполагающий реализацию в полном объеме права бездомных на достаточное жилище, для чего такое определение должно отражать в первую очередь самые трудные ситуации, которые к тому же и сами бездомные считают таковыми, определять нужды бездомных и отводить им роль субъектов в действиях, направленных на улучшение их положения⁵.

С учетом этих соображений Специальный докладчик ООН предложила следующий триединый подход, обусловленный интересами прав человека: 1. Первый компонент отражает отсутствие жилья – жилья как конкретного материального минимально достаточного жилища и как социального фактора, обусловленного наличием надежного места для создания семьи или установления социальных связей и участия в жизни общины; 2. Второй компонент отражает бездомность как определенную форму системной дискриминации и социальной изоляции на основе признания того, что при

³ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 70/1 от 25 сентября 2015 г. // Док. ООН A/RES/70/1.

⁴ См.: Tipple G., Speak S. Definitions of homelessness in developing countries // *Habitat International*, 29 (2005). P. 342. См. также: Док. ООН E/CN.4/2005/48.

⁵ Fitzpatrick S., Watts B. The 'Right to Housing' for Homeless People / O'Sullivan E., BuschGeertsema V., Quilgars D., Pleace N. (Eds.). *Homelessness Research in Europe*. Brussels: FEANTSA. 2010. P. 105–122.

отсутствии своего дома человек приобретает социальную идентичность «бездомного» и за счет этого попадает в определенную социальную группу, подвергающуюся дискриминации и стигматизации; 3. Третий компонент отражает статус бездомных как правообладателей, борющихся за выживание и сохранение своего достоинства. Бездомные – единственные, кто обладают основанным на собственном опыте пониманием той системы, которая лишает их прав, и поэтому им надлежит отвести одну из главных ролей в социальной реформе, необходимой для реализации права на достаточное жилище⁶.

Бездомные постоянно подвергаются угрозам и преследованиям со стороны властей и окружающих; им не дают пользоваться базовыми услугами и лишают доступа к местам, где они могли бы помыться в душе и отправить естественные надобности; бездомные подвергаются «зачисткам» и принудительным эвакуациям из городов в незаселенную местность; через них переступают и мимо них проходят, не замечая их; они становятся жертвами самых жестоких проявлений насилия, включая преступления на почве ненависти и сексуальное насилие. Нередко национальные и местные законы вместо того, чтобы защищать права бездомных, превращают их в правонарушителей. Принимаются нормативные акты, направленные на то, чтобы удалить бездомных, чтобы они не попадались на глаза, чтобы переместить их с занятой ими земли, или изгнать их из занятых ими жилищ, или снести сооруженные ими постройки⁷. Повсеместно применяются такие карательные меры как штрафы или заключение под стражу за самые простые действия, предпринятые с единственной целью выжить, такие как сооружение какого-либо укрытия из картонных коробок⁸.

⁶ Доклад Специального докладчика по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень и о праве на недискриминацию в этом контексте. 30 декабря 2015 г. // Док. ООН A/HRC/31/54. С. 6.

⁷ См.: Dyer O. Zimbabwean clearance policy leaves 1.5 million people homeless // *British Medical Journal*, vol. 331, No. 7509. P. 130 (2005); Scruggs G. Medellin Opens Its Changing Streets to the World Urban Forum. 8 April 2014. URL: nextcity.org/daily/entry/medellin-opens-its-changing-streets-to-the-world-urban-forum (дата обращения: 1 марта 2016 г.).

⁸ National Coalition for the Homeless. “Share No More: The Criminalization of Efforts to Feed People in Need”. October 2014. URL: nationalhomeless.org/wp-content/uploads/2014/10/Food-Sharing2014.pdf (дата обращения: 1 марта 2016 г.).

На фоне указанного следует отметить, что международное право прав человека возлагает на государства обязательства по борьбе с бездомностью в качестве экстремальной формы нарушения права на достаточное жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень, закрепленного в ст. 11 Международного пакта по экономическим, социальным и культурным правам 1966 г.

Ключевая роль в определении обязательств государств по борьбе с бездомностью принадлежит Комитету по экономическим, социальным и культурным правам, а именно его замечаниям общего порядка и заключительным замечаниям. Так еще в 1990 г. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам заявил, что любое государство-участник Пакта⁹, в котором какая-либо значительная группа лиц лишена элементарного крова и жилья, не выполняет *prima facie* своих обязательств в соответствии с данным международным договором. Государства обязаны продемонстрировать, что ими были предприняты все усилия для использования всех имеющихся в их распоряжении ресурсов, с тем, чтобы в приоритетном порядке выполнить эти минимальные обязательства¹⁰.

В целом Комитетом обязательства государств в отношении бездомности были детализированы следующим образом:

1) государства обязаны в безотлагательном порядке принимать и реализовывать стратегии, направленные на ликвидацию бездомности¹¹;

2) государствам надлежит в безотлагательном порядке бороться с дискриминацией, стигматизацией и распространением

⁹ См.: Абашидзе А.Х., Конева А.Е. Договорные органы по правам человека. М., 2015. С. 244.

¹⁰ См.: Замечание общего порядка № 3 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам о природе обязательств государств-участников (1990 г.), п. 10.

¹¹ См.: Замечание общего порядка № 4 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам о природе обязательств государств-участников (1991 год) о праве на достаточное жилище, пункт 12; заключительные замечания Комитета по экономическим, социальным и культурным правам по Канаде // Док. ООН E/C.12/CAN/CO/4 и E/C.12/CAN/CO/5.

негативных стереотипов в отношении бездомных лиц и обеспечить им в том числе правовую защиту от дискриминации на основании социального или экономического положения¹²;

3) принудительные выселения никогда не должны обрекать кого-либо на бездомность¹³;

4) на государства возложена непосредственная обязанность обеспечивать соответствие всех и любых решений или стратегий цели ликвидации бездомности;

5) государства имеют твердое правовое обязательство применять необходимые правовые нормы и взаимодействовать с негосударственными субъектами таким образом, чтобы все действия и решения последних соответствовали праву на достаточное жилище и способствовали предотвращению и сокращению бездомности¹⁴;

6) надлежит обеспечить доступ к средствам правовой защиты от бездомности, включая обеспечение исполнения обязательства, связанного с последовательной реализацией права на жилище и ликвидацией бездомности¹⁵.

В контексте обеспечения доступа к средствам правовой защиты от бездомности стоит отметить, что помимо национальных средств, имеют место международные механизмы, обеспечивающие доступ к правовой защите прав человека лиц, являющихся бездомными. В первую очередь, к таким механизмам относится упомянутый выше Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, который согласно Факультативному протоколу к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах 2008 г. может получать и рассматривать сообщения о нарушении прав, предусмотренных Пактом, в т.ч. права на достаточное жилище. Доступ к эффективным средствам правовой защиты стал

¹² См.: Замечание общего порядка № 20 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам о недискриминации экономических, социальных и культурных прав (2009 год), п. 35.

¹³ См.: Замечание общего порядка № 7 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам. См. также: Wilson S. "Breaking the tie: evictions from private land, homelessness and a new normality" // South African Law Journal. 2009. Vol. 126. № 2.

¹⁴ См.: Замечание общего порядка № 3 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам о природе обязательств государств-участников (1990 г.).

¹⁵ См.: Заключительные замечания Комитета по экономическим, социальным и культурным правам по Канаде // Док. ООН E/C.12/CAN/CO/4 и E/C.12/CAN/CO/5.

предметом первого дела, рассмотренного Комитетом и касавшегося процедуры исполнительного производства в Испании, где, по имеющимся оценкам, в период с 2008 по 2012 г. было вынесено 400 000 решений об обращении взыскания на заложенное по ипотечной ссуде недвижимое имущество¹⁶. Комитет разъяснил, что обеспечение эффективных правовых средств защиты права на достаточное жилище является императивным обязательством государств, поскольку «не может быть права, если нет правового средства его защиты», и указал, что государство не выполнило свое обязательство и не обеспечило эффективных средств правовой защиты в рамках процедуры исполнительного производства при обращении взыскания на заложенное по ипотечной ссуде недвижимое имущество.

Правовые позиции, касающиеся защиты прав лиц, являющихся бездомными, помимо Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, вырабатываются и другими договорными органами по правам человека, среди которых Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин¹⁷ и Комитет по правам человека¹⁸.

Определенный вклад в дело борьбы с бездомностью вносят такие региональные правозащитные механизмы, как Европейский комитет по социальным правам¹⁹, Межамериканская комиссия по правам человека и Межамериканский суд по правам человека²⁰, Африканская комиссия по правам человека и народов²¹.

¹⁶ См.: Комитет по экономическим, социальным и культурным правам. Сообщение № 2/2014, И. Д.Г. против Испании. 17 июня 2015 г. // Док. ООН E/C.12/55/D/2/2014. В своем ответе на вопросник организация «Arrels Fundació» приводит оценку, согласно которой в Испании насчитывается 71 бездомный на 100 000 человек.

¹⁷ См.: Сообщение № 2/2003, А. Т. против Венгрии, Соображения, принятые 26 января 2005 г. Комитетом по ликвидации дискриминации в отношении женщин, п. 9.

¹⁸ Док. ООН CCPR/C/USA/CO/4; См. сообщение № 2073/2011, Лиляна Асенова Найденова и др. против Болгарии, Соображения, принятые 30 октября 2012 года, п. 14.7.

¹⁹ European Committee of Social Rights. Complaint 39/2006 (2007).

²⁰ Inter-American Court of Human Rights, *Moiwana Community v. Suriname*, Judgement of 15 June 2015, para. 186; Inter-American Court of Human Rights, *Villagrán Morales et al. v. Guatemala*, judgement of 19 November 1999.

²¹ Resolution 231 of the African Commission on Human and People's Rights, on the right to adequate housing and protection from forced evictions. URL: www.achpr.org/sessions/52nd/resolutions/231 (дата обращения 1 марта 2016 г.); African Commission on Human and People's Rights, *Principles and Guidelines for the Implementation of Economic, Social and Cultural Rights*. URL: achpr.org/files/instruments/economic-

Таким образом, можно заключить, что сочетая социальное и правозащитное измерения, бездомность является крайней формой нарушения права на достаточное жилище и недискриминацию, а также других основополагающих прав человека. Данное явление требует незамедлительного глобального противодействия, в основе которого должен лежать правозащитный подход, опирающийся на реализацию в полном объеме права бездомных на достаточное жилище. Борьба с бездомностью должна составлять один из основных компонентов глобальных целей в области устойчивого развития. Принимая во внимание, что в повестке дня в области устойчивого развития на период 2016–2030 гг. государства взяли обязательство к 2030 г. обеспечить всеобщий доступ к достаточному, безопасному и недорогому жилью и основным услугам и благоустроить трущобы (цель 11.1), деятельность по достижению данной цели должна в полной мере согласовываться с международными правозащитными обязательствами государств в отношении борьбы с бездомностью, которые закреплены в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах и регламентированы в правовых позициях Комитета по экономическим, социальным и культурным правам и других международных правозащитных механизмов.

Для этого всем государствам надлежит разработать и реализовать всеобъемлющие, согласованные и основанные на принципах защиты прав человека стратегии, направленные на предотвращение и ликвидацию бездомности, которые обеспечивали бы мониторинг и подотчетность и имели обозначенные цели, установленные сроки и конкретные процедуры обжалования. Государствам следует отменить все и любые законы или меры, предусматривающие привлечение бездомных лиц к уголовной ответственности, наложение на них штрафов или запрет их действий или действий, ассоциирующихся с состоянием бездомности, таких как сон или прием пищи в общественных местах. Бездомным лицам следует обеспечить доступ к эффективным средствам правовой защиты от нарушений их прав, наступающих, среди прочего, в результате того, что государство не принимает надлежащих мер в максимальных пределах имеющихся ресурсов с целью ликвидации бездомности.

social-cultural/achpr_instr_guide_draft_esc_rights_eng.pdf (дата обращения: 1 марта 2016 г.).

МЕЖДУНАРОДНЫЙ СУД ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА: *PRO ET CONTRA*

Александра Евгеньевна Конева

*Кандидат юридических наук, ассистент кафедры международного права
Российского университета дружбы народов
koneva_ae@pfur.ru*

Идея о создании международного суда по правам человека находится на повестке дня мирового сообщества на протяжении десятилетий¹. При этом предложение о создании данного международного судебного органа выдвигается в различных контекстах. В последнее время эта идея получила развитие в свете инициатив по укреплению договорных органов по правам человека².

В связи с повышением эффективности договорных органов это предложение³ впервые было выдвинуто Комитетом по ликвидации расовой дискриминации в свете предложения о создании единого договорного органа по рассмотрению индивидуальных жалоб⁴. Данный вопрос был исследован ведущими экспертами в области международного права М. Новаком⁵, Ю. Козмой и М. Шеинином⁶, которые на основе данной идеи разработали и опубликовали

¹ См.: Glendon M.A. A world made new: Eleanor Roosevelt and the Universal Declaration of Human Rights. Random House Trade Paperbacks. 1st ed. 2002. P. 105.

²² См.: Абашидзе А.Х., Конева А.Е. Договорные органы по правам человека: учебное пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М.: РУДН, 2015. 437 с.

³ Абашидзе А.Х., Конева А.Е. Укрепление системы договорных органов по правам человека // Московский журнал международного права. 2013. N 4. С. 21–35.

⁴ См.: Report of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, 2005. Supplement № 18 // UN Doc A/60/18. P. 114–115; O’Flaherty M. Reform of the UN Human Rights Treaty Body System: Locating the Dublin Statement // Human Rights Law Review. 2010. Vol. 10. P. 327; См., например: Lhotsky J. The UN Mechanisms for Human Rights Protection: Strengthening Treaty Bodies in Light of a Proposal to Create a World Court of Human Rights // Czech Yearbook of International Law. 2014. Vol. 5. P. 271–288.

⁵ Nowak M. The Need for a World Court of Human Rights // Human Rights Law Review. 2007. № 7. P. 251–259.

⁶ Scheinin M. Towards a World Court of Human Rights. Research report within the framework of the Swiss Initiative to commemorate the 60th anniversary of the Universal Declaration of Human Rights. 2009. URL: http://www.enlazandoalternativas.org/IMG/pdf/hrCourt_scheinin0609.pdf (дата обращения: 27 марта 2016 г.).

проект Статута международного суда по правам человека⁷. Рассмотрим этот проект детально.

В соответствии с проектом Статута ратификация государством данного договора означает приостановление действия в отношении этого государства компетенции договорных органов по рассмотрению индивидуальных жалоб (ст. 1). Иными словами, государства передают компетенцию по рассмотрению индивидуальных сообщений от договорных органов международному суду.

Согласно проекту Статута, юрисдикция международного суда будет распространяться не только на основные международные договоры по правам человека, но также и на ряд других договоров по правам человека (ст. 5 (1)). Суд сможет принимать и рассматривать индивидуальные сообщения о нарушениях государством прав человека, предусмотренных только теми договорами, участником которых является это государство. При этом государства будут иметь возможность ограничить количество международных договоров, в отношении которых будет распространять свою юрисдикцию суд.

Ко всему прочему суд будет распространять юрисдикцию не только на государства, но также и другие субъекты – межправительственные организации или «негосударственные акторы» (ТНК) – при условии, если они сделают соответствующее заявление (ст. 7 (2)), в котором они могут обозначить круг международных договоров и их положений, на которые будет распространяться юрисдикция международного суда.

Примечательно, что после публикации проекта Статута международного суда по правам человека данное предложение было поддержано рядом заинтересованных сторон, в том числе Международной комиссией юристов⁸. Более того, данная инициатива об-

⁷ Kozma J., Nowak M., Scheinin M. A World Court of Human Rights – Consolidated Draft Statute and Commentary, 2010. URL: <http://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/Law/Professors/Scheinin/ConsolidatedWorldCourtStatute.pdf> (дата обращения: 27 марта 2016 г.).

⁸ См.: The International Commission of Jurists Declaration on Access to Justice and Right to a Remedy in International Human Rights Systems, adopted in Geneva, Switzerland, 12 December 2012. URL: <http://icj.wpengine.netdna-cdn.com/>

суждалась в ходе международной конференции «Вена + 20», посвященной 20-летию Венской декларации и Программы действий 1993 г.⁹, и была отражена в ее итоговых документах¹⁰.

Таким образом, с одной стороны, учреждение международного суда по правам человека могло бы позволить договорным органам сосредоточиться на процедуре изучения докладов государств и приложить усилия для повышения ее эффективности, в то время как международный суд взял бы на себя функцию рассмотрения индивидуальных жалоб на нарушения прав, предусмотренных договорами, контроль за которыми осуществляют комитеты.

С другой стороны, на наш взгляд, на пути реализации данного предложения на современном этапе могут возникнуть существенные сложности. Во-первых, оно умаляет значимость и пользу процедуры рассмотрения индивидуальных жалоб в договорных органах, поскольку именно квазисудебный характер их деятельности, осуществляемой в форме конструктивного диалога, позволяет государствам более охотно находить пути для совершенствования защиты прав человека на национальном уровне, включая восстановление нарушенных прав, без каких-либо опасений получить жесткие предписания, в отличие от ситуаций рассмотрения споров в судебных учреждениях. Более того, государства-участники соответствующих международных договоров по правам человека могут получить поддержку УВКПЧ в целях наращивания потенциала для выполнения решений договорных органов по индивидуальным сообщениям. Во-вторых, не следует забывать, что договорные органы просят государства-участники предоставлять информацию о последующих мерах по выполнению обозначенных рекомендаций в течение установленного срока во всех случаях выявленного нарушения соответствующего договора. Это позволяет поддерживать диалог

wp-content/uploads/2013/02/Congress-Declaration-adoptedFINAL.pdf (дата обращения: 27 марта 2016 г.).

⁹ Венская декларация и Программа действий. Принята на Всемирной конференции по правам человека. Вена, 25 июня 1993 г. // Док. ООН A/CONF.157/23.

¹⁰ The Vienna + 20 CSO Declaration, adopted in Vienna on 26 June 2013. P. 67. URL: <http://www.cesr.org/downloads/vienna20-cso-declaration-final.pdf?preview=1> (дата обращения: 27 марта 2016 г.).

комитетов и государств-участников на устойчивой основе и отслеживать прогресс, достигнутый государствами в деле выполнения решений договорных органов.

Ко всему прочему компетенция комитетов по рассмотрению индивидуальных жалоб закреплена в договорах и факультативных протоколах к ним, и, соответственно, создание международного суда предполагает внесение изменений в тексты этих соглашений. В этом контексте необходимо учитывать, что данные договоры являются результатом значительных усилий со стороны государств, направленных на достижение всеобщего согласия по рассматриваемым ключевым вопросам осуществления соответствующих международных договоров. Такая мера, как упразднение одного из полномочий комитетов в целях передачи указанной компетенции международному судебному органу, потребует от государств решимости принять ответственность по выполнению обязательных решений данного органа и огромнейших усилий в деле достижения компромисса между собой в целях изменения существующих основополагающих договоров в области прав человека.

Представляется также, что попытка учреждения международного суда умаляет ценность системного характера функционирования и независимого статуса договорных органов по правам человека, а также нарушает уже сложившуюся специализацию деятельности каждого договорного органа по правам человека, обеспечивающую «децентрализованный» и относительно автономный подход в деле поощрения различных категорий прав человека и защиты прав уязвимых групп.

Идея о создании суда, с нашей точки зрения, является бесперспективной ввиду еще одного аспекта. Возникают серьезные сомнения по поводу реализации положений проекта Статута касательно рассмотрения жалоб против «негосударственных акторов». Каким образом возможно согласовать данное полномочие международного суда по правам человека с тем фактом, что указанные субъекты не являются участниками международных договоров по правам человека и, соответственно, не несут ответственности за нарушения их положений?

Несмотря на то, что критика деятельности договорных органов, в том числе по рассмотрению индивидуальных сообщений, в

основном касается необязательности их рекомендаций¹¹, существует возможность стимулировать государства более активно следовать рекомендациям договорных органов именно путем повышения качества процедур договорных органов, а не внесения изменений в международные договоры по правам человека. Такой подход является более гибким и имеет шансы получить гораздо больше поддержки как со стороны самих договорных органов, для которых вопросы компетенции являются наиболее «чувствительными», так и со стороны государств-участников.

Немаловажно также обозначить бесперспективность с научной и практической точки зрения идеи о международном суде с точки зрения эффективности функционирования всей универсальной правозащитной системы, внутри которой установился баланс сил между ее неправительственным (экспертным) компонентом в лице договорных органов по правам человека и межправительственной составляющей в лице Совета ООН по правам человека и Универсального периодического обзора (УПО). На данный момент очевидна необходимость сохранения указанного баланса и недопущения придания юридически обязательного характера процессу осуществляемого на универсальном уровне контроля в области прав человека. Данный тезис, в том числе, обоснован тем, что именно квазисудебная деятельность договорных органов по правам человека позволяет государствам в более конструктивном виде находить пути для усиления защиты прав человека на национальном уровне.

¹¹ См.: Гольяев А.О. Международный контроль в области прав человека и универсальный периодический обзор: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. М., 2011. С. 46; а также: Schmidt M. Follow-up Procedures to Individual Complaints // International Human Rights Monitoring Mechanisms. Essays in Honour of J.Th. Moeller / ed. by A. Gudmundur. 2001. P. 201.

СУДЕБНАЯ ЗАЩИТА ЭКОНОМИЧЕСКИХ, СОЦИАЛЬНЫХ И КУЛЬТУРНЫХ ПРАВ

Анна Сергеевна Корпен

*Аспирант кафедры международного публичного и частного права
Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»
a.samsonova31@gmail.com*

Различия между статьей 2 Международного пакта о гражданских и политических правах (далее – МПГПП)¹, устанавливающей обязанность государств обеспечить эффективные средства правовой защиты, и статьей 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (далее – МПЭСКП)², которая прямо такой обязанности не предусматривает, положили начало длительной дискуссии о возможности защиты экономических, социальных и культурных прав в судебном порядке. Уже при разработке МПЭСКП некоторые юристы говорили не только о возможности, но и необходимости судебной защиты данных прав³. Тем не менее, в противовес им высказывались следующие основные аргументы.

Прежде всего, как указывают ряд авторов, экономические, социальные и культурные права недостаточно точно определены⁴. Это значит, что судья, устанавливая обязательства государства по спорам в связи с указанными правами, должен играть активную

¹ Международный пакт о гражданских и политических правах от 16.12.1966 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12.

² Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16.12.1966 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12.

³ Riedel E., Giacca G., Golay C. Economic, Social, and Cultural Rights: Contemporary Issues and Challenges. Oxford, 2014. P. 45.

⁴ Vierdag E. The Legal Nature of the Rights Granted by the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights // Netherlands Yearbook of International Law. 1978. V. 9. P. 69–105; Van Hoof G. The Legal Nature of Economic, Social and Cultural Rights: a Rebuttal of Some Traditional Views // Alston P., Tomasevski K. (eds.), The Right to Food. Dordrecht, 1984. P. 97; Dennis M., Stewart D. Justiciability of Economic, Social, and Cultural Rights: Should there be an International Complaints Mechanism to Adjudicate the Rights to Food, Water, Housing, and Health? // American Journal of International Law. 2004. No. 3. P. 462–514.

роль в процессе, выступать в качестве правотворца⁵, и, следовательно, регулировать социальную политику государства. Последнее может вызывать возражение по двум причинам. Во-первых, вопросы распределения государственного бюджета являются сложными, многополярными. Решая спор, касающийся экономических, социальных и культурных прав, суд должен принимать во внимание последствия своего решения⁶. Однако может ли судья учесть все последствия перераспределения бюджетных расходов, рассматривая единичный случай? Во-вторых, такая роль суда нарушает принцип разделения властей и противоречит демократической традиции, в соответствии с которой распоряжение бюджетными средствами является основной функцией представительного органа власти, выражающего волю всего народа⁷.

Кроме того, позиция либеральной идеологии определяет экономические, социальные и культурные права как «благотворительность», не только не обеспечивающую свободу личности, но, напротив, способствующую усилению ее зависимости от государства⁸. Различный характер обязательств государств, которые вытекают из гражданских и политических прав (негативные обязательства), с одной стороны, и экономических, социальных и культурных прав (позитивные обязательства), с другой стороны, может также являться дополнительным аргументом в пользу «постепенного», не предусматривающего судебную защиту подхода к последним⁹.

Тем не менее, несмотря на представленные аргументы, идея о том, чтобы предоставить лицам, экономические, социальные или культурные права которых были нарушены, возможность обратиться за судебной защитой продолжала свое развитие. Лимбургские принципы осуществления Международного пакта об экономи-

⁵ Schutter O. *International Human Rights Law: Cases, Materials, Commentary*. Cambridge University Press. 2014. P. 741.

⁶ Holmes S., Sunstein C. *The Cost of Rights. Why Liberty Depends on Taxes*. New York, 2013. P. 95.

⁷ Schutter O. *International Human Rights Law: Cases, Materials, Commentary*. Cambridge University Press. 2014. P. 742.

⁸ Olsen M. *Liberalism, Neoliberalism, Social Democracy: Thin Communitarian Perspectives on Political Philosophy and Education*. New York, 2010. P. 14.

⁹ Saul B., Kinley D., Mowbray J. *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Commentary, Cases, and Materials*. Oxford, 2014. P. 134.

ческих, социальных и культурных правах 1986 года, принятые группой экспертов, предусматривали обеспечение государствами эффективных средств правовой защиты, в том числе, в соответствующих случаях, судебную защиту в отношении экономических, социальных и культурных прав¹⁰.

В замечании общего порядка правам №3 «Природа обязательств государств-участников (п. 1 ст. 2 Пакта)» 1990 г. Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам (далее – Комитет) указал, что предоставление средств судебной защиты является одной из мер, которые можно считать «надлежащим» способом осуществления прав, признаваемым МПЭСКП¹¹. Так, с точки зрения Комитета непосредственное применение судебными и иными органами многих национальных правовых систем вытекает из сущности следующих прав: право на равенство и недискриминацию (МПГПП уже обязывает государства предоставлять эффективные меры правовой защиты в отношении данного права); право на равенство мужчин и женщин (ст. 3 МПЭСКП); право на справедливую заработную плату и равное вознаграждение за труд (ст. 7 МПЭСКП); право на создание и участие в профессиональных союзах (ст. 8 МПЭСКП); запрет дискриминации и эксплуатации в отношении детей (ст. 10 МПЭСКП); право на образование (ст. 13 МПЭСКП); право на свободу, необходимую для научных исследований и творческой деятельности (ст. 15 МПЭСКП)¹².

Маастрихтские руководящие принципы, касающиеся нарушений экономических, социальных и культурных прав 1997 года уже прямо указывали, что любое лицо или группа, являющиеся жертвами нарушения какого-либо экономического, социального

¹⁰ Лимбургские принципы осуществления Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1986 года. E/CN.4/1987/17 // Human Rights Quarterly. 1987. Vol. 9. P. 122–135.

¹¹ Замечание общего порядка правам № 3 Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам. Природа обязательств государств-участников (пункт 1 статьи 2 Пакта). Пятая сессия, 1990 г. // Док. ООН E/1991/23. URL: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCESCR%2fGEC%2f4758&Lang=ru (дата обращения: 12 апреля 2016 г.).

¹² Там же.

или культурного права, должны иметь доступ к эффективным судебным или иным надлежащим средствам правовой защиты¹³. В практике Комитета огромное значение приобрело замечание общего порядка № 9 «Применение Пакта во внутреннем праве» 1998 г., в котором Комитет установил, что в соответствии с основополагающими требованиями международного права прав человека, нормы МПЭСКП должны быть надлежащим образом признаны во внутреннем праве и любому потерпевшему лицу или группе лиц должны быть обеспечены надлежащие средства восстановления нарушенных прав или средства защиты¹⁴. Несмотря на то, что МПЭСКП не содержит прямого аналога п. 3 ст. 2 МПГПП, тем не менее, государству, не имеющему каких-либо внутренних средств правовой защиты, необходимо доказать, что такие средства не являются «надлежащими» по смыслу п. 1 ст. 2 МПЭСКП либо в них нет необходимости. Комитет сам признает, что доказать такое трудно, поскольку во многих случаях другие используемые способы являются неэффективными в отсутствие мер правовой защиты.

С этого момента в своих последующих замечаниях Комитет, рассматривая обязательства государств по обеспечению какого-либо экономического, социального или культурного права, каждый раз признает необходимость предоставлять жертвам нарушения доступ к эффективным судебным или иным надлежащим средствам правовой защиты как на национальном, так и на международном

¹³ Маастрихтские руководящие принципы, касающиеся нарушений экономических, социальных и культурных прав, 22-26 января 1997 года // Economic, Social and Cultural Rights. Handbook for National Human Rights Institutions. 2005. № 12. P. 117–125.

¹⁴ Замечание общего порядка № 9 Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам. Применение Пакта во внутреннем праве. 3 декабря 1998 года // Док. ООН E/C.12/1998/24. URL: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2f1998%2f24&Lang=ru (дата обращения: 12 апреля 2016 г.).

уровнях¹⁵. Аналогично, другие договорные органы, включая Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин¹⁶, Комитет по защите прав трудящихся-мигрантов¹⁷, Комитет по правам ребенка¹⁸ в своей практике также руководствуются идеей обеспечения каждому лицу доступа к правосудию в отношении не только гражданских и политических, но и экономических, социальных и культурных прав.

В основе позиции договорных органов лежит концепция взаимосвязанных и неделимых прав человека¹⁹. Защита одних прав не может быть эффективна без должного обеспечения других: право на жизнь и достоинство человека невозможно представить себе без

¹⁵ Замечание общего порядка № 11 Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам. План мероприятий по начальному образованию. 10 мая 1999 // Док. ООН E/C.12/1999/4. URL: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2f1999%2f4&Lang=ru (дата обращения 12 апреля 2016 г.); Замечание общего порядка № 12 Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам. Право на достаточное питание (статья 11). 12 мая 1999. // Док. ООН E/C.12/1999/5. URL: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2f1999%2f5&Lang=ru (дата обращения 12 апреля 2016 г.); Замечание общего порядка № 15 Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам. Право на воду (статьи 11 и 12 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах). 20 января 2003. // Док. ООН E/C.12/2002/11. URL: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2f2002%2f11&Lang=ru (дата обращения: 12 апреля 2016 г.) и др.

¹⁶ Общая рекомендация № 26 Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин по вопросу о трудящихся женщинах-мигрантах. 5 декабря 2008 г. // Док. ООН CEDAW/C/2009/WP.1/R. URL: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW/C/2009/WP.1/R&Lang=en (дата обращения: 12 апреля 2016 г.).

¹⁷ Замечание общего порядка № 1 Комитета по защите прав трудящихся-мигрантов. О трудящихся-мигрантах, работающих в качестве домашней прислуги. 11 февраля 2011 года. // Док. ООН CMW/C/GC/1. URL: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CMW%2fC%2fGC%2f1&Lang=ru (дата обращения: 12 апреля 2016 г.).

¹⁸ Замечание общего порядка № 17 Комитета по правам ребенка. О праве ребенка на отдых, досуг, участие в играх, развлекательных мероприятиях, культурной жизни и праве заниматься искусством (статья 31). 17 апреля 2013. // Док. ООН CRC/C/GC/17. URL: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fGC%2f17&Lang=ru (дата обращения: 12 апреля 2016 г.).

¹⁹ Economic, Social and Cultural Rights. Handbook for National Human Rights Institutions. № 12. 2005. P. 3.

права на достаточный жизненный уровень для него и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище; право на свободу слова теряет свою значимость без обеспечения доступа к образованию. Кроме того, в чем существенная разница того, будут ли страдания и смерть человека последствиями пыток или отсутствия медицинского обслуживания? Идея неделимости прав человека позволила национальным судам государств, которые не закрепили в своем законодательстве возможность судебной защиты экономических, социальных и культурных прав, рассматривать споры, касающиеся нарушения последних²⁰.

Также практика международных органов по правам человека показала, что как гражданские и политические, так и экономические, социальные и культурные права предполагают и негативные, и позитивные обязательства государств²¹. Например, запрет пыток означает, что государства не только не должны подвергать лицо пыткам (негативное обязательство), но и обеспечить медицинское обслуживание и другие меры в отношении лиц, находящихся под контролем государства (позитивное обязательство). В свою очередь, право на жилище включает и запрет незаконного выселения (негативное обязательство), и предоставление финансовой поддержки лицам, не имеющим жилья (позитивное обязательство).

С развитием права на доступ к правосудию, которое в настоящее время можно рассматривать как равную возможность любого заинтересованного лица беспрепятственно обратиться к судебным

²⁰; Constitutional Court of South Africa. *Government of the Republic of South Africa and others v. Grootboom and others* (CCT 11/00). Judgement of 4 October 2000. URL: <http://www.saflii.org/za/cases/ZACC/2000/19.pdf> (дата обращения 12 апреля 2016 г.); Supreme Court of India. *People's Union for Civil Liberties and another v. Union of India & others*. Judgment No. 196/2001 of 2 May 2003. URL: http://www.right2info.org/cases/plomino_documents/r2i-people2019s-union-for-civil-liberties-pucl-and-another-v.-union-of-india/getfile?filename=peoples-union-of-civil-liberties-v.union-of-india.pdf (дата обращения: 12 апреля 2016 г.); Federal Constitutional Court of Germany. Decision of 23 July 2014, 1 BvL.10/12. URL: http://www.bverfg.de/e/ls20140723_1bvl001012en.html (дата обращения: 12 апреля 2016 г.); The United Kingdom Supreme Court. *R v Secretary of State for Transport and another*. Judgement of 22 January 2014, [2014] UKSC 3. URL: https://www.supremecourt.uk/decided-cases/docs/UKSC_2013_0172_Judgment.pdf (дата обращения: 12 апреля 2016 г.).

²¹ Klatt M. *Positive Obligations under the European Convention on Human Rights* // *ZaöRV*.2011. Vol. 71. Pp. 691-718; Brems E. *Human Rights: Universality and Diversity*. The Hague, 2001. P. 446.

и иным механизмам отправления правосудия и принять участие в процессе рассмотрения спора на всех его стадиях, международным сообществом стали приниматься во внимание барьеры доступа к судебной защите не только в отношении гражданских и политических, но и экономических, социальных и культурных прав. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 2005 г. N 60/147 «Основные принципы и руководящие положения, касающиеся права на правовую защиту и возмещение ущерба для жертв грубых нарушений международных норм в области прав человека и серьезных нарушений международного гуманитарного права» закрепляет право на доступ к правосудию в отношении любого грубого нарушения прав человека, вне зависимости от того, к какой группе прав оно принадлежит²².

Право на доступ к правосудию призвано обеспечить равенство лиц перед законом и судом, таким образом, оно, прежде всего, имеет значение для социально незащищенных слоев населения. Экономические, социальные и культурные права также стремятся предоставить лицам равенство в доступе к различным благам. Социально незащищенные группы во многих случаях находятся в наиболее уязвимом положении, поскольку не имеют доступа ни к социальным гарантиям, ни к правосудию, что взаимообусловлено. Не имея средств защиты, такие лица не могут упрочить свое экономическое положение, получить образование, доступ к медицинским услугам и т.д. В свою очередь, без образования и достаточных финансовых ресурсов они не знают о существовании у них того или иного права, системах защиты прав, не могут обратиться за юридической помощью.

В настоящее время основными проблемами судебной защиты экономических, социальных и культурных прав остаются: отсутствие законодательного закрепления данных прав в законодательстве ряда государств; недостаточная компетентность судей и их консерватизм при рассмотрении дел, касающихся экономических, социальных и культурных прав; критика судебного «активизма»;

²² Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН. Основные принципы и руководящие положения, касающиеся права на правовую защиту и возмещение ущерба для жертв грубых нарушений международных норм в области прав человека и серьезных нарушений международного гуманитарного права. 16 декабря 2005 г. A/RES/60/147. URL: <http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/RES/60/147> (дата обращения: 12 апреля 2016 г.).

ограниченность ресурсов государства, в том числе судебных ресурсов; а также общие препятствия доступа лиц к правосудию (экономические, физические, языковые, психологические и т.д.). В правовой литературе в основном возникает вопрос не в отношении возможности судебной защиты экономических, социальных и культурных прав, а в отношении того, каким образом суд может оценивать социальную политику государства так, чтобы это не являлось вмешательством в сферу действия других ветвей власти.

Ответом может являться реализация принципа разумности, который положен в основу ряда решений национальных судов и комментариев Комитета²³. В соответствии с указанным принципом действия государства признаются разумными, если они не являются дискриминационными; предлагают, по крайней мере, ограниченные варианты обеспечения права (определенный минимум экономических, социальных и культурных прав); устанавливают временные рамки для следующих этапов полного осуществления экономических, социальных и культурных прав; принимают во внимание положение групп, наиболее ущемленных в правах; и не представляют собой регрессивные меры.

Практика Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам по рассмотрению индивидуальных обращений может стать руководством для национальных судов в вопросах оценки достаточности и разумности мер, предпринимаемых государством для обеспечения экономических, социальных и культурных прав. Тем не менее, данный положительный эффект может быть достигнут в ходе постепенного расширения практики Комитета в данной сфере (принятия решений по индивидуальным жалобам), что может быть достигнуто путем участия большего числа государств, признающих данную компетенцию Комитета (в настоящее время число таких государств эквивалентно 21)²⁴.

²³ Supreme Court of India. *People's Union for Civil Liberties and another v. Union of India & others*. Judgment No. 196/2001 of 2 May 2003. URL: http://www.right2info.org/cases/plomino_documents/r2i-people2019s-union-for-civil-liberties-pucl-and-another-v.-union-of-india/getfile?filename=peoples-union-of-civil-liberties-v.union-of-india.pdf (дата обращения: 12 апреля 2016 г.). См, также: *Judicial Enforcement of Economic, Social and Cultural Rights*. Geneva Forum Series no 2, 2014. P. 13.

²⁴ UN Treaty Collection. URL: https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3-a&chapter=4&lang=en (дата обращения: 12 апреля 2016 г.).

ПРОБЛЕМЫ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДОГОВОРНЫХ ОРГАНОВ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА СИСТЕМЫ ООН

Ленарис Харисович Мингазов

*Профессор кафедры международного и европейского права
Казанского (Приволжского) федерального университета,
доктор юридических наук, профессор*

Введение. Повышение статуса человека, будучи общемировой тенденцией, предъявляет повышенные требования к международным институтам и механизмам защиты (поощрению) прав человека, механизмам обеспечения соблюдения обязательств по договорам о правах человека. Международное право играет одну из основных ролей в сфере защиты прав человека, обозначая и обеспечивая те минимальные стандарты, которые должны соблюдаться государствами. Эффективность такого обеспечения в значительной степени зависит от результативной работы международных правозащитных органов. В связи с этим важной задачей становится изучение вопросов повышения эффективности действия указанных органов и механизмов защиты прав человека.

В данном исследовании рассматриваются некоторые теоретические и методологические вопросы, относящиеся к эффективности деятельности международных органов по защите прав человека, (понятие, критерий, условия эффективности), в частности, договорных органов ООН, включая деятельность Комитета по правам человека, созданного на основе Международного Пакта о гражданских и политических правах 1966 г.

Понятие и критерии эффективности деятельности международных органов защиты прав человека.

Приступая к исследованию эффективности действия международных органов, необходимо учитывать ее связь с эффективностью международно-правовых норм, а, следовательно, и с ее понятием. Эта связь существует, хотя является сложной и неоднозначной, ведь международное право в своей основе представляет совокупность норм, а международные организации (органы) – это некие субъекты, способствующие реализации данных норм. С одной стороны, международные учреждения функционируют на основе норм

международного права и действуют в его рамках. С другой стороны, возникают и прекращают свое функционирование они, в основе своей, по воле субъектов международного права. Таким образом, будучи качественно разными понятиями, данные категории не совпадают по форме и содержанию. Отсюда следует, что нельзя механически применить понятие эффективности нормы международного права к определению эффективности международной организации. В тоже время нельзя не учитывать взаимной связи обеих категорий, в частности того обстоятельства, что роль и значение эффективной деятельности международных учреждений сравнительно высока, если даже не одна из ключевых, в определении эффективности международного права и его норм. Учитывая это можно задаться вопросом, на основе чего проводить сравнение между двумя рассматриваемыми понятиями. Можно предположить, что существует некая общая категория, которая включает в себя и понятие эффективности международного права, и эффективности деятельности международных органов/организаций. В данном случае речь идет о международной правовой системе (категории отличной от системы международного права), понятии относительно новом для отечественной юридической науки. Как отмечает С.А. Жинкин¹, эффективность правовых явлений общества можно объединить термином «эффективность правовой системы» (сюда будет относиться и эффективность права как системы норм, и эффективность юридической практики, работы правовых учреждений, и эффективность правовой идеологии). Из этого следует, что аналогичную проекцию можно провести и на международную правовую систему и ее эффективность.

Для определения *эффективности норм международного права* в литературе чаще всего используется, как наиболее удачное, определение, основанное на соотношении цели нормы и результата ее действия. Основная идея данного подхода заключается в том, что эффективность правовых норм есть «отношение между фактически

¹ Жинкин С.А. Некоторые проблемы классификации видов эффективности норм права // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. 2008. № 1.

достигнутым результатом их действия и целью, для достижения которой данные нормы были приняты»². Возникает вопрос о возможности его применения и к определению эффективности международных органов/учреждений. Действительно, с одной стороны, у международных органов/учреждений есть цели, для достижения которых они были созданы. Данные цели закрепляются в учредительных документах организаций, в конвенциях, на основании которых они создаются. Относительную результативность их деятельности мы также можем оценить эмпирическим путем (анализ отчета работы органа, статистические показатели и др.). Соответственно соотносить две категории – цель и результат – в целом представляется возможным. Но с другой стороны, мы можем столкнуться с тем обстоятельством, что международный орган/учреждение – это намного более сложное явление и роль его в международно-правовой системе качественно иная в отличие от международно-правовой нормы. Он может фактически достигать целей, закрепленных в учредительных документах, но эффективность его может быть незначительна или минимальна, что может привести впоследствии к ликвидации данного органа как малоэффективного. Международная система защиты прав человека сложна и разнообразна. Это проявляется в том, что международные институты по правам человека выполняют разные функции: информационные, согласительные, примирительные, исследовательские, следственные, судебные, функции вынесения решений и наложения санкций, для оценки которых необходимо использовать соответствующие методы оценки, критерии и показатели³. Учитывая это, эффективность деятельности международных органов/учреждений (в отличие от эффективности международно-правовых норм) не может оцениваться лишь на основе критерия цели нормы, хотя и ее необходимо принимать во внимание, поскольку реальное осуществление этих целей в конечном счете зависит от применяемых в процессе реализации норм

² См.: Эффективность правовых норм. М., 1980. С. 22.

³ См. подробнее об этих функциях работу С.Н. Кузнецова. Международная защита прав человека: учебное пособие. Нижний Новгород, 2008. С. 97–105. По мнению автора, только при условии, что все данные функции, а именно, информационная, следственная, согласительная, принятие решений и наложение санкций объединены в рамках деятельности одного органа или одного механизма, защита прав и свобод будет эффективной (С. 97).

права различных средств и механизмов, к числу которых относится и деятельность международных органов и институтов контроля.

Исходя из вышеизложенного на наш взгляд, приемлемым для понимания эффективности деятельности международных органов/учреждений может служить следующее определение: **эффективность международных органов – это максимальная результативность выполняемых ими своих функций, предусмотренных в соответствующих договорах об их учреждении, в целях реального и полного осуществления их на практике.**

Из приведенного определения следует вывод: если международный орган фактически не влияет на международное сотрудничество государств, их деятельность, направленную на совершенствование национального законодательства по правам человека и, в целом – на улучшение ситуации с правами человека в их стране, то уровень его эффективности будет минимальным (если только цель его создания не сводится к информативной).

Критерий и показатели эффективности международных органов/учреждений. Критерий, согласно общепринятой философской трактовке, есть мерило оценки чего-либо, средство проверки того или иного утверждения, гипотезы, теоретического вывода и т.д. Критерий предназначен для оценки альтернатив с учетом всех их существенных свойств и особенностей⁴. Существует ряд подходов к определению понятия «критерии эффективности международно-правовой нормы», каждый из которых в той или иной мере обоснован. Наиболее удачным и приемлемым вариантом в литературе считается концепция – критерий как цель нормы, так как в этом случае сопоставляются фактические данные, характеризующие исходное, достигнутое и намеченное создателями норм состояние общественных отношений. Можно ли применить данную концепцию и для определения критериев эффективности деятельности международных органов? Представляется, что в данном случае этот подход работать в полной мере не будет. Международные органы/учреждения в отличие от правовых норм, являются более сложными многогранными явлениями, действия которых не связаны с реализацией (соблюдением, исполнением, применением), а

⁴ Мингазов Л.Х. Эффективность норм международного права. Теоретические проблемы. Казань: Изд-во Казанск. Ун-та, 1999. С. 50.

представляют собой реальную фактическую деятельность субъекта. Поэтому сам факт достижения закрепленных в учредительных документах целей, (которые, по сути своей, неконкретны, абстрактны) не будет являться достоверным критерием эффективности международного органа. К этому добавим то, что эффективность норм, содержащихся в международном соглашении по правам человека, должна определяться не только (и не столько) деятельностью международного органа, а зависит прежде всего от позиции самих государств – участников данного соглашения. А конечным результатом совместных действий международных органов/учреждений, и государств – членов этих органов/учреждений, будут являться факты реального улучшения правового положения граждан подконтрольных стран, подтвержденные общественно-исторической практикой. С учетом сказанного более логичным для оценки эффективности деятельности международных органов/учреждений будет критерий, основанный на оценке применения ими тех мер и средств, использование которых предусмотрены в соответствующих международно-правовых актах (конвенциях, пактах, регламентах и др. документах)⁵, на основе которых созданы и действуют соответствующие органы/учреждения. В структуре международно-правовой имплементации международных норм о защите прав человека можно выделить такие элементы, как механизм *содействия* осуществлению международных соглашений в области прав человека, механизм международного *контроля и наблюдения* за соблюдением государствами основных прав человека, механизм защиты прав человека в международных судах⁶. Содействие в осуществлении (претворении в жизнь) международных обязательств происходит путем

⁵ Так, согласно ст. 72 международной конвенции о защите прав всех трудящихся – мигрантов и членов их семей, «для наблюдения за применением настоящей Конвенции учреждается Комитет по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей...» // Международное публичное право: сборник документов. Т. 1. / сост. К.А. Бекашев, А.Г. Ходаков. М.: Изд-во БЕК, 1996. С. 509.

⁶ К примеру, Верховный Комиссар ООН по правам человека является важным институтом (средством) содействия осуществлению международных соглашений в области прав человека. В других международных органах содействие осуществлению сочетается с международным контролем. Например, Комитет по правам человека является одновременно органом контроля и содействия осуществлению прав человека.

выработки рекомендаций государствам, оказания государствам посредничества и добрых услуг, консультаций, оказании помощи государствам в выработке их национального законодательства. Система контроля помимо наблюдения за выполнением государствами своих обязательств по договору, включает в себя различные органы и организационные структуры (комиссии, комитеты, рабочие группы, специальные докладчики) и процедуры, т.е. порядок, методы изучения информации и реагирования на результаты изучения информации. Что касается механизмов защиты прав человека в международных судах, отметим, что в силу специфики субъектов международного права число органов, наделенных правом выносить решения, обязательных для государств, пока еще невелико. Хотя заметна тенденция к их увеличению⁷.

Степень, качество выполнения международными органами /учреждениями поставленных перед ними задач с помощью применения специальных мер, способов, форм воздействия на поведение государств согласно предписаниям договора, и будут служить объективным критерием достигнутого результата по выполнению ими своих функций. А также и степени развития межгосударственного сотрудничества в области прав человека. Успех работы, например такого органа, как Комитет по правам человека определяется тем, насколько успешно он выполняет свои функции контроля, содействует государствам в реализации прав, содержащихся в Пакте о гражданских и политических правах человека, стимулирует их активность в осуществлении этих прав и т.д. Для выполнения этих задач Комитету требуется, в частности, установить и развивать конструктивный диалог с каждым государством – стороной договора, предпринимать другие шаги в целях содействия выполнению ими своих обязательств по договору.

Далее, нам представляется, что для оценки эффективности деятельности международных органов не стоит ограничиваться

⁷ Примером может служить деятельность Европейского суда по правам человека. Европейская конвенция о защите прав и основных свобод предусматривает постоянный и временами достаточно жесткий институциональный контроль за соблюдением государствами-участниками своих обязательств по выполнению постановлений (решений) Европейского суда. Такой контроль доверен Конвенцией Комитету министров Совета Европы, к которому поступают все постановления, вынесенные ЕСПЧ против государств-участников.

рассмотрением лишь одного критерия. Действительно, будучи акторами международных отношений, организации наделены признаками субъекта международного права, что увеличивает потенциальные мерилы их эффективности. Поэтому для полной картины, отражающей эффективность работы международного органа, необходимо также учитывать, наряду с основным критерием эффективности, различные возможные показатели такой эффективности. Так, в качестве важного мерилы эффективности международных органов/организаций можно выделить срок их деятельности. Некоторые органы созданы более полувека назад, а некоторые функционируют и менее трех-пяти лет. Для того чтобы организация отладила свой функционал, «обросла» связями и начала получать значимые результаты по воздействию на международные отношения и непосредственно на государства в соответствии с целями ее создания должно пройти некоторое время. Причем, обозначить данный срок достаточно сложно. Каждый орган/организация/ индивидуален, и параллельно на ее деятельность могут оказывать влияние иные факторы, способствующие ее эффективности, либо тормозящие ее.

Далее, международные органы/организации – это субъекты, деятельность которых следует расценивать в их динамике и поэтому показатель времени всегда должен быть принят во внимание при оценке их результативности.

К другому, также немаловажному показателю эффективности следовало бы отнести общественное признание международной организации, ее известность среди граждан подконтрольных ей стран. О существовании большинства международных организаций, чья деятельность непосредственно направлена на защиту прав и основных свобод человека, обычным людям известно лишь понаслышке, либо вообще ничего не известно. В подобных случаях следует вести речь уже не о признании правозащитного органа, а хотя бы о степени его известности среди населения той или иной страны.

Таким образом, наряду с основным критерием, отражающим степень эффективности деятельности организаций на качественном уровне необходимо учитывать другие мерилы эффективности, к которым следует отнести количественные показатели результативности деятельности международных органов и организаций, сроки их деятельности (оценивать органы необходимо в динамике), а также уровень их признания/известности среди обычных граждан. Все

они взаимосвязаны и не абсолютны, поэтому рассматривать их необходимо совместно, учитывая всевозможные погрешности и внешние условия, влияющие на них.

Условия повышения эффективности международных органов (механизмов) международной защиты прав человека.

Эффективность деятельности международных правозащитных организаций зависит от различных условий и факторов. Их изучение позволяет установить, какие необходимо предпринять меры и внести изменения в функционировании той или иной международной организаций (органа) для того, чтобы повысить уровень эффективности ее деятельности в сфере защиты прав человека. В литературе можно встретить различные суждения по этому вопросу. Так, например, И. В. Ширева⁸ в своем диссертационном исследовании предлагает следующие действенные нововведения, способствующие дальнейшему повышению уровня эффективности деятельности международных учреждений по защите прав человека: Трансформировать статус Совета ООН по правам человека, который из вспомогательного органа Генеральной Ассамблеи ООН должен войти в число главных органов Организации Объединенных Наций, что поднимет статус и повысит функционал органа. Сделать обязательной процедуру рассмотрения индивидуальных жалоб для всех новых международных договоров. Повысить уровень взаимодействия и координации между договорными органами и мандатариями Специальных процедур, что могло быть сделано путем участия соответствующих мандатариев в сессиях договорных органов в процессе рассмотрения докладов государств-участников, где обладатели мандатов Специальных процедур могли бы предоставлять конкретную экспертную информацию, особенно в отношении тех случаев, когда рассмотрение происходит в условиях отсутствия доклада. Работа договорных органов, Специальных процедур Совета по правам человека и процесс Универсального периодического обзора Совета должны носить взаимоусиливающий и взаимодополняющий характер, так как пункт 3(f) резолюции 5/1 Совета по правам

⁸ Ширева И.В. Механизмы защиты прав человека в рамках Организации Объединенных Наций и в ее специализированных учреждениях: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 22.

человека уточняет, что механизм должен дополнять, а не дублировать другие механизмы по правам человека, поэтому в ходе Универсального обзора акцент должен быть сделан именно на тех вопросах, которые не рассматриваются договорными органами⁹. Автором предлагается и ряд других интересных позиций, способствующих повышению уровня эффективности механизмов защиты прав человека в системе ООН.

Рассмотрим вкратце некоторые условия эффективности деятельности международных органов, связанные с действием правовых и неправовых, внутренних и внешних факторов.

К числу условий правового характера по совершенствованию международного механизма защиты прав человека можно отнести следующее предложение. Как известно, наиболее результативными органами, содействующими значительному повышению эффективности международно-правовых норм, являются международные судебные учреждения благодаря обязательному характеру их решений. Обеспечить же обязательный характер своих решений, принимаемых международными внесудебными органами по защите прав человека, путем обращения в международные судебные учреждения не представляется реально осуществимым на практике. Поскольку такими полномочиями они не обладают. Между тем, во внутригосударственной правовой системе различные органы и организации (государственные и негосударственные) наделены правом доступа в судебные органы для защиты нарушенных прав индивидов. Было бы целесообразным предоставить подобную возможность обращения в международные судебные учреждения также и международным органам и организациям по защите прав человека. Такое решение проблемы является практически реализуемым и значительно повысило бы эффективность деятельности данных учреждений. Таким образом, данные органы/организации либо самостоятельно обращаются в суд при обнаружении массовых нарушений прав человека в том или ином государстве, либо, при подтвердившейся в ходе проверки полученной жалобы индивидуального лица, могли бы передавать данную жалобу на рассмотрение в международное судебное учреждение. Подобное **расширение**

⁹ Там же. С. 22.

мандата внесудебных международных органов, как нам представляется, предоставит им возможность, хотя и опосредованно, повысить уровень результативности своей деятельности.

К немаловажным внутренним условиям, повышающим эффективность деятельности международных контрольных учреждений в области защиты прав человека, можно отнести также **повышение уровня качества управления органом**, адекватное соотношение штата международного органа к объему проводимой работы, высококвалифицированная подготовка персонала (специальный магистратуры, курсы) и другие внутренние факторы.

К внешним условиям правового характера по совершенствованию международных контрольных механизмов по защите прав человека можно отнести вопросы международной ответственности государств за нарушение прав человека. Данный фактор не связан напрямую с самими учреждениями международного контроля, однако возможность применения ответственности государств за нарушение международно-правовых обязательств в области защиты прав и свобод человека является несомненным гарантом обеспечения стабильного функционирования международно-правовой системы защиты прав человека, которая в свою очередь служит повышению уровня эффективности норм в данной области¹⁰. Однако нужно отметить то что, несмотря на наличие достаточно действенной системы привлечения государств к ответственности за нарушения прав человека, пока еще нет достаточных оснований утверждать, что эта система полностью сложилась. Сегодня имеется необходимость как в усовершенствовании уже существующих систем защиты прав человека, так и принятии универсального международно-правового акта, предусматривающего применение ответственности к государству за нарушение им обязательств по данному акту перед другими государствами и индивидами, чьи права были нарушены.¹¹

¹⁰ Международная и внутригосударственная защита прав человека: учебник / под ред. Р.М. Валеева. М.: Статут, 2011. С. 546.

¹¹ Международная и внутригосударственная защита прав человека: учебник / под ред. Р.М. Валеева. М.: Статут, 2011. С. 571.

К числу внешних условий неправового характера, способствующих повышению эффективности деятельности международных контрольных органов, связанных с защитой прав человека, можно отнести использование такой формы сотрудничества, обозначаемой как «Сеть по оценке деятельности международных организаций – МОПАН (Multilateral Organization Performance Assessment Network – MOPAN)». Основной задачей МОПАН является проведение исследований по оценке эффективности организации по содействию развитию, оказываемому на многостороннем уровне – международными межгосударственными организациями и международными неправительственными организациями. Основной задачей МОПАН является проведение исследований по оценке эффективности организации содействия развитию, оказываемому на многостороннем уровне – международными межгосударственными организациями и международными неправительственными организациями. Ранее проводилась только оценка эффективности менеджмента организаций, а с 2013 г. область оценки стала включать также изучение и результативности – т. е. соответствия результатов работы международной организации декларируемым целям. Оценке МОПАН подлежит общий предмет¹²: имеют ли международные организации механизмы, процедуры и соответствующую оперативную составляющую, которые им позволяют обеспечить эффективность и результативность своей работы в области содействия развитию? В 2009 г. организация начала применять новую методику исследований, названную «Общий подход». Эта концепция подразумевает изучение проблематики эффективности и результативности организации помощи развитию с двух сторон. С первой – за каждым двумя-тремя членами МОПАН закрепляются для проверки одна или две международные организации, в функции которых входит помощь развитию, и проводится работа по оценке деятельности центральных органов этих организаций. Вторая сторона оценочной работы состоит в том, что выбираются нескольких государств-реципиентов, где работают данные международные организации для изучения эффективности и результативности их деятельности в определенной развивающейся стране. Каждый год МОПАН

¹² Беляев С.А. Международное право и международные организации. 2013. № 3.

выбирает новые организации и государства для проведения подобных исследований. Ежегодный заключительный документ "Общий подход" и другие решения МОПАН в отношении международных организаций носят рекомендательный характер. Структурно оценочные исследования распространятся на 4 уровня деятельности организации: – стратегическое руководство; – оперативное управление (информация, финансовые ресурсы, кадры, распределение обязанностей); – организация внешних связей (отношения с общественностью, согласованность с партнерами); – управление экспертизой (менеджмент знаний – изучение методов работы, использование положительного опыта).

Можно утверждать, что данная организация уникальна в своем роде и представляет собой некий контрольный орган над международными организациями по содействию развивающимся странам. Расширение функций организации и распространение её оценочной деятельности на международные контрольные внесудебные механизмы по защите прав и свобод человека, либо создание специального учреждения для реализации подобной деятельности стало бы значительным этапом в практическом изучении проблем эффективности международного механизма в области защиты прав человека. Полученные результаты и рекомендации оказали бы неоценимую помощь в дальнейшем совершенствовании столь важных международных учреждений. Также необходимо отметить, что подобные методы оценки эффективности деятельности органов отчасти внедрены и на внутригосударственных уровнях.¹³

¹³. Так, например, в Указом Президента Российской Федерации от 21.08.2012 № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» утверждена система критериев (их перечень) оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Оценка эффективности управления осуществляется путем анализа состояния и динамики развития некоторых социальных сфер. Во исполнение данного указа Правительством РФ было принято Постановление от 3 ноября 2012 г. № 1142 «Методика оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», содержащее специальные формулы для расчета эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Несмотря на то, что созданный на сегодня метод контроля сводится к информативной составляющей и полноценный правовой механизм оценки эффективности деятельности указанных органов окончательно не

Эффективность функции международного контроля, осуществляемого в рамках договорных органов ООН (Комитета по правам человека).

Будучи одним из важнейших институтов международного права, международный контроль выступает как одно из действенных средств достижения эффективности международно-правовых норм¹⁴. По мнению специалистов в области прав человека, роль международного контроля в области прав человека с течением времени будет расти, институты и механизмы – развиваться, а спектр подконтрольных прав и свобод – расширяться¹⁵.

Под международным контролем понимается одно из средств обеспечения международно-правовых норм, содержание которого определяется международным договором и заключается в действиях субъектов международного права по предупреждению нарушений обязательств и по проверке их соблюдения в целях добросовестного, полного и своевременного выполнения.

Из числа контрольных органов далее будет рассмотрена деятельность некоторых договорных (конвенционных) органов ООН. В рамках установленных международными договорами по правам человека процедур эти органы призваны на регулярной основе оценивать степень соблюдения государствами-участниками своих обязательств по соответствующим договорам, указывать на недостатки и их нарушения, выносить рекомендации, направленные на более

создан, необходимо обозначить, что государство начало обращать внимание на вопросы эффективности деятельности государственных органов для определения векторов дальнейшего совершенствования системы государственного управления.

¹⁴ Именно данные учреждения становятся теми элементами, которые являются некими проводниками между международно-правовой нормой в статике и ее исполнением. Именно международные органы активно занимаются вопросами гуманитарной помощи, защиты прав человека и охраны окружающей среды, обеспечения мира и безопасности, участвуют в образовательных программах, спортивных проектах. Именно они доводят до сведения правительств и мировой общественности нужды обычных людей, осуществляют гражданский контроль за деятельностью государственных органов и содействуют активному участию масс в общественно-политической жизни на местном и международном уровнях. Обеспечивают анализ и экспертную оценку самых разных, в том числе глобальных проблем и помогают осуществлять контроль за выполнением международных соглашений.

¹⁵ Гольтяев А.О. Международный контроль в области прав человека и Универсальный периодический обзор: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 14.

полное осуществление закрепленных в них отдельных прав человека. Вместе с тем рекомендации договорных органов не имеют юридически обязывающего характера, их неисполнение не влечет за собой санкций. Не располагают договорные органы и какими-либо средствами принуждения к осуществлению рекомендаций.

В настоящее время существует десять договорных органов¹⁶ по правам человека, состоящих из независимых экспертов, назначаемых и избираемых государствами-участниками на четырехлетний срок с возможностью продления их полномочий. Договорные органы выполняют ряд функций в соответствии с положениями договоров, учредивших их. Среди них отметим – рассмотрение периодических докладов государств-участников, рассмотрение индивидуальных жалоб, проведение расследований на местах, а также принятие замечаний общего порядка, поясняющих отдельные положения договоров, и организация тематических дискуссий, касающихся договоров. В литературе подробно анализируются указанные процедуры, выявляются недостатки в их применении, предлагаются меры, направленные на их совершенствование.

В качестве иллюстрации рассмотрим такой способ международного контроля, как рассмотрение докладов государств о принятых ими мерах по реализации ими обязательств по Международному Пакту о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г., применяемый **Комитетом по правам человека** – наиболее авторитетного среди других аналогичных органов контроля¹⁷.

Эффективность рассматриваемого способа контроля зависит от позиций государств, в частности, от качества докладов, представляемых ими в Комитет, а также от деятельности самого Комитета – насколько успешно он выполняет свои функции контроля. Качество докладов государств характеризуют показатели, относящиеся к их форме (периодичность, своевременность представления) и содержанию (полнота информации). Как показала практика, Комитет неоднократно сталкивался с фактами нарушения сроков представления государствами своих докладов. Для решения этой проблемы

¹⁶ Международно-правовой информационный портал. URL: <http://ssrf.sudrf.ru/>

¹⁷ См. подробнее: Абашидзе А.Х. Договорные органы по правам человека: учебное пособие. М.: РУДН, 2012; Мингазов Л.Х. Эффективность норм международного права. Теоретические проблемы. Ч.3, гл. 4. Изд-во Казанского университета, 1999. С. 334–345.

Комитет предпринимал различные меры с тем, чтобы побудить государства своевременно представлять доклады.

Что касается содержания докладов, то основные требования к нему сформулированы в ст. 40 Пакта, а также в документах, разработанных Комитетом. В соответствии со ст. 40 доклад, представляемый государством, должен содержать сведения «о принятых мерах по претворению в жизнь прав, признаваемых в Пакте, о прогрессе, достигнутом в использовании этих прав», данные о факторах и затруднениях, влияющих на проведение в жизнь положений Пакта. Эти общие требования были затем конкретизированы Комитетом в ряде документов, в частности в Общих положениях, относящихся к форме и содержанию докладов, представляемых государствами-участниками в соответствии со ст. 40 Пакта, а также в Декларации, принятой Комитетом в 1980 г. (*Doc. Offic. Assamblée Generale de L'ONU. 36-e session (1981) suppl. N 40 (A/36/40) Annexe III-IV.*)

Важно подчеркнуть, что государства должны представлять сведения не только о своих законах и других нормативных актах, соответствующих предписаниям Пакта, но и о практике судебных, административных органов и других практических мерах, предпринимаемых в целях эффективного выполнения обязательств, вытекающих из этого документа. Из сказанного видно, что ценность представляемых государствами докладов зависит от эффективности и совершенства национальных механизмов контроля.

Успех работы Комитета по выполнению своих функций определяется тем, в какой мере ему удастся стимулировать активность государств в осуществлении Пакта, содействовать им в реализации обязательств. В одном из документов, принятых в ходе 11 сессии (1980) Комитет отметил, что одна из его задач – *содействовать государствам* в реализации прав, содержащихся в Пакте. Для этого Комитет считает важным установить и развивать конструктивный диалог с каждым государством – стороной Пакта и тем самым содействовать взаимопониманию и дружественных отношений между народами в соответствии с Уставом ООН. Обсуждение докладов с участием заинтересованных государств как раз является выражением такого сотрудничества.

Условия успешной деятельности Комитета – его независимость в осуществлении своих функций, компетентность, беспристрастность и добросовестность его членов. Это обеспечивается

надлежащей процедурой работы Комитета, в частности, его правом устанавливать свои правила процедуры, порядок избрания членов Комитета.

Немаловажен и такой фактор в деятельности органов, создаваемых государствами для изучения докладов, как ход их обсуждения в рамках органа (Комитета). Протекающие нередко в острых дискуссиях эти обсуждения позволяют уточнить смысл, конкретизировать содержание отдельных норм конвенции. И хотя толкование, даваемо органами контроля, не имеют обязательной силы для государств, однако его значение также нельзя недооценивать.

Рассматриваемый способ контроля по сравнению с другими (например, инспекциями на местах), конечно же, менее эффективен. Однако преуменьшать его значение нельзя. Как показывает опыт работы Комитета по правам человека, обсуждение представленных докладов, составление им собственных докладов и замечаний общего характера оказали и оказывают определенное воздействие на практику осуществления Пакта государствами – участниками. Во многих случаях государства информировали Комитет об изменениях в их национальном законодательстве, о приведении внутреннего законодательства в соответствие с требованиями, содержащимися в Пакте¹⁸.

Необходимо отметить, что наличие контрольного механизма еще не гарантирует полное соблюдение государствами международно-правовых норм, так как контрольные органы не наделяются властными полномочиями, способствующими принудить участников международных соглашений к их соблюдению. Поэтому говорить о контроле как о гарантии соблюдения принятых обязательств и абсолютизировать его значение в этом смысле – значило бы переоценивать его роль. Учреждение контроля имеет, прежде всего, превентивное значение в том смысле, что контрольные органы, информируя о фактическом положении дел в контролируемой области, тем самым как бы предупреждают государства от возможных нарушений условий международных договоров¹⁹.

¹⁸ Можно привести в качестве примера сообщение Комитету Швецией о том, что национальный закон относительно антиобщественного поведения после обсуждения в Комитете был отменен с 1 января 1982 г.

¹⁹ Валеев Р.М. Международный контроль. Казань: КГУ, 1998. С. 9.

Отсутствие у контрольных учреждений властных полномочий, более того, отсутствие возможности наделения данных учреждений некой властью ввиду их международной, а не внутригосударственной природы, уже как бы изначально ограничивает уровень эффективности международных органов/учреждений по содействию в реализации международно-правовых норм. Однако нельзя и недооценивать роль международных органов/учреждений как основных элементов в регулировании и эффективности международных норм в области прав человека. Именно данные учреждения становятся теми элементами, которые являются некими проводниками между международно-правовой нормой в статике и ее исполнением.

В заключение отметим, что проблемы повышения эффективности деятельности международных органов/учреждений рассматриваются юристами и многими другими специалистами в области международного права. Содержащиеся в их исследованиях ценные рекомендации и предложения могут и должны учитываться и применяться в практической деятельности этих органов и организаций. Ныне имеется существенная потребность в разработке теоретических аспектов данной проблемы, в частности, исследовании методов и методики изучения эффективности деятельности международных механизмов и органов по защите прав человека. Установление причин недостаточной эффективности, разработка конкретных рекомендаций и предложений, направленных на повышение эффективности их деятельности – могут быть основными программными вопросами такого научного исследования. Разумеется, для решения поставленных задач необходим специальный методический инструментарий, в качестве которого могут быть использованы, наряду с конкретно-социологическими методами, также приемы и способы теоретического исследования, прогностический и аксиологический (ценностный) анализ.

ПРОБЛЕМА ПРЕОДОЛЕНИЯ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ РАССЛЕДОВАНИЮ В КОНТЕКСТЕ СОБЛЮДЕНИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Камилла Салаватовна Мусина

*Студентка Московского государственного
гуманитарно-экономического университета
Camillamusina2015@mail.ru*

Пытки и любые иные формы жестокого, бесчеловечного или унижающего человеческого достоинства обращения и наказания нарушают фундаментальные права человека. Во время допроса в конфликтной ситуации, которая возникает, когда подозреваемый, решив, что говорить правду не в его интересах, начинает искажать картину преступления, некоторые сотрудники правоохранительных органов, к сожалению, до сих пор применяют недозволенные методы получения показаний, такие как применение пыток, оказание психологического давления.

Существующие гуманные приёмы, применимые для эффективного преодоления противодействия расследованию в контексте соблюдения прав человека, такие, как предъявление доказательств в виде цепи, убеждение в том, что будет предоставлена защита, детализация и конкретизация показаний в ходе допроса, сотрудниками часто игнорируются.¹ Заведомо обвинительный уклон, тенденциозность следователя в ходе допроса, демонстрация недоверия должны быть недопустимы. Допрос в условиях конфликтной ситуации должен проводиться при строгом соблюдении принципа законности. В ст. 49 Конституции РФ закреплён принцип презумпции невиновности, в котором провозглашено, что лицо не может считаться виновным пока его вина не будет доказана в предусмотренном федеральным законом порядке и доказана судом. В нашей стране полицейский участок сравним с «чёрным ящиком», поскольку человеку, после применения к нему пыток сотрудниками, сложно доказать, что к нему были применены пытки, при обращении в судебные инстанции РФ. Все это обуславливает огромное количество жалоб в Европейском суде по правам человека (далее

¹ Агафонов В.В. Криминалистика. М., 2015. С. 94.

ЕСПЧ), направленных российскими гражданами. Так, по данным статистики 2015 г. четыре жалобы граждан России были коммуницированы ЕСПЧ². Несмотря на участие России в ратифицированной Конвенции ООН против пыток и то, что ч. 2 ст. 21 Конституции РФ провозглашена охрана достоинства личности, установлен запрет на пытки, насилие, жестокое или унижающее человеческое достоинство обращение или наказание, продолжает отсутствовать требуемая, адекватная криминализация этих деяний как должностных преступлений.

Очень часто статистика применения пыток носит латентный характер в силу того, что акты пыток маскируются под преднамеренное нанесение телесных повреждений, квалифицируемых по ст. 111, ст. 112, ст. 114, ст. 118 УК РФ или другие насильственные действия, совершаемые лицами с превышением должностных полномочий. Так, в СМИ освящено позорящее честь граждан, являющихся сотрудниками правоохранительных органов, громкое дело, связанное с пытками в полицейских участках РФ. Незащищены в России и сами сотрудники правоохранительных органов. Так, приобрело известность событие, произошедшее в Нижнем Новгороде в 1998 г., где пыткам был подвергнут сотрудник дорожно-патрульной службы (ДПС) Алексей Михеев со стороны сотрудников милиции³, добившихся подписания явки с повинной по подозрению в преступлении, которое вообще не было совершено – убийство и изнасилование девушки, оказавшейся, как выяснилось, живой и подтвердившей невиновность Михеева. При активном содействии правозащитников Нижнего Новгорода ЕСПЧ, признав виновной РФ, присудил выплатить Алексею Михееву 250 000 евро. Однако сотрудники, применявшие пытки и по вине которых Алексей стал инвалидом, вместо наказания, получили повышение по службе и остаются безнаказанными⁴.

² Официальный сайт ЕСПЧ. URL: http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_2015_ENG.pdf (дата обращения: 10.04.2016 г.).

³ Официальный сайт межрегиональной общественной организации комитет по предотвращению пыток. URL: <http://www.pytkam.net/press-centr.smi-o-nas.regionalnearch/336> (дата обращения: 1.02.2016 г.).

⁴ Это дело – для всей России неожиданность. URL: <http://2006.novayagazeta.ru/pomer/2006/11n/n11n-s30.shtm1> (дата обращения: 09.12.2015 г.).

Международные правозащитные органы, включая ЕСПЧ, при квалификации пыток основываются на четырёх критериях: I. Действие или бездействие в основе острой боли, физической или психической. II. Умысел лица, совершившего действие, исключая обыкновенную небрежность. III. Преследуемые цели, предположительно различны – получение признательных показаний либо сведений, желание наказать, запугать, надавить. IV. Совершившее акт пытки лицо выступало в официальном качестве. Однако государство в равной степени несёт ответственность за пытки, совершённые частными лицами, если не выполнены обязательства по расследованию подобных дел и привлечению виновных к ответственности⁵.

Анализ официальных документов ООН, национальной и международной судебной практики, научных исследований, а также отчетов правозащитных общественных организаций подтвердил, что наибольшая вероятность применения пыток и других форм жестокого обращения имеет место в местах принудительного содержания под стражей в тюрьмах, центрах для содержания мигрантов и в полицейских участках при допросе. Кроме того, анализ правоприменительной практики УК РФ и УИК РФ, ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», ФЗ «О полиции», Правил внутреннего распорядка изоляторов временного содержания, Правил внутреннего распорядка следственных изоляторов, уголовно-исполнительной системы и других нормативно-правовых актов РФ, касающихся рассматриваемой проблемы, подтверждает, что существует определенный разрыв между законодательством и его применением. В таком аспекте особое значение приобретает деятельность ЕСПЧ, который обладает правом определять, являются ли меры, предпринимаемые в конкретной правовой системе, достаточными для обеспечения и соблюдения прав и свобод личности. Так, ЕСПЧ вынесено уже более 90 решений по жалобам на нарушения Россией норм о запрете пыток, кроме того, ещё больше жалоб заявителей находится на рассмотрении. Учитывая массовый характер жалоб на бесчеловечные или унижающие достоинство условия содержания заключенных в СИЗО,

⁵ Пытки в разных лицах. URL:http://unmondetortionnaire.com/IMG/pdf/acat_russie_ru.pdf (дата обращения: 28.01.2016 г.).

ЕСПЧ в 2012 г. вынес новое постановление по делу «Ананьев и другие против России» (жалобы № 42525/07 и 60800/08), обязывающее власти принять срочные меры к устранению такого рода нарушений прав человека⁶. Анализ федерального бюджета РФ, а также отчетов о его исполнении за последние несколько лет наглядно демонстрирует устойчивую тенденцию к увеличению расходов государства на исполнение решений ЕСПЧ по причине отсутствия единой стратегии превентивных мер.

Безусловно, по справедливому замечанию Ю.А. Тихомирова, законодательство и правовую систему любого государства нельзя рассматривать вне связи с другими национальными правовыми системами и с международным правом. Действенным стимулом для государств в контексте ускорения криминализации пыток, а также разработки превентивных мер (законодательных, административных, судебных и других) является имплементация международного права в национальное, а именно норм из Международного пакта о гражданских и политических правах (ст. 7)⁷, Конвенции против пыток (далее КПП), Факультативного протокола к Конвенции против пыток (далее ФП КПП), Всеобщей декларации прав человека ст. 5. Тридцать восемь государств еще не ратифицировали КПП (по состоянию на 2015 г.)⁸. На этом фоне интересна инновационная инициатива правительств Ганы, Дании, Индонезии, Марокко и Чили о создании международной группы поддержки КПП, которая должна стать единой платформой для обмена знаниями, опытом и идеями о способах преодоления препятствий на пути к её всеобщей ратификации к 2024 г.⁹ С одной стороны, всеобщая ратификация КПП должна не только снизить риски применения пыток во всех странах, но и ускорить их криминализацию, предусмотрев механизмы пре-

⁶ Дело «Ананьев и другие заявители против России» (жалобы № 42525/07 и 60800/08): постановление от 10 янв. 2012 г. // Российская юстиция. 2012. № 8. С. 68–78; № 9. С. 71–78; № 10. С. 69–78.

⁷ Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17. Ст. 291.

⁸ Status of ratification of Human Rights Instruments. URL: <http://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=en>. (дата обращения: 20.01.2016 г.).

⁹ Convention Against Torture Initiative 2014–2024. URL: [https://www.apt.ch/content/files/CTI/annual report 2014.pdf](https://www.apt.ch/content/files/CTI/annual%20report%202014.pdf). (дата обращения: 16.02.2016 г.).

сечения преступного отношения к лицам, находящимся в местах лишения свободы. Эффективное применение положений КПП предполагает приоритет международных договоров над внутренним законодательством и имплементацию всех положений конвенции в полном объеме, в уголовный, уголовно-процессуальный кодексы, закон о полиции и пенитенциарное законодательство.

Однако у некоторых стран взявших на себя обязательства, предусмотренные КПП, возникают проблемы по их реализации. К примеру, в США и в Австралии: если ратифицированный договор законодательным путем не имплементирован во внутреннее законодательство, то он не является частью национального права. До сих пор Уголовный кодекс Австралии 1995 г. (гл. 8) не в полной мере обеспечивает защиту прав, изложенных в КПП, и соблюдение запретов на применение пыток и жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, содержащихся в Международном пакте о гражданских и политических правах. А также, согласно австралийскому законодательству, жестокое, бесчеловечное и унижающее достоинство обращение и наказание со стороны должностных лиц не во всех контекстах предусматривает уголовную ответственность¹⁰. Акты пыток лишь в некоторых штатах рассматриваются в качестве уголовного преступления.

В демократически развитых странах распространенной остается проблема, когда пытки, криминализованные в уголовном законодательстве государства, не включают в полном объеме все элементы определения пытки в соответствии со ст. 1 КПП¹¹. Несмотря на то, что в Бельгии Уголовным кодексом (ст. 417-тер и 417-кватер) за пытки предусмотрены длительные сроки лишения свободы (от 15 до 20 лет), в определение «пытки», тем не менее, не включается акт пыток, основанных в соответствии со ст. 1 КПП, на дискриминации любого характера, когда боль или страдание причиняются должностным лицом или иным лицом, вы-

¹⁰ Commonwealth Consolidated Acts. Criminal code act 1995. URL: <http://www.humanrights.gov.au>. (дата обращения: 18.02.2016 г.).

¹¹ Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания // Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи ООН, тридцать девятая сессия, A/Res/39/46. Женева: Орг. Объединен. Наций, 1984. С. 276–281.

ступающим в официальном качестве; совершенные по подстрекательству должностных лиц либо с их ведома или молчаливого согласия.

Похожая ситуация в плане определения пытки и ее неполного соответствия ст. 1 КПП характерна и для РФ. Под пыткой понимается «причинение физических или нравственных страданий в целях понуждения к даче показаний или иным действиям, противоречащим воле человека, а также в целях наказания либо в иных целях»¹². Ст. 110 «Доведение до самоубийства»; ст. 111 «Умышленное причинение тяжкого вреда здоровью»; ст. 112 «Умышленное причинение средней тяжести вреда здоровью»; ст. 116 «Побои» УК РФ вносят конкретику в понимание преднамеренности причинённого физического вреда, не называя деяния пытками. В качестве отягчающего обстоятельства не указано, что преступление совершено должностным лицом на службе при исполнении. Нет квалификации пытки в УК, вследствие этого отсутствует мера наказания, что препятствует преследованию и наказанию за применение пыток. К этому следует добавить, что в РФ имеются и другие пробелы в нормативном регулировании в целях защиты от пыток. В ст. 117 и 302 УК РФ, в которых содержатся положения о пытках, предусмотрены небольшие сроки лишения свободы. В РФ лишь некоторыми законодательными и подзаконными актами установлен особый запрет на применение пыток – изменения, внесённые в 2008 г. в ст. 3 Уголовно-исполнительного кодекса РФ¹³. Вместе с тем, в постановлении Пленума Верховного Суда РФ пытки рассматриваются как нарушение основных прав человека, поскольку в Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод провозглашено, что право не подвергаться пыткам не может быть ограничено ни при каких условиях¹⁴.

¹² Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. № 162-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4848.

¹³ Федеральный закон от 3 апреля 2008 г. № 40-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации»: // СЗ РФ. 2008. № 14. Ст. 1359.

¹⁴О применении судами общей юрисдикции Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года и Протоколов к ней: постановление Пленума Верхов. Суда РФ от 27 июня 2013 г. № 21 // Российская газета. 2013. 5 июля.

Не вызывает оптимизма не только статистика решений международных органов, но и анализ обращений граждан, осужденных и лиц, содержащихся под стражей, в Федеральную службу исполнения наказаний. На протяжении нескольких лет среди обращений остаётся высоким количество жалоб на нарушение законности сотрудниками уголовно-исполнительной системы. В 2014 г. поступили жалобы: на незаконное помещение в штрафной изолятор (ШИЗО) и пр. – 903, незаконное применение физической силы и специальных средств – 257, рукоприкладство – 589, а также на другие жестокие или унижающие человеческое достоинство формы наказания и незаконное лишение прав осужденных¹⁵.

До тех пор, пока совершение насильственных действий (которые, например, имели место в исправительной колонии № 6 г. Иркутска, когда сотрудник колонии облил спиртом и поджег заключенного, а другие сотрудники проявили противоправное бездействие) будет оставаться безнаказанным, проблема пресечения жестокого и унижающего достоинство обращения будет актуальной. Факт совершения преступления остался недоказанным, а ответчик скончался до суда. 5 марта 2015 г. Свердловский районный суд г. Иркутска взыскал с колонии только компенсацию морального вреда гражданину А. в размере 70 тыс. рублей¹⁶. По непонятным причинам данный акт не квалифицирован как пытка, однако, согласно КПП и Стамбульскому протоколу¹⁷, который содержит перечень методов пыток, сомнений в том, что это акт пытки, нет. Эти и другие примеры жестокого обращения с лицами, лишёнными свободы, подтверждают острую потребность в реформировании уголовного законодательства РФ в части квалификации применения пыток в качестве отдельного преступления и обеспечения соответствия опре-

¹⁵ Федеральная служба исполнения наказаний. Обзор обращений граждан за 2014 год: офиц. сайт. URL: <http://фсин.рф/structure/management/obzorobrashcheniy-grazhdan> (дата обращения: 2.03.2016 г.).

¹⁶ Свердловский районный суд г. Иркутска: офиц. сайт. URL: http://sverdlovsky.irk.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&H (дата обращения: 1.02.2016 г.).

¹⁷ Стамбульский протокол. Руководство по эффективному расследованию и документированию пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания. Нью-Йорк; Женева: Орг. Объединен. Наций, 2004. С. 46–47.

деления «пытки» положениям ст. 1 КПП. Представляется, что необходимо ввести в Уголовный кодекс РФ отдельную статью, в соответствии с которой будет установлена мера наказания с учётом критериев разграничения психологической и физической пытки. Соответственно, необходимо ввести новую статью в УК РФ 117.1 «Пытки», изложив ее в следующей редакции: «1. Умышленное причинение психологического страдания или боли путём совершения насильственного действия основанного на дискриминации любого характера,

– наказывается лишением свободы на срок от четырёх до восьми лет

2. То же деяние, совершенное:

а) с причинением физического страдания;

б) с причинением физического страдания или боли должностным лицом с использованием своего служебного положения по подстрекательству или с молчаливого согласия в целях понуждения к даче показаний или иным действиям, противоречащим воле человека, а также в целях наказания либо в иных целях;

в) в отношении женщины, заведомо для виновного находящейся в состоянии беременности;

г) в отношении заведомо несовершеннолетнего или лица, заведомо для виновного находящегося в беспомощном состоянии либо в материальной или иной зависимости от виновного, а равно лица, похищенного либо захваченного в качестве заложника, задержанного сотрудниками правоохранительных органов по подозрению в совершении преступления;

– наказывается лишением свободы на срок от восьми до четырнадцати лет».

Кроме того, необходима реализация в полном объёме принятой Концепции развития уголовно-исполнительной системы РФ до 2020 г., усиление профилактической деятельности по предотвращению пыток, в том числе на основе строгого соблюдения профессиональной этики судьями, прокурорами, адвокатами, полицейскими и другими участниками правоприменительной практики и представителями контролирующих органов.

В 2006 г. в России открылся факультет пенитенциарной медицины в структуре Московского государственного медико-стома-

тологического университета им. А.И. Евдокимова. В мировой медицинской практике впервые организована подготовка врачей для уголовно-исполнительной системы, способных при необходимости дать квалифицированную оценку состояния лиц, подвергшихся пыткам или другим формам жестокого обращения. Также с 1 января 2015 г. началась реализация проекта «Общественный контроль как эффективный механизм предупреждения нарушений прав человека в местах принудительного содержания. Российская модель» – совместный проект Уполномоченного по правам человека в РФ и Директората по защите прав человека Совета Европы при содействии Общественной палаты РФ и Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и прав человека. Он нацелен на повышение эффективности деятельности и правовой компетентности общественных наблюдательных комиссий. По состоянию на апрель 2015 г. из 77 стран, подписавших ФП КПП, в 60-ти государствах уже назначены национальные превентивные механизмы, в подавляющем большинстве появились омбудсмены и комиссии по правам человека с возложением на них дополнительных функций¹⁸. Представляется, что выполнение данными институтами функций национальных превентивных механизмов требует наличия дополнительных финансовых и человеческих ресурсов, а также соответствующей профессиональной подготовки, иначе их возможности эффективной деятельности будут ограничены.

Что касается института классических омбудсменов, к примеру, в Швеции, ему необходимо радикально изменить методику посещения, как того требует ФП КПП, – перейти от реагирования на жалобы постфактум на инициирование расследований, проверок и иных превентивных мер. Создаются дополнительные возможности для профилактики форм жестокого обращения благодаря использованию современных технических устройств. В частности, как показали исследования учёных из Израиля, США и Великобритании, закрепление телекамер на теле полицейских в два раза уменьшает вероятность применения насилия по отношению к задержанным. Данный результат подтверждает уменьшение количе-

¹⁸ OPCAT Database. URL: <http://www.apt.ch/opcat/en>. (дата обращения: 25.12.2015).

ства жалоб на действия полицейских в 10 раз (с 0,7 жалобы на тысячу контактов до 0,07). Этот положительный опыт может быть использован и в РФ.

Актуальность всесторонней борьбы с пытками и связанными с ними видами практики как грубым нарушением прав человека еще раз подтвердил тринадцатый Конгресс ООН по предупреждению преступности и уголовному правосудию, состоявшийся 12–19 апреля 2015 г. По его итогам была принята Дохийская декларация, в которой обозначена необходимость проявлять на национальном и международном уровнях «должную осмотрительность для предупреждения и противодействия актам насилия; а также принимать эффективные законодательные, административные и судебные меры в целях предупреждения, уголовного преследования и наказания за все формы пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания с целью искоренения безнаказанности»¹⁹.

Таким образом, можно заключить, что уровень заинтересованности РФ в решении проблем криминализации, предупреждения и пресечения пыток служит своеобразным индикатором реального отношения государства к соблюдению и защите основных прав человека. Несмотря на категорический запрет пытки в международном праве, практика применения пыток остается весьма широкой. Вместе с тем, наиболее общие факторы, препятствующие искоренению практики, несовместимой с понятием «человеческого отношения» к лицам, находящимся в местах лишения свободы или подозреваемым в совершении преступления в условиях конфликтного следствия, диктуют необходимость принятия эффективных мер для решения триединой задачи: криминализации, предупреждения и пресечения пыток и других жестоких форм обращения и наказания. Решением проблемы может быть использование положительного опыта европейских стран. В числе первоочередных мер необходимо: обеспечить применимость де-факто положений международных норм по правам человека в отношении запрета пыток и других

¹⁹ Тринадцатый Конгресс Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и уголовному правосудию. Доха, 12–19 апр. 2015 г. // Док. ООН A/CONF.222/L.6. URL: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/CONF.222/L.6 (дата обращения: 2.02.2016 г.).

форм насилия; ликвидировать имеющиеся расхождения между определением пыток, данным в КПП, и определениями, включенными во внутреннее законодательство; пересмотреть уголовное законодательство с целью квалификации применения пыток и предусмотреть наказание, соответствующее тяжести совершенных деяний, без учета срока давности, ликвидировать разрыв между законодательством и его практическим применением, повышать эффективность деятельности внутригосударственных контрольных и превентивных механизмов в данной сфере.

России рекомендуется ратифицировать ФП КПП, создать подкомитет по предупреждению пыток на национальном уровне. В рамках создания национального превентивного механизма в каждом субъекте РФ необходимо учредить должность уполномоченного по защите прав человека от пыток, предусмотрев оплату их работы из средств Федерального бюджета РФ, в обязанности которого будет входить проведение индивидуальных расследований, проверок мест содержания под стражей полицейских участков, тюрем, консультирование, предоставление публичных докладов.

К ВОПРОСУ О ПРАВОСУБЪЕКТНОСТИ ТНК В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Айгерим Тельжановна Серикжанова

*Магистрант кафедры международного права
Российского университета дружбы народов
aiemaserikzhanova@gmail.com*

На сегодняшний день транснациональные корпорации превратились в главную движущую силу процесса глобализации мировой экономики. Они составляют половину крупнейших экономик мира, контролируют 50% мировой торговли и 67% внешней торговли. На долю ТНК приходится: 40% мирового товарооборота услугами, 90% продаж патентов, лицензий, ноу-хау. Из 500 самых мощных ТНК 85 контролируют 70% всех заграничных инвестиций, 500 самых мощных ТНК реализуют 95% фармацевтики, 80% всей производственной электроники и химии и 76% продукции машиностроения (производственная сфера). Больше половины, а именно 60% международных компаний занято в сфере производства, 37% — в сфере услуг и 3% — в добывающей промышленности и сельском хозяйстве¹.

До сих пор в международном праве не выработано единое согласованное определение понятия транснациональной корпорации. В проекте кодекса поведения ТНК, разрабатываемом в рамках ООН, транснациональная корпорация определяется как «предприятие, будь то государственное, частное или смешанное, имеющее отделения в двух или более странах, независимо от юридической формы и области деятельности этих отделений, которое функционирует в соответствии с определенной системой принятия решений, позволяющей проводить согласованную политику и общую стратегию через один или более центров по принятию решений, и в рамках которого отделения, таким образом, связаны между собой, будь

¹ Попова А.В., Гриванов Р.И. Транснациональные корпорации как субъект международных экономических отношений // Материалы VII Международной студенческой электронной научной конференции «Студенческий научный форум». URL: <http://www.scienceforum.ru/2015/1053/8190> (дата обращения: 17.04.2016).

то отношениями собственности или иными отношениями, что одно или несколько из них могут оказывать (оказывают) значительное влияние на деятельность других и, в частности, пользоваться общими знаниями и ресурсами и разделять ответственность с другими».

По определению исследовательской программы Гарвардского университета, к транснациональным относятся компании, имеющие более шести зарубежных дочерних фирм. Некоторые эксперты ООН относят к ТНК любую компанию, имеющую производственные мощности за границей².

Зарубежные исследователи при определении сущности транснациональной корпорации повышенное внимание уделяют их монополистической природе. Например, Ч.П. Киндлебергер непосредственно связывает теорию роста фирмы с теорией монополии и приходит к выводу о необходимости выхода деятельности корпорации за рамки национальных границ, поскольку фирма должна постоянно расти за счет усиления своих монополистических преимуществ³. По определению Дж. Даннинга ТНК – это предприятие, которое осуществляет прямые зарубежные инвестиции и владеет или контролирует механизмы получения сверхприбыли более чем в одной стране⁴. А известный британский юрист К. Шмиттхофф определяет ТНК, как «группу компаний с различной национальностью, связанных между собой посредством держания акций, управленческим контролем или путем заключения договора, представляющих экономическое единство»⁵.

Л. А. Лунц рассматривал ТНК с правовой точки зрения: «Это – конгломерат юридических лиц различной «национальности»; каждое из входящих в данную систему разного рода образований, разбросанных, как сказано, по разным странам, может быть юриди-

² «UNCTAD. World Investment Report 2001»: Promoting Linkages, United Nations. New York and Geneva, 2001.

³ Щетинин В.Д. Международные экономические отношения: курс лекций. М.: Научная книга, 1996. С. 77–78.

⁴ Dunning J.H. Economic Analysis and the Multinational Enterprise. London: Allen and Unwin, 1974. P. 13.

⁵ Schmitthoff C.M. The multinational enterprise in the United Kingdom // Nationalism and the multinational enterprise: legal, economic and managerial aspects. Leiden, 1973.

ческим лицом со своим личным статутом (по признаку места инкорпорации или домицилия)».⁶ И.В. Зубарев, И.К. Ключников дали следующее определение ТНК: это корпорации, осуществляющие деятельность глобального характера и оказывающие позитивное влияние на международные экономические отношения, активизирующие процессы транснационализации и интеграции экономик отдельных стран. ТНК действуют на основе диверсификации деятельности и расширения сферы деятельности в мировой экономике (по сравнению с национальной)⁷. Как отмечает М.М. Богуславский, экономическое единство в ТНК оформляется юридической множественностью, что служит интересам их собственников⁸. С точки зрения В.Г. Ермолаева, «особенностью ТНК является сочетание централизованного руководства с определенной степенью самостоятельности входящих в нее и находящихся в разных странах юридических лиц и структурных подразделений (филиалов, представительств, дочерних компаний)».⁹ То есть, в отличие от обычных компаний, деятельность ТНК координируется и ее стратегия разрабатывается головной компанией.

Из вышеизложенных определений можно прийти к выводу, что основной особенностью ТНК является их автономия от государств. При этом осуществление деятельности ТНК на территориях нескольких стран осложняет правовое регулирование их деятельности.

На сегодняшний день ТНК, как и государства играют немало важную роль в глобальных процессах, так же могут нарушать права человека, в связи с чем возникает потребность рассмотрения вопросов правового статуса и привлечения к ответственности ТНК с позиции международного права.

Среди ученых нет единого мнения относительно правосубъектности ТНК. Одни считают, что ТНК претендует и в скором времени станет субъектом международного права. Как например, от-

⁶ Луц Л.А. Курс международного частного права: в 3 т. М.: Спарк, 2002. С. 69.

⁷ Зубарев И.В. Механизм экономического роста транснациональных корпораций / И.В. Зубарев, И.К. Ключников. М.: Высш. шк., 1990. С. 15.

⁸ Богуславский М.М. Международное частное право: учебник. М., 1999.

⁹ Ермолаев В.Г., Сиваков О.В. Международное частное право: курс лекций. М., 1998.

мечает Б.И. Осминин, ТНК являются инициаторами «интернационализации власти» и при помощи собственной внешнеэкономической стратегии претендуют на роль «новых суверенов», а также на «правосубъектность в международном праве»¹⁰. Также по мнению К.А. Бекяшева, в XXI в. наравне с увеличением объема правосубъектности индивидов и объединений юридических лиц транснациональные корпорации будут признаны субъектом международного права¹¹.

Другая группа ученых считает, что ТНК не обладает правосубъектностью, ибо у них отсутствуют соответствующие признаки. Если В. А. Романов и С. В. Черниченко субъектами международного права признают только те образования, которые способны участвовать в межгосударственных отношениях¹², то по мнению И. И. Лукашука, субъекты международного права это самостоятельные образования, которые обладают правами и обязанностями по международному праву, участвовать в создании и осуществлении его норм. Так же, английский юрист Я. Броунли отмечает, что международное право является правом между государствами, ТНК влияет на политику государства, только оно осуществляется через государство и не влияет на их юридический статус¹³.

Механизм привлечения ТНК к ответственности на уровне международного права является сложной дилеммой, так как в данном случае возникает необходимость либо включения ТНК в состав субъектов международного права, либо такого усовершенствования данной отрасли права, которое сделало бы возможным прямое применение норм международного права к деятельности ТНК.

В соответствии с п.2 b) ст. 2 принятой резолюцией ГА ООН Хартией экономических прав и обязанностей государств 1974 г. каждое государство имеет право «регулировать и контролировать деятельность транснациональных корпораций в пределах действия

¹⁰ Осминин Б.И. Транснациональные корпорации и международное право: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1983. С. 16.

¹¹ Международное публичное право: учебник / под ред. К.А. Бекяшева. М., 1999. С. 114.

¹² Международное право: учебник / отв. ред. Ю.М. Колосов, В.И. Кузнецов. М., 1999. С. 64.

¹³ Лукашук И.И. Международное право общая часть. Изд-во Wolters Kluwer, 2005. С. 326–327.

своей национальной юрисдикции и принимать меры к тому, чтобы такая деятельность не противоречила его законам, нормам и постановлениям и соответствовала его экономической и социальной политике. Транснациональные корпорации не должны вмешиваться во внутренние дела принимающего государства... Экономические, а также политические и другие отношения между государствами будут регулироваться, среди прочего, принципом уважения прав человека и основных свобод»¹⁴.

Так же согласно главе I Руководящих принципов Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) для многонациональных предприятий «государства имеют право определять условия, в которых действуют многонациональные предприятия в их юрисдикции, при условии соблюдения норм международного права. На субъекты многонациональных предприятий, расположенные в различных странах, распространяется действие законов, применимых в этих странах», глава IV Руководящих принципов устанавливает, что предприятия «обязаны защищать права человека, независимо от их размера, сектора, рабочей обстановки, прав собственности и структуры должны уважать права человека, где бы они не функционировали»¹⁵.

В документах, касающихся обязанностей транснациональных корпораций и других предприятий в области прав человека, принятых Подкомиссией по поощрению и защите прав человека Комиссии ООН по правам человека указано, что «государства несут главную ответственность в деле поощрения, гарантии, осуществления, уважения, обеспечения соблюдения прав человека транснациональными корпорациями. В рамках своих соответствующих сфер деятельности и влияния ТНК обязаны поощрять, гарантировать осуществление, уважать, обеспечивать соблюдение прав и защиту прав человека»¹⁶. В настоящее время разрабатываемый в рамках ООН

¹⁴ Резолюция 3281 (XXIX) Генеральной Ассамблеи ООН «Хартия экономических прав и обязанностей государств». 12 декабря 1974 г. URL:http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/rights_and_duties.shtml (дата обращения: 01.04.2016).

¹⁵ OECD Guidelines for Multinational Enterprises. Edition (Russian version), 2011. URL:<http://dx.doi.org/10.1787/9789264203204-ru> (дата обращения: 01.04.2016).

¹⁶ Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights (2003).

проект Кодекса поведения ТНК также закрепляет необходимость обеспечения уважения основных прав и свобод человека.

Согласно п. А 1 раздела I Руководящих принципов предпринимательской деятельности в сфере прав человека для осуществления Рамочной концепции «Защита, соблюдение и средства защиты» Совета по правам человека ООН, которые применяются как ко всем государствам, так и ко всем транснациональным корпорациям, государства должны обеспечивать защиту прав человека от нарушений третьими сторонами, включая предприятия. Пункт А 11 раздела II посвящен ответственности всех предприятий за соблюдение прав человека вне зависимости от их местонахождения¹⁷.

Ссылаясь на эти нормы можно сделать вывод, что государства правомочны регулировать деятельность ТНК, которые находятся на их территории, в соответствии с принципом соблюдения прав человека. Широкие дискуссии возникают относительно ответственности за нарушение норм международного права ТНК или государств, на территории которого находится юридическое лицо. Однако, на наш взгляд, за нарушение норм, в том числе в области прав человека, транснациональными корпорациями ответственность должны нести не государства, а сами ТНК.

Вполне можно согласиться с С.Л. Натаповом, что «до сих пор в международном праве в области прав человека фактически отсутствуют нормы и механизмы, которые позволяли бы привлекать ТНК к ответственности за нарушения прав человека и таким образом обязывали бы ТНК соблюдать международно-правовые стандарты прав человека»¹⁸. Большинство имеющихся норм, которые регламентируют деятельность ТНК, носят рекомендательный характер, что затрудняет привлечение ТНК к ответственности за нарушение норм международного права в области прав человека.

¹⁷ Руководящие принципы предпринимательской деятельности в сфере прав человека: осуществление Рамочной концепции «Защита, соблюдение и средства защиты». 16 июня, 2011 г. URL:http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_RU.pdf (дата обращения: 11.09.2016)

¹⁸ Натапов С.Л. Привлечение к ответственности транснациональных корпораций за нарушение норм международного права в области прав человека: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011.

ЗАЩИТА ПРАВ КОРЕННЫХ НАРОДОВ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ДОГОВОРНЫХ ОРГАНОВ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА СИСТЕМЫ ООН

Михаил Анатольевич Тодышев

*Помощник члена Комитета Совета Федерации
по социальной политике Анны Ивановны Отке*

Статья 69 Конституции Российской Федерации гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами¹.

В международном праве имеется целый ряд применимых к коренным народам универсальных международных договоров в области прав человека, имеющих обязательную юридическую силу для государств-участников этих соглашений.

Коренные народы являются неотъемлемой частью сообществ народов в мире. В то же время, коренные народы находятся в недоминирующем положении или в меньшинстве. Они отличаются от большинства населения самобытностью культуры, особенностями языка, традиционным укладом жизни, духовной и физической связью со своими землями и территориями.

Всеобщая декларация прав человека 1948 г.² провозглашает в ст. 1 следующее: «Все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах. Они наделены разумом и совестью и должны поступать в отношении друг друга в духе братства». Права, провозглашаемые декларацией, должны гарантироваться государством без какого бы то ни было различия, как то: в отношении расы, цвета кожи, языка, религии, национального и социального происхождения и др. (ст. 2). В соответствии с данными положениями коренные народы и отдельные представители коренных народов в полной мере пользуются правами человека и основными свободами, провозглашенными в международных документах по правам человека.

¹ Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. М.: Инфра-М.-Норма, 1996.

² См.: Права человека. Основные международные документы. М., 1989. С. 131–142.

В числе юридически обязательных международных договоров по правам человека, участником которых является Российская Федерация, следует назвать Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Международный пакт о гражданских и политических правах, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Конвенцию о правах ребенка, Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации женщин, Конвенцию о предупреждении геноцида и наказании за него. В соответствии с Конституцией Российской Федерации положения вышеназванных международных договоров являются составной частью правового поля Российской Федерации (п. 4 ст. 15 Конституции РФ).

В первых статьях Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г. установлено: «Все народы имеют право на самоопределение». Данное право подразумевает следующие правовые возможности народов: они свободно устанавливают свой политический статус и свободно обеспечивают свое экономическое, социальное и культурное развитие; для достижения своих целей все народы могут свободно распоряжаться своими естественными богатствами и ресурсами без ущерба для каких-либо обязательств, вытекающих из международного экономического сотрудничества, основанного на принципе взаимной выгоды, и из международного права; ни один народ не может быть лишен принадлежащих ему средств существования»³.

Значение Всеобщей декларации прав человека и международных соглашений по правам человека состоит в том, что основные положения этих документов нашли свое отражение в конституциях государств и получили развитие в национальных законах. В этих условиях все возрастающую роль стали играть договорные органы по правам человека, призванные осуществлять мониторинг исполнения государствами-участниками положений международных договоров по правам человека.

³ Права человека: сборник международных договоров. Нью-Йорк, ООН, 1989. С. 9, 21.

К числу конвенционных механизмов обеспечения реализации заложенных в названных международных документах норм относится рассмотрение периодических докладов государств о состоянии дел в государстве по реализации положений ратифицированных международных договоров и подготовка по ним замечаний. Так, например, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, рассмотрев в 1997 г. третий периодический доклад Российской Федерации о выполнении Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, в своих заключительных замечаниях выразил обеспокоенность «по поводу положения коренных народов в государстве-участнике, многие из которых живут в нищете, имеют недостаточный доступ к продуктам питания и некоторые из которых страдают от недоедания. Комитет особо обеспокоен положением тех народов, которые зависят от рыболовства и надлежащего поголовья оленей для своего пропитания и которые сталкиваются с разрушением своей среды обитания в результате широкомасштабного загрязнения. Он обеспокоен сообщением о том, что экономические права коренных народов безнаказанно эксплуатируются нефтяными и газовыми компаниями, которые подписывают соглашения на явно противозаконных условиях и что государство-участник не принимает надлежащих мер для защиты коренных народов от подобной эксплуатации»⁴. В связи с этим Комитет рекомендует Российской Федерации «принять меры по защите коренных народов от эксплуатации со стороны нефтяных и газовых компаний и, в более общем плане, принять меры по обеспечению доступа для этого населения к традиционным и иным источникам продовольствия»⁵.

В 2003 г., после рассмотрения очередного четвертого периодического доклада Российской Федерации, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам в тексте заключительных замечаний вновь выразил свою озабоченность незащищенным положением коренных малочисленных народов в России. По его мнению, это отрицательно влияет на право коренных малочисленных народов на самоопределение, провозглашенное статьей 1 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах.

⁴ Док. ООН E/C.12/1/Add.13 от 20 мая 1997 г., п. 14.

⁵ Там же, п. 30.

Комитет также обратил внимание на то, что Федеральный закон 2001 г. «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», предусматривающий порядок образования территорий традиционного природопользования и защиту прав малочисленных народов на пользование землей, до сих пор не выполняется⁶. В связи с этим Комитет, ссылаясь на право коренных народов на самоопределение, провозглашенное в статье 1 Пакта об экономических, социальных и культурных правах, призвал государство-участник «активизировать свои усилия по улучшению положения коренных малочисленных народов и предотвратить утрату ими средств к существованию. Комитет также рекомендует государству-участнику обеспечить фактическое выполнение закона о территориях традиционного природопользования»⁷.

Помимо этого, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам выразил озабоченность «общим снижением наличия и доступности качественного медицинского обслуживания и ...плохим состоянием здоровья коренных малочисленных народов Севера, продолжительность жизни которых по подсчетам на 15–20 лет ниже, чем в среднем по стране, а также ...высоким уровнем заболеваемости туберкулезом... особенно в ...районах Крайнего Севера, в особенности среди коренных народов»⁸. В связи с чем, Комитет призвал Российскую Федерацию «принять эффективные меры по улучшению состояния здоровья коренных малочисленных народов в районах Крайнего Севера»⁹.

В своей практической работе, в частности при рассмотрении докладов, представляемых государствами-участниками в соответствии со статьей 9 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Комитет по ликвидации расовой дискриминации всегда уделял пристальное внимание положению коренных народов. В этой связи Комитет последовательно заявлял,

⁶ См.: Док. ООН E/C.12/1/Add.94, п. 11.

⁷ См.: там же, п.39.

⁸ См.: там же, п.п. 31, 33.

⁹ См.: там же п.59.

что дискриминация коренных народов подпадает под действие Конвенции и что все соответствующие меры должны быть приняты для предупреждения и ликвидации такой дискриминации.

Примером такого подхода являются заключительные замечания Комитета по ликвидации расовой дискриминации, принятые по итогам рассмотрения в марте 2003 года очередного пятнадцатого-семнадцатого периодического доклада Российской Федерации. В нем было, в частности, отмечено, что «Комитет обеспокоен трудным положением коренных народов в государстве-участнике и просит Российскую Федерацию представить в своем следующем периодическом докладе информацию о результатах претворения в жизнь законодательства и федеральных программ по защите прав коренных народов. В частности, Комитет запрашивает информацию о создании в соответствии с федеральным законом территорий традиционного природопользования и о влиянии Земельного кодекса 2001 г. на имущественные права коренных народов»¹⁰.

Следует отметить, что ранее Комитет по ликвидации расовой дискриминации в своей общей рекомендации XXIII о правах коренных народов, принятой на 51 сессии в 1997 г., признал, что «во многих регионах мира коренные народы подвергались и, по-прежнему, подвергаются дискриминации, лишены своих прав и основных свобод человека и что, в частности, колонисты, коммерческие компании и государственные предприятия отобрали у них их землю и ресурсы. В результате их культура и историческая самобытность была и находится под угрозой исчезновения»¹¹.

«Комитет, в частности, призвал государства-участники:

а) признать и уважать своеобразные культуру, историю, язык и уклад жизни коренных народов как одно из богатств национальной культурной самобытности и содействовать их сохранению;

б) обеспечить, чтобы коренные жители были свободными и равными в правах и достоинстве и чтобы они не подвергались никакой дискриминации, в частности по признаку этнического происхождения или культурной самобытности;

¹⁰ См.: Док. ООН CERD/C/62/CO/7, п. 20.

¹¹ См.: Док. ООН A/52/18, приложение V.

с) обеспечить коренным народам условия, способствующие устойчивому экономическому и социальному развитию, которые соответствовали бы их культурным традициям;

д) обеспечить, чтобы коренные жители имели равные права, в том что касается активного участия в жизни общества, и чтобы никакие решения, непосредственно касающиеся их прав и интересов, не принимались без их осознанного согласия;

е) обеспечить, чтобы общины коренных жителей могли осуществлять свои права на соблюдение и возрождение своих культурных традиций и обычаев, а также права на сохранение своих родных языков и использование их в жизни.

Комитет особенно призывает государства-участники признать и охранять права коренных народов владеть, обустроить, контролировать и использовать свои земли, территории и ресурсы, а там, где их земли и территории, которыми они традиционно владели или на которых они иным образом проживали, отобраны или используются без их добровольного и осознанного согласия, принять меры для возвращения таких земель и территорий». При этом Комитет отметил, что «право на возвращение должно заменяться правом на справедливую и безотлагательную компенсацию только в тех случаях, когда возвращение земель и территорий представляется невозможным по уважительным причинам. Такая компенсация должна по мере возможности выплачиваться землями и территориями»¹².

В 2008 г. Комитет по ликвидации расовой дискриминации рассмотрел очередные восемнадцатый – девятнадцатый доклады Российской Федерации о реализации положений Международной конвенции о ликвидации всех форм дискриминации. По результатам рассмотрения этого доклада Комитет принял заключительные замечания, в которых вновь была выражена обеспокоенность тем, что «недавние изменения, внесенные в федеральное законодательство, регулирующие пользование земельными, лесными и водными ресурсами, в частности, в пересмотренные Земельный (2001 г.) и Лесной (2006 г.) кодексы, а также новый Водный кодекс, лишают коренные народы их права на преимущественный, свободный и льготный доступ к земельным ресурсам, фауне, биологическим и

¹² См.: Док. ООН А/52/18, приложение V.

водным ресурсам, на которых основаны традиционные виды их экономической деятельности, и что выдача частным компаниям лицензий на такую деятельность, как лесозаготовки, добыча полезных ископаемых и строительство трубопроводов или гидроэлектростанций, приводит к приватизации и экологическому истощению территорий, где традиционно живут коренные народы».

В связи с этим, «Комитет рекомендует государству-участнику принять законодательные и иные эффективные меры для осуществления Федерального закона “О территориях традиционного природопользования” (2001 года); закрепить порядок бесплатного землепользования со стороны коренных народов в пересмотренном Земельном кодексе и в Законе “О территориях традиционного природопользования”, а также предусмотреть порядок преимущественного, льготного доступа к природным ресурсам в Лесном и Водном кодексах; добиваться свободного осознанного согласия общин коренных народов и уделять приоритетное внимание их особым потребностям перед выдачей частным компаниям лицензий на ведение экономической деятельности на территориях, традиционно занимаемых или используемых этими общинами; обеспечить, чтобы в лицензионных соглашениях предусматривалась адекватная компенсация затрагиваемым общинам, и более не поддерживать строительство Эвенкийской ГЭС и осуществление других крупномасштабных проектов, угрожающих традиционному жизненному укладу коренных народов»¹³.

Кроме того, Комитет выразил обеспокоенность тем, «...что в Государственной Думе Федерального Собрания не представлен ни один из малочисленных коренных народов государства-участника и что, согласно данным межправительственных организаций, положения Закона "О гарантиях прав коренных малочисленных народов", в которых предусматривались квоты представительства коренных народов в законодательных органах субъектов Российской Федерации, были отменены в 2004 году»¹⁴.

В связи с вышеизложенным Комитет рекомендует Российской Федерации «рассмотреть вопрос о введении гарантированных

¹³ См.: Док. ООН CERD/C/RUS/CO/19, п. 24.

¹⁴ См.: Док. ООН CERD/C/RUS/CO/19, п. 20.

мест или обязательных квот для обеспечения представительства малочисленных коренных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока России в законодательных органах, а также в органах исполнительной власти и государственных учреждениях, на региональном и федеральном уровнях, и обеспечить их эффективное участие во всех процессах принятия решений, затрагивающих их права и законные интересы»¹⁵.

В октябре 2009 г. Комитет по правам человека, рассматривая шестой периодический доклад Российской Федерации, в п. 29 заключительных замечаний «приветствует распоряжение № 132 от 4 февраля 2009 г. об устойчивом развитии коренных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока и соответствующий план действий на период 2009–2011 гг. и выражает обеспокоенность относительно предполагаемых неблагоприятных последствий для коренных народов:

а) принятой в 2004 г. поправки к ст. 4 Федерального закона о гарантиях прав коренных малочисленных народов;

б) процесса консолидации входящих в Российскую Федерацию территорий за счет поглощения национальных автономных районов; и

с) эксплуатации земель, зон рыболовства и природных ресурсов, традиционно принадлежащих коренным народам, в результате предоставления лицензий частным компаниям на осуществление проектов в области развития, таких, как строительство нефтепроводов и гидроэлектростанций (ст. 27)».

Комитет рекомендует государству-участнику «представить в своем следующем периодическом докладе подробную информацию о воздействии этих мер на районы традиционного проживания, уклад жизни и виды экономической деятельности коренных народов в государстве-участнике, а также на использование ими прав, гарантированных в ст. 27 Пакта»¹⁶.

При этом Комитет по правам человека просит государство-участник опубликовать свой шестой периодический доклад и настоящие заключительные замечания, обеспечив их широкое распро-

¹⁵ См.: Док. ООН CERD/C/RUS/CO/19, п. 20.

¹⁶ См.: Док. ООН CCPR.C.RUS.CO.6, п. 29.

странение среди населения в целом и среди судебных, законодательных и административных органов. Соответствующие копии должны иметься в университетах, публичных библиотеках, библиотеке парламента, коллегиях адвокатов и в других соответствующих местах. Комитет просит также государство-участник обеспечить доступ к шестому периодическому докладу и настоящим заключительным замечаниям гражданского общества и действующих в государстве-участнике неправительственных организаций. Комитет рекомендует перевести доклад и заключительные замечания, помимо перевода на русский язык, на основные языки меньшинств, используемые в Российской Федерации¹⁷.

В июне 2011 г. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам по итогам рассмотрения пятого периодического доклада Российской Федерации позитивно отмечая принятие в феврале 2009 г. Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и соответствующего Плана действий на 2009–2011 гг., выражает обеспокоенность отсутствием конкретных результатов новой политики, Плана действий и Целевой программы.

Комитет также озабочен тем, что внесенные в федеральное законодательство изменения, регулирующие использование земель, лесов и водных объектов, в частности пересмотренный Земельный (2001 г.) и Лесной (2006 г.) кодексы и новый Водный кодекс, лишают коренные народы права на земли их предков, фауну и биологические и водные ресурсы, которые они используют в своей традиционной экономической деятельности вследствие предоставления лицензий частным компаниям на разработку проектов, включая добычу подземных ресурсов (п. 2 ст. 2).

В связи с этим Комитет по экономическим, социальным и культурным правам рекомендует государству-участнику:

а) включить в пересмотренный Земельный кодекс и новый пересмотренный проект закона о территориях традиционного природопользования положение о праве коренных народов на свои исконные земли, а в Земельный и Водный кодексы – положение о

¹⁷ См.: Док. ООН CCPR.C.RUS.CO.6, п. 30.

праве этих народов на беспрепятственный доступ к природным ресурсам, от которых коренные общины зависят с точки зрения своего существования;

b) испрашивать свободно выраженное информированное согласие коренных общин и уделять первоочередное внимание их особым потребностям до предоставления лицензий частным компаниям на ведение экономической деятельности на территориях, традиционно занимаемых или используемых этими общинами;

c) обеспечивать, чтобы лицензионные соглашения с частными субъектами предусматривали надлежащую компенсацию затрагиваемым общинам;

d) активизировать свои усилия по выполнению федеральной целевой программы экономического и социального развития коренных народов, а также распространить ее на все народы, которые идентифицируют себя в качестве коренных;

e) принять и обеспечить выполнение ко времени представления следующего периодического доклада нового пересмотренного проекта закона о территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации;

f) Комитет вновь настоятельно призывает государство-участник рассмотреть возможность ратификации Конвенции № 169 (1989) МОТ о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах¹⁸.

Принимая к сведению информацию о системе бесплатной медицинской помощи, предоставляемой всем коренным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока, которая включает обязательную ежегодную диспансеризацию в государственных и муниципальных медицинских учреждениях по программе государственных гарантий, Комитет в то же время обеспокоен сообщениями о пробелах в охвате населения системой амбулаторного лечения, которые обусловлены новой территориальной реорганизацией в государстве-участнике, примером чему может служить небольшая деревня Парени на Камчатке, где проживают местные коренные жители, которые, как сообщается, вот уже два года не имеют доступа к амбулаторному медицинскому обслуживанию (ст. 12).

¹⁸ См.: Док. ООН E/C.12/RUS/CO/5, п. 7.

Комитет рекомендует государству-участнику принять меры по обеспечению того, чтобы административная реорганизация его территории не оказывала негативного влияния на уровень медицинской помощи, предоставляемой коренным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока в соответствии с программой государственных гарантий, касающейся предоставления бесплатной медицинской помощи гражданам Российской Федерации¹⁹.

Комитет также озабочен отсутствием надлежащей защиты в правовой системе государства-участника права коренных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока на их исконные земли и традиционное пользование своими природными ресурсами. Он также обеспокоен отсутствием надлежащей защиты их прав интеллектуальной собственности и информации о правах интеллектуальной собственности (ст. 15).

Комитет рекомендует государству-участнику включить в новые разрабатываемые законопроекты ясные и четкие нормы для эффективной защиты права коренных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока на свои исконные земли, природные ресурсы и культурное наследие, включая защиту прав их интеллектуальной собственности на их работы, которые являются выражением их традиционной культуры и знаний²⁰.

В апреле 2013 г. Комитет по ликвидации расовой дискриминации в заключительных замечаниях по двадцатому-двадцать второму периодическим докладам Российской Федерации выделяет «права коренных народов» в отдельную группу вопросов, заслуживающих внимания Комитета и в очередной раз выражает обеспокоенность тем, что:

а) намеченные в этой концепции цели все еще реализуются медленно и что недавние изменения, внесенные в федеральные законы, регулирующие пользование земельными, лесными и водными ресурсами, такие как отмена п. 2 ст. 39 Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», пересмотр ст. 48 Закона «О животном мире» и внесение поправок в Земельный кодекс и Лесной кодекс, по имеющейся информации,

¹⁹ См.: Док. ООН E/C.12/RUS/CO/5 п. 28.

²⁰ См.: Док. ООН E/C.12/RUS/CO/5, п. 34.

ограничили права коренных народов на преимущественный, свободный и льготный доступ к земельным ресурсам, ресурсам живой природы и другим природным ресурсам из-за выдачи лицензий на пользование такими ресурсами частным компаниям;

б) с момента принятия в 2001 г. Федерального закона «О территориях традиционного природопользования (ТТП) коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», который предусматривает возможность образования охраняемых территорий федерального значения для обеспечения коренным народам свободного доступа к земельным ресурсам, к настоящему времени не было образовано ни одной такой территории;

с) проект новой редакции федерального закона о ТТП, о котором говорится в докладе государства-участника²¹, может ослабить статус охраняемых территорий, поскольку, согласно сообщением, этот проект больше не содержит упоминаний об исключительном праве коренных народов безвозмездно использовать эти территории, и, следовательно, он позволит третьим сторонам, включая добывающие предприятия, экспроприировать и использовать эти территории;

д) обязанность консультироваться с коренными народами через их свободно избранные представительные органы перед заключением любого соглашения об использовании их территорий в промышленных целях в соответствии с Законом 1999 г. о территориях в разных регионах выполняется в разной степени и часто игнорируется;

е) несмотря на информацию о том, что Министерство регионального развития утвердило методику исчисления размера убытков, причиненных частными компаниями в местах традиционного проживания коренных народов, выплата компенсации производится на добровольной основе (CERD/C/RUS/20-22, п. 286) и объединения коренных народов редко получают компенсацию за уничтожение их мест проживания и ресурсов частными компаниями, включая «Норильский никель», являющийся одним из крупнейших промышленных конгломератов в государстве-участнике;

²¹ Док. ООН CERD/C/RUS/20-22, п. 277.

f) согласно сообщениям, объединениям коренных народов затруднен доступ к экономической деятельности, выходящей за пределы их «традиционной деятельности»;

g) коренные народы по-прежнему недопредставлены в Государственной Думе и других государственных органах на федеральном и региональном уровнях (ст. 2 и 5).

Комитет рекомендует государству-участнику:

a) включить в свой следующий периодический доклад конкретную информацию о достигнутых результатах и последствиях осуществления концепции устойчивого развития коренных народов 2009 года в соответствии с предыдущей просьбой Комитета²²;

b) обеспечить, чтобы любые изменения законодательства расширяли, а не ограничивали права коренных народов в соответствии с положениями Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов;

c) принять все необходимые меры для утверждения и образования территорий традиционного природопользования в целях обеспечения охраны таких территорий от деятельности третьих сторон;

d) обеспечить практическое проведение эффективных и предметных консультаций с объединениями коренных народов через их свободно выбранные представительные органы по любым решениям, которые могут их затронуть, а также предоставление надлежащей компенсации общинам, которые пострадали от деятельности частных компаний, в соответствии с общей рекомендацией XXIII (1997 г.) Комитета о правах коренных народов;

e) обеспечить надлежащее представительство коренных народов на всех уровнях правительства и управления в соответствии с предыдущей рекомендацией Комитета (CERD/C/RUS/CO/19, п. 20);

f) выполнить другие рекомендации, вынесенные Специальным докладчиком по вопросу о положении в области прав человека и основных свобод коренных народов по итогам его поездки в Российскую Федерацию в октябре 2009 года (A/HRC/15/37/Add.5)²³.

²² Док. ООН CERD/C/RUS/CO/19, п. 15.

²³ См.: Док. ООН CERD/C/RUS/CO/20-22, п. 20.

В апреле 2015 года Комитет по правам человека в заключительных замечаниях по седьмому периодическому докладу Российской Федерации в очередной раз обращается к теме «права коренных народов»:

«24. Комитет по-прежнему обеспокоен (см. ССР/С/RUS/CO/6 и Согг.1, п. 28) принятием недостаточных мер по обеспечению уважения и защиты прав коренных народов, а также по обеспечению признания членов коренных общин в качестве таковых. Он с озабоченностью отмечает, что пока на основании Федерального закона 2001 г. “О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока” не было установлено ни одной «территории традиционного природопользования», что священные районы коренных народов в основном не защищены от утраты их священного значения, от загрязнения и разрушения в результате деятельности добывающих предприятий, реализации проектов в целях развития и смежных мероприятий, что консультации с коренными народами по вопросам, затрагивающим их общины, на практике не проводятся в достаточной степени и что доступ к эффективным средствам правовой защиты по-прежнему проблематичен (ст. 2 и 27).

Государству-участнику следует обеспечить всестороннее осуществление положений Федерального закона “О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока” и эффективную юридическую защиту прав коренных народов на их земли и природные ресурсы, принять меры по эффективной охране их священных мест и обеспечить проведение консультаций с теми коренными общинами, которые могут подвергнуться негативному воздействию проектов в области развития и деятельности добывающих предприятий, осуществляемых государством-участником, в целях получения их свободного, предварительного и осознанного согласия на все предлагаемые виды проектной деятельности. Ему также следует обеспечить для всех членов коренных общин доступ к эффективным средствам правовой защиты от любых нарушений их прав»²⁴.

²⁴ См.: Док. ООН ССР/С/RUS/CO/7, п. 24.

Проведенный анализ заключительных замечаний трех договорных органов обращает на себя внимание, что тема «права коренных народов» из сессии в сессию находится в поле зрения экспертов. За период с 1997 по 2015 гг. три комитета ООН (Комитет по экономическим, социальным и культурным правам и Комитет по ликвидации расовой дискриминации – три сессии, Комитет по правам человека – две сессии) выражают свою обеспокоенность положением с правами коренных народов в России и рекомендуют Российской Федерации принять безотлагательно эффективные меры правовой защиты коренных народов от эксплуатации их экономических прав со стороны нефтяных и газовых компаний, заручаться свободным, предварительным и информированным согласием общин коренных народов до предоставления лицензий частным компаниям на ведение экономической деятельности на территориях, традиционно используемых этими общинами, обеспечивать компенсацию за ущерб, принять и обеспечить выполнение пересмотренного проекта закона о территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

Практика показывает, что указанные рекомендации договорных органов ООН не только не выполняются Правительством Российской Федерации, но даже информация об этих рекомендациях никуда не рассылается и широко не распространяется. К примеру, ни один из этих документов не был официально направлен в Федеральное Собрание Российской Федерации даже в плане информации для учета в работе, хотя ряд рекомендаций прямо говорит о такой необходимости. Причина – отсутствие в Российской Федерации контрольного органа, который бы отслеживал выполнение рекомендаций договорных органов ООН.

Учитывая, что данные рекомендации принимаются в рамках процедур контроля за исполнением положений международных договоров, участником которых является Российская Федерация, их выполнению надлежит уделить самое пристальное внимание.

Наряду с заключительными замечаниями, принимаемыми договорными органами по результатам рассмотрения периодических докладов государств-участников международных соглашений, существенное влияние на национальное законодательство оказывают также общие рекомендации (например, общая рекомендация XXIII

о правах коренных народов, принятая Комитетом по ликвидации расовой дискриминации в 1997 году) и замечания общего порядка, принимаемые договорными органами²⁵ по вопросам, которые являются характерными для многих государств, на основе опыта рассмотрения докладов стран-участниц международных договоров. Замечания общего порядка, изложенные в форме толкования содержания той или иной статьи Конвенции позволяют лучше понять суть и смысл применения положений международного договора. Применительно к коренным народам весьма полезно знать, например, толкование Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам права на достаточное жилище (замечания общего порядка № 4), права на достаточное питание (замечания общего порядка № 12), права на образование (замечания общего порядка № 13), права на наивысший достижимый уровень здоровья (замечания общего порядка № 14) и другие.

Завершая обзор международных соглашений по правам человека, следует обратить внимание, что Комитет по правам ребенка на своей сессии 30 января 2009 года принял замечания общего порядка, касающихся детей и молодежи коренных народов.²⁶ Комитет считает, что следует принять специальные меры в рамках законодательства и политики для защиты детей из числа коренных народов на основе консультаций с заинтересованными общинами²⁷ и при участии детей в этом процессе консультаций, как это предусмотрено статьей 12 Конвенции. Комитет считает, что властям или другим структурам государств-участников следует активно проводить консультации с надлежащим учетом культурных особенностей, установлением гарантий информирования всех сторон и обеспечением интерактивной связи и диалога. Это многостраничный документ, состоящий из 81 пункта с конкретными замечаниями и рекомендациями по толкованию всех статей Конвенции о правах ребенка применительно к детям и молодежи коренных народов.

Выводы и рекомендации:

Отсутствие на национальном уровне механизма контроля за выполнением рекомендаций договорных органов ООН по правам

²⁵ См.: Док. ООН HRI/GEN/1/Rev.7

²⁶ См.: Док. ООН CRC/C/GC/11.

²⁷ См.: Конвенция МОТ № 169, ст. 2, 6, 27.

человека, принимаемых комитетами по итогам рассмотрения периодических отчетов Российской Федерации о соблюдении положений международных договоров по правам человека приводит к ситуации, когда проблемы, на необходимость урегулирования которых обращают внимание договорные органы, не решаются десятилетиями (к примеру, реализация Федерального закона «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»), что не способствует формированию позитивного имиджа Российской Федерации на международной арене и дает очередной повод для обвинения России в несоблюдении международных договоров по правам человека.

В связи с пятидесятилетием принятия договоров по правам человека (Пакт о гражданских и политических правах, Пакт об экономических, социальных и культурных правах) представляется целесообразным данный вопрос рассмотреть на заседании Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека.

РАССМОТРЕНИЕ ИНДИВИДУАЛЬНЫХ ОБРАЩЕНИЙ КОМИТЕТОМ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Виктория Викторовна Филатова

*Кандидат юридических наук, доцент кафедры международного права
юридического факультета имени М.М. Сперанского
ИПпНБ РАНХиГС при Президенте РФ
victoria-vf@mail.ru*

На Экспертном заседании высокого уровня Совета по правам человека в честь празднования 50-й годовщины Международных пактов о правах человека было сказано: «Полвека назад Генеральная Ассамблея единогласно приняла два великих пакта, которые придали силу закона принципам, изложенным во Всеобщей декларации прав человека... 50-я годовщина принятия Пактов должна стать поводом для того, чтобы вновь заявить о нашей приверженности Международному биллю о правах – великой триаде принципов и обязательств, которая формируется двумя Пактами и Всеобщей декларацией. Эти прекрасные тексты являются краеугольным камнем эффективного управления. В них заключена надежда и мир нашей планеты»¹.

Действительно, еще в начале XX в., права человека регулировались фактически исключительно внутригосударственным правом. Законодательство каждой страны закрепляло правовое положение личности, считая это своей внутренней компетенцией². Ситуация стала меняться после принятия Всеобщей декларации прав человека 1948 г., Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г., Международного пакта об экономических,

¹ Сайт Организации Объединенных Наций. Экспертное заседание высокого уровня Совета по правам человека в честь празднования 50-й годовщины Международных пактов о правах человека. URL: <http://www.ohchr.org/RU/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=17111&LangID=R#sthash.xwA7gOjj.dpuf> (дата обращения: 23.04.2016 г.).

² Карташкин В.А. Соотношение принципов уважения прав человека и государственного суверенитета. URL: <http://www.intlaw-rudn.com/research/publications/humanrights/sootnoshenie-principov-uvazheniya-prav-cheloveka-i-gosudarstvennogo-suvereniteta> (дата обращения: 10.04.2016 г.).

социальных и культурных правах 1966 г. (далее Международные пакты) и других международных соглашений в сфере защиты прав человека. Международные пакты создали международные контрольные механизмы за соблюдением государствами взятых на себя обязательств.

К таким контрольным механизмам мы можем отнести конвенционные или договорные органы, одной из главных задач которых является оказание содействия и помощи государствам в выполнении ими международных обязательств путем принятия соответствующих решений и рекомендаций³.

Необходимо отметить, что такие органы не являются собственно органами ООН. Они создаются на основе многосторонних международных договоров (конвенций) – отсюда и происходит их название – договорные или конвенционные, которое используется, в настоящее время как общепринятый термин. Тем не менее функционирование данных органов тесно связано с системой ООН.

В 1977 г. начал работу один из старейших конвенционных органов – Комитет по правам человека, сформированный согласно Международному пакту о гражданских и политических правах 1966 г.⁴, одной из важнейших функций которого является рассмотрение индивидуальных жалоб по поводу нарушения государствами закрепленных в Международном пакте о гражданских и политических правах норм. Право рассматривать индивидуальные жалобы Комитет по правам человека получил при вступлении в силу Факультативного протокола к Международному пакту о гражданских и политических правах (далее Факультативный протокол) в 1976 г.⁵

В настоящее время Комитет по правам человека работает достаточно интенсивно, получая более 2000 сообщений в год.

³ См.: Абашидзе А.Х., Конева А.Е. Договорные органы по правам человека: учебное пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М.: РУДН, 2015. 437 с.

⁴ Международный пакт о гражданских и политических правах от 12 декабря 1966 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. № 12.1994.

⁵ Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. // Бюллетень международных договоров. 1993. № 1. С. 3–6.

СССР присоединился к Факультативному протоколу в 1991 г.⁶ В 2000 г. Комитет по правам человека высказал свои соображения по делу «Дмитрий Гридин против России»⁷, обнаружив нарушения ст. 9 и ст. 14 Международного пакта. Это один из первых случаев, когда по поводу действий России было проведено международное разбирательство.

Для того, чтобы индивидуальная жалоба была рассмотрена Комитетом по правам человека, необходимо выполнение ряда условий:

1. Исчерпание всех имеющихся внутренних средств правовой защиты. В отличие от других международных процедур, Комитет по правам человека, не обязан принимать жалобы в какой-либо конкретный срок по исчерпанию внутренних средств правовой защиты. Согласно правилам процедуры Комитета⁸, сообщение может быть признано неприемлемым, если оно подано по истечении 5 лет со дня исчерпания внутренних средств правовой защиты, если не будут приведены причины, объясняющие просрочку;

2. На момент нарушения государство должно быть участником Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г. и Факультативного протокола к нему;

3. Должна быть четко указана жертва нарушения, чьи права, нарушены в результате конкретных действий или упущения государства. Причем исправление ситуации государством с помощью внутренних средств правовой защиты не влечет автоматически признание сообщения неприемлемым. Такая позиция была высказана Комитетом по правам человека при рассмотрении Сообщения № 2041/2011 «Сергей Дорофеев против Российской Федерации». В соображениях, принятых Комитетом по данному сообщению в

⁶ Постановление ВС СССР от 05.07.1991 № 2304-1 «О присоединении СССР к Факультативному протоколу к Международному пакту о гражданских и политических правах»// Ведомости ВС СССР. 17 июля 1991 г. № 29. Ст. 842.

⁷ Сообщение № 770/1997, Гридин против Российской Федерации (20 июля 2000 года, шестьдесят девятая сессия). URL: <http://www1.umn.edu/humanrts/russian/hrcommittee/Rview770sess69.html> (дата обращения: 10.04.2016 г.).

⁸ Сайт Организации Объединенных Наций. Правила процедуры Комитета по правам человека (Правило 96с). URL: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f3%2fREV.10&Lang=ru (дата обращения: 10.04.2016 г.).

2014 г. (111 сессия), указано, что «возобновление дела не препятствует Комитету рассмотреть вопрос о том, было ли предоставлено автору эффективное средство правовой защиты»⁹. Комитет отметил, что несмотря на возобновление кассационного производства, оно произошло более чем через четыре года после того, как имело место нарушение, поэтому автор обосновал свою позицию как жертва нарушения его прав по ст. 14, рассматриваемой в соответствии с п. 3 ст. 2 Международного пакта о гражданских и политических правах;

4. Не подлежат рассмотрению анонимные жалобы;

5. Сообщение будет признано приемлемым только в том случае, если нарушены права, закрепленные в Международном пакте о гражданских и политических правах;

6. Комитет по правам человека не будет рассматривать сообщение, уже рассмотренное в соответствии с другой процедурой международного разбирательства, например, Европейским Судом по правам человека. Речь должна идти о тех же сторонах, тех же юридических основаниях и тех же фактических обстоятельствах¹⁰.

После признания сообщения приемлемым о поступившей жалобе уведомляется государство, которое, предположительно, нарушает какое-либо из положений Международного пакта о гражданских и политических правах.

В ходе процесса разбирательства и частные лица, авторы жалоб, и государства, имеют возможность высказывать замечания относительно позиции другой стороны. Но такие замечания должны быть подтверждены документально. Непредставление документов приводит к тому, что, либо лицо, либо государство-участник могут оказаться в невыгодном положении. В качестве примера можно привести Сообщение № 617/1995 «Э. Финн против Ямайки»¹¹, рассмотренное Комитетом по правам человека 31 июля 1998 г. на

⁹ Сообщение № 2041/2011 «Сергей Сергеевич Дорофеев против Российской Федерации», соображения, принятые Комитетом на 111-й сессии (7–25 июля 2014 г.) // Российское правосудие. 2015, № 3(107). С.42

¹⁰ См.: Даниленко Г.М. Международная защита прав человека. М., 2000. С. 139.

¹¹ Сообщение № 617/1995 «Э. Финн против Ямайки» // Доклад Комитета по правам человека. Том II. Ассамблея. Официальные отчеты. Пятьдесят третья сессия. Дополнение № 40 (A/53/40). ООН. Нью-Йорк, 1998. С. 88.

шестьдесят третьей сессии. Автор сообщения утверждал, что является жертвой жестокого, унижающего достоинство обращения и наказания.

При рассмотрении данного сообщения Комитет указал, что, если государство не предоставило доказательств проведенного расследования, то внимание будет уделено утверждениям автора сообщения. Следовательно, Комитет пришел к выводу, что предоставленные ему факты свидетельствуют о нарушении ст. 7, п. 1 ст. 10, п. 3 ст. 9 и п. 3(с) ст. 14 Международного пакта.

Соображения Комитета по правам человека относительно сообщений, рассмотренных по существу, сообщаются государству-участнику и заявителю. Несмотря на то, что такие соображения, вынесенные по индивидуальным сообщениям, не имеют обязательной юридической силы, государства, признавшие компетенцию Комитета принимать сообщения отдельных лиц, должны добросовестно выполнять его рекомендации.

Однако нередко государства игнорируют соображения Комитета по правам человека. Так, в Докладе Комитета о ходе последующей деятельности в связи с индивидуальными сообщениями, полученными и обработанными в период с июня 2014 г. по январь 2015 года¹², содержится информация о принятых государствами мерах по исправлению нарушений Международного пакта о гражданских и политических правах. Например, в деле «Хорошенко против Российской Федерации» (дата принятия соображений 29 марта 2011 г., Комитетом были выявлены нарушения статьи 6, рассматриваемой в совокупности со ст. 14; ст. 7, п. 1–4 ст. 9, п. 1 и 3 а), b), d) и g) ст. 14 Пакта.

Государством не было принято никаких мер для предоставления жертве эффективного средства правовой защиты. В 2014 году Российской Федерации было направлено напоминание о необходимости представить замечания по устранению нарушений Международного пакта. В настоящее время диалог по вопросу о последующей деятельности по данному соображению продолжается.

¹² Сайт Организации Объединенных Наций. Доклад о ходе последующей деятельности в связи с индивидуальными сообщениями, полученными и обработанными в период с июня 2014 года по январь 2015 года. URL: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR/C/113/3&Lang=run (дата обращения: 10.04.2016 г.).

Тем не менее, несмотря на трудности с выполнением рекомендаций договорных органов, государства, как правило, не отказываются от диалога с ними, даже если выражают несогласие с их решениями по индивидуальным сообщениям¹³.

В работе Комитета по правам человека, как и во всей системе договорных органов, безусловно, существует много проблем, которые связаны, как с дублированием прав, предусмотренных различными международными договорами, так и с тем, что подходы различных договорных органов по защите одних и тех же категорий прав, различны. Договорные органы часто выносят заключения и рекомендации, противоречащие друг другу.

Также проблемой является длительность рассмотрения индивидуальных жалоб, сроки их рассмотрения нередко составляют несколько лет. К этому приводит рост числа международных договоров в сфере защиты прав человека и увеличение числа их ратификаций.

Государства предпринимают усилия для реформирования системы договорных органов. Высказываются различные точки зрения относительно реформы. Можно отметить идею создания единого органа, который бы занялся мониторингом всех многосторонних международных договоров, предусматривающих такой мониторинг. Данный орган должен работать на постоянной основе, а не от сессии к сессии, что сократит сроки рассмотрения жалоб и сделает его доступным для жертв нарушений прав человека. В структуре такого органа могут быть созданы палаты «по последующим мерам» или осуществлению принятых рекомендаций. По мнению В.А. Карташкина, также «следует рассмотреть возможность создания не одного, а двух-трех комитетов, распределив между ними полномочия действующего в настоящее время конвенционного механизма»¹⁴. Кроме того, высказывается идея о создании отдельных палат по числу договоров, что исключит дублирование в работе договорных органов, улучшит доступ государств-участников к деятельности различных палат.

¹³ См.: Автономов А.С. Рассмотрение индивидуальных сообщений договорными органами в системе Организации Объединенных Наций // Международное правосудие. 2013. № 3(7). С. 93.

¹⁴ Карташкин В.А. Организация Объединенных Наций и международная защита прав человека в XXI веке. М., 2015. С.106.

Также предлагалось создать единый орган по рассмотрению индивидуальных обращений, как первый шаг к более масштабной реформе¹⁵.

Однако, эти идеи, в силу значительности предлагаемых ими изменений, пока не нашли поддержки среди государств и самих договорных органов.

Как указано в Докладе председателей договорных органов по правам человека в ходе двадцать седьмого совещания, состоявшегося в Сан-Хосе 22–26 июня 2015 года, «следует принять во внимание все возможные варианты реформирования системы договорных органов, в том числе прибегая к анализу прежних идей, не получивших воплощения, в целях их адаптации к новому контексту»¹⁶. Повышению эффективности договорных органов должно способствовать правовое просвещение, информирование об их деятельности и полномочиях.

¹⁵ См.: Автономов А.С. Рассмотрение индивидуальных сообщений договорными органами в системе Организации Объединенных Наций//Международное правосудие. 2013. № 3(7). С.94.

¹⁶ Сайт Организации Объединенных Наций. Осуществление документов по правам человека. Записка Генерального секретаря. Доклад председателей договорных органов по правам человека о работе их двадцать седьмого совещания. URL: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=A/70/302&Lang=ru (дата обращения 10.04.2016 г.).

ИНКЛЮЗИВНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ ПО МЕЖДУНАРОДНОМУ ПРАВУ

Руслан Мадаминджанович Хакимов

*Кандидат юридических наук, доцент кафедры общеправовых дисциплин
Московского государственного гуманитарно-экономического университета
rmkhakimov.ru@gmail.com*

Концепция инклюзивного образования все прочнее входит в образовательное пространство многих стран мира, и Российская Федерация не является исключением. Однако подходы к инклюзивному образованию, а особенно к практическим механизмам его реализации и имплементации в систему образования представляются очень разными. В этой связи исследование вопросов развития концепции инклюзивного образования в рамках универсального механизма защиты прав человека представляется очень важным для выработки подходов к совершенствованию внутригосударственного законодательства России.

Данная публикации будет посвящена обзору основных международно-правовых документов системы Организации Объединенных Наций (далее ООН), в которых прослеживалась эволюция подходов к инклюзивному образованию.

Анализ документов позволил условно выделить три этапа в развитии подходов к образованию для инвалидов, и собственно 3 группы документов которые регулировали эти подходы. Первая группа это документы, основывающиеся на базовом подходе – запрет на дискриминацию. Документы второй группы отталкиваются от идеи закрепления права инвалидов на образования, третья группа документов уже говорит про инклюзивное образование. Рассмотрим подробнее эти документы.

Базовыми документами, на основе которых строится вся существующая международная универсальная система защиты прав человека (инклюзивное образование можно рассматривать как эффективный механизм реализации права инвалидов на образование, принятый международным сообществом как ориентир для развития

в этом направлении) принято считать Устав ООН¹ и Всеобщую декларацию прав человека². В этих первых послевоенных документах ООН был заложен ключевой принцип, на основе которого страны решили выстраивать глобальную систему защиты прав человека – запрет на дискриминацию. В том или ином виде он в дальнейшем нашел свое закрепление и развитие в Международном пакте о гражданских и политических правах³, Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах⁴, Декларации прав ребенка⁵, Конвенции о правах ребенка⁶, Конвенции о правах инвалидов⁷ и множестве других международных документах. Подробнее об этом принципе автор писал в своих предыдущих научных публикациях⁸.

Для целей данного исследования, наибольший интерес представляют международные документы второй и третьей группы.

В принятой 20 ноября 1959 г. Декларации прав ребенка, был закреплен 5-ый принцип, в соответствии с которым ребенку, который является неполноценным в физическом, психическом или социальном отношении, должны обеспечиваться специальные режим, образование и забота, необходимые ввиду его особого состояния. 7 принцип Декларации устанавливает, что ребенок имеет право на получение образования, которое должно быть бесплатным и обяза-

¹ Устав Организации Объединенных Наций. 26 июня 1945 года. Конференция Организации Объединенных Наций. URL: <http://www.un.org/ru/documents/charter/chapter1.shtml> (дата обращения: 23 апреля 2016 г.).

² Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г. // Международное публичное право: сборник документов. Т. 1. М.: БЕК, 1996. С. 460–464.

³ Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. N 12.

⁴ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994 г. № 12.

⁵ Декларация прав ребенка от 20 ноября 1959 г. // Международная защита прав и свобод человека: сборник документов. М.: Юридическая литература, 1990. С. 385–388.

⁶ Конвенция о правах ребенка от 20 ноября 1989 г. // Сборник международных договоров СССР, выпуск XLVI. 1993.

⁷ Конвенция о правах инвалидов от 13 декабря 2006 г. // Бюллетень международных договоров. 2013. № 7. С. 45–67.

⁸ Хакимов Р.М., Развитие международно-правовых механизмов защиты прав инвалидов // Человек. Общество. Инклюзия. М., 2014. № 4(20). С. 75–84.

тельным, по крайней мере на начальных стадиях. Ему должно даваться образование, которое способствовало бы его общему культурному развитию и благодаря которому он мог бы, на основе равенства возможностей, развить свои способности и личное суждение, а также сознание моральной и социальной ответственности и стать полезным членом общества⁹. Фактически, рассматриваемая Декларация, послужила отправной точкой, с которой начали разрабатываться меры как «мягкого» так и «жесткого» международного права, направленные на защиту прав инвалидов на образование.

Конвенция о борьбе с дискриминацией в области образования (ЮНЭСКО) принятая 14 декабря 1960 года Генеральной конференцией ООН по вопросам образования, науки и культуры, заложила требования для ликвидации и предупреждения дискриминации, а именно в ней было закреплено, что государства обязуются: отменить все законодательные постановления и административные распоряжения и прекратить административную практику дискриминационного характера в области образования; принять, если нужно, в законодательном порядке меры, необходимые для того, чтобы устранить всякую дискриминацию при приеме учащихся в учебные заведения¹⁰.

11 декабря 1969 года, на Генеральной Ассамблеи (далее ГА) ООН была принята Декларация социального прогресса и развития, которая в ст. 19 определяет, что достижение целей социального прогресса и развития в равной мере требует принятия надлежащих мер по восстановлению трудоспособности лиц с умственными или физическими недостатками, особенно детей и молодежи, с тем, чтобы помочь им в возможно полной мере стать полезными членами общества; такие меры должны включать предоставление лечения и технических приспособлений, возможностей образования, профессиональной и социальной ориентации, обучения и льгот при трудо-

⁹ Декларация прав ребенка от 20 ноября 1959 г. // Международная защита прав и свобод человека: сборник документов. М.: Юридическая литература, 1990. С. 385–388.

¹⁰ Конвенция о борьбе с дискриминацией в области образования от 14 декабря 1960 г. // Свод нормативных актов ЮНЕСКО. М.: Международные отношения, 1991. С. 49–54.

устройстве, а также предоставление других видов необходимой помощи, создание социальных условий, в которых нетрудоспособные лица не подвергались бы дискриминации из-за своих недостатков¹¹.

Первым международным документом, который непосредственно был посвящен вопросам защиты прав отдельной группы лиц с инвалидностью, можно признать Декларацию о правах умственно отсталых лиц, принятую резолюцией ГА ООН от 20 декабря 1971 г.¹² В ней международное сообщество призывает страны принять меры на национальном и международном уровне, с тем, чтобы положения Декларации послужили основой и руководством для защиты прав рассматриваемой категории людей. В частности, устанавливаются базовые подходы, закрепляющие, что умственно отсталое лицо имеет те же права, что и другие люди, в том числе и на образование.

В развитие Декларации о правах умственно отсталых лиц, 9 декабря 1975 г. ГА ООН была принята Декларация о правах инвалидов. Важность этого документа заключается в том, что международное сообщество впервые, в отдельном правовом документе, выделило права инвалидов в самостоятельную группу и приступило к формированию базовых правовых принципов и понятий, которые могли бы служить основой для защиты прав и свобод этой группы лиц. Декларация о правах инвалидов провозглашает, что инвалиды имеют право на образование, ремесленную профессиональную подготовку и восстановление трудоспособности (ст. 6)¹³.

Всемирная программа действий в отношении инвалидов (далее Программа), принятая ГА ООН 3 декабря 1982 г. в ст. 22 устанавливает, что обучение инвалидов должно происходить, по возможности, в обычной школьной системе¹⁴. Ст. 120 указывает на то,

¹¹ Декларация социального прогресса и развития. 11 декабря 1969 г. Резолюция 2542 (XXIV) Генеральной Ассамблеи ООН. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/socdev.shtml (дата обращения: 23 апреля 2016 г.).

¹² Декларация о правах умственно отсталых лиц. 20 декабря 1971 г. Резолюция 2856 (XXVI) Генеральной Ассамблеи ООН. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/retarded.shtml (дата обращения: 23 апреля 2016 г.).

¹³ Декларация о правах инвалидов. 09 декабря 1975 г. Резолюция 3447 (XXX) Генеральной Ассамблеи ООН. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/disabled.shtml (дата обращения: 23 апреля 2016 г.).

¹⁴ Всемирная программы действий в отношении инвалидов от 3 декабря 1982 г. // Нью-Йорк: Организация Объединенных Наций, 1983. С. 1–61.

что государства-члены должны проводить политику, которая признает право инвалидов иметь такие же возможности для получения образования, что и у других лиц. Образование инвалидов должно по возможности проходить в рамках общей школьной системы. Ответственность за их обучение должна возлагаться на органы образования, и законы, касающиеся обязательного образования, должны распространяться на детей со всеми видами инвалидности, в том числе с самыми тяжелыми формами инвалидности.

Ст. 122 Программы устанавливает важные принципы, которые указывают на то, что при разработке системы образования для детей и взрослых, являющихся инвалидами, необходимо учитывать основные критерии. Эта система должна быть:

а) индивидуализирована, – то есть основана на предполагаемых и согласованных потребностях каждого учащегося и направлена на достижение четко определенных целей обучения и краткосрочных задач, которые регулярно вновь рассматриваются и при необходимости пересматриваются;

б) доступна для местного населения, – то есть должна находиться на небольшом расстоянии от дома или места жительства учащегося, за исключением особых случаев, когда потребности учащегося невозможно обеспечить в таких заведениях;

с) всеобъемлющей, – то есть должна обслуживать всех лиц с особыми потребностями независимо от возраста и степени инвалидности, чтобы ни один ребенок школьного возраста не был лишен возможностей для получения образования вследствие его степени инвалидности или получал образование значительно хуже того, которое получают другие учащиеся;

д) предлагать ряд возможностей в соответствии с кругом особых потребностей данной группы населения.

Ст. 124 предусматривает, что если по какой-либо причине возможности общей школьной системы недостаточны для некоторых детей-инвалидов, эти дети должны учиться в течение надлежащего периода времени в специальных заведениях. Качество этого специального школьного обучения должно быть равно качеству

обучения в общей школьной системе, и эти две системы образования должны быть тесно взаимосвязаны¹⁵.

Конвенция о правах ребенка, принятая ГА ООН 20 ноября 1989 года, в ст. 23 предусматривает, что в признании особых нужд неполноценного ребенка помощь предоставляется, по возможности, бесплатно с учетом финансовых ресурсов родителей или других лиц, обеспечивающих заботу о ребенке, и имеет целью обеспечение неполноценному ребенку эффективного доступа к услугам в области образования, профессиональной подготовки, медицинского обслуживания, восстановления здоровья, подготовки к трудовой деятельности и доступа к средствам отдыха таким образом, который приводит к наиболее полному, по возможности, вовлечению ребенка в социальную жизнь и достижению развития его личности, включая культурное и духовное развитие ребенка¹⁶.

20 декабря 1993 г. ГА ООН приняла Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов (далее Стандартные правила). Цель разработки Стандартных правил заключается в обеспечении такого положения, при котором девочки, мальчики, мужчины и женщины, являющиеся инвалидами, как члены общества имели бы те же права и обязанности, что и другие лица¹⁷.

Правило 6 рассматривает положения связанные с образованием лиц с инвалидностью, в частности:

Государствам следует признавать принцип равных возможностей в области начального, среднего и высшего образования для детей, молодежи и взрослых, имеющих инвалидность, в интегрированных структурах. Им следует обеспечивать, чтобы образование инвалидов являлось неотъемлемой частью системы общего образования.

¹⁵ Всемирная программы действий в отношении инвалидов от 3 декабря 1982 г.// Нью-Йорк: Организация Объединенных Наций, 1983. С. 1–61.

¹⁶ Конвенция о правах ребенка от 20 ноября 1989 г. // Сборник международных договоров СССР, выпуск XLVI, 1993.

¹⁷ Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов. 20 декабря 1993 г. Резолюция 48/96 Генеральной Ассамблеи ООН. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/disabled.shtml (дата обращения: 23 апреля 2016 г.).

1. Ответственность за образование инвалидов в интегрированных структурах следует возложить на органы общего образования. Следует обеспечить, чтобы вопросы, связанные с образованием инвалидов, являлись составной частью национального планирования в области образования, разработки учебных программ и организации учебного процесса.

2. Обучение в обычных школах предполагает обеспечение услуг переводчиков и других надлежащих вспомогательных услуг. Следует обеспечить адекватный доступ и вспомогательные услуги, призванные удовлетворять нужды лиц с различными формами инвалидности.

3. К процессу образования на всех уровнях следует привлекать родительские группы и организации инвалидов.

4. В тех государствах, где образование является обязательным, его следует обеспечивать для детей обоего пола с различными формами и степенями инвалидности, включая самые тяжелые формы.

5. Особое внимание следует уделять следующим лицам:

- a) детям самого юного возраста, являющимся инвалидами;
- b) детям-инвалидам дошкольного возраста;
- c) взрослым-инвалидам, особенно женщинам.

6. Для обеспечения инвалидам возможностей в области образования в обычной школе государствам следует:

- a) иметь четко сформулированную политику, понимаемую и принимаемую на уровне школ и в более широких рамках общины;
- b) обеспечить гибкость учебных программ, возможность вносить в них добавление и изменение;
- c) предоставлять высококачественные учебные материалы, обеспечить на постоянной основе подготовку преподавателей и оказание им поддержки.

7. Совместное обучение и общинные программы следует рассматривать как дополняющие элементы экономически эффективной системы обучения и профессиональной подготовки инвалидов. В рамках национальных программ, в основе которых лежат программы общин, следует поощрять общины использовать и развивать их ресурсы в целях обеспечения образования для инвалидов на месте.

8. В случаях, когда система общего школьного образования все еще не удовлетворяет адекватным образом потребностям всех инвалидов, можно предусмотреть специальное обучение. Оно должно быть направлено на подготовку учащихся к обучению в системе общего школьного образования. Качество такого обучения должно отвечать тем же стандартам и целям, что и обучение в системе общего образования, и должно быть тесно с ним связано. Для учащихся-инвалидов следует, как минимум выделять ту же долю ресурсов на образование, что и для учащихся, не являющихся инвалидами. Государствам следует стремиться к постепенной интеграции специальных учебных заведений в систему общего образования.

9. Ввиду особых коммуникативных потребностей глухих и слепоглухонемых, возможно, целесообразнее организовывать их обучение в специальных школах или специальных классах для таких лиц или в специальных группах в обычных школах. В частности, на первоначальном этапе особое внимание необходимо уделять отвечающему культурным особенностям обучению, которое приведет к эффективному овладению навыками¹⁸.

Рассмотренные положения Стандартных правил хоть и не являются элементами жесткого права, однако они, на тот момент, помогли сформулировать ключевые направления, которые в дальнейшем нашли свое отражение в некоторых ключевых позициях конвенций ООН.

Саламанская декларация и рамки действий по образованию лиц с особыми потребностями (ЮНЭСКО), принятая Всемирной конференцией по образованию для лиц с особыми потребностями: доступ и качество (Саламанка, Испания 7-10 июня 1994 г) впервые на таком уровне ввела в оборот термин инклюзивное образование¹⁹. Она фактически заложила новый вектор и принципы образования

¹⁸ Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов. 20 декабря 1993 г. Резолюция 48/96 Генеральной Ассамблеи ООН. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/disabled.shtml (дата обращения: 23 апреля 2016 г.).

¹⁹ Саламанская декларация и рамки действий по образованию лиц с особыми потребностями. 7-10 июня 1994 г. Всемирная конференция по образованию лиц с особыми потребностями: доступ и качество. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/pdf/salamanka.pdf (дата обращения: 23 апреля 2016 г.).

для инвалидов и послужила отправной точкой для развития документов 3 вида.

В ст. 3 Декларация провозгласила важный призыв к странам в области развития инклюзивного образования, а именно: принять в форме закона или политической декларации принцип инклюзивного образования, заключающийся в том, что все дети поступают в обычные школы, если только не имеется серьезных причин, заставляющих поступать иначе. В рамках действий вводится термин «специальные образовательные потребности», который относится ко всем детям и молодым людям, потребности которых зависят от различных видов физической или умственной недостаточности или трудностей, связанных с обучением. Также важной составляющей документа является раскрытие основного принципа инклюзивной школы, который заключается в том, что все дети должны обучаться совместно во всех случаях, когда это является возможным, несмотря ни на какие трудности или различия, существующие между ними. Инклюзивные школы должны признавать и учитывать различные потребности своих учащихся путем приведения в соответствие различных видов и темпов обучения, а также обеспечения качественного образования для всех путем разработки надлежащих учебных планов, принятия организационных мер, разработки стратегии преподавания, использования ресурсов и партнерских связей с их общинами. Образование для всех – объединяющий лозунг для развития в странах инклюзивного образования.

Развивая положения Саламанской декларации, Конвенция о правах инвалидов²⁰ (далее Конвенция) принятая ГА ООН 13 декабря 2006 г. и вступившая в силу 3 мая 2008 года, характеризуется развитием и внедрением в международную практику специального документа, имеющего своей целью поощрение, защиту и обеспечение полного и равного осуществления всеми инвалидами всех прав человека и основных свобод, а также в поощрении уважения присущего им достоинства.

Статья 24 Конвенции, регулируя вопросы образования инвалидов, в частности устанавливает:

²⁰ Конвенция о правах инвалидов от 13 декабря 1959 г. // Собрание законодательства РФ. 11 февраля 2013 г. № 6. Ст. 468.

1. Государства-участники признают право инвалидов на образование. В целях реализации этого права без дискриминации и на основе равенства возможностей государства-участники обеспечивают инклюзивное образование на всех уровнях и обучение в течение всей жизни, стремясь при этом:

а) к полному развитию человеческого потенциала, а также чувства достоинства и самоуважения и к усилению уважения прав человека, основных свобод и человеческого многообразия;

б) к развитию личности, талантов и творчества инвалидов, а также их умственных и физических способностей в самом полном объеме;

с) к наделению инвалидов возможностью эффективно участвовать в жизни свободного общества.

2. При реализации этого права государства-участники обеспечивают, чтобы:

а) инвалиды не исключались по причине инвалидности из системы общего образования, а дети-инвалиды – из системы бесплатного и обязательного начального образования или среднего образования;

б) инвалиды имели наравне с другими доступ к инклюзивному, качественному и бесплатному начальному образованию и среднему образованию в местах своего проживания;

с) обеспечивалось разумное приспособление, учитывающее индивидуальные потребности;

д) инвалиды получали внутри системы общего образования требуемую поддержку для облегчения их эффективного обучения;

е) в обстановке, максимально способствующей освоению знаний и социальному развитию, сообразно с целью полной охваченности принимались эффективные меры по организации индивидуализированной поддержки.

3. Государства-участники наделяют инвалидов возможностью осваивать жизненные и социализационные навыки, чтобы облегчить их полное и равное участие в процессе образования и в качестве членов местного сообщества. Государства-участники принимают в этом направлении надлежащие меры, в том числе:

а) содействуют освоению азбуки Брайля, альтернативных шрифтов, усиливающих и альтернативных методов, способов и форматов общения, а также навыков ориентации и мобильности и

способствуют поддержке со стороны сверстников и наставничеству;

б) содействуют освоению жестового языка и поощрению языковой самобытности глухих;

с) обеспечивают, чтобы обучение лиц, в частности детей, которые являются слепыми, глухими или слепоглухими, осуществлялось с помощью наиболее подходящих для индивида языков и методов и способов общения и в обстановке, которая максимальным образом способствует освоению знаний и социальному развитию.

4. Чтобы содействовать обеспечению реализации этого права, государства-участники принимают надлежащие меры для привлечения на работу учителей, в том числе учителей-инвалидов, владеющих жестовым языком и/или азбукой Брайля, и для обучения специалистов и персонала, работающих на всех уровнях системы образования. Такое обучение охватывает просвещение в вопросах инвалидности и использование подходящих усиливающих и альтернативных методов, способов и форматов общения, учебных методик и материалов для оказания поддержки инвалидам.

5. Государства-участники обеспечивают, чтобы инвалиды могли иметь доступ к общему высшему образованию, профессиональному обучению, образованию для взрослых и обучению в течение всей жизни без дискриминации и наравне с другими. С этой целью государства-участники обеспечивают, чтобы для инвалидов обеспечивалось разумное приспособление.

Следует отметить, что положения Конвенции имеют важное значения не только для развития концепции инклюзивного образования в рамках международного правового поля, но и оказывают непосредственное влияние на законодательство стран – участниц Конвенции.

Согласно Федеральному закону Российской Федерации от 3 мая 2012 г. № 46-ФЗ «О ратификации Конвенции о правах инвалидов»²¹ Россия ратифицировала Конвенцию о правах инвалидов и приняла на себя обязательства по включению всех вышеназванных положений в правовые нормы, регулирующие правоотношения в

²¹ Федеральный закон от 03 мая 2012 г. № 46-ФЗ «О ратификации Конвенции о правах инвалидов» // Собрание законодательства РФ. 07.05.2012. № 19. Ст. 2280.

сфере образования, в том числе определение «инклюзивного образования» и механизмов его реализации.

Подводя итог статьи, следует отметить, что на примере приведенных документов, можно проследить, как эволюционировали подходы в международном праве к вопросу образования для инвалидов. Начиная с закрепления и продвижения базового принципа о запрете на дискриминацию, через закрепление права инвалидов на образование, к переходу к инклюзивному образованию. Представляется, что рассмотренный международный опыт, является важным правовым источником, который необходимо рационально и эффективно использовать при разработке и построении внутригосударственной системы обеспечения права инвалидов на образование.

В российском законодательстве уже появились новеллы и отдельные механизмы, направленные на развитие инклюзивного образования, однако существуют, на наш взгляд, ряд проблемных аспектов, преодоление которых позволит создать механизм, способный эффективно внедрять в образовательный процесс инвалидов и предоставлять образование, такое же, как и для всех остальных граждан. Подробнее эти вопросы будут рассмотрены в следующих публикациях автора.

СЕКЦИЯ
20 ЛЕТ ЧЛЕНСТВА РОССИИ
В СОВЕТЕ ЕВРОПЫ: ИТОГИ И ПЕРСПЕКТИВЫ

КОНГРЕСС МЕСТНЫХ И РЕГИОНАЛЬНЫХ ВЛАСТЕЙ
СОВЕТА ЕВРОПЫ: СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ
СОТРУДНИЧЕСТВА

Алексей Сергеевич Голованов

*Второй секретарь Департамента по связям с субъектами Федерации,
парламентом и общественными объединениями МИД России,
соискатель кафедры европейского права МГИМО(У) МИД России
alexei_golovanov@mail.ru*

“Кто – еще до сражения – побеждает предварительным расчетом, у того шансов много; кто – еще до сражения – не побеждает расчетом, у того шансов мало. У кого шансов много – побеждает; у кого шансов мало – не побеждает; тем более же тот, у кого шансов нет вовсе. Поэтому для меня – при виде этого одного–уже ясны победа и поражение”.

*Сунь-цзы
Трактат о военном искусстве*

Всякий впервые прибывающий в Страсбург, где находится Совет Европы (СЕ), поражается небольшими размерами этого уютного французского городка, его удаленностью от основных транспортных магистралей. Невольно возникает вопрос – почему именно здесь в 1949 г. была размещена столь солидная европейская организация, ответственная за укрепление единого правового поля Большой Европы, развитие европейских стандартов прав человека и демократических принципов? Ответ на этот вопрос поможет нам

лучше понять подход основателей к Совету Европы, глубже выявить противоречия, заложенные ими в правовой фундамент организации.

Анализируя Лондонский договор от 5 мая 1949 г., которым утвержден устав Совета Европы, Ф. Бенуа-Ромер (профессор Страсбургского университета имени Роббера Шумана) и Х. Клебес отмечают: «...даже выбор названия «Совет Европы» не был случайным и отражал решимость Англии с самого начала ограничить влияние новой организации. Это название предпочли более обязывающему – «Европейский Союз», которое предлагалось тогдашним министром иностранных дел Франции Робером Шуманом. Компромиссы, достигнутые английскими и французскими дипломатами, ощущаются и в таких формулировках, как «более тесное единство» и «более тесный союз». Если Англия видела в Совете форум межправительственного сотрудничества, и не более, то целью Франции, конечно долгосрочной, было создание Соединенных Штатов Европы»¹. Подводя итог состоявшихся переговоров, авторы также отмечают: «Великобритания, одержав верх над оппозицией со стороны Франции и добившись своего в отношении функции Ассамблеи (консультативная) и назначения делегатов (в порядке, определяемом правительствами), в качестве утешительного приза для Франции предложила, чтобы местопребыванием новой организации стала Франция, г. Страсбург...»². Справедливости ради стоит отметить, что позже инициативы французов, исключенные англичанами из устава СЕ, были в полной мере реализованы в Европейском Союзе (ЕС), ни статуса, ни полномочий которого Совету Европы получить не удалось.

В советской литературе того времени процессы евроинтеграции подвергались жесткой критике. Акцент делался как на их антисоветской направленности, так и на сильно выраженном американ-

¹ Право Совета Европы. На пути к общеевропейскому правовому пространству / Флоранс Бенуа-Ромер, Хайнрих Клебес; Пер. с англ. М.: Издательство «Весь Мир», 2007. С. 19.

² Там же. С. 27.

ском влиянии, вплоть до «удаленного» руководства евроинтеграцией с финансовой подпиткой по плану Маршалла³. В 1948 г. в американской, британской и французской зонах оккупации Германии в одностороннем порядке была введена единая валюта – немецкая марка, в 1949 г., также без проведения консультаций с СССР, из трех зон оккупации создана ФРГ со столицей в Бонне (в качестве ответной меры осенью 1949 г. учреждена ГДР со столицей в Берлине). Проводя антисоветскую политику, страны Западной Европы решили интегрироваться на базе демократических принципов и прав человека, противопоставляя себя «тоталитарным» странам советского лагеря и их традиционным ценностным ориентирам.

После распада Организации Варшавского договора в 1991 г. СЕ принял на себя роль «чистилища» для постсоветских стран Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ), став необходимым этапом на пути их «возвращения» в Евросоюз и НАТО⁴. В эти годы специально для стран ЦВЕ создаются мониторинговые механизмы исполнения обязательств как по линии Парламентской ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ) и Комитета министров Совета Европы (КМСЕ), так и Конгресса местных и региональных властей Совета Европы (КМРВСЕ, Конгресс)⁵, учреждается Венецианская комиссия для оказания консультативного содействия «молодым» демократиям в проведении конституционных реформ.

В этой связи вызывает некоторые сомнения обоснованность решения Российской Федерации о полномасштабной интеграции в европейское правовое пространство в первой половине 90-х гг. без реальных перспектив приема в полноправные члены Большой Европы. Взяв на себя целый ряд правовых обязательств по проведению структурных реформ, выйдя на общеевропейский уровень правовых стандартов, российское государство взамен получило лишь формальный доступ в европейский клуб демократических государств. По итогам двадцати лет пребывания в нём России так и не было дано шанса на равноправное партнёрство в составе ЕС и

³ См.: Ермашев И.И. «Европейский совет» в агрессивных планах американского империализма. Москва: Изд-во Правда, 1949.

⁴ См. подробнее: Демичева З.Б. Правовые стандарты совета Европы: дис. ... к.ю.н.: 12.00.10. М., 2006. С. 18–19.

⁵ См. подробнее: Право Совета Европы. На пути к общеевропейскому правовому пространству / Флоранс Бенуа-Ромер, Хайнрих Клебес. С. 147–154.

НАТО (либо в иных аналогичных форматах). Напротив, разделительные линии в Европе становятся всё ощутимее после грузинской агрессии 2008 г. и госпереворота на Украине в 2014 г.

Непрерывное расширение зоны влияния ЕС и НАТО в Восточной Европе составляет предмет отдельного исследования, здесь же можно привести оценку геополитических последствий украинских событий, данную директором института международных исследований МГИМО А.А. Орловым: «В результате же Украина вместе с Польшей, Грузией и тремя прибалтийскими республиками составила блок наиболее антироссийски настроенных стран из нового «санитарного кордона» вокруг России, поэтапно возведенного Западом после распада СССР. Тем самым Вашингтоном и его союзниками был сделан еще один шаг по кардинальной перестройке военно-политической карты Европы, сложившейся по итогам Второй мировой войны»⁶.

Деятельность СЕ, в частности КМРВСЕ, в политическом плане ориентируется на Евросоюз и выстраивается в полном соответствии с обозначенной им политической линией на сдерживание Российской Федерации. Несмотря на заверения руководства Совета Европы о приверженности идеалу Большой Европы, на деле российские проекты единой и неделимой европейской безопасности⁷, единого экономического и гуманитарного пространства от Лиссабона до Владивостока⁸ открыто игнорируются, диалог с Брюсселем о введении безвизового режима фактически заморожен. Таким образом, об углублении интеграции по линии НАТО и ЕС речь просто не идет.

Обращаясь к основной задаче Совета Европы – продвижение демократических принципов и прав человека, Ф. Бенуа-Ромер и

⁶ Орлов А.А. Барак Обама: предварительные итоги президентства // Международная жизнь. Март 2016. С. 15.

⁷ Примечание: проект договора о европейской безопасности, предусматривающий создание в области военно-политической безопасности в Евро-Атлантике единое, неразделённое пространство, предложен для обсуждения европейским лидерам в июне 2008 г.

⁸ Примечание: план действий по его реализации был согласован лидерами Германии, России и Франции в октябре 2010 г. По словам Президента Франции Н. Саркози, уже к 2020 г. Россия и ЕС должны были слиться в единое экономическое пространство без виз и с общей системой безопасности.

Х. Клебес делают очень важное и откровенное замечание: «Признание этих принципов в настоящее время отвечает общей тенденции к приданию им решающего значения при определении международной легитимности и к постепенной замене старой концепции суверенного государства на новую, основой которой является уважение демократических принципов (курсив наш – А.Г.)»⁹.

Постепенно подходит тот рубеж в межгосударственном сотрудничестве «на полях» Совета Европы, когда игнорирование данного положения для России уже невозможно. Возникают трения по целому ряду правовых вопросов в рамках, казалось бы, единого европейского правового поля. При едином понимании демократических принципов и прав человека такая ситуация просто немыслима. Так, например, на 106-й пленарной сессии Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии), состоявшейся в Венеции 11–12 марта 2016 г., докладчики указали на несоответствие европейским правовым стандартам Федерального конституционного закона о праве Конституционного Суда Российской Федерации проверять конституционность решений Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ)¹⁰, а также Федерального закона о нежелательных иностранных и международных организациях¹¹. Аргументация члена российской делегации в Венецианской комиссии, Председателя Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству А.А. Клишаса о том, что исполнение норм международного договора, противоречащих Конституции, является нарушением государственного суверенитета, не возымела действия, поскольку, как откровенно пояснили в своей вышеназванной работе Ф. Бенуа-Ромер и Х. Клебес, демократические принципы СЕ постепенно вытесняют такую устаревшую категорию как национальный суверенитет.

⁹ Право Совета Европы. На пути к общеевропейскому правовому пространству / Флоранс Бенуа-Ромер, Хайнрих Клебес. С. 20.

¹⁰ Федеральный конституционный закон от 14 декабря 2015 г. № 7-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Российская газета. 16 декабря 2015 г. № 284.

¹¹ Федеральный закон от 23 мая 2015 г. № 129-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 21. Ст. 2981.

Будучи одним из шести основных плательщиков взносов в бюджет Совета Европы, Россия так и не получила реального доступа к тем правовым механизмам, которые продолжают формулировать новые грани демократических прав и свобод человека. Одна из причин кроется в том, что страны Евросоюза выступают единым фронтом при голосовании по всем ключевым и политически значимым вопросам. Украинский кризис представил тому яркое подтверждение¹², причем как на стадии его подогрева со стороны руководства СЕ, так и после государственного переворота. Например, запрос Российской Федерации в Венецианскую комиссию о конституционности новых киевских властей три раза отклонялся Комитетом министров Совета Европы по процедурным основаниям. В итоге его так и не стали обсуждать, поскольку ответ на него очевиден для любого юриста.

Официальная позиция Российской Федерации по членству в Совете Европы, как и в его отдельных органах, предельно ясна – продолжение сотрудничества на равноправной основе. Отмечается разноплановый характер участия России в данной организации по линии различных российских министерств и ведомств, всех ветвей государственной власти (законодательной, судебной и исполнительной), всех уровней государственного управления (федерального, регионального и местного), неправительственных организаций.

Подчеркивается приоритетное значение системы международных договоров СЕ (по состоянию на март 2016 г. их 219), составляющей фундамент единства правового и гуманитарного пространства Большой Европы. Россия участвует в 60 договорах, ещё 17 подписанных соглашений ожидают ратификации. Отмечается важность соблюдения при формировании договорно-правовой базы СЕ

¹² Примечание: Оценивая украинский кризис 2014 г., директор института международных исследований МГИМО А.А. Орлов пишет: «...США и их партнеры по Евросоюзу, поддержав, а фактически идейно и материально инспирировав государственный переворот на Украине, пошли на весьма рискованный шаг по изменению исторического генокода этого государства, связанный с разрывом столетиями создававшейся ткани отношений между двумя братскими славянскими народами – русским и украинским, состоящей из многочисленных толстых и тонких нитей всевозможных связей – от родственных и просто человеческих, до межгосударственных в последнюю четверть века». Орлов А.А. Барак Обама: предварительные итоги президентства // Международная жизнь. Март 2016. С. 15.

принципа «Вначале Совет Европы», в соответствии с которым юридические нормы СЕ должны вырабатываться, прежде всего, с учётом интересов его государств-членов, а не навязываться со стороны в уже готовом виде.

Делается вывод о том, что членство в Совете Европы и взаимодействие с ним, несмотря на все сложности последнего времени, отвечает национальным интересам России и должно продолжаться во всех измерениях деятельности организации.

При обращении к исследованию тематики Конгресса поражает отсутствие международно-правовых работ, посвященных не только КМРВСЕ (что справедливо и для зарубежной правовой литературы), но и КМСЕ, и ПАСЕ. Подавляющее большинство научных трудов по европейскому праву посвящено той европейской организации, в которую Россия никогда не входила и вряд ли вступит в обозримом будущем – Европейскому Союзу, а в учебных курсах европейское право зачастую сводится к коммунитарному праву ЕС. Затрагивая проблематику Совета Европы, немногочисленные правовые исследования ограничиваются Европейским судом по правам человека, который, строго говоря, даже не является органом Совета Европы, а договорным механизмом, созданным на основании Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Что касается Конгресса местных и региональных властей Совета Европы, то он представляет собой консультативный орган СЕ, созданный в 1994 г. и позиционирующий себя как третий по значимости орган СЕ после Комитета министров и Парламентской ассамблеи. В связи с приостановлением работы российской делегации в ПАСЕ в 2014 г. Конгресс стал площадкой для дискуссии по наиболее актуальным вопросам международной повестки дня, выходящим далеко за пределы тематики местной и региональной демократии.

Каждый год КМРВСЕ собирается в Страсбурге на две пленарные сессии, объединенные общей тематикой, в рамках которых проходят пленарные заседания, заседания Бюро, Комитета по мониторингу, Комитета по управлению и Комитета по актуальным вопросам, Палаты местных властей и Палаты регионов, а также заседания четырех политических групп: европейской народной партии/христианских демократов, социалистов, независимых и либерал-демократов, консерваторов и реформистов.

В целом для Конгресса характерно уклонение от сложных и неудобных тем. Поскольку КМРВСЕ представляет собой форум для обсуждения актуальных проблем местной и региональной демократии, не располагающий финансовыми и организационными рычагами для их практического разрешения, центральными темами его сессий становятся общие вопросы развития демократии, по которым удобно вести дискуссии. Так, например, 2016 г. посвящен борьбе с коррупцией, 2015 – молодежной тематике. Проблемы же серийных террористических атак в Европе, усиления влияния крайне правых политических партий, притока беженцев обсуждаются в формате одного из пунктов повестки дня сессии, а по итогам дискуссии принимаются резолюции, декларации или иные документы Конгресса.

Основным направлением деятельности КМРВСЕ является мониторинг соблюдения странами-членами СЕ¹³ положений Европейской хартии местного самоуправления (ЕХМС). В рамках 26-й сессии КМРВСЕ (Страсбург, 25–27 марта 2014 г.) мониторинговую процедуру впервые прошла Великобритания, а на 30-й пленарной сессии (22–24 марта 2016 г.) впервые был представлен мониторинговый доклад по Франции, хотя страны ЦВЕ и бывшего СССР уже неоднократно проходили мониторинговый обзор как при приеме в состав СЕ, так и в ходе очередных обзоров. Таким образом, наблюдается постепенный отход от деления европейских стран на «учителей» и «учеников», страны развитой демократии, не подлежащие мониторингу, и страны с советским прошлым, сравнительно недавно вступившие на путь демократических преобразований.

По итогам мониторингового обзора страна вступает в стадию пост-мониторингового диалога, в рамках которого руководство государства обязуется провести реформы, внести изменения в национальное законодательство и устранить нарушения европейских стандартов местной и региональной демократии, которые были выявлены в ходе мониторинговых визитов. С 2015 г., по итогам мониторинга местной и региональной демократии на Украине и в Гру-

¹³ Примечание: после ратификации Европейской хартии местного самоуправления Сан-Марино в 2013 г. в состав Конгресса входят все 47 стран-членов СЕ.

зии, Конгресс ввёл практику «дорожных карт» – согласованного перечня демократических преобразований, которые страна обязуется провести, используя финансовую помощь СЕ и отдельных стран-членов, и отчитаться в рамках пост-мониторингового диалога.

Среди важнейших «наработок» Конгресса необходимо выделить тридцатилетний опыт применения демократических принципов Европейской хартии местного самоуправления, в результате чего происходит формирование европейских стандартов местной и региональной демократии. Полагаем, что несправедливо сводить правовые стандарты СЕ к обязательным международно-правовым соглашениям, как это делает, в частности, автор диссертационного исследования З.Б. Демичева¹⁴. Очевидно, что рекомендации и резолюции Конгресса не имеют юридически обязательного характера даже после их «одобрения» Комитетом министров. Однако любая страна-член СЕ, если она намерена оставаться членом демократического клуба европейских государств, не может открыто игнорировать подобные рекомендации. Аналогичное положение справедливо и в отношении юридически обязательного международного соглашения – в случае несогласия с его положениями страна-участница выходит из него в установленном порядке, как, например, поступила КНДР в 2003 г., выйдя из Договора о нераспространении ядерного оружия. Но оставаться членом СЕ и игнорировать настоячивые рекомендации, в том числе и по вопросам местной и региональной демократии, не представляется возможным, даже если они не носят юридически обязательного характера.

Наблюдение за проведением местных и региональных выборов, межрегиональное сотрудничество, разработка конвенций по тематике местной и региональной демократии¹⁵ составляют другие магистральные направления деятельности КМРВСЕ, однако формат статьи позволяет лишь наметить их.

¹⁴ См. подробнее о дискуссии по поводу правовых стандартов СЕ: Демичева З.Б. Правовые стандарты совета Европы: дис. ... к.ю.н. С. 30–45.

¹⁵ Примечание: в 2016 г. Конгресс снова вернулся к обсуждению проекта Европейской хартии региональной демократии (2008 г.) после всплеска центробежных тенденций в Шотландии, Каталонии, Северной Италии, а на Украине приведших к гражданской войне.

Краткий обзор сотрудничества с Советом Европы, в частности, «на полях» Конгресса местных и региональных властей, позволяет сделать ряд выводов. Во-первых, на данном этапе членство России в СЕ не ставится под сомнение, несмотря на ограничение полномочий российской делегации в ПАСЕ и критику Российской Федерации по целому ряду вопросов. Во-вторых, российская делегация в КМРВСЕ отстаивает российские подходы к самым актуальным вопросам международной повестки дня и помогает донести до СЕ российскую позицию. В-третьих, наднациональный характер СЕ постепенно дает себя знать, с завидным упорством продвигая права человека и демократические принципы даже при их явном противоречии интересам государств-членов и концепции национального суверенитета.

ПРОБЛЕМЫ ЭВОЛЮТИВНОГО ТОЛКОВАНИЯ СТАТЬИ 3 ПРОТОКОЛА №1 ЕВРОПЕЙСКОЙ КОНВЕНЦИИ О ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ОСНОВНЫХ СВОБОД

Кирилл Сергеевич Гуляев

Студент юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова

Проблемы на стыке политики и конституционного права представляют большой интерес для международного права. Это относится прежде всего к избирательному праву. Разрешение дел на международном уровне, связанных с избирательным правом, характерно для Европейского Суда по правам человека (далее – ЕСПЧ, Суд, если не указано иное); часто после проведения очередной избирательной кампании, появляется «кампания заявителей». Решение данных проблем – это особая «сейсмоопасная» зона, неверное действие в которой способно вызвать самые серьезные политические и правовые «потрясения» и «тектонические сдвиги» в отношениях Страсбург – национальные власти. С одной стороны, те проблемы в избирательном праве, которые выявляет ЕСПЧ, являются своеобразными «болевыми точками» избирательных систем государств-участников Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее – Конвенция)¹. С другой стороны, существует и такая проблема как «избирательное толкование» избирательного права самим ЕСПЧ². Особый интерес представляет ст. 3 Протокола № 1, являющая собой некое новое право. Данная статья закрепляет целый комплекс прав в сфере избирательного права, понять который можно лишь через практику Суда. Полный текст данной статьи звучит следующим образом: *«Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются проводить с разумной периодичностью свободные выборы путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа при выборе органов законодательной власти»*.

¹ Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. // СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163.

² Ковлер А. И. Избирательное право и его избирательное толкование (к вопросу о судебском активизме) // Права человека. Практика Европейского Суда по правам человека. 2013. № 10. С. 7.

Статья 3 Протокола № 1 является одной из наиболее динамично развивающихся статей в рамках Конвенции. Как отмечается в комментариях, данная норма прошла нелегкий путь от идеи «институционального» права на проведение свободных выборов до концепции «всеобщего избирательного» права. Действительно, со временем данной норме придавалось всё более широкое содержание. По мнению Л. Фридмена, в исторической перспективе право производит впечатление «куска пластилина в руках огромного общества». Вероятно, ни один судья в XIX в. не мог себе и вообразить, что с течением времени смертная казнь станет неконституционным явлением. Аналогично большинство судей XIX в. в США не видели ничего странного с юридической точки зрения в расовой сегрегации³. Применительно же к Конвенции можно сказать, что судьи, разрешавшие дела в Европейской Комиссии по правам человека (далее – Комиссия), относительно избирательных прав, вряд ли могли предположить, что в будущем ЕСПЧ создаст свою практику на избирательно и тщательно отобранных прецедентах, решив первое дело в этой коллекции совершенно иначе.

Статья 3 Протокола № 1 – это наглядный пример того, как из общих, весьма абстрактных положений путем эволютивного толкования данная статья наполнялась всё новым и новым содержанием, фактически на её почве благодаря ряду ведущих прецедентов появился своеобразный Европейский «избирательный кодекс».

Первоначально норма ст. 3 Протокола № 1 обязывала государства создавать лишь соответствующую инфраструктуру, которая обеспечит реализацию прав данной статьи⁴. Статья 3 Протокола № 1 касается больше позитивных обязательств государств создавать условия для свободных выборов, нежели личных прав. Только такая концепция могла быть принята в Дополнительном Протоколе № 1 к Конвенции, 20 марта 1952 г. в Париже: «Франция только в 1945 году предоставила женщинам активное и пассивное избирательное право, в колониях до всеобщего избирательного права было

³ Фридман Л. Введение в американское право / пер. с англ.; под ред. М. Калантаровой. М.: Прогресс, 1992. С. 73.

⁴ Гомьен Д., Харрис Д., Зваак Л. Европейская конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия: право и практика. М.: Изд-во МНИМП, 1998. С. 434.

далеко. Вообще же право голосовать и право быть избранным появилось в результате эволютивного толкования данной статьи»⁵. В этом можно убедиться, если ещё раз взглянуть на сам текст статьи – там нет ни слова о вышесказанных правах, всё это обосновано в судебной практике. Даже активное и пассивное избирательное право Суд в своих решениях называет «право голосовать» и «право баллотироваться на выборах».

Однако толкование текста статьи в ряде прецедентов ушло далеко вперед от изначального «замысла». Отправной точкой к этому стало решение «по бельгийскому делу» (Дело «Матье-Моэн (*Mathieu-Mohin*) и Клерфейт (*Clerfayt*) против Бельгии»)⁶. В этом деле впервые было подчеркнuto, что формулировка данной статьи объясняется простым «стремлением придать значимость обязательствам, которые возлагаются на государство»; именно здесь было сказано, что статья не исключает права на индивидуальную жалобу, и имплицитно защищает право избирать, выдвигать свою кандидатуру и быть избранным. В дальнейшем многие вопросы применения этой статьи можно понять только из логики прецедентов ЕСПЧ. Появился даже некий «тайный код» ст. 3 Протокола № 1 к Конвенции в результате эволютивного толкования⁷. Судебные прецеденты здесь, как своего рода «толковый словарь» к этой статье: прочитать её «без словаря», конечно, можно, но вот разобраться в хитросплетениях смысла невозможно. Нам дают лишь текст, а вот транскрипция и правила чтения, от которых, как и в английском языке, зависит смысл, находится в постановлениях ЕСПЧ.

В этой связи возникает вопрос о толковании тех или иных положений. Опыт последних сорока лет показывает, что в Европе «гуманитарное право является по своей сути правом, сотворенным судебной практикой»⁸. Можно сказать, что только норма плюс

⁵ Ковлер А.И. Избирательное право и его избирательное толкование (к вопросу о судебском активизме). С. 7-8.

⁶ «Матье-Моэн (*Mathieu-Mohin*) и Клерфейт (*Clerfayt*) против Бельгии». Жалоба № 9267/81. Постановление ЕСПЧ от 02.03.1987 // Официальный сайт ЕСПЧ. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/rus#> (дата обращения: 15 апреля 2016 г.).

⁷ Ковлер А.И. Избирательное право и его избирательное толкование (к вопросу о судебском активизме). С. 7-8.

⁸ Микеле де Сальвиа. Прецеденты Европейского Суда по правам человека. Судебная практика с 1960 по 2002 г. СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2004. Предисловие.

судебные решения, являющиеся своего рода деталями этой «мозаики», создают полное понимание работы норм и их применения, все это вместе раскрывает истинное состояние дел в той или иной области.

Как точно отметил Рене-Жан Дюпюи (*Rene-Jean Dupuy*), «несказанное право находит пристанище в сказанном праве для того, чтобы раскрыться в писаном праве»⁹. Это «несказанное» право ясно вытекает из судебного толкования Комиссией и Судом норм Конвенции. При этом нужно уточнить, что практика, выработанная в Страсбурге, является результатом совместной работы Комиссии и Суда. Метод применения Конвенции кроется в самой природе Конвенции. Часто Конвенцию называют «живым организмом». Это значит, что положения Конвенции находятся в постоянном развитии по мере появления все новых и новых постановлений Суда, разъясняющих значение норм Конвенции. Применив к Конвенции фразу судьи Верховного суда США Хьюза, сформулированную им в отношении Конституции США – «Конституция – это то, что скажут о ней судьи», – можно утверждать, что Конвенция – это нормы и также то, что скажут о ней судьи в постановлениях Европейского Суда¹⁰.

Одна из главных причин состоит в том, что данная статья, в отличие от статей 8 (Право на уважение частной и семейной жизни), 9 (Свобода мысли, совести и религии), 10 (Свобода выражения мнения), 11 (Свобода собраний и объединений) Конвенции не содержит положений об основаниях ограничений прав, что затрудняет её толкование и применение. Однако данное обстоятельство открывает место как широкому «судейскому усмотрению», так и «судейскому активизму». Так, в деле «Гулиев против Азербайджана»¹¹ Суд счёл, что данная статья не применима к выборам Президента, как органа, не являющегося в прямом смысле слова законодательной властью. Однако в другом деле ЕСПЧ отметил, что он «не исключает воз-

⁹ Там же. С. 16.

¹⁰ Бурков А.Л. Конвенция о защите прав человека в судах России. М.: Волтерс Клувер. 2010. С. 16.

¹¹ «Гулиев (*Guliyev*) против Азербайджана». Жалоба № 35584/02. Постановление ЕСПЧ от 27.05.2004 // Официальный сайт ЕСПЧ. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/rus#> (дата обращения: 15 апреля 2016 г.).

возможности применения ст. 3 Протокола № 1 к президентским выборам, если будет установлено, что глава государства вправе инициировать и принимать законы, либо обладает широкими полномочиями по контролю за прохождением законопроектов, тогда его можно считать «законодательной властью» по смыслу ст. 3 Протокола»¹². Так был сформулирован Судом критерий неприемлемости подачи жалобы по поводу выборов главы государства. К этому критерию неприемлемости добавился и другой критерий (опять же через судебные прецеденты) – касательно жалоб по поводу местных выборов¹³. Из других рассмотренных дел Суд «закрепил» в своей практике, что данная статья применяется и к региональным выборам, если речь идет о законодательных органах¹⁴. Установить все эти критерии только из прочтения данной статьи, без обращения к практике (незнание практики также повышает степень признания жалобы Судом как неприемлемой), представляется невозможным. В общем, критерии неприемлемости, которые играют достаточно важную роль при подаче жалобы, изложены не только в Конвенции (ст. 35), но и в судебных решениях, и полной гарантии того, что Суд не поменяет свои позиции, а значит, и содержание предоставляемых прав, никто дать не может.

Так, в некоторых вопросах Суд уже смог поменять свою практику (учитывая, что практика является совместной работой Комиссии и Суда), например, в делах о выборах Европейского парламента как законодательного органа и предоставлении избирательных прав заключенным.

О развитии представления Суда о законодательной сущности Европейского парламента можно сказать следующее. В 1979 г. Комиссия не исключала того, что в результате изменений в структуре

¹²«Бошкоски против Бывшей югославской Республики Македония» (*Boškoski v. The Former Yugoslav Republic of Macedonia*). Жалоба № 11676/04. Постановление ЕСПЧ от 02.10.2004 // Официальный сайт ЕСПЧ. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/rus#> (дата обращения: 15 апреля 2016 г.).

¹³«Виктор Черепков (*Viktor Cherepkov*) против Российской Федерации». Решение по вопросу приемлемости жалобы № 51501/99 от 25.01.2000; см. также дело «Маллард против Франции», дело «Самрас Линарес против Испании» // Официальный сайт ЕСПЧ. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/rus#> (дата обращения: 15 апреля 2016 г.).

¹⁴«Вито Санта Санторо (*Vito Sante Santoro*) против Италии». Жалоба №36681/97. Постановление ЕСПЧ от 01.07.2004 // Официальный сайт ЕСПЧ. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/rus#> (дата обращения: 15 апреля 2016 г.).

Европейских сообществ возникнет необходимость применения ст. 3 Протокола № 1 в отношении «новых представительных органов», но на тот момент Комиссия назвала Европейский парламент лишь «совещательным органом». В 1987 г. Комиссия посчитала, что хотя полномочия Европейского парламента за прошедшее десятилетие значительно увеличились, он пока «не обладает законодательной властью в обычном значении этого термина»¹⁵. Но в 1999 г. Суд пришел к выводу о том, что Европейский парламент можно считать законодательным органом в смысле статьи 3 Протокола № 1. В решении по делу «Мэтьюс против Соединенного Королевства» Суд ещё раз отметил, что «Конвенция – это живой инструмент, который должен толковаться в свете актуальных условий». Здесь имеет некое сходство с доктриной «живого дерева конституции» (столь популярной в Канаде), согласно которой «любая писаная Конституция может развиваться в результате применения и согласования»¹⁶.

Особый интерес в последнее время представляет группа дел по поводу избирательных прав заключенных. В последнее время ЕСПЧ активно взялся за отстаивание прав заключенных голосовать в тех странах, которые не ввели это ещё в своем законодательстве, либо, напротив, запрещают заключенным голосовать. Эта та самая группа дел, где пределы «эволютивного толкования» были поставлены под вопрос. В таких делах, как «Херст (*Hirst*) против Соединенного Королевства (№ 2)»¹⁷, «Фродль против Австрии»¹⁸, «Скоппола против Италии (№ 3)»¹⁹, «Анчугов и Гладков против

¹⁵ См.: Голубок С.А. Правовые позиции Европейского Суда по правам человека относительно права на свободные выборы // Правоведение. 2009. С. 194.

¹⁶ Цит. по: Кененова И.П., Троицкая А.А., Шустров Д.Г. Сравнительное конституционное право в доктрине и судебных решениях. М.: КРАСАНД. 2015. С. 201.

¹⁷ «Херст (*Hirst*) против Соединенного Королевства (№ 2)». Жалоба №74025/01. Постановление ЕСПЧ от 6.10.2005 // Официальный сайт ЕСПЧ. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/rus#> (дата обращения: 15 апреля 2016 г.).

¹⁸ «Фродль против Австрии (*Frodler v. Austria*)». Жалоба №20201/04. Постановление ЕСПЧ от 08.04.2010 // Официальный сайт ЕСПЧ. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/rus#> (дата обращения 15 апреля 2016 г.).

¹⁹ «Скоппола против Италии (*Scoppola v. Italy*) № 3». Жалоба №126/05. Постановление ЕСПЧ от 18.01.2011 // Официальный сайт ЕСПЧ. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/rus#> (дата обращения: 15 апреля 2016 г.).

Российской Федерации» (*Anchugov and Gladkov v. Russia*)²⁰ Суд произвел значительное расширение избирательного корпуса вплоть до заключенных, несмотря на значительно отличающиеся подходы в государствах-участниках Конвенции.

Возвращаясь к роли судей, следует отметить, что именно через судебные прецеденты данная статья получила достаточно широкое содержание в сфере охраны интересов объединений (прежде всего партий) при участии в выборах (опять же возвращаясь к тому, что активное и пассивное избирательное право основано на эволютивном толковании данной статьи). Суд из дела в дело указывает, что свободное волеизъявление народа невозможно представить без участия множества политических партий, представляющих различные точки зрения, существующие среди населения страны.

Политические партии играют «существенную роль в обеспечении плюрализма и надлежащего функционирования демократии». Суд неоднократно отмечал, что, без существования данной формы объединений «немыслимо надлежащее функционирование демократии»²¹.

Как уже отмечалось, в связи с отсутствием в статье 3 Протокола № 1 оснований для ограничения данных прав (учитывая, что сами субъективные избирательные права лишь подразумевались в тексте данной статьи)²², перед Судом возник вопрос о разработке неких общих подходов к определению критериев таких ограничений. Несомненно, что в самом начале данного пути, сформировать достаточно абстрактный и действенный механизм ограничений было сложно. Однако судебная практика и здесь сыграла решаю-

²⁰ «Анчугов и Гладков (*Anchugov and Gladkov*) против Российской Федерации». Жалобы №11157/04, 15162/05. Постановление ЕСПЧ от 04.07.2013 // Официальный сайт ЕСПЧ. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/rus#> (дата обращения: 15 апреля 2016 г.).

²¹ См.: «Христианско-демократическая народная партия Молдавии (*Christian Democratic People's Party*) против Молдавии». Жалоба №28793/02. Постановление ЕСПЧ от 14.02.2006; «Партия свободы и демократии (ЕЗДЕП) (*Freedom and Democracy Party (OZDEP)*) против Турции». Жалоба № 23885/94. Постановление ЕСПЧ от 08.12.1999 // Официальный сайт ЕСПЧ. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/rus#> (дата обращения: 15 апреля 2016 г.).

²² Голубок С.А. Правовые позиции Европейского Суда по правам человека относительно права на свободные выборы. С.199.

щую роль и теперь можно сказать, что абстрактные принципы полностью сформированы в прецедентах Суда. В целом же данная концепция «подразумеваемых ограничений» является достаточно привычной. Поэтому Суд, учитывая выработанный им подход к оценке соответствия Конвенции ограничений²³, налагаемых на права в ст. 8–11 Конвенции, уже в первом деле отметил, что «подразумеваемые» ограничения не будут выходить за рамки дозволенных Конвенцией, если они «не ограничивают рассматриваемые права до такой степени, что ущемляют саму суть и лишают их эффективности, если они налагаются для достижения легитимной цели и если используемые средства не являются непропорциональными»²⁴. Совершенно понятно, что одно дело – оценка соответствия Конвенции ограничений прав в ст. 8–11 (так как эти ограничения уже записаны напрямую в тексте Конвенции), другое – формирование сначала этих абстрактных ограничений, напрямую не закрепленных в тексте, а затем ещё и последующая интерпретация этих самых ограничений, предложенных самим же Судом.

Пример толкования ст. 3 Протокола № 1 показывает роль «судейского активизма» в международном праве. Применительно к международным судам под «судейским активизмом» понимают случаи, когда суд выходит в своих решениях за пределы формулировок, сферы действия и намерений государств, лежащих в основе соответствующих положений международных договоров, толкуемых и применяемых этим судом²⁵.

При этом «судейский активизм» имеет не уничижительное клеймо, а целую доктрину судейства. Данный термин активно используется при анализе практики Верховного суда США, который в 1930-х гг. последовательно отклонял законы, предлагаемые администрацией Ф. Рузвельта в рамках «нового курса», а в 1950–1960 гг. выступал активным сторонником гражданских прав, отменяя на

²³ Там же.

²⁴ «Матье-Мозн (*Mathieu-Mohin*) и Клерфейт (*Clerfayt*) против Бельгии». Жалоба №9267/81. Постановление ЕСПЧ от 02.03.1987 // Официальный сайт ЕСПЧ. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/rus#> (дата обращения: 15 апреля 2016 г.).

²⁵ См.: Исполинов А.С. Решение Большой Коллегии Суда ЕвразЭС по делу Южного Кузбасса: насколько обоснован судейский активизм? // Евразийский юридический журнал. № 5 (60). 2013. С. 22.

этом основании как федеральные законы, так и законы штатов²⁶. Однозначно охарактеризовать данное явление не представляется возможным.

Очевидно то, что реакцией на дело «Хёрст против Соединенного Королевства» стал Протокол № 15 к Конвенции, который закрепляет в ее преамбуле принцип субсидиарности и концепцию «поля-усмотрения» государств-участников²⁷, что может решить некоторые проблемы.

С другой стороны, не последнюю роль в принятии изменений в федеральное законодательство²⁸ в России сыграло решение ЕСПЧ по делу «Анчугов и Гладков против Российской Федерации». Конечно, полностью «граница» со Страсбургом не закрыта. Однако прежний «безвизовый» режим может быть не применим к отдельным решениям.

Таким образом, судейский активизм способен поставить целый комплекс проблем на международном уровне с экстраполяцией проблем на уровне национальном. Статья 3 Протокола № 1 к Конвенции показывает нам пример рождения «нового права» благодаря эволюционному толкованию. Вместе с тем именно эта статья стала «камнем преткновения» с точки зрения пределов усмотрения государств. При этом сами пределы установлены лишь судебными решениями. Всё это яркий пример проблемы «судейского активизма» на международном уровне.

²⁶ Green C. An intellectual history of judicial activism // *Emory Law Journal*. Vol. 58. 2009. P. 1195–1264. Цит. по: Исполинов А.С. Решение Большой Коллегии Суда ЕвразЭС по делу Южного Кузбасса: насколько обоснован судейский активизм? С. 22.

²⁷ Ковлер А.И. Избирательное право и его избирательное толкование (к вопросу о судейском активизме). С. 15.

²⁸ Федеральный конституционный закон от 14 декабря 2015 г. № 7-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» // *СЗ РФ*. 2015. № 51 (ч. I). Ст. 7229.

РЕШЕНИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА: ПРЕДЕЛЫ ИСПОЛНЕНИЯ В РОССИИ

Андрей Михайлович Николаев

*Доктор юридических наук, доцент,
доцент кафедры конституционного и международного права
Российского государственного социального университета
dr.andrey.nikolaev@yandex.ru*

Обязательность исполнения решений (постановлений) Европейского Суда по правам человека (далее – Европейский Суд, Суд) следует непосредственно из текста ч. 1 ст. 46 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее – Европейская конвенция): «Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются исполнять окончательные постановления Суда по любому делу, в котором они выступают сторонами»¹. Также на обязательность исполнения решений Европейского Суда указывает, по нашему мнению, осуществление Комитетом Министров Совета Европы надзора за исполнением решений Европейского Суда государствами-участниками Европейской конвенции (ч. 2 ст. 46 Европейской конвенции).

Принцип добросовестного выполнения государствами своих международных договорных обязательств является одним из фундаментальных принципов международного права. Например, в Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, утверждается, что каждое государство обязано добросовестно выполнять свои обязательства, вытекающие из международных договоров, действительных согласно общепризнанным принципам и нормам

¹ Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. // СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163; Протокол № 14 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 13 мая 2004 г. // Бюллетень международных договоров. 2010. № 4.

международного права². Не является новой и проблема соотношения внутригосударственного и международного права в контексте юридической силы различных правовых актов. Так, в ст. 27 Венской конвенции о праве международных договоров говорится о том, что участник договора не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора³.

В настоящее время, учитывая двадцатилетний период членства Российской Федерации в Совете Европы, не осталось никаких сомнений в искренней приверженности нашего государства демократическим ценностям, среди которых важное место занимают права человека. На конституционном уровне государству предписывается признавать, соблюдать, защищать и гарантировать права и свободы личности (ст.ст. 2, 46 Конституции Российской Федерации). Активную роль в этом призвано играть и международно-правовое регулирование. В ст. 17 Конституции Российской Федерации определено, что права и свободы человека и гражданина признаются и гарантируются согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с конституционными положениями. Таким образом, авторы Конституции Российской Федерации, обладающей, как известно, высшей юридической силой (ч. 1 ст. 15), фактически избрали общее направление для конституционного и международно-правового регулирования в сфере прав и свобод человека и гражданина, сделав нормативно невозможным появление противоречий между внутригосударственным и международным правом. Кроме того, в интересах добросовестного выполнения государством международных договорных обязательств ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации закрепляет приоритет правил международного договора Российской Федерации в применении по отношению к правилам, предусмотренным законом.

² Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, от 24 октября 1970 г. // Действующее международное право. Составители Ю.М. Колосов и Э.С. Кривчикова: в 3 т. Т. 1. М., 1996.

³ Венская конвенция о праве международных договоров 1969 г. // Действующее международное право. Составители Ю.М. Колосов и Э.С. Кривчикова: в 3 т. Т. 1. М., 1996.

Включение Европейской конвенции как международного договора в правовую систему Российской Федерации было невозможно без факта ратификации. При этом необходимо подчеркнуть, что, по нашему мнению, Европейская конвенция в результате ратификации не превратилась в соответствующий федеральный закон, а также не заняла в иерархии источников права место федерального закона. Одновременно Российская Федерация признала юрисдикцию Европейского Суда обязательной по вопросам применения и толкования Европейской конвенции и Протоколов к ней в случаях предполагаемого нарушения Российской Федерацией положений этих договорных актов, когда предполагаемое нарушение имело место после их вступления в действие в отношении Российской Федерации⁴.

Однако группа депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Государственная Дума) обратилась в Конституционный Суд Российской Федерации (далее – Конституционный Суд) с запросом о проверке конституционности ряда законоположений, которые якобы фактически обязывают Россию, ее органы законодательной, исполнительной и судебной власти, к безусловному исполнению постановления Европейского Суда – даже в случае, если оно противоречит Конституции Российской Федерации⁵.

Конституционный Суд в данном деле отметил, что конкретные средства, с помощью которых в рамках национальной правовой

⁴ Федеральный закон от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней» // СЗ РФ. 1998. № 14. Ст. 1514.

⁵ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 2015 года № 21-П «По делу о проверке конституционности положений ст. 1 Федерального закона «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней», п. 1 и 2 ст. 32 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», частей первой и четвертой ст. 11, п. 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, ч. 1 и 4 ст. 13, п. 4 ч. 3 ст. 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, ч. 1 и 4 ст. 15, пункта 4 части 1 статьи 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и пункта 2 части четвертой статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Официальный сайт Конституционного Суда. URL: <http://www.ksrf.ru> (дата обращения: 15 апреля 2016 г.).

системы будет исполняться возлагаемое на государство-ответчика в соответствии со ст. 46 Европейской конвенции правовое обязательство, избираются, по общему правилу, самим государством-ответчиком при условии, что эти средства будут совместимы с выводами, содержащимися в соответствующем постановлении Европейского Суда. Также Конституционный Суд признал, что Европейская конвенция и основанные на ней правовые позиции Европейского Суда не отменяют для российской правовой системы приоритет Конституции Российской Федерации и подлежат реализации только при условии признания высшей юридической силы Конституции Российской Федерации. Следовательно, по мнению Конституционного Суда, Россия может в порядке исключения отступить от выполнения возлагаемых на нее обязательств, когда такое отступление является единственно возможным способом избежать нарушения основополагающих принципов и норм Конституции Российской Федерации.

Как было сказано выше, правозащитные ценности, составляющие основу Конституции Российской Федерации и Европейской конвенции, не вступают в противоречие друг с другом в силу конституционных положений (ст.ст. 2, 15, 17 и др.), которые не могут быть противопоставлены друг другу. В связи с этим Конституционный Суд в рассматриваемом деле справедливо заметил, что речь может идти о коллизии толкования конвенционного положения, данного Европейским Судом в постановлении по конкретному делу, и положений национальных конституций, в том числе в их истолковании органами конституционного контроля.

В качестве примера «наиболее очевидного расхождения» с положениями Конституции Российской Федерации Конституционный Суд приводит постановление Европейского Суда от 4 июля 2013 г. по делу «Анчуглов и Гладков против России», в котором наличие в российском законодательстве ограничения избирательного права лиц, осужденных по приговору суда, было признано нарушением ст. 3 Протокола № 1 к Европейской конвенции, что

прямо противоречит ч. 3 ст. 32 Конституции Российской Федерации⁶. По итогам рассмотрения запроса группы депутатов Государственной Думы Конституционный Суд не исключил создания специального правового механизма разрешения в порядке конституционного судопроизводства вопроса о возможности или невозможности с точки зрения принципов верховенства и высшей юридической силы Конституции Российской Федерации исполнить вынесенное по жалобе против России постановление Европейского Суда, в том числе в части мер общего характера. В связи с этим нельзя не отметить, что Конституционный Суд в определенной степени обозначил свою позицию в случае возможного запроса о возможности исполнения постановления Европейского Суда по делу «Анчугов и Гладков против России», так как прямо указал в своем Постановлении от 14 июля 2015 г. № 21-П: согласие России на исполнение постановления по делу «Анчугов и Гладков против России» означало бы нарушение ею ст.ст. 15 (ч. 1), 32 (ч. 3) и 79 Конституции Российской Федерации либо необходимость принятия новой Конституции Российской Федерации.

Впоследствии в Российской Федерации получил правовую регламентацию порядок рассмотрения Конституционным Судом дел о возможности исполнения решений межгосударственного органа по защите прав и свобод человека. Важно понимать, что федеральный законодатель непосредственно допустил в качестве одного из вариантов принятие Конституционным Судом постановления о невозможности исполнения в целом или в части «в соответствии с Конституцией Российской Федерации» (!) решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека⁷.

Очевидно, что разрешение возможных коллизий подобного рода невозможно на началах конфронтации национального и международного правосудия. При этом необходимо учитывать, что в компетенцию Европейского Суда как межгосударственного органа,

⁶ См. подробнее: Николаев А.М., Грудинин Н.С. Постановление Европейского Суда по правам человека по делу «Анчугов и Гладков против Российской Федерации» и его влияние на правовую систему России // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2015. № 2 (43). С. 69–78.

⁷ Федеральный конституционный закон от 14 декабря 2015 г. № 7-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 51 (ч. I). Ст. 7229.

не связанного национальным законодательством и его толкованием, входят вопросы толкования Европейской конвенции и Протоколов к ней (ст. 32 Европейской конвенции). Представляется, что в отличие от Европейского Суда Конституционный Суд как орган государственной власти Российской Федерации при толковании конституционных положений обязан учитывать правовые позиции Европейского Суда. По нашему мнению, возможность в одном исключительном случае не исполнить решение Европейского Суда неизбежно повлечет за собой появление новых исключительных случаев. При таком избирательном подходе к международным обязательствам государства может быть утрачен смысл механизма реализации Европейской конвенции в Российской Федерации, а восстановление нарушенных прав окажется невозможным в результате субъективной оценки правовых позиций Европейского Суда в рамках конституционного судопроизводства. Если даже признать политизированность некоторых решений Европейского Суда, то где гарантия от аналогичных проявлений в практике Конституционного Суда? Каким межгосударственным органом по своей природе является Европейский Суд – судебным или политическим?

Обеспечение прав и свобод человека и гражданина невозможно без международно-правового регулирования, в том числе со стороны Европейской конвенции, обогащенной правовыми позициями Европейского Суда. Реализация Европейской конвенции как международного договора не может сопровождаться свободой усмотрения государства относительно обязывающего характера решений Европейского Суда.

На наш взгляд, отношение к правовым позициям Европейского Суда должно основываться на принципе уважения правовых позиций межгосударственных органов по защите прав и свобод человека. Ключом к обоснованию данного принципа может выступать Промежуточное заключение Венецианской комиссии Совета Европы № 832/2015 от 15 марта 2016 г. «Об изменениях в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации»⁸. Венецианская комиссия полагает, что неспособ-

⁸ Официальный сайт Венецианской комиссии. URL: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?country=26&year=all> (дата обращения: 15 апреля 2016 года).

ность Конституционного Суда устранить противоречия между Конституцией Российской Федерации и решениями межгосударственных органов не освобождает государство от обязанности исполнять последние. Одновременно предлагаются меры, направленные на исполнение решений Европейского Суда:

- использовать в законе выражение «совместимость с Конституцией Российской Федерации средства исполнения решения» вместо слов «возможность исполнения решения»;

- отказаться от оценки конституционности в отношении мер индивидуального характера, изложенных в решении Европейского Суда;

- отказаться от формулировок закона, согласно которым не могут осуществляться какие-либо действия, направленные на исполнение решения, признанного Конституционным Судом невозможным для исполнения;

- в случае конституционной несовместимости находить альтернативные способы исполнения решения;

- предусмотреть участие лица, выступавшего в качестве заявителя в межгосударственном органе, в процедуре конституционного судопроизводства по рассмотрению вопроса об исполнении решения межгосударственного органа.

Таким образом, пределы исполнения решений Европейского Суда в России должны определяться, с одной стороны, обязательным характером решений, и, с другой стороны, свободой усмотрения государства в выборе мер по их исполнению.

ПРОЦЕДУРА ПИЛОТНОГО ПОСТАНОВЛЕНИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА: СТРУКТУРНЫЕ ПРОБЛЕМЫ, ВЫЯВЛЕННЫЕ В РОССИИ

Тигран Давидович Оганесян

*Аспирант кафедры международного и административного права
Белгородского государственного национально-исследовательского университета*

Деятельность Европейского суда по правам человека (далее ЕСПЧ, Суд) в последнее десятилетие обнажила ряд существенных проблем, ставящих под сомнение эффективность его функционирования и отправляемого в Страсбурге правосудия. Закрепление процедуры пилотного постановления в рамках конвенционной системы защиты прав человека стало одной из мер, направленных на повышение эффективности деятельности ЕСПЧ. Исполнение общих мер, предписанных Судом в пилотном постановлении, направлено на предотвращение подачи жалоб в будущем по аналогичным вопросам. В то же время, принятие средства правовой защиты направлено на устранение системной проблемы в правовой системе государства-ответчика.

Основной причиной закрепления пилотной процедуры в правоохранительном механизме Совета Европы послужили повторяющиеся жалобы, вызванные наличием структурных (системных) проблем в правовых системах государств-участников Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод¹ (далее Конвенция). По оценке председателя ЕСПЧ (1998-2007) Луциуса Вильдхабера, 60% подаваемых жалоб являются повторяющимися вследствие наличия структурной проблемы в правовой системе государства-ответчика.² Указанная причина вынудила ЕСПЧ взглянуть иначе на правовую природу своих постановлений, а также разработать процедуру, устраняющую обнаруженные структурные проблемы в националь-

¹ Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. // СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163.

² Wildhaber Luzius, Rethinking the European Court of Human Rights, in Jonas Christoffersen and Mikael Rask Madsen (eds) // The European Court of Human Rights between Law and Politics, Oxford University Press. 2011. 205. P. 213.

ных правовых системах. В связи с этим получила развитие процедура пилотных постановлений, расширившая пределы влияния и эффективности решений ЕСПЧ.

Следует отметить, что инициирование ЕСПЧ процедуры пилотного постановления обеспечивает расширение границ подаваемой жалобы и распространение ее правовых последствий на неограниченный круг лиц, права которых нарушены, либо существует угроза нарушения соответствующих прав по причине выявления в национальной внутригосударственной системе структурной проблемы, противоречащей Конвенции.

Юридической основой возникновения и развития процедуры пилотного постановления послужила Резолюция Комитета министров Совета Европы (КМСЕ) от 12.05.2004 г. № 2004(3), поручившая ЕСПЧ в целях выявления нарушений Конвенции выявлять ключевую, структурную проблему, особенно в случаях наличия большого количества аналогичных жалоб по данному вопросу³.

Впервые процедура пилотного постановления была применена ЕСПЧ в постановлении от 22.06.2004 по делу «Брониовски (*Broniowski*) против Польши»⁴. Суд, постановив, что по данному делу имеет место нарушение ст. 1 Протокола № 1 к Конвенции, указал, что выявленное нарушение вытекает из проблемы систематического характера, связанной с недостатками в национальном законодательстве и практике его применения, возникшими вследствие отсутствия эффективного механизма реализации права на возмещение долга лиц, репатрированных с территорий за рекой Буг, которые подали требование о компенсации, вследствие чего не только заявитель, но и целая группа людей были лишены права на беспрепятственное пользование своим имуществом. В связи с этим ЕСПЧ отметил, что государство-ответчик должно с помощью соответствующих законодательных и административных мер обеспечить эффективную и быструю реализацию права на компенсацию осталь-

³ Резолюция КМСЕ 2004(3) «О Постановлениях, в которых выявляются и указываются проблемы системного характера», 114 сессия // Официальный сайт Совета Европы. URL: <https://wcd.coe.int> (дата обращения: 15 апреля 2016 г.).

⁴ Постановление ЕСПЧ от 22 июля 2004 г. (жалоба N 31443/96) по делу «Брониовски против Польши» // Официальный сайт ЕСПЧ. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения: 15 апреля 2016 г.).

ных лиц, репатриированных с территорий за рекой Буг, или предоставить им равноценную компенсацию, основываясь на принципах защиты имущественных прав, предусмотренных положениями ст. 1 Протокола № 1 к Конвенции. В качестве мер, направленных на устранение выявленных ЕСПЧ системных нарушений конвенционных положений, государством-ответчиком была трансформирована система нормативного регулирования в области выплат денежной компенсации лицам, репатриированным с территорий за рекой Буг, посредством принятия сначала постановления Конституционного Трибунала Польши от 15.12.2004 № К2/04 и впоследствии закона Польши от 08.07.2005 о реализации права на компенсацию стоимости имущества, оставленного за современными границами польского государства.

Значение вышеуказанного дела проявляется в том, что в данном решении ЕСПЧ впервые формирует конститутивные основы правовой природы пилотного постановления, определяет цель вынесения такого судебного акта, формулирует понятие проблемы систематического характера или системного нарушения (легальная дефиниция системного нарушения в Конвенции отсутствует).

В 2011 г. Регламент ЕСПЧ впервые закрепил основы процедуры пилотного постановления, предусматривающий определенный механизм. Во-первых, Суд может принять решение начать процедуру пилотного постановления и вынести постановление, если факты, ставшие основанием обращения в Суд, выявляют существование в государстве-ответчике структурной или системной проблемы либо иного подобного недостатка, который привел или может привести к обращению с аналогичными жалобами (ч. 1 ст. 61). Инициирование судебной процедуры по смыслу ч. 1 п. b ст. 61 Регламента ЕСПЧ возможно по собственной инициативе Суда либо по просьбе одной или обеих сторон судопроизводства. Во-вторых, Суд разъясняет как характер системной проблемы, так и вид принятых мер, необходимых для последующей реализации государством-ответчиком. Суд также устанавливает срок, в пределах которого указанные меры должны быть реализованы и приведены в исполнение. В-третьих, Суд правомочен отложить дела по повторяющимся жалобам заявителей до устранения государством системной проблемы. В последующем рассмотрение аналогичных жалоб может быть возобновлено в случае если государство-ответчик не приняло

соответствующих мер для надлежащего исполнения резолютивной части пилотного постановления.

Однако в самой структуре ЕСПЧ имеются отрицательные оценки природы и характера пилотного постановления, что подтверждается особыми мнениями судей при вынесении указанных постановлений. Так, судья В. Загребельский в деле «Хуттен-Чапска против Польши» высказывает отрицательное отношение к природе пилотного постановления и принятию общих мер к конкретно рассматриваемому случаю. В особом мнении судьи В. Загребельского (к которому присоединилась судья Р. Йегер) указывается, что процедура, подобная той, посредством которой Суд вынес постановление по настоящему делу, затрагивает в некотором смысле компетенцию КМСЕ и ставит под сомнение роль Суда и его авторитет, не повышая эффективность функционирования Суда и защиты прав человека в целом. Судья В. Загребельский указывает на достаточность индивидуальных мер. По его мнению, постановление по рассматриваемому делу поднимает вопрос последовательности и продуктивности функционирования процедуры пилотного постановления, сопровождающейся отложением рассмотрения сходных дел, с точки зрения целей, которые преследует Суд.⁵

Можно отметить, что практика пилотных постановлений ЕСПЧ в отношении России вызывала положительную оценку по различным основаниям. В пилотном постановлении «Бурдов против России (№ 2)»⁶ от 15.01.2009 Суд указал на структурную проблему, касающуюся вопроса, неоднократно рассматривавшегося Судом (с 2002 года более чем 200 жалоб) о неисполнении в Российской Федерации национальных судебных решений о взыскании денежных средств. В данном конкретном случае заявитель жаловался на отказ властей исполнить решения судов Российской Федерации, присуждавших ему денежные выплаты в порядке компенсации социальных льгот как участнику мероприятий по ликвидации аварии

⁵ Особое мнение судьи В. Загребельского по делу «Хуттен-Чапска против Польши». Постановление ЕСПЧ от 28 апреля 2008 года (по вопросу о заключении мирового соглашения между сторонами) // Официальный сайт ЕСПЧ. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения: 15 апреля 2016 г.).

⁶ Постановление ЕСПЧ от 15 января 2009 г. по делу «Бурдов против России (№ 2)» // Официальный сайт ЕСПЧ. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения: 15 апреля 2016 г.).

на Чернобыльской АЭС. Три судебных решения, вынесенных в пользу заявителя, не исполнялись в течение четырех лет. ЕСПЧ в своем втором постановлении по этому делу отметил длительность неисполнения российскими властями решений национальных судов и отсутствие внутригосударственных эффективных средств правовой защиты от указанных нарушений. Суд применил процедуру пилотного постановления ввиду повторяющихся нарушений, лежащих в их основе проблем, а также учел широкий круг лиц, которых касаются эти нарушения. К их числу Суд отнес не только права жертв Чернобыля, но и права пенсионеров, инвалидов, детей и военнослужащих, а также лиц, которые пострадали за необоснованное уголовное преследование.

Меры, которые были предписаны Судом, требовали, в частности, создать в течение шести месяцев с даты, когда постановление Суда вступит в силу, эффективное внутреннее средство правовой защиты или комбинацию таких средств, которые обеспечили бы адекватное и достаточное возмещение за неисполнение или несвоевременное исполнение национальных судебных решений.

Следуя данному пилотному постановлению, в Российской Федерации были приняты Законы №№ 68-ФЗ и 69-ФЗ, которые вступили в силу 4 мая 2010 г. и которые предусматривают, что в суды Российской Федерации можно направить жалобу, содержащую требование о компенсации за задержку исполнения судебного решения, вынесенного против государства, или за чрезмерную длительность рассмотрения дела в суде⁷. В двух своих решениях о неприемлемости жалоб, вынесенных 24 сентября 2010 г. (дело "Наговицын и Нальчиев против Российской Федерации" и дело "Фахретдинов и другие против Российской Федерации")⁸, Суд указал, что

⁷ Федеральный закон от 30 апреля 2010 г. № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» // СЗ РФ. 2010. № 18. Ст. 2144; Федеральный закон от 30 апреля 2010 г. № 69-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» // СЗ РФ. 2010. № 18. Ст. 2145.

⁸ Официальный сайт ЕСПЧ. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения: 15 апреля 2016 г.).

заявители должны были исчерпать новые внутренние средства правовой защиты, созданные после реализации мер общего характера, предписанных в постановлении «Бурдов против России».

В пилотном постановлении «Ананьев и другие против России» от 10.01.2012 ЕСПЧ отметил наличие структурной (системной) проблемы в правовой системе России, указав на ненадлежащее функционирование российской пенитенциарной системы, ставшее причиной неадекватных условий содержания под стражей (острый недостаток пространства в камерах, нехватка спальных мест, ограниченное поступление дневного света и свежего воздуха, невозможность уединиться при пользовании туалетом).

Суд посчитал необходимым напрямую связать проблему переполненности следственных изоляторов с проблемой чрезмерно частого избрания и продления меры пресечения в виде содержания под стражей до вынесения приговора. По собственной инициативе Суд использовал официальную статистику Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации, согласно которой в 2010 году было удовлетворено 90% ходатайств об избрании меры пресечения в виде содержания под стражей и почти 98% ходатайств о продлении действия такой меры.⁹ Суд указал, что за период с 2002 года им было принято 80 решений в отношении нарушителей статей 3 и 13 (право на эффективное средство правовой защиты) и более 250 подобных жалоб ещё ожидают рассмотрения.

ЕСПЧ дал конкретные указания российским властям и КМСЕ по исполнению пилотного постановления. Во-первых, необходимо спланировать и воплотить в жизнь меры для улучшения материальных условий содержания. Во-вторых, необходимо разработать комплексный подход к решению проблемы перенаселенности СИЗО, который бы включал в себя изменения в правовой системе, инструкциях для должностных лиц и персонала СИЗО. ЕСПЧ рекомендовал ряд временных мер, которые включают в себя дополнительные правовые гарантии для предотвращения перенаселенности и ее уменьшения. В частности, необходимо закрепить максимальный лимит

⁹ П. 53 постановления ЕСПЧ от 10 января 2012 г. по делу «*Ananyev and Others v. Russia*» // Официальный сайт ЕСПЧ. URL: <http://hudoc.echr.coe.int> (дата обращения: 15 апреля 2016 г.).

наполняемости для каждого СИЗО, который будет не ниже российской нормы в 4 кв. м на человека, и периодически пересматривать его. В-третьих, российские власти должны создать эффективные правовые средства для предотвращения дальнейших нарушений и выплаты компенсаций. Суд рекомендовал внести во внутреннее законодательство коррективы, которые позволили бы всем лицам, находящимся в положении заявителей, эффективно обжаловать на национальном уровне предполагаемые нарушения ст. 3 Конвенции и получать надлежащее и достаточное возмещение за такие нарушения. Размер компенсации должен быть соизмерим с суммами, которые ЕСПЧ присуждает по аналогичным делам.

Впоследствии Министерство юстиции Российской Федерации опубликовало Промежуточный отчет/План дальнейших действий по исполнению пилотного постановления «Ананьев и другие против России», в котором определило перечень мер по имплементации положений Конвенции в правовую систему Российской Федерации. К тому же в 2015 году в поселке Эльбан Амурского района Хабаровского края был построен новый шестиэтажный следственный изолятор для содержания подозреваемых и обвиняемых. В СИЗО-1 ГУФСИН России по Приморскому краю введен в строй новый режимный корпус, который позволит решить проблемы, связанные с превышением лимита, – на каждого подследственного будет приходиться не менее 4 кв. метров пространства, а на несовершеннолетних – до 8 кв. метров.

С учетом указанных позиций ЕСПЧ Министерство юстиции Российской Федерации также разработало законопроект, предусматривающее право осужденных, подозреваемых и обвиняемых требовать в судебном порядке компенсацию за ненадлежащие условия содержания.

Говоря об эффективности реализации общих мер, предусмотренных пилотным постановлением «Ананьев против России», нужно отметить, что коренным образом проблема не решается, поскольку об улучшении условий речи не идет. Более того, сумма, на которую могут рассчитывать жалобщики, существенным образом будет отличаться от выплат в практике ЕСПЧ: с учетом средней стандартной компенсации в ЕСПЧ – от 5000 до 10 000 евро, ни один судья в России не присудит такую сумму.

Как отмечает А.И. Ковлер, площадка для принятия пилотного постановления «*Gerasimov and Others v. Russia*» была подготовлена, тем более что в Суде накапливались сотни новых дел по неисполнению обязательств государства¹⁰. Так, в постановлении ЕСПЧ по делу «Герасимов и другие против России»¹¹ от 01.07.2014 в качестве системной проблемы были выявлены задержки в исполнении решений национальных судов о предоставлении различных льгот в натуральной форме (произвести ремонт фундамента жилого дома, предоставить жилье взамен снесенного, обеспечить жильем сотрудницу пограничной службы ФСБ, выделить жилье увольняющемуся в запас военнослужащему, предоставить автомобиль с ручным управлением получившему инвалидность на службе сотруднику полиции и т.д.). По утверждению А.И. Ковлера, данный перечень показывает, насколько «разнообразны проблемы, с которыми сталкиваются простые граждане, годами добивающиеся от властей решения проблем, входящих в их компетенцию»¹².

Судом было указано, что, несмотря на предыдущие решения по более чем 150 подобным делам, в российском законодательстве отсутствуют эффективные правовые средства, разрешающие сложившуюся проблему. ЕСПЧ отложил максимум на два года рассмотрение дел против России по вопросам неисполнения или задержки исполнения решений национальных судов о предоставлении льгот в натуральной форме. Суд пришел к выводу, что характер лежащих в основе дела проблем, разнообразие и уязвимость ситуаций, в которых оказались многочисленные заявители, представляющие все регионы обширной российской территории, свидетельствуют о наличии ситуации, длящейся, по меньшей мере, на протяжении пятнадцати лет.

В пилотном постановлении Суд также отметил, что оперативно принятый по следам постановления по делу Бурдова (№ 2) Закон от 30 апреля 2010 г. № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение

¹⁰ См. подробнее: Ковлер А.И. Герасимов и другие против России – новое «пилотное постановление» Европейского Суда // Международное правосудие. 2014. № 3.

¹¹ Постановление ЕСПЧ от 01 июля 2014 г. по делу «Герасимов и другие против России» // Официальный сайт ЕСПЧ. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения: 15 апреля 2016 г.).

¹² См. подробнее: Ковлер А.И. Герасимов и другие против России – новое «пилотное постановление» Европейского Суда // Международное правосудие. 2014. № 3.

права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок" не до конца разрешил проблему неисполнения судебных решений, ибо касался только денежных обязательств государства, в то время как неисполнение "обязательств в натуре» (от выделения социального жилья до предоставления инвалидных колясок) осталось без эффективных средств защиты прав граждан, чьи интересы нарушены государственными органами. Соответствующий законопроект был внесен на рассмотрение законодателя¹³.

В целях реализации общих мер, предписанных Судом, подготовлен проект ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» (в части присуждения компенсации за нарушение права на исполнение в разумный срок судебного акта, предусматривающего исполнение государством обязательств в натуре). Подготовлены изменения законодательства в части возможности получения компенсации за нарушение права на исполнение судебного решения в разумный срок применительно к исполнению обязательств в натуре.

Примечательно, что ряд авторов высказывают мысль о целесообразности реформирования процедуры пилотного постановления, однако лишь по согласованию с государствами-членами. К примеру, Э.В. Сухов предлагает провести реформу по согласованию с другими государствами-членами Совета Европы, в результате которой «государство-ответчик самостоятельно определяет, что для него правильно: платить компенсацию по повторяющимся «клоновым» делам, или принять необходимые общие меры для прекращения потока данных дел»¹⁴. Однако, на мой взгляд, данная позиция не решает самой главной проблемы ЕСПЧ, причины, которая и послужила созданию процедуры пилотного постановления – загруженность Суда по рассмотрению аналогичных жалоб. В случае если государство-ответчик самостоятельно будет определять, ис-

¹³ Егоров С.А. Международное право: Учебник. Статут, 2015 // СПС Консультант-Плюс (дата обращения: 15 апреля 2016 г.).

¹⁴ Сухов Э.В. Меры общего характера в решениях Европейского суда по правам человека и «предел уступчивости» России // Социально-политические науки. 2012. № 1. С. 133.

полнять ему или не исполнять общие меры, эффективность процедуры пилотного постановления ЕСПЧ значительно понижается. Важно отметить, что именно обязательный характер исполнения общих мер государством-ответчиком под контролем КМСЕ обеспечивает эффективное продолжение реформы ЕСПЧ, начатой еще в 2004 году после принятия резолюции КМСЕ, в которой впервые и встречаются идеи новаторской процедуры пилотного постановления. Важно понимать, что ограничение компетенции ЕСПЧ и отказ от реализации предписанных мер общего характера в целях устранения структурной проблемы государством-ответчиком, возможно только в случае противоречия пилотного постановления основам конституции государства и конституционного строя. При этом национальные власти обязаны в надлежащем порядке провести процедуру проверки соответствия пилотного постановления положениям основного закона государства и обосновать неэффективность реализации общих мер в конкретном случае.

Очевидно, что дальнейшее развитие процедуры пилотного постановления должно происходить на основе взаимодействия и взаимовлияния ЕСПЧ с государствами-участницами Конвенции. Появление самой формы пилотных постановлений – несомненная заслуга как ЕСПЧ, так и персонально российских правоведов, так или иначе причастных к судебным процессам в Страсбурге¹⁵. В заключение следует отметить, что пилотные постановления ЕСПЧ позволят разрешить большинство структурных проблем в национальных правовых системах, что приведет к улучшению функционирования конвенционной системы в целом, и повышения уровня организации и деятельности Суда в частности. Представляется очевидным, что завершающим этапом оформления процедуры пилотного постановления станет закрепление соответствующих норм в тексте Конвенции. При этом развитие процедуры пилотного постановления представляется возможным в дальнейшем изучении и в последующем применении разработок непосредственно Судом для совершенствования процедуры пилотного постановления.

¹⁵ Мурадян Э.М. О пилотном постановлении // Современное право. 2012. № 1 // СПС Консультант-Плюс (дата обращения: 15 апреля 2016 г.).

ЗАПРЕЩЕНИЕ ПЫТОК В ПРАКТИКЕ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА (НА ПРИМЕРАХ ДЕЛ ПО ЭКСТРАДИЦИИ ПРОТИВ РОССИИ)

Мария Андреевна Прокопенко

*Студентка факультета права НИУ ВШЭ
prokopenkomaria32@gmail.com*

Данная статья посвящена исследованию проблемы соблюдения запрета пыток, в которой будет рассмотрен ее частный случай – запрет на применение процедуры экстрадиции в случае, если существует опасность применения пыток, бесчеловечного или унижающего человеческое достоинство обращения или наказания в запрашивающем государстве.

Актуальность темы обусловлена рядом факторов: важностью самой процедуры экстрадиции, как одного из самых ранних институтов по взаимодействию государств в борьбе с преступностью и недопустимостью нарушения общеправового принципа неотвратимости наказания; большим количеством публикаций на данную или смежные с ней темы¹; сложностью правоприменительной практики, что подтверждается количеством обращений против Российской Федерации в Европейский Суд по правам человека (далее ЕСПЧ, Суд) по ст. 3 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее Европейская конвенция) в ходе реализации процедуры экстрадиции. Для наглядности следует пояснить, что Российская Федерация является государством-ответчиком, которое чаще других государств признавалось Судом виновным в нарушении ст. 3 ЕКПЧ, в 59 «экстрадиционных» делах, обстоятельства которых представляются значительно схожими. Такие статистические данные, а также периодичность постоянно повторяющихся дел,

¹ Например, Белогубец К.Н. Экстрадиция и выдворение: основные проблемы и пути их решения в свете практики Европейского Суда по правам человека по российским делам // Журнал конституционного правосудия. 2013. № 5 (35). С. 16–21; Ермолаева Н.В. Практика и результаты применения Европейским Судом по правам человека временных мер в российских делах о высылке и выдаче // Международное правосудие. 2014. № 4 (12). С. 18–24; Тренина Д. Проблемы исполнения Россией постановлений Европейского Суда в делах о выдаче и высылке // Международное правосудие. 2014. № 3 (11). С. 63–78.

свидетельствуют о системности обозначенной проблемы, о фундаментальности проблемы защиты индивида от опасности подвергнуться пыткам в России.

Статья включает в себя анализ нормативно-правовой базы Российской Федерации в отношении обозначенной проблемы, а также рассмотрение релевантной судебной практики ЕСПЧ.

Право не подвергаться пыткам и другому жестокому, бесчеловечному либо унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию является абсолютным и не подлежит derogation вне зависимости от обстоятельств. Это закреплено нормативно во многих фундаментальных международных договорах², в частности, в п. 2 ст. 15 Европейской конвенции. Тем не менее, количество заявлений в ЕСПЧ по нарушению ст. 3 Европейской конвенции, предусматривающей запрет пыток, является значительным.

Более того, обязательства, вытекающие из запрета пыток – *jus cogens*, относятся к той категории, нарушение которых влечет ответственность государства по отношению ко всему международному сообществу – *erga omnes*³. В Статьях об ответственности государств за международно-противоправные деяния, принятых Резолюцией Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций (далее ГА ООН) 56/83 на 85-ом пленарном заседании 12 декабря 2001 года, в ст. 26 отдельно установлено то, что ответственность государства исключается, если деяние соответствовало соблюдению обязательства, вытекающему из императивной нормы общего международного права⁴.

² См., например: Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. (ч. 2 ст. 4); Американская конвенция о правах человека 1969 г. (ст. 27); Всеобщая декларация прав человека 1948 г.; Конвенция ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 г.; Европейская конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство видов обращения или наказания 1987 г.; Женевские конвенции о защите жертв войны 1949 г. и Дополнительный протокол II 1977 г.

³ Это было декларировано, в частности, в International Law Commission Commentary to Art. 40 of the draft Articles on State Responsibility. Yearbook of the International Law Commission, 2001, vol. II, Part Two.

⁴ Резолюция ГА ООН. Ответственность государств за международно-противоправные деяния. 12 декабря 2001 г. GA/56/83. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/477/99/PDF/N0147799.pdf> (дата обращения: 15 апреля 2016 г.).

Сначала следует определить, в чем собственно заключается запрет, установленный ст. 3 Европейской конвенции.

Разница в определении видов запрещенного обращения была установлена в деле «Ирландия против Соединенного Королевства» (*Ireland v. UK*), которое ЕСПЧ рассмотрел в 1978 году⁵. И, хотя это дело никак не связано с вопросом применения экстрадиции, оно пояснило разницу между «пытками», «бесчеловечным» и «унижающим достоинство» обращением или наказанием. Суд постановил, что различие содержится в интенсивности причиненного вреда. «Пытка» предполагает намеренное бесчеловечное обращение, которое влечёт серьезные и жестокие страдания. Обращение «бесчеловечного» характера предполагает причинение сильного физического или ментального страдания. Техники, «унижающие достоинство», включают в себя запугивание, подавление жертвы с целью оскорбить, унижить или сломить её сопротивление, как физическое, так и моральное.

Следует отметить, что национальное законодательство России закрепляет эти определения в таких же формулировках – в п. 12 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 14.06.2012 № 11 «О практике рассмотрения судами вопросов, связанных с выдачей лиц для уголовного преследования или исполнения приговора, а также передачей лиц для отбывания наказания». В этом нормативном акте устанавливается запрет на высылку индивидов, если есть «серьезные основания полагать, что им грозят пытки, бесчеловечное или унижающее человеческое достоинство обращение или наказание». Также этим документом устанавливается обязанность государства, в случае жалобы на решение о выдаче, обосновывать доказательства, свидетельствующие об отсутствии серьезных оснований полагать опасность применения пыток, бесчеловечного или унижающего человеческое достоинство обращения или наказания. Для этого необходимо принимать во внимание, как общую ситуацию, касающуюся соблюдения прав и свобод человека в запрашивающем государстве, так и конкретные обстоятельства дела. Характеристика берется, в частности, из показаний лица, в отношении которого принято решение о выдаче, свидетелей,

⁵ Постановление ЕСПЧ от 18 января 1978 г. // Официальный сайт ЕСПЧ. URL: <http://echr.coe.int> (дата обращения: 15 апреля 2016 г.).

заклучения Министерства иностранных дел Российской Федерации о ситуации с соблюдением прав и свобод человека в запрашивающем государстве, гарантии запрашивающего государства, а также докладов и иных документов, принятых в отношении такого государства международными внедоговорными (Совет по правам человека, созданный в качестве вспомогательного органа ГА ООН) и договорными органами⁶.

Несмотря на достаточно четкие формулировки национального законодательства, воспринимающие международно-правовые нормы о запрете пыток, а также принятые на себя обязательства по международным договорам о недопустимости нарушения этого запрета, Россия тем не менее систематически признается виновной в нарушении ст. 3 Европейской конвенции.

За последние пять лет ЕСПЧ установил нарушение ст. 3 ЕКПЧ в 32 делах против Российской Федерации. Все эти дела касаются ситуации, когда в Россию поступал запрос от стран – участниц Содружества Независимых Государств (далее СНГ) на экстрадицию индивида, чаще всего от Кыргызстана или Узбекистана. Компетентные органы государственной власти Российской Федерации, ссылаясь на дипломатические гарантии запрашивающего государства, одобряли процедуру выдачи, не считаясь при этом с показаниями самого лица, а также с докладами международных организаций.

Вследствие этого можно констатировать проблему, которая заключается в балансе интересов между сотрудничеством по уголовным делам, в частности в ходе осуществления процедуры экстрадиции, внутри стран СНГ, и нарушением запрета пыток, бесчеловечного или унижающего человеческого достоинства обращения или наказания, предусмотренного ст. 3 Европейской конвенции.

Российская Федерация, являясь членом СНГ, имеет обязанность экстрадиции по отношению к остальным государствам-участникам СНГ в соответствии с ч. 1 ст. 56 Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголов-

⁶ П. 14 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 14.06.2012 № 11 (ред. от 03.03.2015) «О практике рассмотрения судами вопросов, связанных с выдачей лиц для уголовного преследования или исполнения приговора, а также передачей лиц для отбывания наказания» // «Российская газета» от 22 июня 2012 г. № 5814 (141).

ным делам (далее Конвенция о правовой помощи), которая вступила в силу для России в 1994 году⁷. Однако данный документ, как и Протокол к Конвенции о правовой помощи от 22 января 1993 года (подписан в г. Москве 28.03.1997)⁸, не содержит в себе условие отказа в выдаче по обстоятельствам, свидетельствующим об опасности применения пыток или бесчеловечного, или унижающего человеческое достоинство обращения или наказания к выдаваемого индивиду, что значительно осложняет процедуру отказа от удовлетворения запроса экстрадиции для правоприменителя.

Далее будет представлен анализ судебной практики ЕСПЧ по «экстрадиционным» делам, в которых Суд признал нарушение ст. 3 Европейской конвенции со стороны Российской Федерации.

Как это уже было отмечено выше, чаще всего речь идет об экстрадиции в страны-участники СНГ, в частности, в Узбекистан.

ЕСПЧ неоднократно выражал свою позицию об отказе в экстрадиции в эту страну, если речь идет об индивидах, которым было предъявлено обвинение в совершении преступлений на почве религиозного экстремизма⁹. Суд основывается в своих решениях на сведениях таких международных организаций, как Amnesty International, Human Rights Watch, а также органы и структуры ООН, которые неоднократно заявляли о том, что «пытки в уголовном судопроизводстве носят систематический характер...¹⁰». Суд также указывал, что особенно этим пыткам подвержены лица, принадлежащие к политической оппозиции и определенным религиозным группам,

⁷ СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1472.

⁸ СЗ РФ. 2008. № 4. Ст. 224.

⁹ См., например: *Egamberdiyev v. Russia* 34742/13. ECtHR. Judgment of 26/06/2014; *Akram Karimov v. Russia* 62892/12. ECtHR. Judgment of 28/05/2014; *Nizamov and Others v. Russia*. 22636/13, 24034/13, 24334/13, 24528/13. ECtHR. Judgment of 7/05/2014 // Официальный сайт ЕСПЧ. URL: <http://echr.coe.int> (дата обращения: 15 апреля 2016 г.).

¹⁰ См., например: Всемирный доклад – 2014. Human Rights Watch. 23 января 2014 г. Глава «Узбекистан». URL: <http://www.hrw.org/world-report/2014> (дата обращения: 15 апреля 2016 г.). Документ Комитета против пыток ООН. Заключительные замечания, принятые Комитетом по четвертому периодическому докладу Узбекистана. CAT/C/UZB/CO/4. 10 декабря 2013 года. П. 23. URL: <http://docstore.ohchr.org/Self-Service/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhsjut9aDww3A3fMqDEftLPyp5lJaUZCJrImW8%2fDI2g7uqZABCXqS6Oi15T0kG9IvdDmfA2M5lSgzFVxuNoTA8N67V5rk%2b1RB4yH8OvkEclg3> (дата обращения: 15 апреля 2016 г.).

высылка которых, соответственно, приведёт к нарушению запрета, установленного ст.3 Европейской конвенции¹¹.

ЕСПЧ отдельно подчеркнул то, что наличие релевантного национального законодательства о недопустимости пыток, бесчеловечного или унижающего человеческого достоинства обращения или наказания, так же, как и принятые на себя страной международные обязательства, не являются сами по себе гарантией защиты от рассматриваемых посягательств на права человека. Аналогичный подход был представлен к заявлениям дипломатического характера от государства о неприменимости запрещенного ст. 3 Европейской конвенции поведения национальными государственными органами публичной власти¹². Отдельно Суд указывает на отсутствие какого-либо механизма контроля за соблюдением провозглашенных дипломатических гарантий властей Узбекистана¹³.

Однако российские компетентные органы продолжают придавать приоритетное значение межгосударственным связям в рамках СНГ и выполнению обязательств по Конвенции о правовой помощи перед обязательствами по защите прав человека по Европейской конвенции и в соответствии с другими международными соглашениями¹⁴. Так, решения о выдаче, впоследствии рассматриваемые в вышеприведенной судебной практике ЕСПЧ, подкрепляются ссылкой на предоставляемые странами, запрашивающими экстрадицию, дипломатические гарантии о том, что индивид находится вне опасности подвергнуться пыткам или иному жестокому обращению, что признается российскими судами исчерпывающим аргументом. Это происходит, несмотря на показания самого индивида,

¹¹ *Mukhitdinov v. Russia* 20.999/14. ECtHR. Judgment of 21/05/2015. Paras. 44–45 // Официальный сайт ЕСПЧ. URL: <http://echr.coe.int> (дата обращения: 15 апреля 2016 г.).

¹² *Khalikov v. Russia* 66373/13. ECtHR. Judgment of 26/02/2015. Para. 3; *Yuldashev v. Russia* 1248/09. ECtHR. Judgment of 8/07/2010. Para. 85; *Abdulkhakov v. Russia* 14743/11. ECtHR. Judgment of 02/10/2012. Para. 150 // Официальный сайт ЕСПЧ. URL: <http://echr.coe.int> (дата обращения: 15 апреля 2016 г.).

¹³ *Azimov v. Russia*. 27843/11. ECtHR. Judgment of 16/10/2012. Para. 133 // Официальный сайт ЕСПЧ. URL: <http://echr.coe.int> (дата обращения: 15 апреля 2016 г.).

¹⁴ Белогубец К.Н. Экстрадиция и выдворение: основные проблемы и пути их решения в свете практики Европейского Суда по правам человека по российским делам. С. 16–21.

а также сообщения правозащитных организаций, которые опровергают эти «дипломатические гарантии» государства.

Похожая ситуация сложилась в отношении высылки в Кыргызстан, где ЕСПЧ также определил особо уязвимую группу индивидов с высоким уровнем риска подвергнуться пыткам, бесчеловечному или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию – это этнические узбеки, проживающие на юге и юго-востоке Кыргызстана. Суд неоднократно обращал внимание на то, что пытки по отношению к группе населения этнических узбеков являются явлением систематическим со стороны внутренних органов государственной власти¹⁵. Аналогичным образом, ЕСПЧ заявляет о недостаточности факта ратификации международных актов о защите прав человека для гарантии соблюдения запрета пыток в отношении определенных выше групп. Более того, с момента констатации¹⁶ этой проблемы различными правозащитными организациями и органами ООН, ситуация в Кыргызстане существенно не изменилась¹⁷.

Исходя из всего вышесказанного, можно заключить системность проблемы экстрадиции из России лиц, у которых есть опасность подвергнуться пыткам, что является нарушением ст. 3 Европейской конвенции.

Обширная судебная практика ЕСПЧ, а также правовое регулирование на национальном уровне выявляет требование Суда – со-

¹⁵ См., например: *R. v. Russia* 11916/15. ECtHR. Judgment of 26/01/2016. Para. 62; *Khamrakulov v. Russia* 68894/13. ECtHR. Judgment of 16/04/2015 Para. 65; *Mamadaliyev v. Russia* 5614/13. ECtHR. Judgment of 24/07/2014. Para. 60; *Kadirzhanov and Mamashev v. Russia* 42351/13 and 47823/13. ECtHR. Judgment of 17/07/2014. Para. 91; *Gayratbek Saliyev v. Russia* 39093/13. ECtHR. Judgment of 17/04/2014. Para. 6; *Makhmudzhan Ergashev v. Russia* 49747/11. ECtHR. Judgment of 16/10/2012. Paras. 71-73 // Официальный сайт ЕСПЧ. URL: <http://echr.coe.int> (дата обращения: 15 апреля 2016 г.).

¹⁶ Комитет против пыток. Второй периодический доклад Кыргызстана (CAT/C/KGZ/2).13 ноября 2013 г. URL: <http://docstore.ohchr.org/Self-Services/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhssKfh7yyAmyM4faLdA%2fywDCZE9T%2fSgq6BnoNR4jj7ic2UXWILoHpAlpsb4tWPaiHLxr2KbjRr8WiVb8hPkN9bupCWVD8wCjhtwVYrNnK8Ab> (дата обращения: 15 апреля 2016 г.)

¹⁷ *Turgunov v. Russia* 15590/14. ECtHR. Judgment of 22/10/2015 // Официальный сайт ЕСПЧ. URL: <http://echr.coe.int> (дата обращения: 15 апреля 2016 г.).

блюдают собственное национальное законодательство. Также следует отметить исключительно формальное отношение компетентных органов государственной власти Российской Федерации к проверке существования опасности подвергнуться пыткам для каждого конкретного экстрадируемого индивида. Зачастую органы государственной власти России довольствуются дипломатическими гарантиями государства, запрашивающего экстрадицию, о безопасности индивида и об отсутствии для него опасности подвергнуться пыткам. Тогда как показания самого индивида, доклады международных организаций и, в особенности, многочисленные решения ЕСПЧ, неоднократно подчеркивающие проблему систематического применения пыток в определенных странах, объявляются нерелевантными для конкретно рассматриваемого дела.

Таким образом, российские компетентные органы продолжают отдавать приоритетное значение межгосударственным связям в рамках СНГ и обязательствам по Конвенции о правовой помощи перед обязательствами по защите прав человека по Европейской конвенции и другим международным соглашениям.

ПРОБЛЕМЫ АНТИДИСКРИМИНАЦИОННОЙ ЮРИСПРУДЕНЦИИ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Илья Сергеевич Савельев

Магистрант Казанского (Приволжского) федерального университета
Sor33@mail.ru

Проблемы равенства, сложные и политически чувствительные, традиционно составляют внушительный объём вопросов, рассматриваемых Европейским Судом по правам человека (далее – ЕСПЧ, Европейский Суд, Суд). Важность антидискриминационных положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (далее – Конвенция) резко возросла в последнее десятилетие, ибо Суду приходится иметь дело с обвинениями государств в дискриминации всё чаще. Несмотря на позитивные изменения и применение новых для его прецедентного права концепций (непрямой дискриминации¹, сегрегации², противодействия стереотипизации и стигматизации³, насилию, вдохновлённому расистскими мотивами⁴), практика Суда критикуется за отсутствие определённости и последовательности в их применении и понимании феномена дискриминации как нарушения прав человека. Дела о дискриминации характеризуются повышенной степенью сложности для заявителя. Это обусловлено следующими факторами:

1) процессуальные препятствия в доступе к антидискриминационной юриспруденции Европейского Суда, который произвольно

¹Постановление ЕСПЧ по делу *D.H. and Others v. the Czech Republic*, №57325/00, 7 февраля 2006 г. // Официальный сайт ЕСПЧ. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-83256> (дата обращения: 18 мая 2015 г.).

²Постановление ЕСПЧ по делу *Sampanis and Others v. Greece*, №32526/05, 5 июня 2008 г. // Официальный сайт ЕСПЧ. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-86797> (дата обращения: 18 мая 2015 г.).

³Постановление ЕСПЧ по делу *Alajos Kiss v. Hungary*, №38832/06, 20 Мая 2010 г. // Официальный сайт ЕСПЧ. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-98800> (дата обращения: 18 мая 2015 г.).

⁴Постановление ЕСПЧ по делу *Nachova and Others v. Bulgaria [GC]*, №43577/98 and 43579/98// ECHR 2005-VII // Официальный сайт ЕСПЧ. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-69630> (дата обращения: 18 мая 2015 г.).

отклоняет жалобы на дискриминацию, удовлетворившись признанием типичного нарушения автономного права;

2) многоаспектность природы феномена дискриминации, который требует тщательного изучения, выявления этических балансов и сильных, непротиворечивых доказательств для установления нарушения;

3) затруднительность доказывания мотивации государства, потому что основные факты дела, например, дискриминационные ориентировки и распоряжения, находятся в сфере его контроля либо вовсе не объективированы и существуют в форме предубеждений в мотивации поведения или устных указаний;

4) общая «прогосударственная» позиция Европейского Суда, который неохотно признаёт нарушения принципа недискриминации, так как в отличие от спонтанных нарушений его агентов, дискриминация обычно осуществляется в рамках общей одобренной государством практики, что сильно дискредитирует его авторитет

5) проблемы с исполнением постановлений, поскольку зачастую они входят в противоречие с официальной политикой государства. Так, к примеру, российские власти уклоняются от исполнения решений по делам о дискриминации заключённых в праве на голосование на выборах, мужчин-военнослужащих в праве на отпуск по уходу за ребёнком, ЛГБТ – манифестантов. Кроме того, можно указать и на потенциальное уклонение от равного применения пожизненного лишения свободы к женщинам.

Рассмотрим некоторые из факторов подробнее. Во-первых, отсутствует определённость в правилах, по которым Суд принимает дела к рассмотрению на предмет дискриминации. Суд предпринял попытку сформулировать одно из них – «критерий Эйри⁵»: дискриминация должна составлять существенный аспект дела в целом, а не быть заявленной «на всякий случай». Однако, параметры, по которым Суд оценивает важность вопроса дискриминации, остаются неясными. Например, в условиях очевидности принудительной стерилизации госпожи В.С. из-за её цыганской национальной принад-

⁵ Постановление ЕСПЧ по делу *Airey v. Ireland*, № 9214/80; 9473/81; 9474/81, 9 октября 1979 г. // Официальный сайт ЕСПЧ. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-57420> (дата обращения: 18 мая 2015 г.).

лежности (медицинская запись «пациент цыганского происхождения» и пространственная сегрегация в роддоме, история жестокой дискриминации цыган в Словакии, включая государственную политику стерилизации, продолжающаяся дискриминация цыган, засвидетельствованная в отчётах Европейской комиссии по борьбе с расизмом и нетерпимостью и других отчётах о насильственной стерилизации, а также аналогичные дела, ожидающие рассмотрения в ЕСПЧ), Суд отказался рассматривать этот вопрос, удовлетворившись признанием нарушения ст. 3 Конвенции⁶.

Более того, Суд вводит и противоречиво применяет критерии серьёзности нарушения прав человека⁷, наличия очевидных доказательств дискриминационного подхода⁸, а также общего положения дел в государстве. Кажется, что формулировка «отсутствие целесообразности» в рассмотрении дела на предмет дискриминации скрывает нежелание Суда дискредитировать государства ввиду политической чувствительности вопросов равенства. С процессуальной точки зрения, Суд, вероятно, исходит из презумпции необоснованности жалобы на дискриминацию, а также принципа процессуальной экономии. Это представляется несоразмерным цели утверждения равенства на европейском континенте, ибо такие умозрительные формулировки с главенствующей ролью внутреннего убеждения Суда позволяют ему попросту игнорировать жалобы на дискриминацию, что подрывает авторитет конвенционального механизма защиты. Единственным выходом для заявителя, который желает прекратить дискриминационную практику и получить компенсацию за свои страдания, основанные на определённом его качестве, в этой ситуации является подача жалобы исключительно на дискриминационный аспект самостоятельной статьи. При этом заявитель

⁶ Lindsay Hoyle, *V.C. v. Slovakia: A Reproductive Rights Victory Misses the Mark*, 36 *B.C. Int'l & Comp. L. Rev.* 17 (2014) // URL: <http://lawdigitalcommons.bc.edu/iclr/vol36/iss3/2> (дата обращения: 18 мая 2015 г.).

⁷ Постановление ЕСПЧ по делу *Fedorchenko and Lozenko v. Ukraine*, №387/03, 20 Сентября 2012 г. // Официальный сайт ЕСПЧ. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-113119> (дата обращения: 18 мая 2015 г.).

⁸ Постановление ЕСПЧ по делу *Bączkowski and Others v. Poland*, №1543/06, 3 мая 2007 г. // Официальный сайт ЕСПЧ. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-80464> (дата обращения: 18 мая 2015 г.).

в большей мере рискует получить отказ в удовлетворении такой жалобы в силу вышеназванных причин и не менее плачевное отсутствие рассмотрения фактов дела по самостоятельной статье Конвенции, так как практика Суда характеризуется процессуальным абсентизмом в ситуации отсутствия заявления о нарушении. Это обуславливает полную беспомощность заявителя как перед Судом, так и перед государством в случае имеющейся дискриминации. Поэтому я предлагаю рассматривать жалобы на дискриминацию во всех случаях, так как формальные требования процессуальной экономики или политические опасения Суда не могут оправдать попустительство в отношении ужасающих практик притеснения, закамуфлированных «типичными» нарушениями Конвенции.

Во-вторых, некоторые виды и формы дискриминации представляются особенно трудными для юридического анализа, и рассмотрение таких дел вызывает к жизни ряд специфических проблем, связанных, например, с феноменами кумулятивной, комплексной дискриминации, дискриминации по ассоциации и предположению, косвенной и скрытой дискриминации. Несмотря на то, что «живая» модель юриспруденции Суда, не стеснённая жёстким материальным или процессуальным правом, правилами об оценке доказательств, с гибкой системой поиска сравнимой группы, является достаточно эффективной для рассмотрения подобных явлений, она крайне несовершенна без достаточных предпосылок для применения новых теоретических концепций и последовательности в их понимании. Так, перенос бремени доказывания на ответчика, который должен применяться при первом предоставлении *prima facie* доказательств заявителем, Суд часто использует только в случае наличия открыто выраженных мотивов интолерантности⁹ или при осуществлении насильственных актов, умаляя эффективность названного средства облегчения процессуальной задачи заявителя. Представляется обоснованным ожидать от Суда разработки ясных и достаточных формулировок, сопровождающих имплементацию

⁹ Постановление ЕСПЧ по делу *Alekseyev v. Russia*, №4916/07, 25924/08 and 14599/09, 21 Октября 2010 г. // Официальный сайт ЕСПЧ. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-101257> (дата обращения: 18 мая 2015 г.).

новых концепций. К примеру, необходимо разработать особый тест для рассмотрения случаев косвенной дискриминации.

В-третьих, в своей практике Суд то сужает, то расширяет сферу применения статьи 14 Конвенции за счёт произвольной интерпретации Конвенции относительно понятия «основание дискриминации». В одних случаях он заостряет внимание на словосочетании «на любых основаниях», что означает безграничный перечень оснований¹⁰, в других – на понятии «другой статус», приравнивая основание дискриминации только к характеристикам лица, неразрывно связанным с его личностью. Статусом суд уже признавал незаконнорожденность; семейное положение; государство места жительства или пребывания; иммиграционный статус или статус беженца; нахождение под стражей или осуждение за преступление; страдания, причинённые психологическим вредом, вызванным насилием в детстве. С другой стороны не являлись основаниями дискриминации, защищёнными Конвенцией, место задержания, религиозные убеждения родителей, наличие права на социальные выплаты и т.д. Иногда Суд внезапно и беспредметно заявляет об «обстоятельствах дела», «достаточной степени аналогичности природы рассматриваемого основания основаниям, перечисленным в ст. 14» и о «неразрывной связи с существованием индивида». Подобная практика делает грань между правомерным и неправомерным поведением государства неосязаемой, а разумные ожидания заявителя – беспредметными. Так нелепо Суд пытается совместить традиционный «антидискриминационный» подход к равенству с главенствующей ролью личных характеристик лица, исключая проверку любого неравенства, не связанного с ними, и новый инструментальный подход «формального равенства», предусматривающий открытый перечень оснований дискриминации¹¹. Столь непоследовательное применение полярных принципов подвергает сомнению прозрачность и предсказуемость применения конвенционального механизма защиты.

¹⁰ Так, в деле *Engel and Others v. the Netherlands* ЕСПЧ установил в качестве такого основания ранг, а в деле *Rasmussen v. Denmark* заявил, что основание дискриминации не представляет особой важности для рассмотрения дела, гораздо важнее исследование пропорциональности обращения заявленной цели.

¹¹ См.: Gerards, J. The Discrimination Grounds of Article 14 of the European Convention on Human Rights // 13 Human Rights Law Review, 2013. P. 103–122.

Концепция «формального равенства», по всей видимости, более подходит для прецедентной практики Суда, так как она расширяет спектр проблем для изучения; улучшает качество анализа дел, в том числе с использованием практики Европейского Союза, и, к тому же, решает проблему скрытой дискриминации. Поэтому, по нашему мнению, общим знаменателем, сочетающим преимущества рассмотренных подходов, может выступить такая гармонизированная модель антидискриминационной юстиции Суда, в которой будут сочетаться присущий принципу «формального равенства» особо тщательный надзор за балансом интересов сторон, обоснованностью различия в обращении и его соразмерностью преследуемой цели, и применение повышенных стандартов к строгости рассмотрения дела с так называемым «подозрительным» основанием, имеющих источником ценности, лежащие в основе принципа недискриминации.

Четвёртой проблемой является то, что в рамках существующего теста на дискриминацию, Суд возлагает непосильное бремя доказывания на заявителя, и без того находящегося в крайне уязвимом положении. Во-первых, как уже упоминалось, Суд без усилий отклоняет жалобы через спекулятивную аргументацию о несущественности для дела, формально ненадлежащем основании дискриминации, недоказанности аналогичного положения заявителя со сравнимой группой, (несмотря на то, что в ряде случаев точные основание дискриминации и сравнимую группу установить невозможно¹²). Во-вторых, Суд применяет стандарт «вне разумного сомнения» к заявителю, который обвиняет государство в условиях очевидного отсутствия прямых доказательств. Если при рассмотрении дел о смерти или пытках Суду достаточно минимальных и элементарных доказательств, чтобы установить нарушение *prima facie* и перенести бремя доказывания на ответчика, то в делах о дискриминации Суд крайне неохотно оказывает содействие заявителю,

¹² Например, как можно точно установить основание, если сравнивать осуждённых за тяжкие преступления с нерелигиозной мотивацией и таковой; традиционный образ жизни цыган и образ жизни остальных граждан; лиц с ограниченными физическими возможностями, желающих совершить самоубийство, и без таковых; диабетиков, по законодательству не способных нести воинскую или альтернативную гражданскую службу и, в силу этого, обязанных платить денежную повинность, и остальных граждан?

скрывая своё нежелание брать на себя ответственность за осуждение государства в фактических ситуациях, где отсутствуют подозрительные основания и явные свидетельства дискриминации. Говорить о самостоятельном поиске Судом дискриминации при отсутствии заявления о ней вообще не приходится. Всё это в сочетании с необыкновенно сдержанными требованиями к государству-ответчику (чрезмерное расширение сферы усмотрения государства и концепция отсутствия консенсуса по вопросу) делает попытки личности отстоять равенство в пользовании правами безуспешными и поощряет безнаказанность государственной власти.

Поэтому в целях утверждения всеобщего равенства под юрисдикцией государств-членов Совета Европы более эффективной представляется лично ориентированная методология рассмотрения дел о дискриминации с пониманием основания дискриминации и сравнимой группы как субсидиарных элементов, имеющих лишь инструментальное значение и не влияющих на возможность рассмотрения жалобы в целом, а также предметным рассмотрением всех жалоб на дискриминацию; с особым вниманием к разумному и объективному обоснованию; сосредоточенностью на сущностной аргументации заявителя, находящегося в невыгодном положении, и более строгим, ограничительным подходом к пределам усмотрения и объяснениям государства.

С Е К Ц И Я
АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ВОЗВРАЩЕНИЯ
В СОСТАВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
РЕСПУБЛИКИ КРЫМ И ГОРОДА СЕВАСТОПОЛЯ

Марина Сергеевна Аксенова

*Студентка I курса юридического факультета
Всероссийского государственного университета юстиции
(РПА Минюста России)
m.axenowa2016@yandex.ru*

18 марта 2014 г. в г. Москве подписан договор между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов (далее – Договор).

В представленной работе можно выделить два уровня: глобальный уровень и региональный.

Договор основывается на результатах общекрымского референдума, проведенного 16 марта 2014 года, в ходе которого народы Крыма приняли решение о воссоединении с Россией на правах субъекта Российской Федерации.

Со дня принятия в Российскую Федерацию Республики Крым в составе России образуется два новых субъекта – Республика Крым и город федерального значения Севастополь¹.

Для определения легитимности проведения референдума о присоединения Крыма следует рассмотреть его соответствие международным нормам.

¹ Договор между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов от 18 марта 2014 г. // Собрание законодательства РФ. 07.04.2014. № 14. Ст. 1570.

В соответствии с Конституцией Украины решение вопросов о территории Украины может быть разрешено только на всеукраинском референдуме, а не на местном. Вместе с тем, в статье 5 Конституции Украины закреплено, что народ является источником власти, и ее никто не может захватить. На момент проведения референдума в Крыму легитимной власти на Украине не было. Органы законодательной и исполнительной власти были созданы без соблюдения норм Конституции и волеизъявления народа Украины. Вместе с тем решение о проведении референдума принималось легитимными представительными органами власти Крыма, которые были избраны еще при украинской власти и действовали согласно нормам международного права².

Однако в демократическом государстве народу предоставлено право изъяслять свою волю, в том числе о самоопределении вплоть до отделения.

Это право закреплено в ст. 1 Устава Организации Объединенных Наций (далее – ООН), подтверждено в ст. 1 Пакта о гражданских и политических правах 1966 г., а также в ст. 1 Пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г.: «Все народы имеют право на самоопределение. В силу этого права они свободно устанавливают свой политический статус и свободно обеспечивают свое экономическое, социальное и культурное развитие. Все участвующие в настоящем Пакте государства должны в соответствии с положениями Устава ООН поощрять осуществление права на самоопределение и уважать это право»³.

В Декларации о принципах международного права 1970 года (далее-Декларация) определено, что в силу принципа равноправия и самоопределения народов, закреплённого в Уставе ООН, «все народы имеют право свободно определять без вмешательства извне свой политический статус и осуществлять свое экономическое, социальное и культурное развитие, и каждое государство обязано ува-

² Выступление В.В. Путина в Кремле перед парламентариями, губернаторами и представителями гражданского общества/Информационное агентство ТАСС. URL: <http://data.tass.ru/politika>

³ Резолюция ГА ООН. Международный пакт «Об экономических, социальных и культурных правах» 16 декабря 1966 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. № 12. 1994.

жать это право в соответствии с положениями Устава». В Декларации указывается, что способами осуществления права на самоопределение могут быть «создание суверенного и независимого государства, свободное присоединение к независимому государству или объединение с ним, или установление любого другого политического статуса»⁴.

Аргументом Украины является соблюдение принципа территориальной целостности государства. В этой связи следует учитывать подчиненность этого принципа праву на самоопределение. Их соотношение определено в вышеуказанной Декларации, касающейся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН, подтверждая нерушимость территориальной целостности государств, «соблюдающих в своих действиях принцип равноправия и самоопределения народов» «и, вследствие этого, имеющих правительства, представляющие весь народ, проживающий на данной территории». Также этот принцип заключен в Венской декларации Всемирной конференции ООН по правам человека 1993 г.⁵

Таким образом, соблюдение принципа территориальной целостности относится к государствам, в которых не нарушается равноправие и самоопределение народа.

Из статьи 157 Конституции Украины следует, что она не подлежит изменению, если это приведет к нарушению территориальной целостности Украины⁶. Следует отметить, что данная статья Конституции Украины не соответствует международному праву, так как без внесения изменений в Конституцию, право на самоопределение народом Украины не может быть реализовано. Однако, в статье 9 Конституции Украины уставлено, что международные

⁴ Резолюция ГА ООН. Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций .24октября 1970 г. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=5429>

⁵ Резолюция ГА ООН. Венская декларация и программа действий 25 июня 1993 г. <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=INT;n=15149>

⁶ Конституция Украины. 28 июня 1996 г. URL: http://kodeksy.com.ua/ka/konstitutsiya_ukrainy

нормы, в том числе о праве на самоопределение, являются частью законодательства Украины и имеют на ее территории силу закона⁷.

Многие высказывают в адрес России обвинения об «аннексии Крыма». Под аннексией или захватом чужих земель в соответствии с Декретом II Всероссийского съезда Советов о мире 26 октября (8 ноября) 1917 г. Правительство понимает всякое присоединение к большому или сильному государству малой или слабой народности без точно, ясно и добровольно выраженного согласия и желания этой народности, независимо от того, когда это насильственное присоединение совершено, независимо также от того, насколько развитой или отсталой является насильственно присоединяемая или насильственно удерживаемая в границах данного государства нация⁸.

Однако, украинскую территорию Россия не присоединяла. Референдум состоялся 16 марта 2014 г., 17 марта Крым провозгласил себя суверенным государством, и 18 марта Российская Федерация присоединила самостоятельное государство – Республику Крым.

Действия России по Крыму и Украине соответствуют международному праву: Заключительному акту Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (далее – СБСЕ) 1975 года, Будапештскому меморандуму 1994 г., Договору о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной 1997 г.

Заключительный акт СБСЕ 1975 г. закрепляет принципы территориальной целостности государств и нерушимости границ. Вместе с тем документом закреплен принцип равноправия и права народов распоряжаться своей судьбой⁹. Таким образом, к указанному документу можно применить вышеизложенное обоснование о взаимодействии принципов территориальной целостности и права народа на самоопределение.

⁷ Конституция Украины. 28 июня 1996 г. URL: http://kodeksy.com.ua/ka/konstitutsiya_ukrainy

⁸ II Всероссийский Съезд Советов Рабочих, Солдатских и Крестьянских Депутатов. Декрет о мире 26 октября (8 ноября) 1917 г. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?base=ESU;n=2925;req=doc>

⁹ Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1 августа 1975 г. URL: <http://www.osce.org/ru/mc/39505?download=true>

Относительно принципа нерушимости государственных границ. Этот принцип запрещает посягательство на границы, а также захват части или всей территории любого государства – участника. Однако реализация права на самоопределение в форме отделения является законным процессом, внутри государства – одним из этапов формирования нового субъекта, правомерно изменяющим границы и территории существующих государств.

Российская Федерация не нарушила и Меморандум 1994 года о гарантиях безопасности в связи с присоединением Украины к Договору о нераспространении ядерного оружия. Этот Меморандум не является международным договором и не налагает дополнительных юридических обязательств на государства.

В соответствии с принципами Заключительного акта СБСЕ Меморандум подтверждает обязательства: уважать независимость, суверенитет и существующие границы Украины, воздерживаться от применения силы против Украины, кроме как в целях самообороны или каким-либо иным образом в соответствии с Уставом ООН¹⁰.

Договор о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной 1997 г. также подтверждает основополагающие принципы, закрепленные в Заключительном акте СБСЕ 1975 г., в том числе уважение территориальной целостности, нерушимости существующих границ, а также право народа свободно распоряжаться своей судьбой¹¹.

Своими действиями органы государственной власти Украины нарушили свои обязательства по уважению права народов свободно распоряжаться своей судьбой, отказав Республике Крым в праве на самоопределение.

Украина нарушает и статью 11 Договора 1997 года, в которой установлено, что «Высокие Договаривающиеся Стороны принимают на своей территории необходимые меры, включая принятие соответствующих законодательных актов, для предотвращения и

¹⁰ Правительство России, Правительство Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, Правительство Соединенных Штатов Америки, Правительство Украины. Меморандум о гарантиях безопасности в связи с присоединением Украины к Договору о нераспространении ядерного оружия. 5 декабря 1994 г. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=INT;n=18628>

¹¹ Договор о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной 31 мая 1997 г. // Российской газета. 5 июня 1997 г.

пресечения любых действий, представляющих собой подстрекательство к насилию или насилие против отдельных лиц или групп граждан, основанное на национальной, расовой, этнической или религиозной нетерпимости»¹².

В соответствии с соглашениями по Черноморскому флоту присутствие на Крымском полуострове Вооруженных сил России не влияет на законность провозглашения независимости Крыма. Российские военнослужащие находились в Крыму на законном основании, так как Соглашением между Российской Федерацией и Украиной по вопросам пребывания Черноморского Флота Российской Федерации на территории Украины от 21 апреля 2010 г., Россия не превышала общую численность военнослужащих¹³, установленную Соглашением между Российской Федерацией и Украиной о параметрах раздела черноморского флота 1997 г.¹⁴

Что касается вопроса о присоединении к Российской Федерации города Севастополя, то с момента своего основания в 1784 г. суверенитет над городом осуществляла Российская империя. После распада империи, образования РСФСР и СССР суверенитет над всей территорией федерации осуществлял бывший СССР, но в рамках федерации город находился в административно-территориальном подчинении РСФСР.

Односторонние акты УССР об объявлении г. Севастополя городом республиканского значения (1968 и 1991 гг.) не имеют правовой силы, ввиду их противоречия действовавшей в тот момент Конституции СССР. Следовательно, права Украины на Севастополь неправомерны с международно-правовой точки зрения, так как неконституционные акты не могут создавать и правомерных международных прав государству после прекращения существования федерации.

¹² Договор о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной 31 мая 1997 г. // Российской газета. 5 июня 1997 г.

¹³ Соглашение между Российской Федерацией и Украиной по вопросам пребывания Черноморского флота Российской Федерации на территории Украины 27 октября 2010 г. // Бюллетень международных договоров. 2013. № 3. С. 96–100.

¹⁴ Соглашение между Российской Федерацией и Украиной о параметрах раздела черноморского флота 28 мая 1997 г. // Бюллетень международных договоров. 1999. № 10. С. 34–74.

Россия является преемником СССР в отношении права на пользование портом военно-морской базы Севастополя, основанного на международно-правовом обычае, то есть на длительном и не нарушаемом пользовании, что признается всеми странами¹⁵.

Учитывая изложенное, можно сделать вывод, что проведение крымского референдума было фактически основано на прямой реализации народом норм международного права.

Присоединение Республики Крым и города федерального значения Севастополя отвечает положениям Устава ООН и Декларации 1970 г. о принципах международного права, закрепляющие право на самоопределение, в том числе «свободное присоединение к независимому государству или объединение с ним», которое, по мнению Российской Федерации, было реализовано «в экстремальных условиях невозможности реализации населением Крыма права на самоопределение в рамках Украины».

Если сравнивать аргументы сторонников законности вхождения республики Крым и лиц, отрицающих правомерность действий Российской Федерации, то доводы первых являются более аргументированными, системными, чем бездоказательные утверждения об обратном.

¹⁵ Иксанов И.С. Крымский вопрос: Конституционно-правовые аспекты. Современный Юрист. 2015. № 1 (10) январь-март.

НЕОКОЛОНИАЛИЗМ: НОВЫЙ ВИД МЕЖДУНАРОДНОГО ПРЕСТУПЛЕНИЯ В XXI ВЕКЕ

Валерий Викторович Богатырев

*Доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой
международного права и внешнеэкономической деятельности
юридического института Владимирского государственного
университета им. А.Г. и Н.Г. Столетовых
valerii.bg@rambler.ru*

Человеческая цивилизация находится на новом этапе своего развития. Процесс глобализации вносит все новые и новые коррективы в ее содержание и функционирование. Адекватное реагирование на возникшие и главное осознанные глобальные проблемы требуют их теоретического осмысления. Важнейшей проблемой является совершение преступных деяний против не только отдельных личностей или групп населения, а всего человечества, которые в международной правовой науке получили названия – преступлений против мира и безопасности человечества. При этом имеется мнение, что преступные деяния, составляющие данную группу, вроде как были уже человечеством пресечены, но практика показывает, что в XXI в. они получили новое развитие. Одним из таких преступных деяний является колониализм, трансформировавшийся в новых условиях в неоколониализм. Как боролось человечество с ним, какими формами и видами он представлен сейчас, а также каким образом можно ему противостоять, и посвящено данное исследование.

В современном международном праве под международным противоправным деянием понимается общественно опасная с точки зрения международного сообщества деятельность субъектов международного права, выражающееся в действии или бездействии органов государства или его должностных лиц при нарушении признанных ими общих международно-правовых норм или своих международно-правовых обязательств.

Понятие «международное противоправное деяние» сформировалось и развивалось в системе международной права еще в сред-

ние века. В XVIII в. юристы-международники считали, что государство, грубо нарушающее права других государств и попирающее высшие интересы безопасности человеческого сообщества, поступает бесчестно, а значит, потерпевшие государства в праве объединиться для наказания такого государства, но дальше заявлений в тот период времени дело не пошло. Длительный период времени к преступлениям международного характера относили: пиратство, работорговлю, контрабанду и с ними боролись в рамках национальных правовых систем¹. Только в конце XIX в. концепция коллективного противостояния этим преступным деяниям утвердилась в международно-правовом сообществе.

Колониализм длительное время не признавался международным противоправным деянием, это было обусловлено прежде всего тем, что классическое международное право по своей сути само было колониальным. Международное право всех эксплуататорских формаций легализовало агрессию и аннексию, узаконивало насильственное лишение чужих народов их государственного суверенитета, охраняло многообразие, исторически изменившейся формы чужеземного гнета, исключало из сферы своего действия подавляющее большинство населения чужеземного гнета, исключало из сферы своего действия подавляющее большинство населения земного шара².

Только после появления первого социалистического государства и окончания Второй мировой войны в Уставе созданной глобальной универсальной организации – Организации Объединенных Наций закрепляется принцип права наций на самоопределение, а значит, была осуществлена первая попытка квалифицировать колониальную политику как преступное деяние. Правовая идея о праве нации на самоопределение была зафиксирована в ст. 1 Устава ООН, где говорится, что целью Объединенных Наций является «развивать дружественные отношения между нациями основанные на уважении принципа равноправия и самоопределения народов»³ и в ст. 55, посвященной экономическому и социальному сотрудничеству

¹ Rubin A. The Law of Piracy // 15 Den. J. Int' Law and Pol. 173 (1987).

² Нгуен Ба Шон Правопреемство государств после ликвидации колониализма и неоколониализма: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1985.

³ Устав ООН. URL: <http://docs.cntd.ru/document/1900507>.

между «нациями, основанных на уважении принципа равноправия и самоопределения народов»⁴.

Следующими шагами человеческого сообщества по борьбе с колониализмом стало принятие двух международно-правовых актов Генеральной Ассамблеи ООН – Декларации о предоставлении независимости колониальным странам и народам [резолюция 1514 (XV)]⁵ и Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН [резолюция 2625 (XV)]⁶, а также в других соглашениях и резолюциях ООН. При этом, в рамках деятельности Комиссии международного права ООН на 43 сессии 12 июня 1991 г. было принято решение о направлении новой редакции проекта Кодекса преступлений против мира и безопасности человечества 1991 г. в Генеральную Ассамблею ООН, где одним из составов международных преступлений в перечень «преступлений по международному праву» был включено «колониальное господство и другие формы иностранного господства»⁷.

Ситуация стала меняться после распада сперва СССР, а затем всего социалистического лагеря и формирования нового явления ультраимпериализма⁸ во главе с Соединенными Штатами Америки, что привело реверсивности хода истории. Стоит отметить, что уже в 1993 г. в результате дискуссии о криминализации в качестве преступлений против мира и безопасности человечества представители Великобритании и США заявили о том, что дефиниция «колониальное господство» является исторической по своему содержанию, и актуальна была только до середины XX в. Они настояли об изъятии её из перечня преступлений в новой редакции проекта Кодекса преступлений против мира и безопасности в 1996 г.⁹

⁴ Устав ООН. URL: <http://docs.cntd.ru/document/1900507>.

⁵ Декларации о предоставлении независимости колониальным странам и народам. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/colonial.shtml

⁶ Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/intlaw_principles

⁷ U.N. Doc. A/CN. 4/L. 464/Add.4.15 July 1991. P. 7 a.o.

⁸ Бузгалин А.В. Альтерглобализм: в поисках позитивной альтернативы новой империи // Век глобализации. 2008. № 1. С. 122.

⁹ Трикоз Е.Н. Преступления против мира и безопасности человечества: сравнительный и международно-правовой аспекты. М.: Изд-во «Юрлитинформ», 2007. С. 90.

Исходя из вышеприведенного заключения, колониализм, является историческим пережитком, и в современных условиях данного явления нет. Но так ли это? Это можно понять только тогда, когда будут познаны причины и формы проявления данного явления на современном этапе развития человечества.

Колониализм явление сложное и не однозначное. Данный термин был введен французским журналистом-социалистом Поль Луи в 1905 г. при чем, сразу же его толковали в негативном ключе. В начале XX в. под ним понимали экспансию развитых стран, осуществивших некогда территориальный раздел остального мира, а также всю систему экономических, политических, идеологических отношений между метрополиями и колониями, между местным большинством и меньшинством иностранных захватчиков¹⁰. Данный подход опирался на классовую теорию, разработанную К. Марксом. Колониальная политика, по мнению К. Маркса, напрямую связана с эксплуатацией и элементами, формировавшимися в период становления капиталистических отношений: торговлей, ростовщичеством, предпринимательской активности. Все эти составляющие получили завершённое оформление в колониальной системе, которую К. Маркс представил в числе побед мануфактурного периода в развитии капитализма¹¹. При этом многие ученые и К. Маркс в том числе, выделяли двойственность данного явления: с одной стороны, это эксплуатация людских и материальных ресурсов колоний, а с другой прогрессивное воздействие на традиционные общества и становление новой формы общественно-экономических отношений – капитализма¹².

Система колониализма была рождена капитализмом, и В.И. Ленин это неоднократно подчеркивал¹³. При капитализме иная организация в принципе невозможна. Капитализм не может отказаться от колониальной эксплуатации, так как в этом случае погибнет сам¹⁴.

¹⁰ Горелов А.А. Глобальный неоколониализм и русская идея. М. 2014. С. 27.

¹¹ Маркс К. и Энгельс Ф. О колониальной системе капитализма. М., 1959.

¹² Маркс К. Британское владычество в Индии: изб. произв.: в 3 т. Т. I. М., 1980. С. 520.

¹³ Ленин В.И. Под чужим флагом / Полн. собр. соч. Т. 26. С. 149.

¹⁴ Ленин В.И. Крах II Интернационала / Полн. собр. соч. Т. 26. С. 235.

После Второй мировой войны мировая система колониализма под воздействием идей социализма и признания права наций на самоопределение начала интенсивно распадаться. Под эгидой ООН был осуществлен процесс деколонизации и бывшие колонии стали получать независимость. В Уставе ООН было провозглашено равенство всех стран в международном общении. Но в реальности эксплуатация развивающихся стран была продолжена крупными капиталистическими империями, но уже в других формах и видах.

Стоит отметить, что ликвидация колониальной системы во второй половине XX в. вовсе не означает ликвидацию колониализма как явления. Капитализм, трансформировавшись в империализм, трансформировал и колониализм, в неоколониализм.

Время подтвердило вышеприведённую точку зрения. Во второй половине XX в. империалистические державы продолжили свою колониальную политику. Ими были изменены внешние атрибуты колониальной деятельности, и они начали использовать не прямые военные формы давления на вновь освободившиеся государства. Стали практиковаться не территориальные захваты и установление над ими прямого протектората, а начали использовать экономические формы воздействия и втягивания молодых развивающихся стран в мировую капиталистическую экономическую систему, где им была отведена роль сырьевого придатка лидеров цивилизационного процесса. В современном мире изменились формы и методы колониализма, но сущность данного явления сохранилась полностью.

Неоколониализм проявляется в современной глобальной социальной системе различными видами и формами. Стоит отметить, что данное явление проникло во все сферы человеческой деятельности, а значит, его виды можно классифицировать по этим сферам деятельности. Видами данного явления можно считать политический, экономический, военный, демографический, экологический, культурный и информационный неоколониализм. Внутри каждого вида он проявляется в особых формах. Высказанная мысль требует пояснения.

Политический неоколониализм проявляется в установлении контроля над национальными государствами и ограничения их государственного суверенитета через введение системы зависимости

национальных государственных политических элит от мировой политической элиты, состоящей из государственной элиты Соединенных Штатов Америки и частично от политической элиты ведущих стран Европы: Франции, Федеративной Республики Германии и Великобритании. Политический неокOLONИализм проявляется через различные формы, это: подкуп или шантаж политических и военных руководителей национальных государств; подготовка и протектирование политических деятелей из лиц титульных наций ориентированных на метрополию; организацию заговоров против патристически настроенных деятелей с целью их устранения от власти или физического уничтожения; вовлечению и навязыванию жестких обязательств в рамках международных межправительственных организаций и т.д.

Экономический неокOLONИализм вводит неравноправные отношения в рамках производственных, финансовых и торговых отношений, и направлен на подрыв государственного экономического суверенитета и национальной экономической безопасности. Экономический неокOLONИализм проявляется через различные формы деятельности, это: втягивание национальных экономик в рыночные отношения на условиях ведущих капиталистических стран; установление наднационального финансового контроля в лице международных межправительственных организаций; навязывание единой валюты для осуществления межгосударственных валютно-финансовых операций, монополизация ключевых ресурсов развития; предоставление финансовой помощи на изначально кабальных условиях; навязывание глобальной системы разделения труда на условиях выгодных метрополиям и т.д.

Военный неокOLONИализм основан на навязывании неравноправного сотрудничества в военной сфере и установление контроля над национальными оборонными ведомствами, и подрыв национальной безопасности. Военный неокOLONИализм проявляется: в нахождении на государственных территориях иностранных войск и военных баз; стандартизации военных структур и вооружения на базе какой-либо глобальной международной организации; выполнение обязательств в рамках глобальных и региональных соглашений; создание международных военных корпораций и т.д.

Демографический неокOLONИализм проявляется в проведении политики уменьшения численности и качества населения нацио-

нальных государств. Демографический неокOLONиализм проявляется через различные формы деятельности, это: навязывание признания однополых браков, снижения уровня национальной медицины, политика по снижению уровня рождаемости, расширение политики экзo рабства и т.д.

Экологический неокOLONиализм основывается на проведении политики по уменьшению загрязнения суши, воздуха и воды в развитых странах за счет переноса вредных производств в колониально зависимые страны, где возможна экономия за счет отказа от эксплуатации систем очистки вредных выбросов в природную среду.

Культурный неокOLONиализм выражается в процессе «вестернизации» культурного пространства в рамках планеты. Данное явление основывается на навязывании западной культуры и прежде всего американской в кино, музыке, моде и т.д. Народы теряют свою национальную культурную идентичность и стандартизируются по западным стандартам. При этом идет компания по искажению исторической памяти наций и этносов через деформацию их культурных матриц.

Информационный неокOLONиализм проявляется манипулированием общественного сознания, с помощью навязывания через глобальные средства массовой информации выгодной точки зрения страны – метрополии и её союзников по различным вопросам мирового взаимодействия.

Стоит отметить, что в современном мире США стали главной и единственной метрополией и активно начали распространять свое влияние не только на страны бывшего второго и третьего мира¹⁵, но и на своих бывших союзников¹⁶.

¹⁵ См.: Джигиба Куйяте. Проблема неокOLONиализма в современном мире: Опыт стран Африки и России // Вестник ТИСБИ. 2000. № 4; Yolamu R Barongo. неокOLONиализм и африканская политика: обзор воздействия неокOLONиализма на африканском политическом поведении // Vantage Press, Нью-Йорк, 1980; Николай Александрович Ермолов. Троянский конь неокOLONиализма: американская политика учебных специалистов для развивающихся стран. Издатели Прогресса, Москва, 1966; Жан-Поль Сартр. 'Колониализм и неокOLONиализм. Переведенный Стивом Брюэром, Azzedine Haddour, Терри Макуиллиамсом, Переизданным в выпуске 2001 года Францией Routledge, и т.д.

¹⁶ См.: Анки М.М. Хугвелт. Глобализация и постколониальный мир: новая политическая экономия развития. Пресса Университета Джонса Хопкинса, 2001; Geir Lundestad Падение великих держав: Мир, стабильность и законность. Скандинавское Университетское изд-во, Осло, 1994. и т.д.

Особенность современного периода неокOLONиализма заключается в том, что под частичную колониальную зависимость перед США попали ведущие западные страны Европейского Союза: Франция, Федеративная Республика Германия, Великобритания и т.д. Данное утверждение легко проиллюстрировать эпизодами ближайших событий современного мира.

Прежде всего, именно под давлением США были введены экономические санкции против Российской Федерации и к ним присоединились страны Европейского Союза, негативные последствия от которых, прежде всего, понесли европейские экономики¹⁷. США распространила доктрину Монро на всю территорию западной и центральной Европы¹⁸, расположив на их территории свои войска под эгидой НАТО¹⁹. Соединенные Штаты распространили юрисдикцию своей судебной системы на все страны мира. По предписаниям судебных органов США стали задерживать граждан различных стран по всему миру, и они стали отбывать наказания по решениям судов США в её пенитенциарной системе²⁰.

Важным аргументом в пользу колонизации ведущих стран Европы является деятельность США по насаждению марионеточных правительств в этих странах. Довольно показательны президентские выборы во Франции в 2012 г. Перед выборами из президентской гонки выбыл главный претендент на главу французского государства Доминик Гастон Андре Стросс-Кан бывший глава Международного Валютного фонда по обвинению в сексуальном преступлении и был задержан американским правосудием²¹. После выборов, где победил нынешний президент Франции Франсуа Олланд, он был выпущен на свободу и уголовное дело против него было прекращено. Версию о том, что таким образом убирали потен-

¹⁷Потери экономики ЕС из-за санкций против РФРИА Новости Украина. URL: <http://rian.com.ua/infografika/20150728/371260024.html>

¹⁸ Крейгор Н.К. От доктрины Монро до Нового Мирового Порядка. URL: http://www.yermak.com.ua/txt/art_monro.html

¹⁹ Американские войска в Европе. URL: http://war1960.ru/vs/vsusa_ev.shtml

²⁰Йорн Мэдслин, Ребекка Марстон Почему США могут засудить весь мир. URL: http://www.cripo.com.ua/?sect_id=1&aid=140477

²¹ Дамьен Делсени, Оливье Бомон, Натали Сегон Дело Стросс-Кана: четыре ответа на теорию заговора / Le Parisien, 1 марта 2016 г.

циального кандидата в президенты Франции, разделяют 57 % опрошенных институтом CSA²². Именно Соединенные Штаты поддерживают канцлера ФРГ Ангелу Меркель, которая выполняет все указания, поступающие из за океана, в ущерб национальным интересам, Евросоюзу и евро. Именно Меркель настояла на закрытия атомных электростанций в Германии, что лишило Евросоюз независимых источников энергии чего требовали США. Меркель игнорируя все требования бизнес сообщества, упорно поддерживает американский вектор в отношении России. Это видит бизнес, это видит и немецкая пресса, высмеивая странную позицию германского руководства²³. Анализируя все вышесказанное, Айзен Тайчо в своей статье делает заключение, что: «Германия лишь колония США с внешним управлением. Не суверенное государство, а фикция»²⁴.

Стоит отметить, что, понимая сложившуюся ситуацию, Российская Федерация и её союзники по БРИКС и СНГ активно выступают против как однополярного мира, так и против политики неоколониализма проводимую США и под её влиянием Европейский Союз. Чем в большей степени и обусловлены введенные против России санкции западными странами.

Что касается норм современного международного права по борьбе с колониализмом, то они на сегодняшний день уже действительно является исторической по своему содержанию и актуальны были только до середины XX в., как утверждали представитель Великобритании и США в Комиссии международного права ООН. Целесообразно начать новую работу по выработки соответствующих норм уже по борьбе с неоколониализмом, сложившимся в современном мире, а это в принципе невозможно в современном однополярном мире, где нормы международного права попираются США и её союзниками. Такая возможность появится уже только после пе-

²² Большинство французов считают, что Стросс-Кан стал жертвой заговора. URL: <http://www.warandpeace.ru/ru/news/view/58169/>

²³ Айзен Тайчо Присяга и верность Соединённым Штатам Америки. URL: <http://maxpark.com/community/5134/content/3111163>

²⁴ Там же.

рестройки международной системы из однополярного мира, в многополярный и формирования соответствующей ей международной нормативной системы²⁵.

Подводя итог всему вышесказанному можно утверждать, что в современный период существования мировой социальной системы колониальная экспансия не только не прекращена, а расширяются и совершенствуются. Это связано с тем, что колониализм является неотъемлемым атрибутом капитализма. Старые колониальные формы эксплуатации в конце XX и начале XXI в. перешли в свой новый вид – неоколониализм. При этом с распада СССР и системы социализма дуалистическая система международных отношений, характеризовавшаяся балансом сил не только между двумя супердержавами, но и двумя системами общественно-экономическими формациями, привела к формированию однополярного мира. Соединенные Штаты Америки, оставшись самой мощной державой уже в единой капиталистическом глобальном мире, распространили колониальные отношения не только на страны второго и третьего мира, но и на своих союзников – Францию, Великобританию и ФРГ. Все эти изменения говорят о том, что как бы не изменялись формы и методы проведения колониальной политики и как бы её не называли, она остается преступным деянием против человечества. Нормы международного права, созданные в период дуалистической международной социальной системы применить к современной ситуации невозможно, а значит необходимо создать новую нормативную базу по борьбе с данным явлением.

²⁵ См. подр.: Богатырев В.В. Международное право XXI века (теоретико-правовой аспект) // Актуальные проблемы современного международного права: материалы XIII ежегодной международной научно-практической конференции, посвященной памяти профессора И. П. Блищенко: в 2 ч. / отв. ред. А. Х. Абашидзе. Москва, 11 апреля 2015 г. М.: РУДН, 2015. Ч. I. С. 509–515.

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО ПО БОРЬБЕ С КИБЕРПРЕСТУПНОСТЬЮ

Лина Игоревна Бутусова

*Адъюнкт кафедры прав человека и международного права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя
Lina-Igorevna-B@yandex.ru; 89295765161*

Киберпреступность явилась следствием информатизации общества и внедрения высоких технологий во все сферы жизнедеятельности людей в обществе. Активному росту и развитию киберпреступности способствует природа данного явления, основанная на взаимодействии компьютерных сетей, виртуальной среде, открытости и простоте их использования. Развитие информационно-коммуникационных технологий провоцирует незаконные действия с их использованием в киберпространстве, в среде, не имеющей территориальных границ, и влечет, таким образом, угрозу национальной безопасности странам и конституционным правам и свободам граждан.

На Десятом Конгрессе ООН по проблемам преступлений, связанных с компьютерами и компьютерными сетями, даны следующие рекомендации по разделению киберпреступлений в узком смысле и в широком смысле:

1. Киберпреступление в узком смысле (компьютерное преступление): любое противоправное деяние, совершенное посредством электронных операций, целью которого является безопасность компьютерных систем и обрабатываемых ими данных.

2. Киберпреступление в широком смысле (как преступление, связанное с компьютерами): любое противоправное деяние, совершенное посредством или связанное с компьютерами, компьютерными системами или сетями, включая незаконное владение (и) предложение или распространение информации посредством компьютерных систем или сетей¹.

¹ См.: Десятый Конгресс Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями. Вена, 10–17 апреля 2000. Пре-

Содержание формулировки киберпреступлений, предложенной на Десятом Конгрессе ООН, отражает два подхода к понятию киберпреступлений: первый отражает киберпреступления, посягающие на безопасность компьютерных сетей и содержащихся в них данных; второй – охватывает любые деяния, совершенные в отношении компьютеров и компьютерных систем посредством компьютерных систем и сетей.

Киберпреступление – общественно опасное противоправное деяние, совершаемое в информационно-телекоммуникационной сфере посредством использования любых телекоммуникационных способов и средств, с помощью технических устройств, компьютерных сетей и систем, их программных компонентов, направленное на нарушение прав и интересов личности, общества и государства².

На сегодняшний день основным документом, регулирующим международное сотрудничество по борьбе с киберпреступностью, является Конвенция Совета Европы о киберпреступности (Конвенция СЕ, Будапешт, 2001 г.). В дополнение к Конвенции Советом Европы разработан специальный протокол, обязывающий подписавшие его страны принять необходимые законодательные меры для борьбы с использованием информационных технологий в создании и распространении материалов расистского, враждебного или дискриминирующего содержания.

Российская Федерация подписала Конвенцию Совета Европы о киберпреступности в 2005 г., но в 2008 г. Распоряжением Президента Российской Федерации В.В. Путиным признано утратившим силу Распоряжение «О подписании Конвенции о киберпреступности» от 15 ноября 2005 г.³ Причиной отказа присоединения к Кон-

ступления, связанные с использованием компьютерной сети. Справочный документ для семинара-практикума по использованию компьютерной сети // Документ ООН A/CONF.187/10.

² Бутусова Л.И. Актуальные проблемы международного сотрудничества по борьбе с киберпреступностью // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2014. № 4.

³ Распоряжение Президента РФ от 22 марта 2008 г. № 144-рп «О признании утратившим силу распоряжения Президента Российской Федерации от 15 ноября 2005 г. № 557-рп «О подписании Конвенции о киберпреступности» / Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Версия Проф // Консультант Плюс (дата обращения: 20.12.2015).

венции СЕ о киберпреступности является пункт «b» 32 статьи, позволяющий спецслужбам одних стран проникать в компьютерные сети других стран и проводить там операции без согласования с национальными властями.

В Конвенции Совета Европы о киберпреступности содержатся два вида противоправных действий, связанных с киберпреступностью: преступления и правонарушения. Они подразделены на пять групп⁴:

- 1) преступления против конфиденциальности, целостности и доступности компьютерных данных и систем;
- 2) правонарушения, связанные с использованием компьютерных средств;
- 3) правонарушения, связанные с содержанием данных;
- 4) правонарушения, связанные с нарушением авторских и смежных прав;
- 5) акты расизма и ксенофобии, совершенные посредством компьютерных сетей.

Нормы Конвенции СЕ способствуют решению вопросов в отношении выдачи лиц, совершивших киберпреступления, общих принципов взаимной помощи, касающихся правил направления информации, запросов о взаимной помощи, конфиденциальности и обеспечении сохранности информации, трансграничного доступа к ней.

Комитет по киберпреступности (Cybercrime Convention Committee – T-CY) был основан для помощи странам-участницам Конвенции СЕ при обмене информацией, для сообщения важных изменений в правовой, политической или технической сферах Конвенции СЕ, для выявления и решения проблем при практическом применении норм. Комитет проводит пленарные заседания два раза в год. Каждое государство-участник представлено в Комитете собственной делегацией и имеет один голос. Комитет имеет две открытые рабочие группы: «Cloud Evidence Group» и «Transborder Group», которые исследуют и принимают решения в уголовной

⁴ Convention on Cybercrime, Budapest, 2001. URL: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/185.htm> (дата обращения: 20.12.2015).

сфере о доступе к доказательствам, хранящихся на различных серверах, оказывает взаимную правовую помощь в проведении следственных действий между государствами.

Нормы Конвенции СЕ о киберпреступности активно действуют и применяются, находят свое отражение во многих национальных законодательствах, содержат множество положений, не нашедших отражения в других договорах и нормативно-правовых актах.

В 2015 г. начал работу Международный центр по борьбе с киберпреступностью, созданный Международной организацией уголовной полиции (Интерполом) в Сингапуре. Работа в Центре сконцентрирована на четырех основных направлениях: оперативная поддержка и содействие расследованиям; инновации, исследования и компьютерная безопасность; подготовка полицейских кадров; международное партнерство и развитие.

Интерпол активно сотрудничает с частной организацией «Лаборатория Касперского» в России и с Международной организацией многостороннего сотрудничества против киберугроз. В рамках действующих соглашений «Лаборатория Касперского» предоставляет свои сервисы и экспертизу по обнаружению угроз, а её технологическая база используется в лаборатории цифровой криминалистики Международного центра по борьбе с киберпреступностью в Сингапуре. Кроме того, постоянно проводятся тренинги для офицеров Интерпола с целью передачи опыта в вопросах анализа вредоносных программ, обнаружения цифровых следов и улики, а также исследования финансовых угроз⁵.

В последние годы мировое сообщество в лице Организации Объединенных Наций (далее – ООН) стало все чаще выражать обеспокоенность ростом киберпреступности. Резолюция ООН «Создание глобальной культуры кибербезопасности»⁶ 2003 г. и Резолюция ООН «Создание глобальной культуры кибербезопасности и защиты

⁵Несмеянов А.А. Основные проблемы борьбы с преступлениями в сфере высоких технологий. // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. 2014. № 4 (71). С. 43–48.

⁶ Creation of a global culture of cybersecurity. Документ ООН A/RES/57/239. Official site of UN. URL: http://www.itu.int/osg/spu/cybersecurity/docs/UN_resolution_57_239.pdf (дата обращения: 17.09.2015 г.).

важнейших информационных инфраструктур»⁷ 2004 г., посвящены аспектам кибербезопасности. Не определяя конкретно понятие киберпреступления, оба документа указывают на необходимость международного сотрудничества в ходе борьбы с киберпреступностью, признавая, что несоответствия в уровне доступа различных государств к информационным технологиям и их использования могут снизить эффективность международного сотрудничества в борьбе с преступным использованием информационных технологий.

На Тринадцатом Конгрессе ООН по предупреждению преступности и уголовному правосудию (Доха, 12–19 апреля 2015 г.), важное место было отведено вопросам борьбы с киберпреступностью: проблеме определения киберпреступности, оценке уровня киберпреступности, предупреждению киберпреступности и борьбы с ней. В справочном документе по итогам Конгресса государствам-членам ООН было рекомендовано:

- рассмотреть вопрос об укреплении своего потенциала в области регистрации киберпреступлений и обмена на региональном и международном уровнях информацией об участии организованных преступных групп, методах, применяемых этими группами, и способах, используемых при идентификации видов киберпреступности;

- усилить сотрудничество государств с частным сектором по борьбе с киберпреступностью, стимулировать активное участие частного сектора в предупреждении киберпреступности;

- создать условия, позволяющие реагировать на возникающие киберугрозы и способствующие их выявлению и борьбе с ними;

- рассмотреть вопрос об обеспечении применения сбалансированного правового подхода, который предусматривает признание в качестве конкретных преступлений основных деяний против конфиденциальности, целостности и доступности компьютерных данных и компьютерных систем, при одновременном рассмотрении вопроса о применимости к деяниям, совершенным в режиме онлайн,

⁷ Creation of a global culture of cybersecurity and the protection of critical information infrastructure. Документ ООН A/RES/58/199. Official site of UN. URL: http://www.itu.int/osg/spu/cybersecurity/docs/UN_resolution_58_199.pdf (дата обращения: 18.09.2015 г.).

положений, касающихся таких общеуголовных преступлений, как хищение, мошенничество, фальсификация и преступления против личности;

– принять меры по укреплению международного сотрудничества по уголовно-правовым вопросам в области борьбы с киберпреступностью, изучению возможностей ускорения порядка оказания официальной взаимной правовой помощи, укреплению сотрудничества между правоохранительными органами и продолжению многостороннего диалога в области транснационального доступа к компьютерным данным;

– принять меры по созданию эффективного потенциала в таких областях, как исследования и статистические данные, публично-частное партнерство, законодательные основы и механизмы международного сотрудничества, по совершенствованию оказания технической помощи⁸.

Подводя итог вышесказанному, отметим, что международное сотрудничество по вопросам борьбы с киберпреступностью, в основном, осуществляется в рамках действующих международных межправительственных организаций. Необходимость сближения уголовного законодательства государств вызвана потребностью единства уголовно-правовых подходов и взаимодействия государств в борьбе с киберпреступностью. В настоящий момент многие государства учитывают важность борьбы с киберпреступностью и принимают активное участие в международном сотрудничестве в области безопасности в киберпространстве.

⁸ Справочный документ для семинара-практикума по укреплению мер реагирования систем предупреждения преступности и уголовного правосудия на появляющиеся формы преступности, такие как киберпреступность и незаконный оборот культурных ценностей, в том числе извлеченные уроки и международное сотрудничество. Тринадцатый Конгресс Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и уголовному правосудию. Документ ООН A/CONF.222/1. Official site of UN. URL: https://www.unodc.org/documents/congress//Documentation/A-CONF.222-12_Workshop3/ACONF222_12_r_V1500665.pdf (дата обращения: 18.09.2015 г.).

ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОЙ МИРОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ

Даля Бариевна Велиулова

*Студентка третьего курса факультета экономики и права
Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова
veliulova@list.ru*

В рамках концепции обеспечения и поддержания мира и безопасности, воплощенной в Уставе ООН, миротворческая деятельность выступает как наиболее уместный способ предотвращения и урегулирования современных конфликтов как международного, так и немеждународного характера. И по мнению бывшего Генерального секретаря ООН Кофи Аннана «является совершенно необходимым оружием в руках международного сообщества»¹.

В теории международного права, термин «миротворчество» определяют, как «операции вооруженных сил без применения оружия за исключением случаев самообороны, осуществляемые с согласия основных воюющих сторон и предназначенные для наблюдения за соблюдением соглашения о перемирии»². За более чем полувековой опыт проведения таких операций стали общепризнанными основные принципы их реализации на практике: согласие сторон-участников конфликта на проведение операций по поддержанию мира, беспристрастность персонала в отношении сторон конфликта, неприменение силы за исключением случаев самообороны и защиты мандата³. Правовую базу данного предмета составляют

¹ Сайт «Российский миротворец» URL: <http://www.peacekeeper.ru/ru/?module=news&action=view&id=2494> (дата обращения: 22.03.2016).

² Лукашук И.И. Международное право: особенная часть: учебник для студентов юридических факультетов и вузов. Изд. 3-е, перераб. и доп. М.: Волтерс Клувер, 2005. С. 292.

³ Сайт Организации Объединенных Наций URL: <http://www.un.org/ru/peacekeeping/operations/peacekeeping.shtml>

Устав ООН и принятые на его основе резолюции Генеральной Ассамблеи ООН⁴, которая систематически рассматривает вопрос о миротворческих операциях.

Начало миротворческой деятельности ООН было положено в 1948 г. С тех пор организация осуществила 69 операций по поддержанию мира. Результаты миссий сложно оценить однозначно, «некоторые оцениваются как достаточно успешные (действия в Намибии 1989–1990 гг., Анголе 1995–1997, Сьерра-Леоне, Кот-д’Ивуаре), так наименее удачные (действия в Сомали 1992 г., Руанде 1994 г.)»⁵.

Сегодня деятельность ООН в области миротворчества, часто подвергается критике, так как имеет немало нерешенных вопросов, из-за которых падает авторитет ООН.

Так, в современных условиях объективной реальности совершенно аморальной является возрастающая проблема поддержания должной дисциплины в рядах миссий.

В 2015 г. был опубликован независимый отчет, в котором ООН обвинили «в ненадлежащем расследовании вопиющих злоупотреблений миротворцев в Центральноафриканской Республике в 2013 и 2014 годах». Речь шла о систематичных случаях насилия сексуального характера в отношении несовершеннолетних детей и гражданского населения. В 2015 г. в очередной раз рапортовали об эксплуатации и надругательствах со стороны миротворцев, а также о «намеренных убийствах гражданских лиц у их собственных домов»⁶.

Согласно данным доклада Управления служб внутреннего надзора ООН, «в период с 2008 по 2013 г. было зафиксировано

⁴ 43/51 «Декларация о предотвращении и устранении споров и ситуаций, которые могут угрожать международному миру и безопасности, и о роли ООН в этой области» от 5 декабря 1988 г.; 36/103 «Декларация о недопустимости интервенции и вмешательства во внутренние дела государств» от 09 декабря 1981 г.; 42/22 «Декларация об усилении эффективности принципа отказа от угрозы силой или ее применения в международных отношениях» от 18 ноября 1987.

⁵ Гридчин А.А. Актуальные проблемы миротворческой деятельности ООН // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2009. № 4. Т. 72. С. 196

⁶ URL: <https://lenta.ru/news/2015/08/14/un/> (дата обращения: 22.03.2016).

480 случаев сексуальной эксплуатации и принуждения с участием миротворцев, в 2014 году – 79»⁷.

Соответственно, в данной ситуации возникает вопрос об ответственности миротворцев за совершенные деяния. Несмотря на то, что миротворческие силы не являются участниками вооруженного конфликта, «нормы международного гуманитарного права применяются непосредственно в случае применения персоналом силы»⁸.

Поскольку в данной ситуации речь идет об «умышленных нападениях на отдельных гражданских лиц, не принимающих непосредственного участия в военных действиях» и об «умышленном причинении сильных страданий, серьезных телесных повреждений, ущерба здоровью», то такие действия квалифицируются нормами международного права как «военное преступление»⁹, которые порождают соответствующую ответственность.

Однако миротворцы находятся под защитой Конвенции о привилегиях и иммунитетах ООН от 1946 года, согласно которой все сотрудники организации, включая лиц из числа «голубых касок», «не подлежат судебной ответственности за (...) все действия, совершенные ими в качестве должностных лиц»¹⁰.

Помимо данной проблемы, стоит также обратить внимание на неэффективную конструкцию Совета Безопасности ООН, а именно, право вето постоянных членов, которое в отдельных случаях не позволяет реализовывать соответствующую деятельность организации. Несмотря на очевидную вербальную поддержку концепции миротворчества государствами-участниками ООН, практика показывает, что государства готовы принимать соответствующие меры по предотвращению конфликтов исключительно в странах, которые входят в сферу их интересов. «США весьма оперативно реагируют

⁷ URL: <https://lenta.ru/articles/2015/06/16/peacekeepers/>

⁸ Лукашук И.И. Международное право: особенная часть: учебник для студентов юридических факультетов и вузов. Изд. 3-е, перераб. и доп. М.: Волтерс Клувер, 2005. С. 366.

⁹ Ст. 8 Римский статут Международного уголовного суда. 17.07.1998. Сайт ООН URL: [http://www.un.org/ru/law/icc/rome_statute\(r\).pdf](http://www.un.org/ru/law/icc/rome_statute(r).pdf)

¹⁰ Конвенция о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций // Резолюции, принятые Генеральной Ассамблеей на первой части Первой Сессии с 10 января по 14 февраля 1946 г. А/64 Ст. 5.

на все, что происходит в Латинской Америке, на Ближнем Востоке, но их мало трогают этнические противоречия, чреватые конфликтами»¹¹. В 1994 году Совет Безопасности был не в состоянии принять решение о применении мер к прекращению геноцида в Руанде вследствие несогласия США.

Также корректное применение принципа невмешательства к миротворческим операциям сегодня носит спорный характер. Попытки любого международного посредничества могут квалифицироваться как нарушение государственного суверенитета. Однако Кофи А. Аннан в своих «Размышлениях о проблеме вмешательства» отмечал, что большинство войн в наше время – гражданские войны. Пока конфликт свирепствует внутри границ государства, ортодоксия ООН требует невмешательства, и допускает его эскалацию. То есть в случае применения миротворческих операций существует вероятность возможного нарушения государственного суверенитета, а в случае неприменения – эскалация внутрисостоятельного конфликта.

В конце XX в. «получила развитие тенденция делегирования ООН своих полномочий в области миротворчества региональным структурам»¹² вследствие неудовлетворительного финансирования, что способствует непосредственному сокращению операций. В качестве одного из выходов резолюции Генеральной Ассамблеи прямо указывают на необходимость сотрудничества с региональными организациями. Здесь можно утверждать, что речь идет о своеобразной эволюции миротворческой деятельности. Такое положение чревато возможной подменой миротворческой деятельности фактическим вмешательством в конфликты.

Но несмотря на некоторые отрицательные аспекты, нельзя недооценивать значимость проводимой ООН миротворческой деятельности. Она представляет собой уникальный пример глобального партнерства, благодаря которому мировое сообщество содействовало неоднократно государствам в преодолении противоречий.

¹¹ Проблемы стабильности на Кавказе и международный опыт урегулирования и разрешения конфликтов Д. Малышева // Лебедева М.М. Политическое урегулирование конфликтов: учебное издание. Изд-во «Аспект Пресс».

¹² Шепова Н. Миротворчество как способ предотвращения и урегулирования современных вооруженных конфликтов // Журнал Отечественные записки. 2005. № 5 (26).

Поэтому учитывая современные условия, необходимо решить вопрос о неоднократных нарушениях дисциплины в рядах «голубых касок», следует четко нормативно урегулировать ответственность миротворцев за их противоправные действия. Также в вопросах о применении миротворческой деятельности необходима полная объективность государств-участников, решения должны приниматься вне зависимости от государственных интересов. В преобладающей степени операции по поддержанию мира должны реализовываться в рамках деятельности ООН, так как поддержание мира и безопасности – одна из основных целей этой организации.

ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ СПОРЫ КАК УГРОЗА ИНТЕГРАЦИОННЫМ ПРОЦЕССАМ НА ПРОСТРАНСТВЕ ШАНХАЙСКОЙ ОРГАНИЗАЦИИ СОТРУДНИЧЕСТВА

Тимур Мэлсович Камолов

Аспирант кафедры теории государства и права РАНХиГС

Территориальное пространство Шанхайской организации сотрудничества (ШОС) занимает обширные зоны евразийского континента. Данный регион характеризуется различными климатическими и географическими условиями, богат полезными ископаемыми, а также разнообразием флоры и фауны. Проживает на пространстве ШОС многонациональное и многоконфессиональное население, с различной политико-правовой культурой и традиционными ценностями, которые стоят на стыке совершенно разных цивилизаций.

ШОС сплотила в себе государства с различным политическим и административно-территориальным устройством, которые были максимально заинтересованы в создании на евразийском пространстве атмосферы добрососедства, безопасности и стабильности, воплощённой на основе норм и принципов международного права

Мир стоит сегодня перед дилеммой: либо скатываться к дальнейшему размыванию основ миропорядка, к торжеству права силы, к кулачному праву, к умножению хаоса, либо коллективно принимать ответственные решения. Или суверенные государства вполне вписываются в процессы глобализации и сохраняют контроль над своими национальными богатствами, или они объявляются реликтами прошлого и оказываются на свалке политической истории¹.

Одно из препятствий динамики развития интеграционных процессов и стратегического партнерства в ШОС на рубеже XXI столетия – территориальные споры, которые имеют достаточно разнообразную специфику: культурно-историческую, социально-политическую и др.

¹ Глобализация. Международные гуманитарные стандарты. Суверенитет России / В.Е. Чуров, Б.С. Эбзеев. М.: РЦОИТ, 2015. С. 6.

Еще в Древнем Китае сформировались принципы непричинения вреда территории другого государства, а также мирных способов разрешения международных споров при помощи посредничества и арбитражного разбирательства².

В деятельности ШОС можно выделить одно из важнейших направлений – консенсуальный механизм принятия решений членами ШОС. Это направление характеризуется стремлением к разрешению территориальных споров между государствами на пространстве ШОС с целью достижения поставленных перед организацией задач на основе представлений о безопасности, как стратегии суверенного государства.

В основе территориальных споров, как правило, лежит вопрос о юридической принадлежности определенных участков территории. Территориальный спор образуется из-за различных позиций сторон (разногласий) относительно существования или действия норм международного права, договорных или обычных, характеризующих юридическую принадлежность того или иного участка территории. Территориальный спор предполагает юридически обоснованную позицию одной стороны в отношении определенного положения границы или каких-либо прав на спорную территорию. Территориальный спор может выражаться в форме протеста одной стороны по поводу действий другой стороны в отношении спорной территории³.

Предпосылки к созданию Шанхайской организации сотрудничества были заложены ещё в 60-е годы XX века, когда Союз Советских Социалистических Республик (СССР) и Китайская Народная Республика (КНР) вступили в переговоры по разрешению территориальных споров. После распада Советского Союза появились новые участники переговоров в лице России и государств Центральной Азии. После того, как КНР разрешила территориальные споры с соседними государствами Союза Независимых Государств

² Матвеева Т.Д. Международное право: учебник для академического бакалавриата / Т.Д. Матвеева. М.: Изд-во Юрайт, 2014. С. 21.

³ Матвеева Т.Д. Международное право: курс лекций. Изд. 3-е, доп., стер. М.: Изд-во РАГС, 2009. С. 106–107.

(СНГ) (Россией, Казахстаном, Киргизией и Таджикистаном), появилась возможность дальнейшего развития регионального сотрудничества⁴.

Государства-участники ШОС стремятся не только сохранить и защитить территориальную целостность своих государств, но также и всесторонне участвовать и усиливающимися интеграционных процессах.

ШОС не является военным блоком и приоритетными задачами ставит укрепление стабильности и безопасности на широком пространстве, в котором проживает половина населения планеты. Борьба с международным терроризмом, сепаратизмом, экстремизмом, наркотрафиком, развитие экономического сотрудничества, энергетического партнерства, научного и культурного взаимодействия – все это комплекс задач ШОС, поставленных во благо стабильности евразийского региона в целом.

Международное право оказывает непосредственное влияние на внешнюю политику государства. Важнейшим способом осуществления внешней политики является дипломатия, которая есть важнейший инструмент создания норм международного права⁵.

Организация имеет все благоприятные средства и авторитет в мире для того, чтобы выступать действенной платформой для многостороннего решения территориальных споров как участников ШОС, так и государств-партнеров по диалогу. Ведь на текущий момент существуют некоторые нерешенные территориальные споры на пространстве Евразии, которые сопряжены с боевыми действиями, разрывом дипломатических отношений, регрессом в экономике, исходом беженцев, человеческими жертвами и иными негативными факторами, которые угрожают стабильности не только конфликтующих сторон, но и соседствующих государств.

Как, например, Карабахский конфликт в Закавказье между азербайджанцами и армянами, имеющий давние исторические и культурные корни, который приобрёл новую остроту. Армения и Азербайджан при этом являются партнерами по диалогу в ШОС.

⁴ Комиссина И.Н., Куртов А.А. Шанхайская организация сотрудничества // Кокарев К.А. Россия в Азии: проблемы взаимодействия: сб. статей. М., 2006. С. 252.

⁵ Основы государства и права: учебное пособие / под общ. ред. С.А. Комарова. М.: Монускрипт, Русь-90, 1996. С. 309–312.

Также необходимо отметить и Кашмирский конфликт между новыми членами ШОС Индией и Пакистаном, противостояние между которыми продолжается с момента получения ими независимости в 1947 году. Еще одна конфликтная линия соприкосновения проходит в Центральной Азии. Это территориальные споры, аспекты совместного межэтнического проживания, разногласия по поводу использования водных ресурсов, которые до сих пор ухудшают отношения братских республик Кыргызстана, Узбекистана и Таджикистана. Существующие противоречия во многом обусловлены тем, что во внутри-региональном взаимодействии между странами Центральной Азии двусторонние форматы отношений отличаются низкой эффективностью.

Внешние функции современного государства представляют собой основные направления деятельности государства на международной арене. В рамках внешних функций государства выделяют: сотрудничество с другими государствами, функцию национальной обороны, функцию защиты граждан, находящиеся за пределами государства⁶.

Таким образом, при продвижении высоких научных технологий и развитии демократических ценностей на современном этапе человеческой цивилизации, территориальные споры могут быть решены. Нельзя только оставлять их в «замороженном» состоянии, поскольку это даст почву для дальнейшей эскалации конфликтов и агрессивной политики. Разрешение таких споров возможно на многостороннем уровне, на площадках межгосударственных объединений, таких, как ШОС. Все действия по разрешению указанных споров должны проводиться в интересах граждан и государств, руководствуясь международным правом и его основными принципами, в особенности такими, как суверенное равенство государств и их территориальная целостность, неприменение силы или угрозы силой, мирное разрешение международных споров, а также принципа права народов на самоопределение.

⁶ Попова А.В. Теория государства и права. М.: Питер, 2010. 35(208) с.

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ БОРЬБЫ С НЕЗАКОННЫМ ОБОРОТОМ ЧЕЛОВЕЧЕСКИХ ОРГАНОВ

Анастасия Алексеевна Козлова

*Адъюнкт первого года обучения
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя
Nastena.kozlova.14@mail.ru*

Трансплантация человеческих органов является одним из самых величайших медицинских изобретений XX в., позволяющее спасти жизнь и сохранить здоровье тяжело больных людей.

Во всем мире прослеживается неуклонный рост потребности в органах доноров. В настоящее время в мире ежегодно осуществляется 10800 пересадок цельных органов, но количество пересаженных органов удовлетворяет менее десяти процентов действительных потребностей во всем мире ¹.

Ограниченность предложения органов человека вынуждает многих пациентов обращаться к международному «черному» рынку. В действительности, закон дает мало сдерживающих факторов для пациента, который, скорее всего, умрет без органа. Одной из серьезных угроз становится «трансплантационный туризм» – когда «богатые пациенты» из одних государств выезжают для пересадки органов в государства, где не запрещена коммерческая трансплантация, а права донора никак не защищены.

Незаконные рынки сбыта человеческих органов в основном подпитываются за счет бедных, наиболее уязвимых слоев населения. Во многих развивающихся странах люди сознательно идут на продажу своих органов, пытаясь таким образом заработать.

В этой связи во многих районах мира отмечаются массовые нарушения прав человека, связанные с приобретением и распределением органов для трансплантации.

В настоящее время наблюдается рост преступной деятельности в сфере незаконного оборота человеческих органов.

Об актуальности проблем в данной области свидетельствуют данные статистики ООН. Например, ежегодно в мире производится

¹ Сайт Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ). URL: <http://www.who.int/ru> (дата обращения: 02.04.2016 г.)

около 68 тысяч операций по пересадке почек, от 3,5 до 7 тысяч (или от 5 до 10%) являются результатом незаконного оборота человеческими органами². По данным Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), ежегодно трансплантируют около десяти тысяч нелегально проданных человеческих органов³.

Проблемы борьбы с незаконным оборотом человеческих органов во второй половине XX в. стали приобретать международный характер, подтверждение тому – принятие международно-правовых норм и рекомендаций, направленных на защиту прав человека и основных свобод, человеческого достоинства и индивидуальной свободы.

Среди основных документов, принятых Советом Европы в отношении незаконного оборота человеческих органов, необходимо в первую очередь отметить Конвенцию о защите прав и достоинства человека в связи с применением достижений биологии и медицины: Конвенцию о правах человека и биомедицине ETS 164 от 4 апреля 1997 г.⁴

В развитие указанной Конвенции был разработан Дополнительный протокол относительно трансплантации органов и тканей человеческого происхождения от 24 января 2002 г.⁵

25 марта 2015 г. была подписана государствами-членами Совета Европы Конвенция против торговли человеческими органами⁶.

Конвенция призвана стать эффективным инструментом сотрудничества в борьбе с незаконным оборотом человеческих органов.

² ООН хочет запретить торговлю человеческими органами URL: <http://old.express-k.kz> (дата обращения: 30.03.2016 г.)

³ Сайт Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ). URL: <http://www.who.int/ru> (дата обращения 02.04.2016 г.)

⁴ Конвенция о защите прав и достоинства человека в связи с применением достижений биологии и медицины: Конвенция о правах человека и биомедицине ETS 164 от 4 апреля 1997 г. URL: <http://www.coe.int/ru> (дата обращения: 10.04.2016 г.)

⁵ Дополнительный протокол к Конвенции о защите человека и биомедицине относительно трансплантации органов и тканей человеческого происхождения (ETS 2002, № 186) от 24 января 2002 г. URL: <http://www.coe.int/ru> (дата обращения: 10.04.2016 г.)

⁶ Конвенция Совета Европы против торговли человеческими органами (ETS 2015, № 216) от 25 марта 2015 г. URL: <http://www.coe.int/ru> (дата обращения: 10.04.2016 г.)

Данная Конвенция призывает правительства стран признать уголовно наказуемым деянием незаконный отбор органов у живых или умерших доноров, если:

- отбор осуществляется без свободного, информированного и прямо выраженного согласия живого или умершего донора, либо, если донор мертв, когда отбор производится с нарушением законодательства страны;

- в возмещение отобранного органа живой донор, либо третье лицо, получает финансовую выгоду или сравнимые с ней иные выгоды;

- в возмещение отобранного у мертвого донора органа третье лицо получает финансовую выгоду или сравнимые с ней иные выгоды.

Также в Конвенции прописано, что человеческое тело и его органы как таковые не должны быть источником финансовых доходов.

Положения данной Конвенции обязывают государства, подписавших и ратифицировавших их, внести в свое уголовное законодательство составы этих преступлений. При этом государства – участники таких международных соглашений обязываются оказывать широкую взаимную правовую помощь при пресечении, расследовании преступлений, а также при осуждении и наказании лиц, виновных в совершении преступлений.

Во многих государствах незаконный оборот органов человека не квалифицируется в качестве преступления, в том числе и в Российской Федерации.

24 сентября 2015 г. Российская Федерация подписала Конвенцию Совета Европы против торговли человеческими органами. Вместе с тем при подписании Конвенции было сделано заявление о том, что Российская Федерация решительно осуждает включение в ст. 4 Конвенции, невзирая на возражения многих государств, положения о возможности сделать оговорки, допускающие изъятие человеческих органов без согласия живого донора. Российская Сторона рассматривает п. 2 ст. 4 Конвенции как отступление от высоких стандартов Совета Европы в области прав человека, существенно подрывающее устанавливаемый Конвенцией режим борьбы с указанными в ней бесчеловечными преступлениями, и

рассчитывает, что вступающие в Конвенцию государства воздержатся от таких оговорок⁷.

Незаконный оборот человеческих органов становится реальностью сегодняшнего дня.

Ежегодно в средствах массовой информации появляются сведения о преступлениях, связанных с незаконным оборотом человеческих органов.

Так, В 2010 г. правоохранительные органы Беларуси накрыли преступную группу, которая занималась торговлей людьми с целью извлечения органов на территории Беларуси, Украины и России. Их вывозили за границу, где у них были извлечены органы⁸. В апреле 2013 г. в Косово осудили пятерых медиков за участие в нелегальной торговле органами малообеспеченных граждан России, Молдавии, Казахстана и Турции. За операцию им предлагали около 15 тысяч евро⁹.

Со всей очевидностью возникает необходимость безотлагательного и последовательного принятия мер, с целью предотвращения данного преступления. Для оптимизации борьбы с незаконным оборотом человеческих органов необходимо:

- привести национальное законодательство в соответствие с международными договорами и конвенциями;
- активизировать взаимодействие, обмен информацией и опытом работы с международными организациями, ведущими борьбу с транснациональными преступлениями;
- изучать и внедрять передовой зарубежный опыт работы в борьбе с преступлениями, связанные с незаконных оборотом человеческих органов;
- создать единую информационную систему лиц, которым необходимы операции по трансплантации органов.

Учитывая вышесказанное, хочется отметить, что борьба с незаконным оборотом человеческих органов будет более эффективной, если ввести ее в правовое русло.

⁷ Распоряжение Президента Российской Федерации от 24.06.2015 г. № 195-рп. «О подписании Конвенции Совета Европы против торговли человеческими органами» URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.04.2016 г.).

⁸ Беларусь бьет тревогу в связи с торговлей человеческими органами. URL: <http://www.unmultimedia.org/radio/> (дата обращения: 25.03.2016 г.).

⁹ Торговля человеческими органами. URL: <http://newsland.com/news/detail/id/1337648/> (дата обращения: 25.03.2016 г.).

“RESPONSIBILITY TO PROTECT” – «ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ПО ЗАЩИТЕ» ИЛИ «ОБЯЗАННОСТЬ “ЗАЩИЩАТЬ”»?

Алексей Алексеевич Ливенцов

*Аспирант кафедры административного и международного права
юридического института Белгородского государственного университета*

После «гуманитарной интервенции» (а на деле, с точки зрения Устава ООН и соответствующего определения – несомненной военной агрессии) США против Югославии в 1999 г. и предшествовавших ей событий возникла ситуация такого расхождения норм международных документов и реальности, которое поставила под вопрос существование международно-правовой системы. Одной из своеобразных попыток её преодоления, инициированной Генеральным секретарём ООН Кофи Аннаном (что ясно прослеживается и в его риторике начиная с доклада «Мы, народы: роль Организации Объединенных Наций в XXI веке»¹), и стала «*responsibility to protect*».

Основой и первым программным документом концепции стал доклад Генеральной Ассамблеи Международной комиссии по вопросам вмешательства и государственного суверенитета² (также часто именуемой по фамилиям сопредседателей – Гэрета Эванса и Мохаммеда Сахнуна – комиссией Эванса-Сахнуна) от 14 августа 2002 г., собственно и давшей ей название. Его тезисы основываются на в общем-то довольно справедливом, хотя и несколько утрированном принципе – «государственный суверенитет предполагает ответственность, и главная ответственность по защите своего народа лежит на самом государстве», при этом «если где-либо население страдает и испытывает серьёзные лишения в результате междоусобной войны, мятежей, репрессий или несостоятельности государства и данное государство не желает или неспособно предотвратить или

¹ Доклад Генерального Секретаря ООН. Мы, народы: роль Организации Объединенных Наций в XXI веке. 27 марта 2000 г. A/54/2000. URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/389/00/IMG/N0038900.pdf?OpenElement>

² Доклад международной комиссии по вопросам вмешательства и государственного суверенитета. Ответственность по защите. 14 августа 2002 г. A/57/303. URL: <http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/57/303>

прекратить их принцип невмешательства уступает место принципу международной ответственности по защите». Следует сказать, что довольно странно выглядит уравнивание совершенно различных по своей правовой сути разного рода конфликтов немеждународного характера и стихийных бедствий (в рамках принципа оно неявно, однако в дальнейшем по тексту было вполне самостоятельно развито). Во-вторых, правительство признается недееспособным как по наличию на своей территории мятежей и междоусобных войн, так и по борьбе с ними, которая по сути есть ничто иное как репрессии, или по крайней мере без особого труда может быть истолкована, в том числе и превратно, таким образом. Добавим также, что далее по тексту доклад обязует мировое сообщество склоняться к переговорам представителей государства и мятежников. В докладе высказывается и обосновывается суждение о некотором изменении природы суверенитета на современном этапе развития человечества. Говорится о том, что суверенитет перестал быть властью и должен стать ответственностью. С точки зрения автора данное разделение выглядит несколько противоестественно. Совершенно очевидно для любой современной правовой системы, что ответственность подразумевает определённую власть, а власть – ответственность, в неразделимом диалектическом единстве вместе они создают основу функциональности суверенитета. Авторы концепции по их заявлению исходят из довольно смелого постулата, что войны между государствами в целом ушли в прошлое. Прим это ни слова не сказано о действительно новом факторе – практике «цветных революций» и «войн по доверенности». Далее возникает вопрос (и он является ключевым), на который доклад не даёт прямого ответа – кто будет являться субъектом и основным актором гуманитарных вмешательств? Если это будут опосредованные военные силы ООН под командованием Военно-штабного комитета, задействованные для миротворческих операций согласно Главе VII Устава ООН, то можно только приветствовать, даже при некоторой спорности ряда положений, саму идею определения и кодификации критериев и процедуры их осуществления, действительно восполняющих определённый правовой пробел (доклад содержит не являющийся исчерпывающим каталог из шести групп требований, сформулированных как: «надлежащие полномочия», «справедливое дело», «благое

намерение», «последнее средство», «соразмерность» и «вероятность успеха»), равно как и содержащемуся в докладе требованию чёткой формулировке мандата Совета Безопасности. Однако доклад, хоть называет ООН «международной организацией с достаточным дипломатическим и военным потенциалом», при этом признает, что всё-таки собственными достаточными военными силами Объединённые Нации не располагают. Также говорится о нежелательности одностороннего вмешательства, по мнению комиссии, чреватого злоупотреблениями.

Вместе с тем, как отмечает В. С. Котляр³, концепция «ответственности по защите» всё же отличается в лучшую сторону от практики гуманитарной интервенции в Югославию, основанной на Стратегической доктрине НАТО 1999 г. (и принятыми позже Стратегическими доктринами США 2002 и 2006 г.) помимо признания вмешательства крайним средством решения вопроса также обязанностью запроса на проведения операции у Совета Безопасности ООН и выдача им соответствующего мандата. Но и это положение по сути носит факультативный характер. С одной стороны, доклад говорит о том, что «для санкционирования военного вмешательства в целях защиты людей нет лучшего и более подходящего органа, чем Совет Безопасности Организации Объединённых Наций. Задача стоит не в том, чтобы найти Совету Безопасности альтернативу как источнику выдачи санкций, а в том, чтобы побудить его работать лучше, чем прежде». Однако и альтернативы, причём весьма двусмысленные, предлагаются тоже. Для начала доклад говорит о том, что «пятерым постоянным членам Совета Безопасности ООН следует согласиться не применять право вето при голосовании по вопросам, не затрагивающим их жизненно важных государственных интересов, не препятствовать принятию резолюций, дающих санкцию на военное вмешательство в целях защиты людей, в отношении которых при неприменении вето существует поддержка большинства». Если же Совет Безопасности тем не менее отклоняет запрос или не рассматривает его, доклад Эванса-Сахнуна предла-

³ Котляр В.С. Пределы допустимости силового вмешательства по гуманитарным причинам во внутренние конфликты в других государствах // Международное публичное и частное право. М.: Юрист, 2012. № 5 (68). С. 21–27.

гает обратиться с аналогичным предложением либо на рассмотрение Генеральной Ассамблеи, либо вообще к региональным или субрегиональным организациям (напомним, что НАТО формально как раз является таковой). При этом содержится и ещё одно, граничащее с прямым шантажом, положение: согласно авторов доклада «во всех своих обсуждениях Совет Безопасности должен учитывать, что, если он не возьмёт на себя ответственность по защите в ситуациях, возмущающих совесть человечества и требующих незамедлительных действий, заинтересованные государства могут не исключать применения других средств, соответствующих серьёзности и чрезвычайности положения, и тем самым может пострадать авторитет Организации Объединённых Наций и доверие к ней». Всё это в сумме напоминает суждения бывшего заместителя Генерального секретаря ООН по юридическим вопросам Ханса Корелла, который «...уверен, что члены Совета (Безопасности) согласятся с тем, что им придется действовать доверительно в этих ситуациях (речь идёт о реакции на события в Руанде и Косово и о возможной интервенции – прим. автора); иначе они могут не оставить другим выбора, кроме как действовать самостоятельно, вопреки букве Устава. В то же время: будет ли осуществление таких действий, предусматривающих, что они является соразмерными, в глазах широкой ответственности рассматриваться как нарушение его духа? Я думаю, нет!»⁴. Таким образом, совокупность знаковых свойств концепции неотвратимо наводит на мысль о том, что «ответственность по защите» – не что иное, как несколько иная конфигурация всё той же гуманитарную интервенции. Если к этому добавить описанную в докладе необходимость купирования средств массовой информации, побуждающих непосредственной трансляцией событий к излишнему, с точки зрения докладчиков, сочувствию к подвергаемым интервенции странам, всё окончательно становится на свои места.

Дальнейшую теоретическую разработку концепции «ответственности по защите» продолжила Группа высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам (часто встречающееся неформальное

⁴ Address by Mr.Hans Corell, Under-Secretary General for Legal Affairs, the Legal Counsel of the United Nations at the Canadian Council of International Law 1999 Annual Conference «From Territorial Sovereignty to Human Security», Chateau Lauriel Hotel, Ottawa, Friday, 29 October 1999. P. 9. URL: <http://www.un.org/law/counsel/ottawa.htm>.

название «Группа мудрецов») под председательством А. Паньярачуна, завершившую свою работу в 2004 г. докладом Генеральной Ассамблеи⁵. С точки зрения автора приведённые им тезисы, во многом преемственные по отношению к докладу комиссии Эванса-Сахуна, носят хотя и также безусловный, но во многом более взвешенный характер. Во-первых, касательно ст. 51 Устава, устанавливающей два случая правомерного применения военной силы, доклад прямо говорит в п. 188 о её ограничительном характере (что подразумевает аналогичный метод юридического толкования) и от имени Группы, дословно, заявляет: «Мы не поддерживаем ни переработки ст. 51, ни придания ей нового толкования» (п. 192). Далее доклад называет международную ответственность по защите последним средством, санкционированную Советом Безопасности (а не кем-либо иным, что особенно важно), «если речи идет о геноциде и иных массовых убийствах, этнической чистке или серьезных нарушениях международного гуманитарного права, которые суверенные правительства не смогли или не пожелали предотвратить» (п. 203). Помимо этого в п. 207 указано пять минимальных базовых критериев легитимности подобных действий: «серьезность угрозы», «правильная цель», «крайнее средство», «соразмерность средств», «сбалансированный учёт последствий». Автор должен признать, что даже при рамочном характере данных положений они в целом представляют собой вполне разумное и грамотное восполнение пробела регламентации миротворческих операций, как справедливо отмечено Группой, действительно имеющего место в системе актов ООН. Однако и в этой редакции концепция ответственности по защите (в официальной версии доклада на русском языке формулировка уже такова) не избежала обертона опасной двусмысленности, в основном касающегося всё того же вопроса о субъекте или субъектов означенных акций, перечеркивающего все положительные моменты предложенной кодификации. По мнению автора, изначально доклад исходит из уже упоминавшегося нами в начале параграфа изложенного в п. 186 ошибочного посыла о непричаст-

⁵ Доклад Группы высокого уровня, созданной Генеральным секретарем. Более безопасный мир: наша общая ответственность. 2 декабря 2004 г. A/59/565 URL: http://www.un.org/ru/events/pastevents/a_more_secure_world.shtmlindex.html

ности баланса сил в мире к обеспечению международной безопасности, что порождает и другие вытекающие из этого тезисы. Пункт 246 говорит о том, что «финансовый и военный вклад некоторых из пяти постоянных членов является скромным по сравнению с их особым статусом», в силу чего, по красочному выражению п. 245 «Генеральный секретарь вынужден стоять с протянутой шапкой, пытаясь осуществить решения Совета Безопасности». Применительно к этой сентенции автор берёт на себя смелость напомнить, что в силу беспрецедентной ключевой роли СССР в спасении человеческой цивилизации от ужаса фашистского порабощения и самом создании ООН, ставить под сомнение вопрос о вкладе России как его преемника не приходится. Далее, доклад призывает не привести Военно-штабной комитет при Совете Безопасности в работоспособное состояние, что было бы наиболее логично для реализации поставленных задач, а, напротив, упразднить его вовсе (п. 300), в качестве не совсем понятной альтернативы учредив вместо него институт военных консультаций. Помимо этого в п. 185 доклад прямо говорит о принятом им расширительном толковании Главы VII Устава, позволяющей принимать решения о проведении миротворческих операций не только ООН, но и региональным международным организациям.

Далее 21 марта 2005 г. в своём докладе «При большей свободе» Генеральный секретарь Кофи Аннан прямо заявил: «На мой взгляд, нам надлежит взять на себя эту ответственность за защиту и в случае необходимости принимать соответствующие меры. Эта ответственность прежде всего лежит на каждом отдельном государстве, главный смысл существования и первейшая обязанность которого заключаются в обеспечении защиты его населения. Однако если национальные власти не могут или не желают защищать своих граждан, то ответственность переходит к международному сообществу, которое должно использовать дипломатические, гуманитарные или иные методы содействия защите прав человека и благополучия гражданского населения». Там же он исходя из этого также призвал все государства «поддерживать принцип «ответственности за защиту» в качестве основы для коллективных действий по борьбе с геноцидом, этнической чисткой и преступлениями против человечности при признании того, что эта ответственность лежит прежде всего на каждом отдельном государстве, но и также того, что если

национальные власти не способны или не желают защищать своих граждан, то ответственность в этом случае переходит к международному сообществу; и что в качестве последнего средства Совет Безопасности Организации Объединенных Наций может принимать принудительные меры в соответствии с Уставом»⁶. После этого в Итоговом документе Всемирного саммита 2005 г. в главе IV «Права человека и верховенство права» был включён раздел «Обязанность защищать население от геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности», закрепивший концепцию. Как понятно из заглавия, Итоговый документ еще более уточнил сферу применения «ответственности за защиту», ограничив её собственно четырьмя видами деяний: геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности (ст. 139). Следует сказать, что согласно статье 5 Римского Статута все эти преступления (кроме этнических чисток, которые, по сути своей, есть ни что иное как частный случай геноцида) относятся к юрисдикции Международного Уголовного Суда (МУС)⁷. Так как Итоговый документ не даёт понятий и не раскрывает признаков данных деяний, положения ст. 139 являются бланкетной отсылкой к Римскому Статуту. Помимо этого Итоговый документ в главе III «Мир и коллективная безопасность» говорит о том, «что ни одно государство не может наилучшим образом защитить себя, действуя исключительно в одиночку» (ст. 72), что имеет место столкновение «с целым спектром угроз, которые требуют от нас неотложных коллективных и более решительных мер реагирования» (ст. 69), «что, согласно Уставу, для преодоления таких угроз требуется сотрудничество между всеми главными органами Организации Объединенных Наций в рамках их соответствующих мандатов»

⁶ Доклад Генерального Секретаря ООН. При большей свободе: к развитию, безопасности и правам человека для всех. 21 марта 2005 г. A/59/2005. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/270/80/PDF/N0527080.pdf?OpenElement>

⁷ Римский статут Международного уголовного суда. 17 июля 1998 года с изменениями на основе протоколов от 10 ноября 1998 года, 12 июля 1999 года, 30 ноября 1999 года, 8 мая 2000 года, 17 января 2001 года и 16 января 2002 года. Статут вступил в силу 1 июля 2002 года. A/CONF.183/9. URL: [http://www.un.org/ru/law/icc/rome_statute\(r\).pdf](http://www.un.org/ru/law/icc/rome_statute(r).pdf)

(ст. 70), а также, что человечество сегодня живёт во «взаимозависимом глобальном мире, что современные угрозы не признают национальных границ и взаимосвязаны и что ими необходимо заниматься на глобальном, региональном и национальном уровнях в соответствии с Уставом и нормами международного права» (ст. 71). При этом в отличие от докладов Комиссии Эванса-Сахнуна и «Группы мудрецов», а также доклада Генерального секретаря Кофи Аннана «При большей свободе: к развитию, безопасности и правам человека для всех», Итоговый документ напротив предложил Совету Безопасности рассмотреть вопрос о составе, мандате и методах работы Военно-штабного комитета (ст. 178). Доклад был принят резолюцией 60/1 Генеральной Ассамблеи от 16 сентября 2005 г. и его положения помимо теоретических разработок обрели, если не вдаваться в специфику юридической природы актов ГА, некую международную политико-правовую нормативность⁸. Однако при этом стоит оговорить, что резолюции Генеральной Ассамблеи, понимаемые как официальные толкования Устава ООН, черпают свою юридическую силу вдобавок к присущему им изначально диспозитивно-рекомендательного характеру именно из сопричастности ему; здесь же, повторимся, налицо если не прямой отход, то уж по крайней мере точно глубочайшая ревизия по отношению к его первоначальной букве и духу.

На практике этот разрыв отразился уже с полной очевидностью. Формат и теоретический дискурс работы не позволяют обстоятельно описать специфику воплощающих концепцию Резолюций Совета Безопасности 1970 и 1973 в контексте «цветной революции» и последующей за ней интервенции в Ливию в 2011 г. Скажем лишь, что, по словам В.С. Котляра «операция НАТО в Ливии если не убила, то смертельно ранила концепцию «Ответственность по защите»». Также ученый вполне справедливо говорит о том, что НАТО фактически обвело мировое сообщество с ООН во главе вокруг пальца, успешно использовав новый предлог для реализации своих геополитических задач⁹. От себя автор бы добавил, что сама

⁸ Резолюция ГА. 60/1. Итоговый документ Всемирного саммита 2005 года. URL: A/RES/60/1. URL: <http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/RES/60/1>

⁹ Котляр В.С. Пределы допустимости силового вмешательства по гуманитарным причинам во внутренние конфликты в других государствах // Международное публичное и частное право. М.: Юрист, 2012. № 5 (68). С. 21–27.

изначально заданная правовая и материально-техническая конструкция такова, что проделать это не представляло большого труда. Таким образом, концепция «*responsibility to protect*» либо и далее будет использоваться для недобросовестной противоправной реализации геополитических интересов (что предполагается, в выступлениях высших должностных лиц США¹⁰, а также американской международно-правовой доктрине¹¹), либо будет советующих образом доработана (примером может служить инициатива Бразилии в докладе 11 ноября 2011 г. на 66-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН, предложившая другой вариант – *Responsibility While Protecting* или – «Ответственность при защите»¹²), либо уйдет в небытие.

¹⁰ Clinton: Libya showed U.S. leadership to be "essential" // The Washington Post, 31.10.2011. URL: <http://www.washingtonpost.com/world/national-security/Clinton-libya-showed-us-lead>.

¹¹ Western Jon and Goldstein Joshua S. Humanitarian Intervention Comes of Age // Foreign Affairs. November-December. 2011. P. 48–49.

¹² Документы 66 сессии ГА ООН. Responsibility While Protecting. Elements for the Development and Promotion of a Concept. A/66/551-S/2011/701. 11 ноября 2011 г. URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/591/29/PDF/N1159129.pdf?OpenElement>

ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА В УСЛОВИЯХ БОРЬБЫ С ТЕРРОРИЗМОМ И ЭКСТРЕМИЗМОМ

Ксения Юрьевна Мельшина

*Аспирант кафедры международного права
Российского университета дружбы народов
kseniya.melshina@mail.ru*

Нынешний век характеризуется повышенным всплеском террористических актов и действий экстремистского характера. Практически еженедельно в разных точках мира совершаются террористические акты, поражающие невинных людей, которые просто оказались в неподходящем месте в неподходящее время. На сегодняшний день все международное сообщество заинтересовано в искоренении этого явления, и именно поэтому борьба с терроризмом и экстремизмом на протяжении длительного периода времени является одним из ключевых пунктов повестки дня Организации Объединенных Наций (ООН).

Под эгидой ООН и ее специализированных учреждений было разработано более десятка контртеррористических соглашений, начиная с Конвенции о преступлениях и некоторых других актах, совершаемых на борту воздушных судов 1963 г.¹, и заканчивая Конвенцией о борьбе с незаконными актами в отношении международной гражданской авиации 2010 г.² На этом фоне следует заметить, что первоначально усилия ООН полностью были направлены на борьбу с терроризмом. Однако, в 1994 г. Генеральной Ассамблеей ООН (ГА ООН) была принята Декларация о мерах по ликвидации международного терроризма³, в которой впервые наравне с терроризмом употребляется экстремизм, как угроза международному

¹ Конвенция о преступлениях и некоторых других актах, совершаемых на борту воздушных судов. Принята 14 сентября 1963. года URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/crimes_ aboard.shtml

² Конвенция о борьбе с незаконными актами в отношении международной гражданской авиации. Принята 10 сентября 2010 года. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/beijing_ convention.shtml

³ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 49/60 от 9 декабря 1994 г. «Меры по ликвидации международного терроризма». URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/768/21/PDF/N9576821.pdf?OpenElement>

миру и безопасности. В декларации ГА ООН выражает глубокую озабоченность тем, что «во многих регионах мира все чаще совершаются акты терроризма, в основе которых лежит нетерпимость и экстремизм».

В 2006 г. ГА ООН была принята Глобальная контртеррористическая стратегия ООН⁴. Стратегия знаменует собой первый случай достижения всеми государствами — членами ООН согласия относительно общих стратегических и оперативных рамок для борьбы с терроризмом. Принятие стратегии, стало отражением решимости международного сообщества принимать меры для обеспечения уважения прав человека и соблюдения принципов законности, как основы борьбы против терроризма.

Совет Безопасности ООН (СБ ООН) рассматривал проблему терроризма в целом ряде резолюций, вводил санкции и создавал связанные с борьбой с терроризмом вспомогательные органы, например Контртеррористический комитет (КТК). В принятой по итогам заседания на уровне министров иностранных дел резолюции 1456 (2003), СБ ООН заявляет, что «государства должны обеспечить, чтобы любые меры, принимаемые в целях борьбы с терроризмом, соответствовали всем их обязательствам по международному праву, и им следует принять такие меры в соответствии с международным правом, в частности с международным правом прав человека, международным беженским правом и международным гуманитарным правом»⁵. В одной из своих последних резолюций 2249 (2015 г.) СБ ООН, высказывает свою обеспокоенность действиями «Исламского государства Ирака и Леванта» (ИГИЛ, также известное как «Даиш»), выражающимися в том, что данное террористическое образование «...проповедует насильственную экстремистскую идеологию, совершает террористические акты, продолжает грубые, систематические и масштабные нападения на гражданское население».

⁴ Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 60/288 от 8 сентября 2006 года «Глобальная контртеррористическая стратегия Организации Объединенных Наций». URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/504/90/PDF/N0550490.pdf?OpenElement>

⁵ Резолюция 1456 (2003), принятая Советом Безопасности на его 4688-м заседании 20 января 2003 года. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/216/07/PDF/N0321607.pdf?OpenElement>

ние, ущемления прав человека и нарушения международного гуманитарного права, в том числе движимые религиозными или этническими мотивами, занимается уничтожением культурного наследия и незаконным оборотом культурных ценностей, а при этом контролирует значительные части территории Ирака и Сирии и находящиеся там природные ресурсы и осуществляет вербовку и обучение иностранных боевиков-террористов, от которых исходит угроза, затрагивающая все регионы и государства-члены, даже расположенные далеко от зон конфликта»⁶. Совет Безопасности ООН квалифицирует эти преступления в качестве глобальной и беспрецедентной угрозы международному миру и безопасности.

Помимо того, что вопрос по борьбе с терроризмом укрепился в повестке дня ГА ООН и СБ ООН, следует отметить, что терроризм и экстремизм подрывает основополагающие принципы международного права⁷, а также является угрозой для укрепления и развития принципа верховенства права. В данном контексте, стоит напомнить об Итоговом документе Всемирного Саммита 2005 г.⁸, который стал важным шагом в укреплении международного порядка, основанного на верховенстве права. Именно он запустил механизм последующей ежегодной подготовки Генеральным Секретарем ООН (ГС ООН) докладов об укреплении и координации деятельности ООН в сфере верховенства права. Стоит отметить, что государствам не удалось принять согласованное определение принципа верховенства права, однако в ежегодных докладах ГС ООН⁹, содержатся основные элементы данного принципа:

⁶ Резолюция 2249 (2015), принятая Советом Безопасности на его 7565-м заседании 20 ноября 2015 года. URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/384/16/PDF/N1538416.pdf?OpenElement>

⁷ Устав ООН 1945 г. URL: <http://www.un.org/ru/charter-united-nations/index.html>; Хельсинский заключительный акт СБСЕ 1975 г. URL: <http://www.osce.org/ru/mc/39505?download=true>

⁸ Итоговый документ Всемирного саммита 2005 года. Принят резолюцией 60/1 Генеральной Ассамблеи от 16 сентября 2005 года. URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/62/PDF/N0548762.pdf?OpenElement>

⁹ Организация Объединенных Наций и верховенство права. Ежегодные доклады Генерального Секретаря ООН. URL: <https://www.un.org/ruleoflaw/ru/knowledge-resources/key-documents/>

➤ на международном уровне верховенство права предполагает :

- соблюдение принципов международного права;
- выполнение обязательств по международному праву;
- добросовестное разрешение споров относительно толкования и применения права мирным путем;
- воздержание от угрозы силой или ее применения каким-либо образом, несовместимым с Уставом ООН;
- наличие ответственности за нарушения международного права.

➤ на национальном уровне:

- закон должен быть доступным и как можно более понятным, четким и предсказуемым, а также равным для всех;
- вопросы ответственности должны обычно решаться путем применения закона, а не осуществления усмотрения;
- закон должен обеспечивать достаточную защиту основных прав человека;
- предусмотренное правосудие должно быть справедливым;

Впервые, в июле 2007 г. был подготовлен Доклад ГС ООН «Верховенство права на национальном и международном уровнях: замечания и информация, полученные от правительств»¹⁰. В докладе представлены мнения: Австрии, Египта, Финляндии, Франции, Германии, Кувейта, Ливана, Ливийской Арабской Джамахирии, Лихтенштейна, Мексики, Нидерландов, Катара, Швеции и Соединенных Штатов Америки. Согласно мнениям государств четкие и согласованные нормы и их соблюдение являются предпосылками для создания прочного мира и безопасности, укрепление верховенства права является одним из ключевых элементов процветания мира, и по их оценке не стоит пренебрегать усилиями ООН по укреплению права в рамках национальных правовых систем.

¹⁰ Доклад генерального секретаря ГА ООН «Верховенство права на национальном и международном уровнях: замечания и информация, полученные от правительств». URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/422/37/PDF/N0742237.pdf?OpenElement>

В 2014 г. ГС ООН подготовил наиболее широкий доклад по вопросу верховенства права «Укрепление и координация деятельности ООН в сфере верховенства права»¹¹, в котором подчеркивается, что борьба с терроризмом является неотъемлемой частью обеспечения и укрепления принципа верховенства права.

Для решения данной проблемы ООН призывает государств-членов к разработке национальных контртеррористических стратегий, которые помогли бы предотвращать акты терроризма, преследовать тех, кто несет ответственность за такие преступные деяния, и поощрять и защищать права человека и принцип верховенства права. Они должны предусматривать меры по устранению условий, способствующих распространению терроризма, таких как неуважение закона и нарушения прав человека, этническая, национальная и религиозная дискриминация, политическая изоляция и социально-экономическая маргинализация; поощрять активное участие и лидерство гражданского общества; осуждать нарушения прав человека, запрещать их в национальном законодательстве, оперативно расследовать их и привлекать к ответственности виновных, а также вести профилактическую работу; и уделять должное внимание правам жертв нарушений прав человека, например, в плане реституции и компенсации¹².

На наш взгляд, установление принципа верховенства права и его четкая реализация на национальном уровне, а именно, легитимная власть, правовое равенство, доступ к правосудию, независимость и беспристрастность судей, надежность правоохранительных органов и государственная защита, социальные гарантии, обеспечение прав человека, все это является условиями уменьшающими риск террористических актов. Однако из-за отсутствия универсального определения и четких признаков верховенства права у ряда

¹¹ Доклад Генерального секретаря Генеральной Ассамблеи: Укрепление и координация деятельности Организации Объединенных Наций в сфере верховенства права (A/69/181). URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N14/481/75/PDF/N1448175.pdf?OpenElement>

¹² Управление Верховного комиссара ООН по правам человека. Права человека, терроризм и борьба с терроризмом. Изложение фактов № 32. URL: [http://sc.gov.ua/uploads/tinymce/files/4.%20Права%20человека.%20Права%20человека,%20терроризм%20и%20борьба%20с%20терроризмом%20рос%20\(1\).pdf](http://sc.gov.ua/uploads/tinymce/files/4.%20Права%20человека.%20Права%20человека,%20терроризм%20и%20борьба%20с%20терроризмом%20рос%20(1).pdf)

развивающихся государств возникают трудности в реализации данного принципа. Учитывая сложные теоретические концепции связанные с данным понятием, выработка определения исключит дальнейшие абстрактные дискуссии относительно верховенства права. Это видится целесообразным, поскольку у государств были разногласия в определении данного принципа и его составных элементов, такие же разногласия сохраняются и по сей день, а это в свою очередь порождает различные подходы в его реализации. Документы принятые в рамках ООН по вопросу верховенства права в основном отражают усилия организации по содействию утверждения данного принципа.

Верховенство права невозможно без приверженности государств-членов принципам международного права и целям ООН, поскольку ни одна из программ организации по обеспечению верховенства права не может быть успешной, если она навязана извне. В данном контексте ключевым является наличие политической воли государств. Одновременно с этим, невозможно говорить о поддержке государства в формировании принципа верховенства права на национальном уровне не учитывая традиционные особенности и культуру страны, примером этому являются восточные страны.

Государства, принимая в последние годы меры для борьбы с терроризмом, часто сами серьезно нарушали принцип верховенства права. Одни государства игнорировали резолюции Совета Безопасности ООН, другие отказывались от международного сотрудничества, третьи отказывались от выполнения обязательств по международному праву, грубо нарушая его, все это является показателем снижения восприятия значимости данного принципа для международных отношений. Одновременно с этим борьба с терроризмом сопровождается и грубыми нарушениями прав человека. Терроризм отражается на возможности осуществления некоторых прав человека, в частности права на жизнь, свободу и физическую неприкосновенность. Террористические акты могут дестабилизировать правительства, разрушать гражданское общество, подрывать мир и безопасность, ставить под угрозу процесс социально-экономического развития и оказывать особенно сильное негативное влияние на некоторые группы населения. Все это непосредственно сказывается на осуществлении основных прав человека.

В упомянутом ранее докладе Генерального Секретаря ООН «Верховенство права на национальном и международном уровнях: замечания и информация, полученные от правительств», особое внимание хотелось бы уделить мнению США, которые «подтверждают приверженность на национальном уровне содействию верховенству права, выделением значительных ресурсов на цели оказания государствам помощи в их усилиях по укреплению своих правовых, судебных и правоохранительных учреждений»¹³, относительно сказанного возникает вопрос: не будет ли это навязывание своих государственных интересов и предлог вмешаться во внутренние дела государств, посредством своего энтузиазма и «благой воли»? На наш взгляд, оказание помощи в утверждении верховенства права на национальном уровне, должно быть в компетенции международных организаций: универсальных (ООН) и региональных, но не отдельно взятого государства со своими геополитическими интересами.

Наблюдая за мировой картиной, складывается мнение, что право становится игрушкой в руках политики, поскольку оно легко приносится в жертву политической необходимости.

¹³ Доклад генерального секретаря ГА ООН «Верховенство права на национальном и международном уровнях: замечания и информация, полученные от правительств». URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/422/37/PDF/N0742237.pdf?OpenElement>

К ВОПРОСУ О СОЗДАНИИ СПЕЦИАЛИЗИРОВАННОЙ МЕЖДУНАРОДНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ПО ЛИКВИДАЦИИ И ЗАПРЕЩЕНИЮ БИОЛОГИЧЕСКОГО ОРУЖИЯ

Александра Евгеньевна Симонова

*Кандидат юридических наук, доцент кафедры
прав человека и международного права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя*

Важнейшим и вместе с тем сложным вопросом, среди прочего, подлежащего разрешению в процессе реализации международных отношений является установление механизма выполнения тех или иных обязательств, взятых на себя в рамках различных соглашений, прежде всего многостороннего характера. Безусловной основой выполнения взятых на себя обязанностей является добрая воля и добросовестное отношение к ним тех или иных субъектов международного права (государств в первую очередь). Вместе с тем, подобная практика отнюдь не является проявлением «двуличного» поведения, государства, так как международные отношения в целом функционируют в условиях «реального времени» и «реальной политики», отягощенной целым комплексом обстоятельств. В силу данных обстоятельств самые фундаментальные, исторические, прорывные соглашения сопровождаются целым рядом существенных оговорок, примечаний, особых условий либо вовсе в одностороннем порядке срываются на стадии переговоров или многие десятилетия не ратифицируются национальными парламентами. Особо важное значение принцип добросовестного исполнения международных обязательств приобретает при урегулировании вопросов, связанных с обороной, вооружениями и в первую очередь оружием массового уничтожения (далее – ОМУ).

На сегодняшний день два вида ОМУ из классической триады имеют именно организационный институциональный хотя и разный по силе, механизм соблюдения режима регулирования, запрещения и ликвидации образцов оружия данных видов. Так, основным документом в международном праве, который по мнению многих является сдерживающим фактором в процессе нераспространения ядерного оружия является Договор о нераспространении ядер-

ного оружия 1968 г. Биологическое (Конвенция о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении 1972 г.) и химическое (Конвенция о запрещении разработки, производства, накопления, применения химического оружия и его уничтожении 1993 г.) оружие в последствии также получили надлежащее международно-правовое регулирование. Рассмотрим вопросы контроля за исполнением Конвенции 1972 г. более подробно.

По мнению специалистов, Конвенция о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении 1972 г., является первым международным универсальным документом, содержащим обязательства в отношении отдельных видов ОМУ, хотя и общего характера¹.

Несмотря на сложный, противоречивый и пока недостаточно результативный процесс формирования механизма контроля, отсутствие специализированного международного института, вопросы безопасности в сфере биотехнологий разрабатываются множеством международных организаций, специализирующихся в сфере здравоохранения, биотехнологий и биозащиты, среди которых Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) включающая Глобальную сеть по оповещению о вспышках заболеваний и реагированию на них, Международный комитет Красного Креста (МККК) реализующий проект «Биотехнология, оружие и человечество», Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН (ФАО), всемирная организация по охране здоровья животных (МЭБ), Международный центр геномной инженерии и биотехнологий (МЦГИБ), оказывающий помощь в развитии биотехнологий в развивающихся странах. Кроме этого вопросы и отдельные аспекты, составляющие предмет Конвенции 1972 года, затрагивают в своей деятельности многие авторитетные организации и сообщества, такие как Организация экономического сотрудничества и развития, Интерпол, ЮНЕСКО и т.п.

¹ Международное право: учебник для бакалавров / под ред. А.Н. Вылегжанина. 2-е изд., перер. и доп. М., 2012. С. 625–626.

Современное стремительное, буквально взрывное развитие сферы биотехнологий, генной инженерии происходит на фоне отсутствия полноценного международно-правового режима контроля за нераспространением биологического оружия. Эволюция биотехнологий, практически ликвидировала дистанцию между разработкой, производством и внедрением все новых и новых технологий, упрощающих применение биологических поражающих агентов против человека, а также животных, растений, составляющих основу его питательного баланса. При этом перечень и область применения данных технологий настолько широк, что не охватывается, фактически нивелирует само предназначение Конвенции 1972 года, приводя к появлению новой разновидности оружия массового назначения, например, генетического или этнического. Опасность биологического оружия, состоящее в его изначально скрытом применении, позволяет эффективно вести так называемые скрытые экономические войны, т.е. в рамках все более получающее распространение в современном мире гибридных или бесконтактных войн, сочетающих различные акции, снижающие потенциал вероятных противников, исключая прямое военное столкновение. Случаи подобного применения биологического оружия, биотеррористических атак чрезвычайно сложно выявить и отличить от природных вспышек, поскольку требует серьезного эпидемиологического анализа, наличия специалистов и соответствующего оборудования. Тем более что объекты производства и соответствующих целенаправленных утечек легко маскируются под официальные учреждения. Так особую тревогу для России вызывает активная деятельность США по созданию сети биологических лабораторий, прежде всего в соседних государствах. Так в 2011 г. в «Реферальная лаборатория общественного здравоохранения» была открыта в Грузии. В 2012 г. завершена модернизация биологической лаборатории в Азербайджане. В 2015 г. биологический центр был открыт в Казахстане. Особая активность в данном направлении была предпринята на Украине, где была создана целая сеть лабораторий по всей стране. Первая лаборатория на базе НИ противочумного института им. И.И. Мечникова была открыта в Одессе в 2010 г., а только за 2013 г. лаборатории были открыты в Виннице, Тернополе, Ужгороде, Киеве, Днепропетровске, Симферополе, Херсоне, Луганске. Три лаборатории открыты во

Львов. Все лаборатории, их строительство и деятельность курируется не только Пентагоном, но корпорациями, входящими в так называемую «Большую Аптеку», группу, объединяющую ведущие фармацевтические компании США². Всего в мире насчитывается более 1500 коллекций биокультур, оборот которых фактически не подпадает даже под формальный контроль, достаточно сказать, что на сегодняшний день отсутствует реестр биологических лабораторий, имеющих коллекции патогенов и ведущих работу с ними.

Как отмечают специалисты производство «биологической бомбы» (то есть заряда и биологических поражающих агентов, объединенных в одном устройстве) технологически проще и дешевле чем химическую или ядерную. Биологическое оружие называют «бомбой для ленивых», при этом поражающие свойства, намного превосходят остальные виды оружия. Интерес представляет исследование, сделанное комитетом экспертов ООН, так в случае широкомасштабного применения различных видов оружия против гражданского населения стоимость равнозначных затрат на площади 1 км² составит: для огнестрельного оружия – 2000 дол. США, для ядерного оружия – 800 дол., для химического оружия – 600 дол., для биологического оружия – 1 дол. С учетом подобной себестоимости оружия была подсчитана эффективность поражения различных видов, так взрыв ядерного заряда мощностью в 1 Мт приведет к гибели 90% населения на территории площадью 300 км², химическая бомба массой в 15 т приведет к гибели 50% населения на площади 50 км², бомба массой 10 т, снаряженная боевыми патогенами, приведет к гибели 25% и заболевания 50% населения на площади 100 000 кв. км³.

Как отмечает Н.И. Калинина, международные структуры безусловно играют большую роль в развитии системы биологической защиты и безопасности, информированности мирового сообщества по данной проблематике, пропаганде ответственной деятельности и предупреждении различных нарушений в данной области, вместе с

² Лаборатории по разработке и исследованию биологического оружия США в Украине. URL: [http:// www.3world-war.su](http://www.3world-war.su) (дата обращения: 2 апреля 2016 г.).

³ Худина Е.В. Генезис и развитие программ содействия нераспространения оружия массового уничтожения: дис. ... к.и.н. / 07.00.15. Нижний Новгород, 2007. С. 28.

тем слабая координация между организациями, разница в направлениях их деятельности, недостаточность организационных, материальных и информационных ресурсов не позволяет сформировать действенный и универсальный механизм реализации Конвенции 1972 г. и как следствие эффективную систему биологической защиты, использования биотехнологий исключительно в мирных целях.

Приведет ли к большей эффективности в вопросах нераспространения биологического оружия создание специализированной международной организации? Как подчеркивает П.Г. Черников, «оценка любого международного института..., должна дать ответ на вопросы: зачем осуществляется деятельность, насколько она полезна и хорошо организована и почему. Она охватывает всю «производственную» цепочку: цели деятельности – вкладываемые ресурсы – организацию работы – произведенные продукты и оказанные услуги – степень достижения целей и последствия деятельности. Другими словами, надо оценить: цели, экономное использование ресурсов, эффективность организации работы и результативность. ...При этом, естественно, следует учесть, что грани между понятиями экономии, эффективности и результативности порой бывают размытыми...»⁴. Безусловно не стоит переоценивать значение в создании организации как еще одного международного института, даже если важность и значение его предмета регулирования значительно выше иных, в первую очередь той опасностью, которую представляет его неконтролируемость. Однако в конечном итоге действенность, а, следовательно, результативность деятельности международной организации будет основываться на «краеугольном камне» международных отношений – добросовестном исполнении взятых на себя обязательств, как важнейшей точке опоры мира в целом.

⁴ Черников П.Г. Как оценить ООН. О некоторых методах анализа результативности и эффективности международных организаций. М., 2005. С. 11–12.

**АКТУАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ
РЕАЛИЗАЦИИ ПЛАНА ДЕЙСТВИЙ СОВЕТА ЕВРОПЫ
ПО БОРЬБЕ С ТРАНСНАЦИОНАЛЬНОЙ
ОРГАНИЗОВАННОЙ ПРЕСТУПНОСТЬЮ**

Дмитрий Дмитриевич Шалягин

*Кандидат юридических наук, доцент, полковник полиции,
начальник кафедры прав человека и международного права Московского
университета МВД России имени В.Я. Кикотя, эксперт от РФ в Рабочей группе
Совета Европы по транснациональной организованной преступности
117997, Россия, Москва, ул. Ак. Волгина, д. 12
dshalyagin@yandex.ru*

Транснациональная организованная преступность (ТОП) является ключевой проблемой для многих государств-членов Совета Европы (СЕ), поскольку представляет собой серьезную угрозу верховенству права и грозит серьезными последствиями для экономики, социального развития и безопасности граждан. Национальный интерес участия России в работе по совершенствованию механизма противодействия ТОП определяется как серьезностью состояния оперативной обстановки, так и с учетом положения п. 22, Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, в котором говорится о «появлении новых форм противоправной деятельности, в частности с использованием информационных, коммуникационных и высоких технологий, и обострении угроз, связанных с неконтролируемой и незаконной миграцией, торговлей людьми, наркоторговлей и другими проявлениями транснациональной организованной преступности»¹, и таким образом относящим проблему ТОП к одной из основных угроз безопасности Российской Федерации, то очевидно, что без надлежащего международного сотрудничества в этой сфере решить проблему ТОП не представляется возможным. Согласно докладу Комитета Европейского парламента по борьбе с организованной преступностью и отмыванием,

¹ Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации». URL: <http://rg.ru/2015/12/31/nac-bezopasnost-site-dok.html> (дата обращения: 14 марта 2016 г.).

сегодня в Европе активно действует примерно 3600 международных организованных преступных групп². Очевидно, что Совет Европы, как сказал Генеральный секретарь Организации Т. Ягланд, являясь общеевропейской международной организацией, призванной защищать демократию, права человека и верховенство права, в рамках «большой» Европы, обязан играть все более значительную роль в борьбе против ТОП³.

Европа и ее региональные международные организации, в частности СЕ, всегда демонстрировали самые передовые подходы к решению глобальных и региональных проблем, порой даже опережая своих универсальных партнеров⁴. Полагаем, что и в борьбе с транснациональной организованной преступностью СЕ и государства-члены способны дать адекватный ответ⁵.

Одним из ключевых недостатков, характеризующих современное состояние международного сотрудничества в борьбе с преступностью вообще, и с ТОП в частности, является его географическая фрагментарность. В этой связи роль СЕ, как организации объединяющей все 28 государств-членов ЕС⁶ и 19 других европейских стран, может стать площадкой, где должна определяться общеевропейская политика по консолидированной борьбе с ТОП.

² См.: URL: <http://www.gazeta.ru/business/2013/10/14/5704821.shtml> (дата обращения: 14 марта 2016 г.).

³ White Paper on Transnational Organised Crime. Council of Europe. Strasbourg, 2014. P. 5. URL: http://www.coe.int/t/DGHL/STANDARDSETTING/CDPC/PC-GR-COT/White-paper-Web_EN.pdf (дата обращения: 14 марта 2016 г.).

⁴ В этой связи, характерен пример ряда международно-правовых актов Совета Европы, где Организация выступила пионером международного регулирования на фоне универсальных международных организаций: по вопросам выдачи преступников, оказании взаимной правовой помощи, борьбе с киберпреступностью, манипуляции спортивных соревнований и др. *Прим. авт.*

⁵ См. подробнее: Шалягин Д.Д. Актуальные проблемы борьбы с транснациональной организованной преступностью в контексте деятельности Совета Европы. Статья. Актуальные проблемы современного международного права: материалы XII ежегодной международной научно-практической конференции, посвященной памяти профессора И.П. Блищенко: в 2-х ч. / отв. ред. А.Х. Абашидзе. М.: РУДН, 2015. Ч. 2. С. 350–356.

⁶ См. подробнее: Шалягин Д.Д., Пузырёва Ю.В. Международное сотрудничество в борьбе с преступностью: учебное пособие. М.: Московский университет МВД России, 2014. С. 60–62.

Без надлежащего применения юридического инструментария международное сотрудничество затруднительно или даже невозможно. Необходимо содействовать более эффективной реализации стандартов СЕ в данной области. В целях создания общей основы для сотрудничества в вопросах уголовной юстиции по всей Европе, а иногда и за ее пределами, начиная со второй половины 50-х гг. XX в. в рамках СЕ было заключено около 30 конвенций и протоколов. Эти конвенции охватывают такие механизмы сотрудничества, как экстрадиция, взаимная правовая помощь и передача осужденных лиц, а также направлены против конкретных форм преступности, имеющих трансграничное измерение, таких, как терроризм, торговля людьми, киберпреступность и др.

Многие из этих конвенций ратифицированы большинством государств. Кроме того, в последние годы все большее число неевропейских государств вступили в «семью» СЕ путем присоединения к этим конвенциям.

Однако, несмотря на развитый инструментарий, как на универсальном, так и на европейском уровне, мы не можем утверждать, что сотрудничество в борьбе с ТОП сегодня ведется планомерно. В этой связи Комитет министров Совета Европы (КМСЕ) по рекомендации Европейского комитета по проблемам преступности (ЕКПП) – основного органа СЕ по антикриминальной проблематике – принял решение учредить Специальную рабочую группу по ТОП (*PC-GR-COT*) для разработки Белой книги о транснациональной организованной преступности, где бы были идентифицированы основные проблемы, препятствующие международному сотрудничеству государств-членов СЕ по противодействию ТОП и предложены пути решения некоторых из них, а затем на ее основе выработать четкую политику СЕ в отношении противодействия ТОП на основе Плана действий.

Одобренный 4 декабря 2015 г. ЕКПП и окончательно принятый КМСЕ 2 марта 2016 г. План действий СЕ по борьбе с ТОП на 2016–2020 гг.⁷ поставил перед СЕ и его государствами-членами но-

⁷ Council of Europe Action Plan on Combating Transnational Organised Crime (2016-2020) CDPC (2015) 17 Fin. URL: <http://www.coe.int/t/DGHL/STANDARDSETTING/CDPC/CDPC%20documents/CDPC%20%282015%29%2017%20Fin.pdf>, (дата обращения: 15 марта 2016 г.).

вые и беспрецедентно амбициозные цели в борьбе с ТОП, т.к. появление новых, значительных транснациональных сфер для преступной деятельности вместе с появлением новых видов преступлений с выраженным транснациональным характером, требуют новых усилий по их предупреждению, расследованию и преследованию.

Новые формы ТОП вместе с серьезными рисками, исходящих от «традиционного» типа трансграничной организованной преступности, таких как незаконный оборот наркотиков, оружия или торговли людьми, требуют скоординированных действий на международном уровне, чтобы дать максимальную поддержку государствам-членам, которые несут основную ответственность за предотвращение и борьбу с ТОП, но при этом нуждаются в эффективном сотрудничестве с другими государствами.

Частью этого нового сценария являются проблемы информационного общества, где новые технологии и специализированные цифровые средства связи широко используются преступниками в их незаконной транснациональной деятельности. Тем не менее, новые технологии могут также являются эффективными инструментами, позволяющими сотрудникам правоохранительных органов отслеживать, выявлять и расследовать самые сложные формы ТОП. В конечном счете, общий ответ на ТОП и необходимое международное полицейское и судебное сотрудничество, дающие уголовно-правовую реакцию на ТОП, также могут извлечь выгоду из быстрых и гибких форм коммуникации нового информационного общества. Вызов заключается в преобразовании движущих факторов новых форм преступности в новые ответы, с учетом того, что формальные и неформальные международные сети сотрудничества также основаны на быстрых формах общения.

План действий учитывает сферу компетенций других международных организаций в целях усиления общей значимости, а соответствующие действия были выбраны в надежде, что они будут усиливать борьбу с ТОП.

Этот План действий призван представить конкретные предложения государствам-членам СЕ для эффективного решения ряда вопросов, подробно изложенных в пяти ключевых областях, определенных Белой книгой.

Представляется, что План действий должен быть реализован в течение четырех лет (2016-2020 гг.). Понятно, что совершенствование инструментов и механизмов для борьбы с некоторыми формами ТОП является задачей, которая не может быть предметом для временных рамок, т.к. это непрерывно длящаяся борьба. Основной причиной создания таких временных рамок для Плана действий является то, что более короткие сроки не позволили бы дать достаточно времени для реализации основных целей, изложенных в Белой книге. Вместе с тем, четырехлетние временные рамки позволят как дать первоначальные оценки получаемым результатам, так и позволят сделать определенные корректировки в отношении будущих действий для среднесрочной оценки, которая будет осуществляться. В завершении этого Плана действий также должен быть подготовлен окончательный отчет.

Что касается общих итогов деятельности, то некоторые результаты следует ожидать еще до того, как окончится четырехлетний срок, в то время как некоторых других целей, которые требуют непрерывных, текущих действий, удастся достичь лишь частично, в пределах срока, установленного для исполнения настоящего Плана действий. Например, усилия по обеспечению выполнения всеми государствами-членами действий по ратификации или третьими государствами действий по присоединению к конвенциям, имеющих отношение к ТОП, потребуют постоянных усилий, явно выходящих за пределы временных рамок настоящего Плана действий.

Необходимо отметить, что в рамках четырехлетнего Плана действий, некоторые действия будут не продолжительными, в то время как другие действия, которые уже на пути к реализации или частично реализованы по-прежнему будут усиливаться и контролироваться. Кроме того, некоторые действия будут начинаться только после того, как необходимая информация будет собрана и соответствующие решения будут приняты, например, о необходимости и возможности разработки новой нормативно-правовой базы.

Признается более целесообразным предложить осуществление нескольких действий одновременно, вместо того, чтобы сосредоточиться на одном действии каждый год, которое может привести к менее эффективным результатам.

План действий построен на выводах, изложенных в Белой книге о ТОП.

Представляя свой анализ и выводы по ТОП, Белая книга концентрируется на ключевых областях, где СЕ мог бы сделать определенное влияние и обеспечить реальные дополнительные преимущества. Таким образом, основная цель настоящего Плана действий заключается в том, чтобы обеспечить конкретные мероприятия, которые будут осуществляться в каждой ключевой области (направлении деятельности). Она имеет ту же структуру, разделяя предлагаемые действия на пять пунктов, каждый из которых соответствует одной из определенных ключевых областей.

Пятью ключевыми областями, как указано в Белой книге, являются следующие⁸:

№ 1: Укрепление международного сотрудничества посредством сетей

№ 2: Специальные методы расследования

№ 3: Защита свидетелей и стимулы для сотрудничества

№ 4: Административное взаимодействие и сотрудничество с частным сектором

№ 5: Возвращение активов

План действий преследует три основные цели:

– укрепление правовой базы борьбы с ТОП с фокусированием на ее гармонизации между государствами-членами;

– совершенствование имплементации правовых инструментов по борьбе с ТОП в соответствии с основными правами человека и в полном соответствии с верховенством права;

– совершенствование международного полицейского и судебного сотрудничества в сфере ТОП на общеевропейском уровне.

Для достижения этих целей в Планах действий определены три вида шагов:

а) Принятие прямых мер по улучшению практической реализации, когда это применимо:

Действия, определенные в соответствии с этим пунктом, – это действия, которые относятся к конкретной деятельности, не связанной ни с правовой базой и ее качеством, ни с укреплением потенциала; а связанные в основном с определением политики и осуществлением политических шагов. Тем не менее, принятие прямых мер

⁸ White Paper on Transnational Organised Crime. Council of Europe. Strasbourg, 2014. P. 19–37.

также может быть связано или оказывать влияние на другие виды действий.

б) Содействие стандартизации на правовом и практическом уровне:

Под этим заголовком в Плане действий перечислены предлагаемые действия, которые считаются актуальными в целях совершенствования нормативно-правовой базы; не только с целью улучшения ее качества, но и с целью способствовать определенной степени стандартизации среди внутригосударственных правовых положений, касающихся повышения эффективности борьбы с ТОП. Кроме того, действия, направленные на обеспечение или содействие надлежащей имплементации правовых норм, также рассматриваются в данном разделе.

в) Наращивание потенциала (в отношении конкретных целевых групп, включая обучение):

Под этим заголовком План действий определяет в основном целевую группу, которая должна участвовать в деятельности по наращиванию потенциала и возможные проблемные вопросы, которые должны быть охвачены. Само собой разумеется, что определение целевой группы или категории специалистов не исключает участия, например, специалистов-практиков или других специалистов; он лишь указывает на основную целевую группу. Что касается проблемных вопросов, то предложения носят скорее общий характер и не направлены на представление точного названия или содержания. Это требует разработки совместно с участвующими органами, и они должны быть согласованы со всеми мониторинговыми органами, с тем чтобы избежать пробелов и / или дублирования.

Все шаги, предлагаемые в настоящем Плане действий, рассматриваются как эффективные и своевременные в борьбе с ТОП с учетом двух элементов: их приоритет с точки зрения времени и осуществимость их реализации наиболее успешным образом. Критерии эффективности затрат также были учтены при подготовке предложений о действиях и конкретных шагах. Тем не менее, применение этих критериев не привело к исключению соответствующих предложений, несмотря на их, предположительно, более высокие затраты.

Широкий набор мер, предложенных в рамках этого Плана действий должен лечь в основу программ, рассчитанных на реализацию в течение всего периода четырех лет. С точки зрения разработки и реализации предложенных мероприятий, установление приоритетов было исключено из Плана действий по ряду причин:

- сфера действия уже была ограничена путем определения лишь пяти ключевых областей в Белой книге;
- многие действия неизбежно связаны между собой;
- некоторые действия, которые не могут рассматриваться в качестве приоритетной задачи с точки зрения непосредственного воздействия, являются, тем не менее, крайне важными для получения необходимых знаний, которые могли бы способствовать осуществлению других шагов.

В то время как расстановка приоритетов среди шагов преднамеренно в Плана действий не осуществлялась, тем не менее, есть некоторые действия, которые были идентифицированы как важные из-за их решающего значения для укрепления сотрудничества в борьбе с ТОП. Ниже приведен список, который никоим образом не является исчерпывающим, содержащий действия, которые были определены практиками как «основные шаги»: создание подгруппы по ТОП в рамках СЕ; действия, связанные с судебными сетями и функционированием контактных пунктов по ТОП; и другие действия, связанные с ускорением исполнения международных судебных запросов о сотрудничестве.

С этой точки зрения, «Укрепление международного сотрудничества посредством сетей» можно было бы рассматривать в качестве приоритетной задачи, из-за его всеобъемлющего влияния на цели, которые предусмотрены в рамках других ключевых областей. Тем не менее считаем, что все пять ключевых областей имеют равное значение и также поддерживаются общими действиями в рамках сквозных или взаимосвязанных областей.

В ключевой области 1 (Укрепление международного сотрудничества посредством сетей), если приоритет должен быть идентифицирован, то он должен выглядеть следующим образом: во-первых, прямое действие для осуществления; во-вторых, стандартизация на правовом и практическом уровне. Тем не менее, такой приоритет не будет применяться к ключевым областям 4 (Административное взаимодействие и сотрудничество с частным сектором) и 5

(Возвращение активов), где шаги в рамках «Прямых действий для реализации» и «Совершенствование правовой и практической стандартизации» являются в равной степени важными; в этих областях обеспечение соответствующих исследований имеет первостепенное значение.

В каждой из областей, порядок, в котором перечислены действия, могут быть использованы в качестве ориентира для определения приоритетов, с учетом того, что все действия уже признаны целесообразными.

Наращивание потенциала является еще одним общим приоритетом, но, так как это длящееся действие и в нем существует общая потребность, то оно будет планироваться и осуществляться на постоянной основе.

Реализация предложенных мероприятий должна быть согласована на центральном уровне в рамках Секретариата СЕ. Как заявлено в Белой книге, мониторинговые органы и руководящие и экспертные комитеты СЕ имеют многолетний опыт и высокую специализацию в различных областях, которые непосредственно связаны с ТОП и способны адресовать многогранные проблемы ТОП в общеевропейском контексте. Поэтому при осуществлении настоящего Плана действий, СЕ должен включать его органы, обладающих специальными знаниями в конкретных областях. Такими органами являются Комитет экспертов СЕ по оценке мер борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма (*MONEYVAL*)⁹; Группа сотрудничества по борьбе со злоупотреблением и незаконным оборотом наркотиков (Группа Помпиду)¹⁰; Комитет экспертов

⁹ *MONEYVAL* является межправительственной группой экспертов, целью создания которой является обеспечение государствам-членам СЕ наличия эффективной системы противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма и возможности выполнения соответствующих международных стандартов в этих областях. URL: www.coe.int/moneyval, (дата обращения: 15 марта 2016 г.).

¹⁰ Группа Помпиду способствует развитию междисциплинарной, эффективной и обоснованной политики в отношении проблемы наркотиков в государствах-членах, объединяя практику, науку и политику в направлении реализации программ по борьбе с наркотиками. URL: www.coe.int/pompidou (дата обращения: 15 марта 2016 г.).

по вопросам функционирования европейских конвенций о сотрудничестве по уголовным делам (*PC-OC*)¹¹; Группа государств против коррупции (*GRECO*)¹²; Комитет экспертов по терроризму (*CODEXTER*)¹³; Группа экспертов по борьбе с торговлей людьми (*GRETA*)¹⁴; Комитет Конвенции по киберпреступности (*T-CY*)¹⁵ и Конференция Сторон Конвенции Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности и о финансировании терроризма (*COP 198*)¹⁶.

Существует огромное количество информации, связанной с ТОП, которая уже собрана и проанализирована различными мониторинговыми органами СЕ, и которую необходимо аккумулировать для эффективного противодействия ТОП. Учитывая, что каждый орган имеет конкретный мандат, то может оказаться невыполнимым распространение деятельности этих органов на проблему ТОП.

Оценка результатов осуществления Плана действий предусмотрена в два этапа: через два года после начала реализации и по

¹¹ Комитет *PC-OC* осуществляет мониторинг всех документов СЕ в сфере международного сотрудничества по уголовно-правовым вопросам. Он разрабатывает (согласовывает) новые обязывающие и инициативные нормы и осуществляет их мониторинг, включая разработку практического проблемно-ориентированного сопровождения, его применение или толкование. URL: www.coe.int/tcj (дата обращения: 15 марта 2016 г.).

¹² Группа *GRECO* следит за исполнением документов и стандартов СЕ по борьбе с коррупцией. URL: www.coe.int/greco (дата обращения: 15 марта 2016 г.).

¹³ *CODEXTER* является межправительственным комитетом, который координирует осуществление деятельности в приоритетных областях в рамках мер по борьбе с терроризмом и следит за исполнением документов Совета Европы против терроризма. URL: www.coe.int/terrorism (дата обращения: 15 марта 2016 г.).

¹⁴ Группа *GRETA* следит за применением Конвенции Совета Европы о противодействии торговле людьми. URL: www.coe.int/trafficking (дата обращения: 15 марта 2016 г.).

¹⁵ В Комитете *T-CY* представлены государства-участники Конвенции по киберпреступности для мониторинга за ее эффективным осуществлением. Целью Комитета является обмен информацией о существенных правовых, политических или технических достижениях, относящихся к киберпреступности и сбор доказательств в электронной форме. URL: www.coe.int/tcy (дата обращения: 15 марта 2016 г.).

¹⁶ *COP 198* – это Конференция Сторон Конвенции Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности и о финансировании терроризма, являющейся мониторинговым механизмом к Конвенции *CETS 198*. URL: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/cop198/default_en.asp, (дата обращения: 15 марта 2016 г.).

завершению четырехлетнего периода. Выводы, которые будут сделаны по итогам этих оценок результатов, должны использоваться для корректировки хода выполнения Плана.

Исходя из значимости международного сотрудничества для целей подавления транснациональной организованной преступности, имеющей в рамках географической Европы единое поле деятельности, и основываясь на преимущественном членстве европейских государств в объединяющей всех политико-правовой международной организации – Совет Европы, полагаем, что новые инициативы экспертного сообщества, выработанные под эгидой этой международной организации могут и должны стать новым этапом международного сотрудничества, способным поднять панъевропейское взаимодействие в области борьбы с транснациональной организованной преступностью на новый прогрессивный уровень.

Анализ инструментов универсального и регионального уровней ясно показал, что они представляют собой постоянно изменяющееся поле для практической и политической деятельности, но одна лишь политика не всегда может привести к изменениям в действиях «на местах». Полагаем, Совет Европы больше не должен считать разработку новых конвенций и иных правовых документов в отношении ТООП в качестве приоритетной задачи. Несмотря на впечатляющее количество юридических рычагов пресечения ТООП, по-прежнему существуют проблемы с ратификацией, имплементацией и повышением эффективности противодействия. Рабочая группа по ТООП выделила несколько проблемных областей и путей решения, которым и посвящена Белая книга, и которая будучи принятой руководящими органами СЕ, легла в основу Плана действий по борьбе с ТООП, также обретшего юридическую значимость в марте 2016 г. Не столько в порядке значимости, сколько в порядке их роли в уголовном процессе мы их перечислим: укрепление международного сотрудничества посредством сетей; специальные методы расследования; защита свидетелей и стимулы для сотрудничества; административное взаимодействие и сотрудничество с частным сектором; и наконец, возвращение активов.

Несмотря на множество инициатив, предпринятых различными международными и наднациональными организациями, су-

ществуют определенные области, где СЕ, особенно действуя в рамках панъевропейского пространства, может и должен играть важную роль в борьбе против ТОП.

Организации следует объединить усилия в создании новой общеевропейской сети по оказанию международной правовой помощи по уголовно-правовым вопросам, а также в развитии взаимодействия между существующими сетями в целях предоставления взаимной правовой помощи по уголовным делам. СЕ располагает уникальными возможностями, для того чтобы способствовать заключению соглашений о сотрудничестве в конкретных областях, в которых его государствам-членам следует осуществлять более активное взаимодействие.

Если для реализации механизмов сотрудничества между государствами-членами недостаточно политической воли, СЕ должен изучить причины этого и определить политический подход, который необходимо применить, чтобы помочь преодолеть подобные препятствия в борьбе против ТОП.

Учитывая, что эффективность международного сотрудничества в борьбе с ТОП не может быть достигнута только при использовании традиционных схем взаимодействия, основанных на исполнении международных поручений, то рекомендуются следующие действия:

– СЕ должен принять политические меры по повышению осведомленности о том, что в борьбе с ТОП требуется новая модель сотрудничества, предполагающая более стабильное взаимодействие и более систематические контакты подразделений правоохранительных органов, специализирующихся на определенных видах преступности;

– Рекомендация КМСЕ *Rec (2001) 11* относительно руководящих принципов борьбы с организованной преступностью должна быть полностью учтена и институционализирована, в частности, в том, что касается назначения координаторов на национальном уровне. Такие контактные пункты могли бы играть ключевую роль на уровне СЕ в деле укрепления международного сотрудничества. Существует настоятельная необходимость организации судебной сети в рамках СЕ (*CoEJN*), основанной на уже эффективно функционирующих региональных сетях сотрудничества. В целях реализа-

ции активного подхода к ТОО Организация должна поощрять расширение или открытие контактных пунктов с соответствующим опытом в борьбе с ТОО для оказания помощи в деле передачи и исполнения запросов, координации и обмена оперативно-розыскной информацией с членами сети по ТОО;

– СЕ должен изучить возможности поощрения создания совместных следственных групп для транснациональных уголовных расследований на панъевропейском пространстве;

– Совершенствование механизмов использования специальных методов расследования, позволяющих успешно противодействовать изощренным методам, применяемым ТОО, с учетом и придерживаясь принципов верховенства права и соблюдения прав человека;

– Укрепление национальных и внедрение международных программ защиты свидетелей как важного ресурса информации при расследовании преступлений, совершенных ТОО;

– Усиление сотрудничества между государственными и негосударственными субъектами отношений в связи с необходимостью противодействия ТОО как на национальном, так и на интернациональном уровнях, что должно существенно снизить горизонт деятельности для ТОО;

– Оптимизация института возвращения незаконно полученных активов с использованием политических, правовых и финансовых механизмов.

Реализация предложений Белой книги о ТОО и шагов, изложенных в Плане действий по борьбе с ТОО, потребует от СЕ осуществления целого ряда серьезных мер, способных, полагаем, во-первых, переломить тренд роста ТОО в Европе, во-вторых, придать СЕ новые качества – быть организатором и координатором планомерного сотрудничества в борьбе с ТОО, что качественно усиливает этот институциональный инструмент общеевропейского взаимодействия, повышает его авторитет и роль в общеевропейских делах. Кроме того, потребуется учредить мониторинговую группу экспертов для контроля хода реализации Плана действий и создать собственную сеть сотрудничества (*CoEJN*) с наделением, в этой связи, ЕКПШ и его секретариата новыми координирующими и техническими функциями. Также предусматривается организация и проведение большого числа научно-практических конференций, круглых

столов, обучающих семинаров и учебных поездок в государства-члены Организации; сбор и анализ статистической информации для оценки результатов действий.

В отношении Российской Федерации реализация, принятых КМСЕ вышеуказанных новых документов, потребует проработки вопросов, связанных с решением проблемы участия России в ряде европейских конвенций и протоколах к ним. Прежде всего, во Втором дополнительном протоколе к Европейской конвенции о правовой помощи по уголовным делам (*ETS № 182*), 2001 г. и ряде других актов, имеющих непосредственное отношение к проблеме борьбы с ТОП.

Участие России в новой сети сотрудничества видится в двух плоскостях:

1) Необходимо проработать вопрос сопряжения сетевых по сути инструментов сотрудничества, созданных на пространстве СНГ (в частности, БКБОП) с сетями сотрудничества, действующими в ЕС;

2) Целесообразным считаем наделение Российского национального контактного пункта (РНКП) по взаимодействию с Европоллом при Национальном центральном бюро (НЦБ) Интерпола МВД России функциями контактного пункта по ТОП (КПТОП) с включением его в реестр таких контактных пунктов, который, полагаем, будет создан СЕ при формировании общеевропейской сети сотрудничества.

Наконец, Россия могла бы на взаимовыгодных условиях, полагаясь на свой потенциал и опыт в реализации соответствующих программ, стать активным субъектом оказания помощи в осуществлении зарубежных программ защиты свидетелей для малых государств Европы, предусмотренных Планом действий, главным образом для тех, где русский язык является одним из средств социальной коммуникации, рассчитывая, исходя из принципа взаимности, на оказание в свой адрес иных видов правовой помощи по уголовным делам.

Предложения, содержащиеся в Белой книге о ТОП, и шаги, изложенные в Плане действий по борьбе с ТОП, как мы надеемся, не только послужат повышению эффективности борьбы с этим криминальным феноменом, но и снизят эффект фрагментарности европейского сотрудничества как в этой специфической сфере, так и в

других смежных областях. Кроме того, для Российской Федерации, активно участвовавшей в разработке Белой книги и Плана действий по борьбе с ТОП, важно использовать «окно возможностей» на антикриминальном треке сотрудничества с Советом Европы в качестве адекватной альтернативы планомерному взаимодействию по линии ЕС¹⁷, снизившему свою активность по известным политическим причинам.

¹⁷ См.: План совместных действий России – ЕС по борьбе с организованной преступностью 2000 г. URL: http://www.russianmission.eu/userfiles/file/action_plan_to_fight_crime_2000_russian.pdf (дата обращения: 15 марта 2016 г.).

**СЕКЦИЯ
МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО:
НОВЫЕ УГРОЗЫ И ВЫЗОВЫ**

**ТЕОРИЯ «УПРАВЛЯЕМОГО ХАОСА»:
МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ ИЗМЕРЕНИЕ**

Андрей Васильевич Вахтеров

*Начальник отдела РГАУ-МСХА имени К.А. Тимирязева
waw126410@mail.ru*

Теория управляемого хаоса, набравшая популярность в последние время в общественном сознании населения ряда стран стала основным по важности идеологическим фактором внешнего воздействия на внутренние процессы государств. Основным объектом данного воздействия становится национальная бюрократия стран. Причиной такого положения заключена в том, что бюрократия относится к элементам в системе общества, которые отвечают за организацию управления обществом и поэтому оказывают влияние на его общее развитие.

Выполнение обязанностей по управлению общественными процессами требует понимания этих процессов, особенно факторов, оказывающих негативное влияние на них. Такое внимание обусловлено тем, что внутренние социальные конфликты и катаклизмы наносят наибольший вред развитию общества и государства в целом.

«Теория управляемого хаоса». Процессы перехода систем от состояния хаоса к упорядочиванию и обратно изучаются синергетикой¹. Состояние хаоса и порядка – две составляющие системных

¹ Более подробно см.: Вахтеров А.В. Неклассический образ бюрократии как институт государственно-должностных преступлений («синергетическая модель») // Профилактическая деятельность государства как одно из основных средств сдерживания преступности в Российской Федерации: материалы международной

образований в обществе. Переход системы зависит от управляющих параметров порядка. При огромном множестве вариаций компонентов, существующих в сложных системах и создающих большое число состояний, самих параметров порядка в процессах, происходящих в обществе немного. Несмотря на свою малочисленность, параметры порядка имеют огромное влияние не только на происходящие общественные процессы, но и на причины их возникновения. Подобная взаимосвязь указывает на то, что «поведение компонентов системы подчиняется и управляется параметрами порядка, но в тоже время сами параметры порядка появляются в результате взаимодействия компонентов системы»².

Подобное представление о «циклической причинности, включающее признание обратного влияния действия на породившую его причину»³, объясняет очень многое. Например, живучесть традиций, которые видоизменяются с течением времени, тем не менее, являются нормами поведения в обществе и играют немаловажную роль в общественном развитии.

Равновесные процессные системы устремлены к хаосу, неравновесные – к порядку. Данные процессы идут постоянно и не заканчиваются даже с разрушением самых систем. Достигшая верха упорядоченности система теряет гибкость реагирования на случайные флуктуации, которые при определенных условиях могут привести к её разрушению. Возникший на месте разрушения хаос не может существовать долго, поэтому сразу же устремляется к порядку – к формированию нового системного процесса.

Разбалансировка и разрушение социальных систем происходит при возникновении случайных флуктуаций, которые являются продуктом сознательного действия (или бездействия) управляющих параметров порядка, которыми являются структуры (слои) отвечающие за процессы управления – бюрократия. Свалившаяся в состояние хаоса общественная структура по мере ликвидации причин беспорядка, сразу же устремляется к упорядочиванию.

научно-практической конференции. Москва: МВД РФ ГОУ «Всероссийский научно-исследовательский институт», 14–16 декабря 2005. С. 435–446.

² См.: Рузавин Г.И. Методология научного познания. Учебное пособие для вузов. М. ЮНИТИ-ДАНА. 2005. С. 216.

³ Там же. С. 218.

В социальных системах упорядочивание проходит две фазы: стихийная (выход из хаоса) и сознательная (формирование новой системы).

Общие тенденции, связанные с чередованием стихийной и сознательной фаз с различными вариациями, характерны для любых путей развития цивилизации. Закономерность любых вариаций (несмотря на их кажущуюся «неправильность») во многом объясняет наличие особенностей развития отдельных стран и целых регионов.

Возникающая из хаоса новая система порядка таковой является условно, так как возникает (рождается) на основе старой и по мере своего развития приходит к обновлённому (модернизированному) виду старой системы.

Примером является изменение России на протяжении XX века. Изменению подвергся общественный строй: из самодержавно-капиталистического в радикально-социальный, затем в демократическо-правовой. При этом основные общественные системы и механизмы сохранили свои черты и свойства: в управлении государством – сильный центр; региональная власть с разными уровнями полномочий до автономий включительно; местное самоуправление; значительное присутствие государства в экономике. Но изменилась социальная сфера, эволюционировав от жёсткой классовой структуры в классово-групповую с нечёткими границами, но это общемировая тенденция.

Согласно диалектическому принципу развития, новое – это повторение предыдущих этапов развития, но на более высокой ступени развития. Однако, применительно к социальным системам есть небольшая поправка – сохраняется большая вероятность деградации, так как система может при разрушении распасться на множество малых. В любом случае, новая социальная система – это модернизированный вариант старой системы.

Трансформация государств при разрушении основополагающих социальных систем происходит по-разному. Чаще наблюдается переход из одного состояния в другое. Существуют же Австрия и Великобритания без имперского статуса, занимая в современном мире не последние места. Если деградиационные процессы не удастся остановить, государство может прекратить свое существование (Югославия).

Модернизация социальных систем вместо их исчезновения происходит благодаря наличию основного элемента – индивида, который является носителем сознания. Способность последнего сохранять историческую память способствует воссозданию новой (модернизированной старой) социальной системы. Следует учитывать одно обстоятельство.

Переход социальных структур в хаотическое состояние в масштабе всего государства приводит общественное сознание к утрате прежде существовавших социально-психологических и нравственных ориентиров, потерю психологического равновесия, как отдельным человеком, так и крупными национальными общностями; национальной и складывающейся на основе национального характера, политической культуры, моделей социализации, воспитания и образования, принятых в обществе⁴.

Динамика общественного сознания на преодоление «кризиса идентичности», образовавшегося в результате того, что «прежняя система организации социального опыта оказывается расшатанной, а ценности устаревшими»⁵, становится отправной точкой преодоления хаоса и построения (возрождения) новых социальных систем.

Задачей технологий «теории управляемого хаоса» является создание принципиально новых систем путём полного уничтожения (а не просто разрушения) старых. Построить абсолютно новую социальную систему возможно только при условии полного стирания из общественного сознания исторической памяти и /или полного истребления её носителей.

В любом случае скатывание общественных структур в рамках государств в хаос носит революционный характер. Для полного ответа на вопросы о возможности управления хаосом необходимо четкое понимание, как механики революционных процессов, так и процессов революционно-реакционного возникновения и формирования бюрократии. Значительная доля ответственности за возникновение и преодоление последствий революций лежит на последней.

⁴ Цитата приводится по: Спиридонова В.И. Бюрократия и реформа (анализ концепции М. Крозье). М., 1997. С. 96.

⁵ Там же. С. 97.

Революции и бюрократия. Состояние хаоса в общественных системах, как правило, результат революционной рефлексии на неразрешённые в течение длительного временного промежутка социально значимые проблемы. Протекание революционных процессов так же происходит в двух фазах: стихийной и сознательной.

Следует понимать, что любая революционная рефлексия общества просто так на пустом месте не происходит. Революцию нельзя просто принести извне. Для её возникновения необходимы определённые условия – революционная ситуация. Данный термин впервые обоснован В.И. Лениным в 1915 г. в работе «Крах II Интернационала»⁶:

«1) Невозможность для господствующих классов сохранить в неизменном виде свое господство; тот или иной кризис «верхов», кризис политики господствующего класса, создающий трещину, в которую прорывается недовольство и возмущение угнетенных классов. Для наступления революции обычно бывает недостаточно, чтобы «низы не хотели», а требуется еще, чтобы «верхи не могли» жить по-старому.

2) Обострение, выше обычного, нужды и бедствий угнетенных классов.

3) Значительное повышение, в силу указанных причин, активности масс, в «мирную» эпоху дающих себя грабить спокойно, а в бурные времена привлекаемых, как всей обстановкой кризиса, так и самими «верхами», к самостоятельному историческому выступлению».

Выражаясь современными терминами, можно утверждать, «управляемый хаос» представляет в своей основе процесс создания определённой стране революционной ситуации.

Зададимся вопросом: Возможно, ли искусственное создание революционной ситуации в отдельно взятой стране? Возможно. В некоторых случаях даже достаточно просто (примером может служить осуществление внешней политики США в странах Латинской Америки).

В условиях современности эти возможности сильно усложнились. Для проведения «ползучих» (внешне незаметных) экспансий

⁶ См.: Ленин В.И. Крах II Интернационала // В.И. Ленин. Полное собрание сочинений. Изд. 5-е. М.: Изд-во Политической литературы. 1967. Т. 26. С. 211–264.

в условиях объединенной Европы США понадобились десятилетия. Почему? Для искусственной революционной рефлексии необходимо выполнение трёх условий:

– разрушение экономических основ страны-объекта «революционной» атаки либо занятие в экономической сфере командных отраслей и высот;

– воспитание «преданной» политической элиты;

– наличие военной (оккупационной) составляющей (НАТО).

Примером могут служить события на Украине: 20 лет разрушения национальной экономики, постепенный привод к власти продажной элиты, воспитание правоэкстремистской военизированной силы.

Сразу же зададимся вопросом о возможности успешного экспорта революции. Ответ почти однозначный: НЕТ! Почему «почти»? Всегда есть определённый процент вариативности случайных флуктуаций.

При определении революционной ситуации исследователи часто упускают некоторые моменты, связанные с дополнительными основаниями:

«Без этих *объективных изменений* (выделено автором), независимых от воли не только отдельных групп и партий, но и отдельных классов, революция – по общему правилу – невозможна. Совокупность этих объективных перемен и называется революционной ситуацией»⁷.

Применительно к «теории управляемого хаоса», можно утверждать, управлять последним невозможно даже условно:

«не из всякой революционной ситуации возникает революция, а лишь из такой ситуации, когда к перечисленным выше объективным переменам присоединяется субъективная, именно: присоединяется способность революционного класса на революционные массовые действия, достаточно *сильные*, чтобы сломить (или надломить) старое правительство, которое никогда, даже и в эпоху кризисов, не «упадет», если его не «уронят»⁸.

Первоначальные внутренние воздействия, выражающиеся в стихийном выступлении низов, постепенно приводят коллективное

⁷ См.: Ленин В.И. Указ. соч. С. 211–264.

⁸ Там же. С. 211–264.

сознание нижних слоев управления, занимаемых представителями верхнего уровня средних классов общества к осознанию необходимости перемен. После чего внутренние процессы переходят в сознательную фазу, характеризующуюся высокой степенью организованности, сознательности и, что самое главное, наличием организованного меньшинства⁹.

Т.е. средний класс, отстраненный до этого момента от управления, выходит на политическую арену борьбы за власть. К этому необходимо добавить, что в условиях радикальных режимов средний класс не только отстраняется от политической жизни, но и подвергается прямому ограблению властью, ведущему к стремительному обнищанию. В свою очередь, такое положение среднего класса способствует его революционизации.

Организованное меньшинство в ходе развития революции постепенно заменяет старые органы управления и эволюционирует в сторону создания новой политической элиты – бюрократии.

Бюрократия возникает в открытых социальных системах и первоначально является открытым системным образованием. Под воздействием открытых процессов и социальных колебаний она сразу становится упорядоченной структурой.

Стихийная фаза развития бюрократии, при которой её самоорганизация подсознательно направлена на совершенствование основных качеств внутри социального слоя управленцев и к установлению и совершенствованию равновесного состояния самой системы управления. Это приводит к превращению бюрократии в замкнутую систему со всеми характерными чертами и свойствами. На данном этапе попытки воздействия на бюрократию, с целью её подчинённости внешним или внутренним силам, заранее обречены, так как воздействовать не на что.

Сама по себе бюрократия на данном этапе не является однородным, монолитным слоем, с представителями которого граждане привыкли сталкиваться в повседневной жизни. Управленческий слой, пришедший к власти в результате революционных преобразований (революции, государственного переворота или узурпации власти), бюрократией в прямом смысле этого понятия не является.

⁹ См.: Моска Г. Правящий класс // Социальная история. 1994. № 10. С. 187–198.

Более правильным может быть термин – *революционная бюрократия*. Яркий образ революционной бюрократии представляет собой управленческий социальный слой первых лет существования советской России¹⁰.

Национализация основных средств производства и приток специалистов старой школы управления привели к подъему производительных сил. Подъем «национализированных производительных сил, неожиданный для самой советской бюрократии, создал необходимые экономические предпосылки для ее стабилизации. Хозяйственное строительство открыло выход энергии активных и умелых организаторов, администраторов, техников. Их материальное и моральное положение быстро улучшалось. Создался широкий привилегированный слой, тесно связанный с правящей верхушкой»¹¹.

Будущую основу советской номенклатуры составили представители трех социальных групп: высших партийных органов, верхушки рабочего класса, бюрократии старого аппарата управления. Примерно такой разношерстный управленческий социальный слой представляет бюрократию, при её вступлении в своем развитии, во вторую фазу, – «сознательную».

Применительно к «теории управляемого хаоса» мировой исторический революционный опыт преподносит на два существенных обстоятельства.

Во-первых, организованное меньшинство (или «революционная партия») в период стихийной фазы только тогда могут рассчитывать на какой-либо успех, если оно опирается на социальные группы и слои, имеющие значительный вес в обществе.

Во-вторых, стремление захватившего в результате революции (переворота) власть меньшинства, перевести стихийные революционные процессы в сознательную фазу должно подкрепляться ясным выражением и стремлением защиты интересов тех социальных групп (слое), приведших их к власти. Другими словами, необходима основа идеологических посылок, одинаково воспринимае-

¹⁰ Цитата приводится по: Вахтеров А.В. Феномен бюрократии в государственном управлении России: социально-философский дискурс. Рукопись. 2009. С. 146–147.

¹¹ См.: Троцкий Л.Д. Рабочее государство, термидор и бонапартизм // Бюллетень оппозиции (большевиков-ленинцев). № 43. Цюрих. 1935. С. 4–16.

мых как сознанием отдельных индивидов, так и групповым (общественным) сознанием. Наличие идеологического основания возможно только при условии четкого идеологического посыла внутри организованного меньшинства, только при таком условии возможен выход общественных организмов из кризиса.

Наличие понятного идеологического посыла или его отсутствие дает понимание различия между революцией и переворотом.

В результате революционной рефлексии, пронизавшей все социальные группы и общественные слои, к власти приходит идеологически мотивированное и представляющее (особенно на начальном этапе) интересы подавляющего большинства населения.

В таком случае даже в начале нового витка своего развития бюрократия в своем стремлении занять в общественной жизни ведущую роль для защиты своих узкогрупповых интересов вынуждена длительный период считаться с интересами, приведшего его к власти народа. В таком случае защита корпоративных интересов осуществляется бюрократией через решение общественных интересов.

Организованное меньшинство, пришедшее к власти в результате переворота, выражает интересы тех социальных групп (чаще финансово-капиталистических или олигархических). При этом в своих попытках перехода к сознательной фазе, в противовес требований общества о создании правового государства, её действия сознательно направлены не на решение социально значимых задач, а на сохранение своих привилегий¹² и привилегий тех социальных слоев и групп, которые привели её к власти.

Многообразие и вариативность процессов преобразования систем не дает нам право подходить к ответу на вопросы о смене власти путём переворота однозначно. Все государственные перевороты при всей видимой одинаковости имеют отличия. Главный во-

¹² Более подробно см.: Вахтеров А.В. Неклассический образ бюрократии – «синергетическая модель» // Корпоративность, инновационность, социальная эффективность: материалы IV Афанасьевских чтений «Обеспечение устойчивого развития муниципальных образований в условиях социально-экономических реформ» (г. Руза, Московская область, 3–6 февраля 2006 года). М.: Изд-во РГСУ «Союз», 2006. С. 335–344.

прос, кто является движущей силой переворота: национально-ориентированные социальные группы или финансово-олигархические круги.

В первом случае возможен вариант постепенного перехода от диктатуры, пришедшей к власти группы в сторону построения демократии и правового государства. При осознании, пришедших к власти, своей исключительности (Ирак, Ливия) произойдет скатывание к новому хаосу.

Второй вариант как раз и является объектом воздействия апологетов «теории управляемого хаоса», которым проще разговаривать с олигархами, готовыми предать интересы своих стран и народов в угоду своим узко-финансовым интересам (Украина), чем с лидерами, поддержанными широкими народными слоями (Уго Чавес, Венесуэла).

Ставка на представителей олигархии заранее обречена на провал, именно из-за отсутствия широкой поддержки среди народных масс. Процессы эволюционного формирования новой бюрократии подменяется неким искусственным образованием с наихудшими бюрократическими характеристиками.

Надо учитывать, что корпоративное сознание бюрократии воспринимает окружающий мир как одномерное пространство, подверженное количественным изменениям (свободным от качественной «прерывности»), составленным из событий абсолютной предсказуемости и предопределенности. Поэтому сознание бюрократии не способно функционировать в условиях самоорганизующегося, самоуправляемого и плюралистического общества и стремится к его «упрощению», т.е. в этом качестве бюрократия «выступает как сознательно действующая энтропийная сила».¹³ В этом ее главная опасность и основа ее характеристик, с одной стороны.

С другой стороны, неспособность бюрократии быстро и правильно реагировать на стремительные изменения окружающей социальной действительности, даже при её подчинении внешним силам, сводит на нет все усилия этих сил на реализацию их интересов (примером может служить патологическая не успешность проамериканских режимов в Ираке и Афганистане).

¹³ См.: Панарин А.С. Социальная эсхатология и бюрократическая картина мира // Бюрократия и общество / под ред. С.А. Королева. М. ФО СССР. 1991. С. 24.

Внутренние характеристики бюрократии на данном этапе развития постепенно ухудшаются – происходит постепенная деградация основной массы представителей управленческого слоя.

Не стоит забывать, что высшая степень организованности и порядка внутри бюрократии представляет собой питательную почву для таких преступных явлений, как коррупция, злоупотребление служебными полномочиями и т.д. В сочетании с полным подчинением общественной системы государству, при полном отсутствии (или подавлении) мер общественного контроля, приводит к появлению форм государственной (*фашизм, тоталитаризм*) или организованной (*мафия*) преступности¹⁴.

Революционная рефлексия всегда ставит вопрос о лидере. Лидер нужен в любом случае. В этом вопросе однозначности нет. Есть разница, как появляется лидер, на кого он опирается и какую идеологию проводит в жизнь.

Лидер, революция и бюрократия. В период затухания стихийных революционных событий и развития динамики общественного сознания в направлении на преодоление «кризиса идентичности», потребность в политическом слое управленцев и её лидеров возрастает. Россия пережила такие процессы в начале 1990-х гг., когда российский народ сам отказался от социалистической «социальной модели, поскольку увидел, что в своих поисках свободы и справедливости он не туда зашел»¹⁵.

Для преодоления образовавшейся в общественном сознании пустоты необходимо наличие «в обществе творческих исторических личностей, которые благодаря обостренной чувственности и

¹⁴ См.: Вахтеров А.В. Неклассический образ бюрократии как институт государственно-должностных преступлений («синергетическая модель») // Профилактическая деятельность государства как одно из основных средств сдерживания преступности в Российской Федерации: материалы международной научно-практической конференции. Москва. МВД РФ ГОУ «Всероссийский научно-исследовательский институт», 14–16 декабря 2005 г. С. 435–446.

¹⁵ См.: Стенограмма выступления заместителя Руководителя Администрации Президента, помощника Президента России В. Суркова перед слушателями Центра партийной учебы и подготовки кадров ВПП «Единая Россия» 7 февраля 2006 года // Приводится по материалам официального сайта партии Единая Россия от 22.02.2006 года.

абсорбирующей способности предстают в качестве выразителей для всех проблем»¹⁶.

В их задачу входит «формирование национально ориентированного ведущего слоя общества».¹⁷ Для решения этой проблемы в переходный, постреволюционный период своего развития общество «нуждается в политическом лидере, который, трансформируя свои личные обостренные переживания в идеи, созвучные умонастроению эпохи, включает ее компоненты в новую мировоззренческую парадигму»¹⁸.

Способность лидера уловить умонастроения и ожидания масс предоставляет ему возможность использовать всю силу народного доверия для формирования новых стереотипов в общественном сознании. Что, в конечном итоге, позволяет ему перейти от опоры на отдельные творческие личности к формированию «государственно-лояльного слоя интеллигенции, которая является тем посредником, который первый переводит в осознанные категории факты наличного политического бытия, помогая тем самым формированию новой национальной идентичности»¹⁹.

При выполнении перечисленных выше условий сознательная фаза революции развивается по объективным законам и приводит всю общественную систему в равновесное состояние.

Ставка на лидера, даже пришедшего к власти в результате народной революционной рефлексии, но изменившего национальным устремлениям и надеждам в угоду интересам внешних сил, не состоятельна по сути. Такой лидер способен продержаться у власти только при широкой финансовой и военной поддержке извне (Самоса, Никарагуа). В конечном итоге, затраты на приход к власти и поддержку лидера и его окружения, не оправдываются, по причине неспособности подавить революционные процессы системы.

Может ли лидер, пришедший к власти в результате революционных событий, стать диктатором или тираном? Может, если уверует в свою исключительность. В таком случае прогрессивные

¹⁶ См.: Спиридонова В.И. Бюрократия и реформа (анализ концепции М. Крозье). М. 1997. С. 97.

¹⁷ См.: Сурков В. Указ. соч.

¹⁸ См.: Спиридонова В.И. Указ. соч. С. 97.

¹⁹ Там же. С. 101.

изменения могут существенно затормозиться и перейти в фазу стагнации. Уход диктатора с политической арены возможен либо насильственно (Робеспьер), либо с его смертью (И.В. Сталин, И.Б. Тито). В любом случае революционные процессы законсервированные в результате пребывания диктатора у власти будут продолжены. Их влияние на общее состояние системы зависит от наличия подготовленной за период правления диктатора национально-ориентированной элиты и её способности направить революционные процессы в нужное для общества русло.

Преодоление революции. Причины возникновения революций лежат в дихотомической²⁰ природе власти.

С одной стороны – в обществе все больше превалирует осознание того, что государство существует для человека, чтобы охранять его свободу и содействовать росту его благополучия, но если свобода оказывается вне прочной государственности.

С другой стороны, свобода легко может выродиться в анархию и вседозволенность: «Всякий раз, когда свертывается иерархический строй, когда хотят освободить личность от всякой дисциплины государства и культуры, подымается звериный хаос, истребляет личность, убивает образ человека»²¹.

Решение задачи предотвращения революций и активное противодействие всяким революционным процессам полностью лежит на социальном слое, который представляет собой бюрократию. В тоже время для внутренней природы бюрократии характерно стремление к всесторонней защите своих узкогрупповых интересов, что часто провоцирует социальную среду к революционному реагированию.

При решении столь дихотомической задачи: реализация своих интересов и одновременной защитой полученных результатов общественного развития, бюрократия часто скатывается к подавлению общества, что может привести к превращению его в замкнутую систему.

Первоначально это проявляется в изменении внутренних характеристик бюрократии. По мере дробления функций управления

²⁰ Дихотомия (от греч. *Dichotomia* – разделение на две части) – деление надвое // Философский энциклопедический словарь. М.: ИНФРА-М. 2000. С. 139.

²¹ См.: Бердяев Н. Философия неравенства. М., 1990. С. 68.

и связанного с этим процессом увеличения числа своих представителей бюрократия стремится к подчинению общества своим интересам. Проникновение бюрократии во все сферы общественной жизни постепенно превращает социум в изолированную (замкнутую) систему. Полное подчинение общественной инициативы интересам государства, приводит к положению, при котором всякий «общий интерес немедленно отрывался от общества, противопоставлялся ему как высший, *всеобщий* интерес, вырывался из сферы самостоятельности членов общества и делался предметом правительственной деятельности»²².

Попытки привить всем остальным элементам общественной жизни законы внутреннего развития бюрократии приводит к социальным потрясениям, избежать которых не удастся, несмотря на уровень понимания социальных процессов современной наукой.

Отношение бюрократии к революции двоякое. С одной стороны, у неё есть все основания опасаться революционных преобразований общества, так как они предполагают свержение (и частичное уничтожение слоя управленцев).

С другой стороны, каждое революционное проявление в социальной среде и реакция преодоления последствий социальных катаклизмов приводят к дроблению аппарата власти по отдельным направлениям деятельности и увеличению числа лиц, исполняющих государственно-властные функции. Усиление диктата власти исполнительной, развитие власти судебной сопровождается ростом числа тех, кто исполняет все эти функции и обязанности – бюрократии. «Первая французская революция, поставившая себе задачу уничтожить все ... особые власти, чтобы создать гражданское единство нации, ... вместе с тем она расширила объем, атрибуты и число пособников правительственной власти».²³

Как видно из изложенного, даже при объективной эволюции революционных процессов, любая случайная флуктуация может повернуть процессы в направлении противоречащим интересам общества.

²² См.: Маркс К. Восемнадцатое брюмера Луи Бонапарта // К. Маркс, Ф. Энгельс. Избранные сочинения. М. 1986. Т. 4. С. 83.

²³ Там же. С. 83.

Результаты сознательного воздействия, предложенные технологами «теории управляемого хаоса», хорошо видны на примере Ливии и Ирака.

Главной задачей стран-объектов «теории управляемого хаоса» становится активное противодействие данным технологиям на международном уровне.

Так как принцип невмешательства во внутренние дела государства является одним из императивных принципов действующего международного права, то любой акт вмешательства будет являться грубейшим его нарушением, что закреплено в Декларациях ООН:

о недопустимости интервенции и вмешательства во внутренние дела государств, принятой резолюцией 36/103 Генеральной Ассамблеи от 9 декабря 1981 года;

о недопустимости вмешательства во внутренние дела государств, об ограждении их независимости и суверенитета, принятой резолюцией 2131 (XX) Генеральной Ассамблеи от 21 декабря 1965 года.

Обращает на себя внимание тот факт, что основополагающие международные правовые акты есть, а практики, механизмов и органов, через которые должна осуществляться защита прав государств на свое собственный суверенитет, нет. Для сравнения стоит взглянуть на положение дел с защитой прав человека на международном уровне – есть всё:

сложившаяся система международных правовых институтов, реализации права на защиту (например – Европейский суд по правам человека);

выработана, начиная с Нюрнбергского процесса, обширная судебная практика уголовного преследования за преступления против человечества.

Таким образом, основной задачей национальных органов управления, отвечающих за защиту суверенитета государства на международном уровне, становится совершенствование теории и практики международного права в данной области.

БОРЬБА С ПРЕСТУПНОСТЬЮ В РАМКАХ СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ

Кристина Ивановна Зимина

*Слушатель международно-правового факультета
Московского Университета МВД России имени В.Я. Кикотя
117437, Россия, Москва, ул. Академика Волгина
12 ashaha.ouwen5@gmail.com*

Одной из наиболее глобальных проблем современности является рост международной преступности, представляющей собой угрозу международному правопорядку и безопасности. С целью успешного противодействия этому явлению государства объединяют свои усилия во взаимном сотрудничестве в борьбе с преступностью на различных уровнях.

На сегодня такое сотрудничество активно развивается на региональном уровне, обеспечивающем возможность установления международного взаимодействия на основе акцентирования внимания особенностям и проблемам тому или иному региону. Одним из наиболее эффективных примеров регионального сотрудничества в борьбе с преступностью является деятельность государств-членов Содружества Независимых Государств (далее СНГ).

К настоящему времени международное сотрудничество в борьбе с преступностью в рамках СНГ осуществляется в различных формах. Правовая форма такого сотрудничества включает в себя целый ряд международно-правовых актов, нацеленных на регламентацию и развитие взаимодействия государств в различных направлениях правоохранительной деятельности. Так, а) противодействию экономическим преступлениям посвящены: Соглашение о сотрудничестве в борьбе с преступлениями в сфере экономики 1996 г., Договор государств-членов СНГ о противодействии легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию терроризма 2007 г.; б) борьбе с незаконным оборотом наркотиков: Соглашение о сотрудничестве государств-участников СНГ в борьбе с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров, 2000 г.; в) противодействию торговле людьми: Соглашение о сотрудничестве государств-участников СНГ в борьбе с торговлей людьми, органами и тканями человека 2005 г.; г) борьбе

с преступлениями коррупционной направленности: Модельный закон «Основы законодательства об антикоррупционной политике» 2003 г., Модельный закон «О противодействии коррупции» 2007 г.; д) борьбе с киберпреступностью: Соглашение о сотрудничестве государств-участников СНГ в борьбе с преступлениями в сфере компьютерной информации 2001 г.; е) борьбе с незаконной миграцией: Соглашение о сотрудничестве государств-участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией 1998 г.¹

Наряду с вышеуказанными международными соглашениями правовую основу международного сотрудничества в борьбе с преступностью на территории СНГ составляет так называемое «мягкое право»,² а именно срочные концепции и программы, направленные на координацию деятельности государств-участников Содружества в совместной борьбе с преступностью. Стоит отметить, что за разработкой концепции нередко следует и принятие соответствующего международного договора о сотрудничестве. К действующим относятся: Концепция сотрудничества государств-участников СНГ в противодействии торговле людьми от 10 октября 2014 г., Программа сотрудничества государств-участников СНГ в борьбе с торговлей людьми на 2014–2018 гг., Программа сотрудничества государств-участников СНГ с терроризмом и иными насильственными проявлениями экстремизма на 2014–2016 гг., Программа сотрудничества государств-участников СНГ в борьбе с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров на 2014–2018 гг., Концепция сотрудничества государств-участников СНГ в противодействии незаконной миграции 2004 г., Программа сотрудничества государств-участников СНГ в противодействии незаконной миграции на 2015–2019 гг., Концепция развития сотрудничества министерств внутренних дел (полиции) государств-участников СНГ на период до 2020 г. и др.

Как видим, нормативно-правовая база межгосударственного сотрудничества в борьбе с преступностью в рамках СНГ широко

¹ См. подробнее: Шалягин Д.Д., Пузырева Ю.В. Международное сотрудничество в борьбе с преступностью: учебное пособие. М., 2014. С. 37.

² См.: Лукашук И. И. Международное «мягкое» право // Государство и право. М., 1994. № 8–9. С. 159.

развита как в целом, так и в отношении конкретных видов преступной деятельности. 29 марта 2016 г. в Минске состоялось очередное заседание Совета постоянных представителей государств-участников СНГ, на котором был сделан вывод о том, что программы сотрудничества государств-членов СНГ в сфере безопасности и борьбы с преступностью в 2015 г. были выполнены в полном объеме, что укрепило правовые и организационные основы сотрудничества в правоохранительной сфере и сфере безопасности государств-участников СНГ и в реализации намеченных мер по противодействию преступности. В качестве наиболее эффективных направлений сотрудничества за прошедший год были отмечены противодействие терроризму, борьба с незаконным оборотом наркотиков, незаконной миграцией и торговлей людьми.³

Не менее развитой в пределах СНГ является и организационная форма сотрудничества в борьбе с преступностью, представленная специализированными образованиями, входящими в структуру Содружества.

Так, в 1993 г. по Решению Совета глав правительств СНГ было учреждено Бюро *по координации борьбы с организованной преступностью и иными опасными видами преступлений*. Цель Бюро – обеспечение продуктивного сотрудничества государств-членов Содружества в сфере пресечения и предупреждения организованной преступности в рамках существующего национального законодательства государств Содружества.⁴

В 2000 году Советом глав государств СНГ было принято решение об учреждении *Антитеррористического центра государств* (АТЦ). Центр представляет собой постоянно действующий специализированный отраслевой орган Содружества. Основной целью

³Итоги заседания Совета постоянных полномочных представителей государств-участников Содружества при уставных и других органах Содружества (29 марта 2016 года) // Официальный сайт Исполнительного Комитета СНГ. Новости. URL: <http://www.cis.minsk.by/news.php?id=6134> (дата обращения: 02.04.2016).

⁴Положение о Бюро по координации борьбы с организованной преступностью и иными опасными видами преступлений на территории Содружества Независимых Государств. Бишкек. 1993. // Единый реестр правовых актов и иных документов СНГ. URL: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=261> (дата обращения: 02.04.2016).

АТЦ является обеспечение координации сотрудничества компетентных органов государств – участников СНГ в сфере борьбы с международным терроризмом и проявлениями экстремизма⁵.

В рамках СНГ функционирует *Совет руководителей подразделений финансовой разведки государств-участников СНГ*, учрежденный Соглашением о его образовании 2012 году. Деятельность Совета направлена на организацию взаимодействия подразделений финансовой разведки и иных заинтересованных органов государств-участников СНГ. Совет принимает участие в реализации положений среднесрочных программ сотрудничества в борьбе с преступностью, терроризмом, незаконным оборотом наркотиков, незаконной миграцией и торговлей людьми⁶.

В 2013 году в г. Минске было подписано Соглашение об образовании *Межгосударственного совета по противодействию коррупции*,⁷ который является органом отраслевого сотрудничества СНГ и предназначен для обеспечения организации и координации противодействия коррупции, а также обзора реализации обязательств государств-участников Соглашения и конструктивного сотрудничества с международными организациями.

Таким образом, в структуре СНГ функционирует ряд подразделений узкой направленности, деятельность которых напрямую нацелена на дальнейшее развитие и совершенствование международного сотрудничества в борьбе с преступностью на данной территории. Более того, как видим, правовая и организационные формы такого сотрудничества тесно взаимосвязаны: последняя отражает первую, что обеспечивает эффективную реализацию соответствующих международно-правовых норм на практике.

⁵ Положение об Антитеррористическом центре государств – участников Содружества Независимых Государств. 2000 // Единый реестр правовых актов и иных документов СНГ. URL: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=1067> (дата обращения: 02.04.2016).

⁶ Информация о деятельности Совета руководителей подразделений финансовой разведки государств – участников Содружества Независимых Государств // Интернет портал СНГ. URL: <http://www.e-cis.info/page.php?id=24108> (дата обращения: 02.04.2016).

⁷ Соглашение об образовании Межгосударственного совета по противодействию коррупции и Положение о Совете (25 октября 2013 года, г. Минск) // URL: <http://www.cis.minsk.by/page.php?id=19176> (дата обращения: 02.04.2016).

В заключение, на наш взгляд, необходимо уделить внимание особому нововведению, установленному в силу заключения государствами-участниками Содружества в 2015 году Соглашения о порядке создания и деятельности совместных следственно-оперативных групп на территориях государств-участников СНГ⁸. Соглашение устанавливает принципиально новую форму международного сотрудничества в борьбе с преступностью в рамках Содружества, развивая Конвенцию СНГ о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам 2002 г. Целью таких групп является раскрытие и расследование транснациональных преступлений по уголовным делам, находящимся в производстве компетентных органов, сопряженным с необходимостью предоставления доказательств либо проведения процессуальных действий и (или) оперативно-розыскных мероприятий на территориях двух и более стран СНГ⁹.

Новеллой в международной правовой практике СНГ является предусмотренный Соглашением упрощенный порядок взаимодействия совместных следственно-оперативных групп, что в значительной степени усиливает координацию и взаимодействие компетентных органов Содружества в борьбе с преступностью. Упрощенный порядок предусматривает выполнение процессуальных действий и (или) оперативно-розыскных мероприятий по обоюдным запросам, обмен информацией о ходе их выполнения, а также о времени и месте их проведения, при чем уполномоченным представителям запрашивающей стороны предоставляется право участвовать в процессуальных действиях и (или) оперативно-розыскных мероприятиях на территории запрашиваемой стороны с согласия его компетентного органа. Соглашение также включает положение о взаимном признании доказательств, полученных в ходе проведения процессуальных и оперативно-розыскных мероприятий, как имеющих юридическое доказательное значение.¹⁰

⁸ См. подробнее: *Никишкин И.К.* Правовое регулирование полицейского сотрудничества в Европейском Союзе: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 168–170.

⁹ Официальный сайт Исполнительного Комитета СНГ. Новости. URL: <http://cis.minsk.by/news.php?id=5778> (дата обращения: 02.04.2016).

¹⁰ Соглашения о порядке создания и деятельности совместных следственно-оперативных групп на территориях государств – участников СНГ. Бурабай, 2015 г. // Единый реестр правовых актов и других документов СНГ. URL:

Представляется, что совместные следственно-оперативные группы, предусматриваемые Соглашением, отчасти схожи с совместными следственными бригадами, возможность создания которых предусмотрена правом Европейского Союза,¹¹ однако функционирование последних осуществляется в рамках деятельности Европола – полицейского органа ЕС, следственно-оперативные группы СНГ, в свою очередь, учреждаются и реализуют полномочия вне какого-либо структурного подразделения Содружества.

Таким образом, Соглашения о порядке создания и деятельности совместных следственно-оперативных групп на территориях государств-участников СНГ вносит значительный вклад в развитие нормативно-правовой базы СНГ в области сотрудничества в борьбе с преступностью, выводит механизм оказания взаимной правовой помощи на качественно новый уровень.

<http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=5224> (дата обращения: 02.04.2016).

¹¹ Европейская Конвенция о взаимной правовой помощи по уголовным делам ETS N 030. – Страсбург, 20 апреля 1959 г. // Сайт Конституции Российской Федерации. Основные международные акты о правах человека. URL: <http://constitution.garant.ru/act/right/megdunar/2541058/> (дата обращения: 02.04.2016).

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СОТРУДНИЧЕСТВА ГОСУДАРСТВ ПО БОРЬБЕ С НЕЗАКОННЫМ ОБОРОТОМ НАРКОТИЧЕСКИХ СРЕДСТВ И ПСИХОТРОПНЫХ ВЕЩЕСТВ

Екатерина Игоревна Каневская

*Студентка кафедры международного права
Российского университета дружбы народов
k_katibk@mail.ru*

Незаконный оборот наркотических средств и психотропных веществ в настоящее время является серьезной угрозой всем социальным, политическим и экономическим институтам общества в мировом масштабе. Незаконный оборот наркотиков и психотропных веществ стал одним из главных видов транснациональной организованной преступности и, наряду с международным терроризмом, превратился в опасную угрозу цивилизации. Ежегодные доходы криминальных структур от незаконного оборота наркотиков и психотропных веществ превышают 500 млрд дол., основная часть которых направляется на финансирование мирового терроризма и экстремизма. На сегодняшний день наркоманию можно приравнять к оружию массового поражения. По данным ООН, от употребления наркотиков и психотропных веществ в мире ежегодно умирает около 200 тыс. человек. Проблема распространения наркомании, злоупотребления наркотическими средствами и психотропными веществами является актуальной для всего мирового сообщества.

Международное сотрудничество в борьбе с незаконным оборотом и психотропными веществами прошло в своем становлении и развитии множество этапов, которые предопределили современное состояние деятельности государств и международных сообществ в данной области. Оно стало объективной необходимостью, получив хорошую научную, правовую и организационную основу.

Проблема наркозависимости и зависимости от психотропных веществ подробно стала обсуждаться еще в конце XIX в., причем обсуждения шли не только на национальном, но и на международном уровне. Такое внимание было обусловлено двумя следующими определяющими факторами: технический прогресс и развитие

транспортных связей, международной торговли, которые уменьшили значение расстояний и естественные барьеры между государствами.

Сотрудничество в области антинаркотической политики привело к созданию целого ряда международных конвенций, которые строго ограничивают применение наркотиков, допуская их использование лишь в научных, медицинских целях, а также для проведения оперативно-розыскных мероприятий. В наше время фактически все государства имеют систему правовых норм, регулирующих борьбу с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ. Законодательные акты в рассматриваемой сфере, несмотря на значительные различия, имеют характерные черты, которые отражают различные подходы к борьбе с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ.

С начала XX в. была создана система, которая поставила незаконный оборот и использование наркотических средств под контроль. Основная причина успеха данной системы заключается в серьезном намерении всех стран в принятии индивидуальных обязательств на внутригосударственном и международном уровнях. Данная система контроля не будет иметь результатов, если государства не признают свою ответственность за выполнение и соблюдение принятых на себя обязательств. Международное сотрудничество является важнейшим элементом в области осуществления контроля над незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ после проведения Конференции в Шанхае (1909).

Гагская конвенция 1912 г. о контроле над опиумом Международная конвенция по опиуму 1925 г. и Конвенция 1931 г. Конвенции об ограничении производства и о регламентации распределения наркотических средств – эти документы позволили добиться больших успехов в ограничении незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ и к 1934–1935 гг. законное производство опиатов и кокаина сократилось примерно до объемов законного спроса¹.

¹ См.: William McAllister B. *Drug Diplomacy in the Twentieth Century: an International History*. New York. Routledge. 2000. P. 55.

Гагская конвенция закрепила ряд важнейших положений и конкретных мер, которые не удалось принять по результатам работы Шанхайской опиумной комиссии. Так, например, страны-участники приняли на себя обязательства по установлению контроля над производством опиума, сокращению числа городов, через которые допускался ввоз и вывоз опиума-сырца, а также не допускать его ввоз в страны, запретившие его ввоз. Еще более жесткому регулированию согласно Конвенции должен быть подвергнут опиум для курения; соответствующие статьи включают, в основном, нормы-цели и нормы-задачи.

Женевская конвенция, помимо подтверждения принципов, закрепленных в Гагской конвенции 1912 г., вводила ряд нововведений в области международного контроля над наркотическими средствами. Одним из главных является введение системы выдачи разрешений на ввоз и вывоз из одной страны в другую, веществ, признаваемых конвенцией наркотическими. Данное нововведение служит инструментом контроля международной торговли наркотическими средствами.

Важной новеллой Женевской конвенции 1931 г. стало введение системы классификации наркотических средств, в зависимости от их опасности и широты применения в медицинских целях. Так, экспорт диасетилморфина (героин) был полностью запрещен, за исключением особых случаев (по ходатайству правительства, в котором данное наркотическое средство не производится, страна, производящая его, может разрешить вывоз его в количестве, необходимом для его использования в медицинских и научных целях).

К 1961 году насчитывалось девять международно-правовых соглашений по наркотическим средствам. Они содержали сложные и частично совпадающие положения, к тому же не все они были подписаны и ратифицированы всеми странами².

Для унификации международных договоров в 1961 г. ООН приняла Единую конвенцию о наркотических средствах³. Можно

² См.: The beginnings of international drug control. UN Chronicle. Vol. 35/ № 2. 1998. P. 8–9.

³ Сайт Риа Новости. URL: http://www.ria.ru/beznarko_law/20111110/485448766.html#ixzz44rfZAKsL 9 (дата обращения: 23.03.2016).

выделить несколько целей принятия указанной конвенции. Первая – кодификация международно-правовых норм, нашедших свое закрепление в ранее принятых международных соглашениях в едином документе. Следующая цель Единой конвенции – создание полноценной институциональной системы международного контроля над оборотом наркотиков. Наиболее узкой компетенцией обладал Комитет экспертов по токсикоманогенным наркотикам при Всемирной организации здравоохранения, исследовавший медицинскую сторону использования наркотических средств. Третья цель Единой конвенции 1961 г. – расширение сфер контроля за счет включения вопросов культивирования растений, используемых в качестве сырья для производства натуральных наркотических средств, а также мер по предупреждению употребления наркотиков в немедицинских целях. Единая конвенция 1961 г., таким образом, закрепляла обязательства государств создать национальные органы контроля за производством опиума, коки и, в определенных случаях, каннабиса.

По инициативе США была созвана конференция, результатом которой стало принятие Протокола, вносящего коррективы в Единую конвенцию о наркотических средствах 1961 года. Протокол закрепил в себе как нормы, уточняющие предыдущие достижения в сфере сотрудничества государств в области регулирования оборота наркотиков, например, обязательство государств предоставлять комитету сведения о площадях и размерах земель, отведенных под культивирование опиоидного мака, так и нововведения. С принятием Протокола государства-участники впредь должны принимать меры, направленные на борьбу со злоупотреблением наркотическими средствами, а также содействовать возвращению наркозависимых лиц в общество. Тем самым была расширена сфера применения ст. 38 Единой конвенции 1961 года, в которой прежде говорилось лишь о необходимости оказания лицам, употребляющим наркотические средства, медицинской помощи.

Единая конвенция заменила почти все ранее принятые конвенции и договоры по вопросам контроля за оборотом наркотических средств и психотропных веществ. В силе осталась только подписанная небольшим количеством государств Конвенция 1936 года

по борьбе с незаконным оборотом вредных лекарственных веществ.⁴

Принятие Протокола о поправках 1972 г. стало подтверждением необходимости укрепить действующую систему контроля, активизировать усилия по предупреждению незаконного производства, борьбы против незаконного оборота наркотических средств, предупреждению их употребления и ликвидации последствий злоупотребления наркотиками.⁵ Протокол предусматривал использовать лечение в качестве инструмента борьбы против наркозависимости.

В середине 1960-х гг. во многих западноевропейских странах стремительно распространились новые наркотические средства, например, психостимуляторы и галлюциногены. Когда выяснилось, что их трудно внести в списки общей конвенции, был разработан новый документ – Конвенция о психотропных веществах 1971 года. Во многих государствах в то время еще не существовало массового злоупотребления данными веществами, и в связи с этим многие не осознавали всего масштаба их опасности. Эти вещества не попадали и под понятие наркотических средств. Значительный научный вклад в разработку вопроса внес шведский врач Нильс Бейерут, один из основателей Союза за общество без наркотиков в 1969 г., который показал сходство между этими средствами и кокаином, давно внесенным в список наркотиков.⁶

В результате достигнутого компромисса между развитыми странами, чьи фармацевтические компании могли производить психотропные вещества, и развивающимися государствами, производившими наркотические средства растительного происхождения, была принята Венская конвенция о психотропных веществах 1971 г. Правила международного контроля теперь распространялись на галлюциногены, транквилизаторы, амфетамины, антидепрессанты, список впоследствии пополнялся. Психотропные вещества подлежали международному контролю по тем же правилам,

⁴ См.: Федоров А.В., Федулов А.В. Первая Международная конвенция о контроле над наркотиками // Наркоконтроль. 2007. № 4. С. 37–44.

⁵ Сайт Европейские города против наркотиков. URL: http://www.ecad.ru/mn-b15_02.html (дата обращения: 03.04.2016).

⁶ См.: William B. McAllister B. Drug Diplomacy in the Twentieth Century: an International History // New York. Routledge. 2000. P. 55.

что и наркотические вещества по Единой конвенции 1961 г. Однако для регулирования оборота психотропных веществ устанавливались определенные особенности, ввиду их фармацевтической и медицинской ценности.

В основе Конвенции о психотропных веществах 1971 г. положена Единая конвенция о наркотических средствах 1961 г. с некоторыми нововведениями. В Конвенции было предусмотрено, что все лекарственные средства должны быть выписаны по рецепту врача, рекламирование различных веществ должно быть запрещено, а на этикетках необходимо было указывать меры предосторожности.

К концу 1980-х гг. система контроля над легальным оборотом наркотических средств и психотропных веществ функционировала достаточно эффективно. Несмотря на это, в мире все большую силу набирали организованные преступные группы, главной целью которых являлось получение прибыли от незаконного оборота наркотических средств. При этом, такие преступные группы могли нанимать собственные армии на средства, полученные от незаконного оборота наркотических средств⁷.

В связи с этим Генеральная Ассамблея ООН через ЭКОСОС предложила Комиссии по наркотическим средствам в срочном порядке начать подготовку проекта конвенции о борьбе против незаконного оборота наркотических средств, который охватывал бы все аспекты данной проблемы в целом, а в частности те из них, которые не предусмотрены уже существующими, на тот момент, международными документами.

Конвенция ООН о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ была заключена 20 декабря 1988 г. в Вене и стала дополнением к Единой конвенции о наркотиках 1961 г. и конвенции о психотропных веществах 1971 г.⁸

В Конвенции всесторонне рассматривается большинство аспектов в сфере борьбы с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ. В пункте 1 а) i) статьи 3 перечис-

⁷ См.: William B. McAllister B. *Drug Diplomacy in the Twentieth Century: an International History* // New York. Routledge. 2000. P. 55.

⁸ См.: Бувайлик Г. Е. *Международный контроль над наркотиками* // Советское государство и право. 1967. № 10. С. 124.

лены деяния, рассматриваемые в качестве уголовного преступления, если они осуществляются с умыслом и вразрез с общей конвенцией о наркотиках или конвенцией о психотропных веществах⁹.

В Конвенции была закреплена необходимость признать уголовными преступлениями хранение, приобретение или культивирование любого наркотического средства и психотропного вещества для личного потребления, что выходило за рамки требований предыдущих конвенций и для некоторых государств это положение до сих пор остается весьма спорным.

Основной особенностью Конвенции 1988 года стало признанием в качестве уголовного преступления отмывание денег, в результате торговли наркотическими средствами и организация, руководство или финансирование любых правонарушений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ. Конвенция 1988 г. была призвана лишить возможности пользования преступно нажитыми доходами¹⁰.

При том, что Конвенция 1988 г. нацелена на сокращение масштабов оборота наркотических средств и психотропных веществ, она также требует от своих сторон предупреждения и сокращения спроса на наркотические средства и психотропные вещества. Каждая сторона обязана принимать надлежащие меры для предотвращения незаконного культивирования и для уничтожения растений, содержащих наркотические или психотропные вещества.

Конвенция 1988 стала эффективным инструментом международной борьбы с незаконным оборотом наркотических средств. По состоянию на март 2009 г. к Конвенции присоединилось 184 государства, что составляет около 95 процентов государств-членов ООН, представляющих 99 процентов населения мира.

Оценка противодействия незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ свидетельствует, что значительная часть положительных результатов достигнута не только благодаря законодательному урегулированию вопроса, но и в ходе проведения международных комплексных оперативно-профилактических, оперативно-розыскных мероприятий и специальных операций.

⁹ См.: Международное право: учебник для вузов / под ред. Г.В. Игнатенко. НОРМА-ИНФРА. М. 1999. С. 145.

¹⁰ Там же. С. 145.

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВАЯ БОРЬБА С ТЕРРОРИЗМОМ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Давид Гогиевич Когуашвили

*Студент Юридического института РУДН
117198, Россия, Москва, ул. Миклухо-Макля, 6
dkoguashvily@gmail.com*

Международная-правовая борьба с терроризмом в условиях современного мира является глобальной проблемой, обостряющейся с геометрической прогрессией. Нынешняя структура терроризма, начиная конца XX – начала XXI в. принимает всё более агрессивные и сложные комплексные формы:

– Создает проявления насильственной политической борьбы, противопоставляющей себя всем главенствующим основам международного права, а также нормам международной морали.

– Как вид международного преступления вызывает самые разноречивые суждения, которые либо политизируются, либо рассматриваются как обычное уголовное преступление.

– Как акт международных преступлений уголовного характера. Заведомая незаконность характерная для терроризма обуславливает его положение вне тех правомерных устоев политической борьбы, следовательно, никакие ссылки на политическую природу данного насилия не могут служить ему оправданием.¹

Основу международного терроризма составляют три взаимосвязанных обстоятельства:

1. Наличие определенных властных устремлений у отдельных лиц, группы лиц или организаций, когда данные устремления вступают в конфликт с интересами существования и самосохранения государства.

2. Сознательный выбор террористического насилия для массовой пропаганды своих устремлений и в качестве наиболее эффективного оружия в борьбе за власть с оппонентом – государством.

¹ Андреев М.В. Проблемы противодействия терроризму в международно-правовой доктрине // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2013. № 12. Т. 1. С. 18–23.

3. Экстремистская идеология данного лица, группы лиц или организации в сочетании с отрицанием всяких норм морали и права, препятствующих реализации соответствующих устремлений.

Несмотря на определенные различия, существует ряд общих признаков, которые характеризуют сущность международного терроризма как противоправного деяния и находят свое отражение в большинстве существующих дефиниций:

- насилие или угроза его применения понимается всеми исследователями как базовый, неотъемлемый элемент любого террористического акта, обуславливающий повышенную угрозу актов международного терроризма;

- своих целей террористы добиваются путем устранения или принуждения лиц, не являющихся непосредственными жертвами насилия, что и составляет специфику террористического акта в сравнении с другими формами противоправного использования насилия;

- объекты нападения террористов крайне разнообразны и выбираются ими, исходя из возможности привлечения к террористическому акту наибольшего внимания, а это зачастую напрямую связано с количеством жертв;

- дестабилизация межгосударственных отношений, международного правопорядка в целом в результате проведения определенных актов международного терроризма.

Ключевыми особенностями возникновения всех возможных видов современного международного терроризма являются формирование сети международных и региональных руководящих органов для решения вопросов планирования террористической деятельности, подготовки проведения конкретных операций, организации взаимодействия между отдельными группами и исполнителями. Современные террористы ставят перед собой задачи, связанные с возбуждением антиправительственных настроений в обществе в целях получения власти, внедрение своих идеологических идей, направленных на государственные, общественные, политические, экономические и силовые структуры, а также создание раз-

ветвленной сети центров по подготовке боевиков, при помощи которых производится осуществление операций в различных региональных участках мира².

Согласно статистике, практически все континенты оказались под контролем различных международных террористических организаций и кланов. На данный момент международный терроризм поддерживается не только отдельными террористическими организациями, но и целыми государствами, в частности ближневосточные государства с авторитарным строем, где активно действуют различные экстремистские, религиозно-политические группировки. Среди «спонсирующих» терроризм государств относят Ирак, Судан, Северную Корею, Кубу, чьи правители сами участвуют в террористической деятельности или предоставляют террористам оружие, убежище, финансовую поддержку и другую помощь.

Обязательным элементом западных дефиниций является указание на то, что террористы используют насилие против третьих сторон, пытаясь оказать воздействие на лиц, не являющихся непосредственными жертвами насилия; во-вторых, отечественная доктрина связывает противоправность данного деяния с его опасностью, прежде всего, для международного мира и безопасности, международных отношений; зарубежные исследователи на первое место ставят нарушение прав и свобод человека, угрозу демократическим основам.

Международный терроризм наносит ущерб жизни и здоровью людей, имуществу, правам и законным их интересам, дезорганизует общественную жизнь целых стран. Насилие сопровождается физическим воздействием вплоть до причинения телесных повреждений и смерти большого количества населения. Оно может сопровождаться и психологическим воздействием, и вымогательством разных благ, что особенно характерно для тех случаев, когда террористический акт сопровождается требованием выкупа. Международный терроризм может выражаться также в разрушении или

² См.: Иванов Э.А., Галафаст О.В. Международно-правовые проблемы борьбы с терроризмом // Новые вызовы и международное право / отв. ред. А.Г. Лисицин-Светланов. М., 2010.

попытке разрушения каких-либо объектов: самолетов, административных зданий, жилищ, морских судов, объектов жизнеобеспечения и т.п. Одно из главных средств достижения целей для международных террористов – запугивание, создание атмосферы страха, неуверенности в безопасности жизни народов. Уничтожение имущества террористическими группами, даже не повлекшее человеческих жертв, также можно квалифицировать как международный терроризм³.

В наиболее обобщенном виде подходы к контролю над международным терроризмом предлагается разграничить по функциональному признаку на превентивный (предупреждение актов терроризма), регулятивный (устранение или смягчение политическими и правовыми методами проблем) и репрессивный (сдерживание преступности, пресечение преступлений и наказание преступников). Данная классификация в целом отражает различные грани сложной природы терроризма: уголовно-репрессивная ориентирована на специфику терроризма как преступления, функционально-репрессивная направлена на его военную составляющую, политико-экономическая – на его сущность как явления социально-политической жизни, форму политической борьбы. И, наконец, превентивные меры (в широком смысле) направлены на предупреждение всех указанных проявлений терроризма.

Для эффективного противодействия международному терроризму нужны усилия всего мирового сообщества, совместные действия стран и народов, прежде всего крупных держав по борьбе с ним. Обеспечивая национальную безопасность России, руководство страны должно постоянно, говоря словами Президента России, разгребать текущие завалы, защищать целостность страны в борьбе с сепаратизмом и международным терроризмом, и при этом закладывать основы нашего будущего. Международный терроризм умело использует экономические и социальные проблемы, проявления религиозного экстремизма, сепаратистские настроения на территории многих стран, предпринимаются активные меры по ис-

³ Янгол В.Н. Международно-правовое сотрудничество государств в борьбе с политическим терроризмом. URL: http://superinf.ru/view_helpstud.php?id=904 (дата обращения: 30.03.2016 г.).

пользованию каналов незаконной миграции и контрабандной, в особенности деятельности для проникновения на территории суверенных государств, организации финансового и материально-технического обеспечения диверсионно-террористической деятельности.⁴

В борьбе с современным международным терроризмом нужно в корне менять подходы. Одних силовых методов, карательной политики уже недостаточно. На смену уничтоженным боевикам, участникам незаконных формирований, приходят другие «люди действия». По сути, нетронутыми остаются идейные носители экстремистских идей. Нужна обширнейшая работа по созданию такой социально-экономической и толерантной среды в обществе, которая отторгала бы любую действующую идеологию террористов, требуется открытый диалог политиков, правозащитников, где бы оговаривались все проблемы и противоречия, замедляющие или противоборствующие тенденции по борьбе с терроризмом⁵.

В современной международной практике борьбы с терроризмом наблюдается очевидная диспропорция возможностей. Современное международное право позволяет достаточно эффективно контролировать действия государства, которые прямо или косвенно могли стать причиной всплеска насилия, влияющие на возможность предпринимательства по ответным мерам по отношению тех государств, не соблюдающих общепризнанные международно-правовые принципы. Таким образом, международное сообщество выступает арбитром по отношению к государству, которое, в случае избыточного ответа на действия террористов, подвергнутое международному воздействию и принуждению в своих действиях придерживаться установленных стандартов. Перед такой жестокой опасностью, какую представляет собой международный терроризм, существует ряд международно-правовых и национальных мер, которые может и вправе использовать государство для защиты себя и своих граждан. Одновременно, применение государством специальных полномочий, если оно не имеет действительных причин

⁴ См.: Устинов В.В. Международно-правовые проблемы борьбы с терроризмом. М., 2002.

⁵ Хлобустов О.М. Международно-правовые основы борьбы с терроризмом // Обозреватель-Observer. URL: http://observer.materik.ru/observer/N10_01/10_14.HTM (дата обращения: 30.03.2016 г.).

снизойти до уровня террористов, должно ограничиваться определенными рамками. Прежде всего, жесткие ограничения должны существовать в отношении интенсивности и направленности применяемой силы, что особенно актуально для эффективного обеспечения прав гражданского населения местностей, где проводятся контртеррористические вооруженные действия.

СНИЖЕНИЕ РИСКА БЕДСТВИЙ В КОНТЕКСТЕ ДОСТИЖЕНИЯ ЦЕЛЕЙ В ОБЛАСТИ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ: МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

Дмитрий Андреевич Круглов

*Аспирант кафедры международного права
Российского университета дружбы народов*

Цели в области устойчивого развития (ЦУР), изложенные в Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 г.¹, были утверждены международным сообществом в сентябре 2015 г. в ходе 70-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН. 17 Целей, сопровождаемых 169 Задачами, являются важным ориентиром для всех государств по противостоянию глобальным вызовам².

Одним из таких вызовов являются постоянно растущие частота и масштабы бедствий как природного, так и техногенного характера. К сожалению, в большинстве случаев человечество не в силах противостоять многим видам природных катаклизмов, а на ликвидацию последствий крупных техногенных катастроф нередко уходят десятилетия. В Повестке дня в области устойчивого развития, в которой более частые и интенсивные бедствия причисляются к глобальным угрозам современности³, проблематике снижения риска бедствий уделено существенное внимание, что особенно важно с учётом того, что Цели развития тысячелетия, срок достижения которых закончился в 2015 году, в значительной степени упустили из виду пагубное воздействие бедствий на общество и экономику и важность принятия мер по снижению их опасности. Следует отметить, что новая Повестка дня подчёркивает необходимость принятия мер по снижению риска бедствий во многих областях международного сотрудничества, отражает необходимость

¹ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 70/1 от 25 сентября 2015 г. «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» // Док. ООН A/RES/70/1.

² См.: Abashidze A., Solntsev A., Kiseleva E., Koneva A., Kruglov D. Achievement of Sustainable Development Goals (2016–2030): International Legal Dimension // Indian Journal of Science and Technology. 2016. Vol. 9 (37). P. 1–9.

³ Док. ООН A/RES/70/1. П. 14.

многоотраслевого подхода к решению задач, связанных с проблематикой снижения риска бедствий, преодоления их последствий, оказанием гуманитарной помощи⁴.

В четырёх из семнадцати Целей содержатся установки, в которых прямо указывается на ситуации бедствий; это – Цель 1 (задача 1.5), Цель 2 (задача 2.4), Цель 11 (задачи 11.5, 11.b) и Цель 13 (задача 13.1).

В задаче 1.5, сопровождающей Цель 1 «Повсеместная ликвидация нищеты во всех её формах», устанавливается необходимость «К 2030 году повысить жизнестойкость малоимущих и лиц, находящихся в уязвимом положении, и уменьшить их незащищённость и уязвимость перед... бедствиями»⁵.

Создание потенциала противодействия бедствиям, что включает отлаженность механизма оперативного оказания помощи, имеет ключевое значение для достижения данной Цели повсеместной ликвидации нищеты, особенно учитывая то, что бедствия могут в значительной степени обострять экономическую и социальную уязвимость пострадавшего населения. В результате масштабных бедствий и катастроф, как показывают факты, бедные и наиболее уязвимые категории населения ещё глубже «погружаются» в нищету.

По оценкам ООН, к 2030 г. на планете, возможно, будет насчитываться 325 млн человек, оказавшихся не только в нищете, но и подвергающихся всем видам стихийных бедствий и опасных климатических явлений⁶, что в особенности затронет страны Африки к югу от Сахары, Южной и Юго-Восточной Азии. Это обуславливает необходимость принятия действенных мер по укреплению устойчивости бедных и малоимущих общин, обеспечению их

⁴ См.: Круглов Д.А. Предоставление гуманитарной помощи жертвам стихийных бедствий: международно-правовые аспекты // Актуальные проблемы современного международного права: материалы XI ежегодной международной научно-практической конференции, посвящённой памяти профессора И. П. Блищенко: в 2 ч. / отв. ред. А.Х. Абашидзе. М.: РУДН, 2014. Ч. I. С. 595–603.

⁵ Док. ООН A/RES/70/1. С. 18.

⁶ См.: Цели в области устойчивого развития. Цель 2: Ликвидация голода // Официальный сайт ООН. URL: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/issues/people/hunger/> (дата обращения: 15 апреля 2016 г.).

продовольственной безопасности⁷. Следует совершенствовать системы социальной защиты, искать возможности и средства для повышения устойчивости как самих общин в целом, так и домохозяйств и иных объектов, связанных с сельским хозяйством, животноводством и иными источниками продовольствия.

Цель 2 «Ликвидация голода, обеспечение продовольственной безопасности и улучшение питания и содействие устойчивому развитию сельского хозяйства» включает в себя задачу 2.4 «К 2030 году обеспечить создание устойчивых систем производства продуктов питания и внедрить методы ведения сельского хозяйства, которые... укрепляют способность адаптироваться к изменению климата, экстремальным погодным явлениям, засухам, наводнениям и другим бедствиям...»⁸.

Данная Цель 2 во многом взаимосвязана с Целью 1. Природные и антропогенные катастрофы несут значительную угрозу продовольственной безопасности. Такая угроза может в существенной степени усугубляться экономической уязвимостью. Риски уничтожения сельскохозяйственных объектов и соответствующей инфраструктуры подрывают продовольственную безопасность миллионов людей во многих развивающихся странах, чья жизнь зависит от фермерской деятельности, животноводства и рыболовства. Высокое влияние бедствий и климатических катаклизмов на сельскохозяйственный сектор, дополнительную угрозу которому несёт процесс изменения климата⁹, диктует необходимость совершенствовать стратегии обеспечения устойчивости объектов сельскохозяйственной инфраструктуры, предусматривающие, в том числе, их оперативное восстановление.

Задача 2.4 определяет потребность принятия мер с тем, чтобы риски, связанные с бедствиями и изменением климата, в должной

⁷ Абашидзе А.Х., Конева А.Е. Нищета на глобальном уровне – серьёзный вызов человечеству // Права человека и вызовы XXI века: учебное пособие / под ред. А.Х. Абашидзе. М: РУДН, 2016. С. 76–97.

⁸ Док. ООН A/RES/70/1. С. 19.

⁹ См.: Солнцев А.М. Борьба с изменением климата в эпоху антропогена: международно-правовые аспекты // Развитие российского права: новые контексты и поиски решения проблем. III Московский юридический форум. X Международная научно-практическая конференция (Кутафинские чтения): материалы конференции: в 4 ч. Ч. 2. М.: Проспект, 2016. С. 202–207.

мере учитывались при осуществлении сельскохозяйственной деятельности, планировании сельских районов, особенно в условиях гористой местности, засушливых районов, речных бассейнов, водно-болотных угодий и иных регионов, где существует риск схода лавин, пожаров, засух и наводнений. При этом важно определять территории, которые безопасны для расселения людей, задействованных в сельскохозяйственном секторе. В Сендайской рамочной программе по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы подчёркивается необходимость «укреплять защиту источников средств к существованию и производственных активов, включая сельскохозяйственных животных, рабочий скот, орудия и семена»¹⁰. Повышение устойчивости сельскохозяйственного сектора также возможно благодаря совершенствованию методов осуществления сельскохозяйственной деятельности, внедрению новых технологий, что позволит приспосабливаться к определённым погодным и климатическим изменениям и увеличению риска бедствий. Например, возможно диверсифицировать выращивание определённых сельскохозяйственных культур в зависимости от изменения температур и объёма осадков, выводить и использовать восприимчивые к засухам или, наоборот, обильным осадкам и наводнениям сорта сельскохозяйственных культур, изменять маршруты выпаса домашнего скота, принимать меры для сохранения почв и т.д.

Достижение Цели 11 «Обеспечение открытости, безопасности, жизнестойкости и экологической устойчивости городов и населённых пунктов» напрямую зависит от принятия разнообразных мер по снижению риска бедствий. Сопровождающая её задача 11.5 предусматривает «К 2030 году существенно сократить число погибших и пострадавших и значительно уменьшить прямой экономический ущерб в виде потерь мирового валового внутреннего продукта в результате бедствий, в том числе связанных с водой, уделяя особое внимание защите малоимущих и уязвимых групп населения», а задача 11.b состоит в том, чтобы «К 2020 году значительно увеличить число городов и населённых пунктов, принявших и осуществ-

¹⁰ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 69/283 от 3 июня 2015 г. «Сендайская рамочная программа по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы» // Док. ООН A/RES/69/283. П. 30.

ляющих комплексные стратегии и планы, направленные на... смягчение последствий изменения климата, адаптацию к его изменению и способность противостоять стихийным бедствиям, и разработать и внедрить в соответствии с Сендайской рамочной программой по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы меры по комплексному управлению связанными с бедствиями рисками на всех уровнях»¹¹.

С учётом того факта, что население городов стабильно возрастает во всём мире, возрастает и плотность их заселения, что создаёт дополнительные риски в случае масштабных катастроф, особенно если процесс урбанизации идёт быстро, плохо спланирован и сопровождается высоким уровнем бедности. По оценке Всемирного Банка, к 2050 г. число городского населения в регионах, наиболее часто подвергающихся воздействию циклонов, увеличится с 310 до 680 млн человек, а в регионах, подверженных риску землетрясений, – с 370 до 870 млн¹². Вместе с тем, рост городов предоставляет возможность их развития с учётом необходимости принятия мер по снижению риска бедствий. При этом важно проводить тщательное планирование городской застройки с привлечением надёжных архитектурных решений, с учётом прогнозируемых демографических и климатических изменений, предварительно исследовав возможные уязвимости и различные потенциальные угрозы и риски.

Говоря о безопасности городов и населённых пунктов, также следует заметить, что повышение их устойчивости напрямую зависит от определённых климатических и географических особенностей каждого региона. Так, в регионах, подверженных землетрясениям, более безопасными будут надёжные деревянные постройки, в то время как в регионах, подверженных ураганам или циклонам, – бетонные, железобетонные и постройки из металлоконструкций.

Вышеизложенное показывает сложность и многогранность деятельности по повышению безопасности и устойчивости городов и населённых пунктов к воздействию разного рода бедствий. Меры

¹¹ Док. ООН A/RES/70/1. С. 26–27.

¹² См.: World Bank and Global Facility for Disaster Reduction and Recovery. Building Resilience: Integrating Climate Disaster Risk Development. Washington DC, USA, 2013. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/762871468148506173/Main-report> (дата обращения: 15 апреля 2016 г.).

в этом отношении должны приниматься с учётом множества факторов. При этом они могут касаться, например, совершенствования методов, технологий и средств строительства зданий и сооружений, устойчивых к воздействию бедствий, застройки безопасных районов для постепенного переселения людей в случае существования потенциальных угроз, определения мест размещения объектов и предприятий, которые в случае масштабных бедствий могут представлять дополнительную опасность, и т.п.

Для достижения Цели 11 полезную роль может сыграть опыт, накопленный в рамках различных учреждений системы ООН, таких как Бюро ООН по снижению риска бедствий (UNISDR), а также в рамках, например, инициативы «Миллион защищённых школ и больниц», кампании «Повышение устойчивости городов к бедствиям: мой город готовится» и Программы ООН по населённым пунктам (ООН-Хабитат).

Цель 13 «Принятие срочных мер по борьбе с изменением климата и его последствиями» включает в себя задачу 13.1 «Повысить сопротивляемость и способность адаптироваться к опасным климатическим явлениям и стихийным бедствиям во всех странах»¹³.

Само по себе изменение климата несёт значительную угрозу для жизни. Так, по оценкам ВОЗ, к 2030–2050 гг. изменение климата может привести к росту смертности на 250 тысяч человек в год¹⁴. В последние годы (2010–2016 гг.) связанные с погодой и климатом бедствия происходят в мире ежедневно, их число вдвое больше, чем в период 1985–1993 гг., и втрое больше, чем в период 1960–1965 гг.¹⁵ При этом связанные с погодой бедствия составляют 87 % от общего числа бедствий. Изменение климата увеличивает не только частоту бедствий, но и, как следствие, причиняемый ими ущерб экономического, социального, медико-санитарного, культурного и экологического характера. Следует также отметить, что

¹³ Док. ООН A/RES/70/1. С. 28.

¹⁴ См.: Центр новостей ООН. Здоровье планеты и здоровье людей – две стороны одной медали. URL: <http://www.un.org/russian/news/story.asp?NewsID=25543#Vt7eW8f-p8c> (дата обращения: 15 апреля 2016 г.).

¹⁵ См.: The Human Cost of Weather-Related Disasters 1995-2015. Report of The United Nations Office for Disaster Risk Reduction and Centre for Research on the Epidemiology of Disasters Institute of Health and Society Université Catholique de Louvain (UCL), 2015. P. 8–10.

число людей, проживающих у побережий, т.е. в местностях, более подверженных наводнениям и тропическим циклонам, в сравнении с 1980 г. удвоилось¹⁶, и данная тенденция, скорее всего, будет расти.

В свете того, что процесс изменения климата едва ли удастся предотвратить в ближайшие десятилетия, принятие мер по снижению риска бедствий становится необходимым условием для устойчивого развития как такового.

Как подчёркивалось выше, деятельность по снижению риска бедствий многоаспектна, предпринимаемые меры должны носить комплексный характер. На международном уровне следует осуществлять прогнозирование возможных рисков, проводить оценку и картирование районов, подверженных разного рода бедствиям, осуществлять мониторинг состояния окружающей среды, проводить наблюдения за климатом, развивать системы раннего оповещения о бедствиях, совершенствовать использование средств массовой информации, мобильной связи, космической техники, такой как спутниковые системы наблюдения Земли, метеорологии, навигации и телекоммуникаций, для принятия мер оперативного реагирования на бедствия и оказания помощи в соответствии с нормами и принципами современного международного права.

Таким образом, проблематика снижения риска бедствий является одной из ключевых в Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. При этом увеличение числа и масштабов бедствий представляет собой значительное препятствие для достижения ЦУР, но, вместе с тем, принятие на международном, региональном, субрегиональном и двустороннем уровне действенных мер по снижению риска бедствий является необходимым для успешного достижения Целей в области устойчивого развития.

¹⁶ См.: From Shared Risk to Shared Value: The Business Case for Disaster Risk Reduction. Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction. Geneva, Switzerland: United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNISDR), 2013.

ПРАВО НА САМООБОРОНУ ПО МЕЖДУНАРОДНОМУ ПРАВУ В СВЕТЕ КИБЕРУГРОЗ

Марина Витальевна Линник

Студент факультета права НИУ ВШЭ
marinalinnik@bk.ru

Право на самооборону регламентируется статьей 51 Устава ООН, где сказано «настоящий Устав ни в коей мере не затрагивает неотъемлемого права на индивидуальную или коллективную самооборону, если произойдет вооруженное нападение на Члена Организации, до тех пор, пока Совет Безопасности не примет мер, необходимых для поддержания международного мира и безопасности. Меры, принятые Членами Организации при осуществлении этого права на самооборону, должны быть немедленно сообщены Совету Безопасности и никоим образом не должны затрагивать полномочий и ответственности Совета Безопасности, в соответствии с настоящим Уставом, в отношении предприятия в любое время таких действий, какие он сочтет необходимыми для поддержания или восстановления международного мира и безопасности».¹

Из ст. 51 Устава ООН в первую очередь следует, что право на самооборону возникает только в случае вооруженного нападения. Если применять данную статью в киберпространстве, то тогда самооборона возможно только в свете киберугроз, т.е., для того чтобы возникло право на самооборону, кибернападение должно достичь уровня вооруженного нападения. Вопрос о том, может ли кибернападение в принципе рассматриваться в качестве применения силы, конечно, отдельная проблема. Мы считаем, что оно может быть рассмотрено как применение силы, поскольку кибернападение это тоже нападение, но с использованием нового оружия, представ-

¹ См.: Устав Организации Объединенных Наций от 26 июня 1945 года // 1 UNTS XVI. URL: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3930.html> [accessed 30 March 2016], art. 51. (дата обращения: 15.04.2016 г.).

ляющего собой различные киберсредства. Считаем также, что киберсредства вполне могут считаться оружием, поскольку не противоречат устоявшемуся в практике определению понятия оружия, как устройства или предмета, конструктивно предназначенные для поражения живой или иной цели². Кроме того, кибернападение может привести к последствиям соразмерным с последствиями от применения кинетической силы³.

Но чтобы не путаться в терминах, под кибернападением мы будем понимать такое использование киберсредств, которое достигает уровня применения силы⁴, а под кибератакой – кибернападение достигающие вооруженного нападения⁵. В тоже время, международные эксперты авторы «Tallinn manual» считают, что несколько кибернападений могут в совокупности представлять собой кибератаку, если у таких нападений имеется единый организатор, цель, а также последствия достаточно серьезны⁶.

Следует отметить, что существует устоявшееся мнение о том, что возможно применение самообороны в превентивных целях. Однако превентивная самооборона, с одной стороны, сочетается со смыслом ст. 51 Устава ООН, но с другой стороны, расходится с буквальным толкованием этой статьи. Цель 51-й статьи, в том, чтобы дать государству-жертве возможность предотвратить и отразить вооруженную атаку. В этом смысле можно говорить, что ст. 51 Устава ООН распространяется на превентивную самооборону. Однако, каковы допустимые границы превентивной самообороны спорно. Во

² См.: Федеральный закон от 13.12.1996 года, № 150-ФЗ (ред. от 29.12.2015 года) «Об оружии» // СЗ РФ. 1996. № 51. Ст. 5681.

³ См.: Schmitt M.N. (ed) Tallinn Manual on the International Law Applicable to Cyber Warfare. 1st ed. Cambridge. Cambridge University Press. 2013. URL: <http://dx.doi.org/10.1017/CBO9781139169288> (дата обращения: 30.03.2016 г.).

⁴ См.: Lin H. Cyber conflict and international humanitarian law // International Red Cross review. № 886. Vol. 94. URL: <http://journals.cambridge.org> (дата обращения: 02.04.2016 г.).

⁵ Там же.

⁶ См.: Schmitt M.N. (ed.) Tallinn Manual on the International Law Applicable to Cyber Warfare. 1st ed. Cambridge. Cambridge University Press. 2013. URL: <http://dx.doi.org/10.1017/CBO9781139169288> (дата обращения: 30.03.2016 г.).

всяком случае, по крайней мере неизбежные атаки признаны нормой обычного права как порождающие права на самооборону⁷. Под неизбежной атакой понимается такая немедленная и непреодолимая опасность, которая не оставляет выбора средств и времени на раздумье и размышление (Доктрина Каролины)⁸.

Таким образом, превентивная самооборона может возникнуть в силу неизбежной атаки. Необходимо рассматривать две ситуации. Первая, когда превентивная самооборона возникает посредством киберсредств против кинетической вооруженной атаки. Для примера можно привести ситуацию, когда Израиль применил киберсредства против Сирийских ядерных объектов (Операция *Operation Orchard*)⁹. Вторая, когда превентивная самооборона возникает против неизбежной кибератаки, независимо от средств, используемых в ходе самообороны.

Первый вариант в данном случае менее интересен, так как само нападение кинетическое и не затрагивает особенности киберсреды. Во втором же случае, когда вооруженное нападение происходит с помощью кибернетических средств, поднимается вопрос о том, в какой степени к такой атаке применимы правила самообороны. Вместе с тем, становится непонятно, когда такая атака неизбежна и когда возникает последняя возможность принять меры для ее предотвращения.

Для кибератаки момент, когда государство-агрессор получает возможность совершить эту атаку нерелевантен, так как, скорее всего к этому моменту предотвратить атаку будет уже невозможно в силу того, что в киберпространстве действия совершаются намного быстрее. Поэтому во внимание стоит принимать момент, когда государство-агрессор приняло решение совершить атаку и возможно именно в этом случае если государство-жертва узнало о

⁷ См.: Roscini M. *Cyber Operations and the Use of Force in International Law* // Oxford University Press. 2014. URL: <http://www.oxfordscholarship.com> (дата обращения: 12.04.2016 г.).

⁸ См.: Todd G. *Armed Attack in Cyberspace: Detering Asymmetric Warfare with an Asymmetric Definition* // *Air Force Law Review*. 2009. № 64. P. 99.

⁹ См.: Roscini M. *Cyber Operations and the Use of Force in International Law* // Oxford University Press. 2014. URL: <http://www.oxfordscholarship.com> (дата обращения: 12.04.2016 г.).

таком решении, у него не остается другой возможности кроме как использовать право на самооборону¹⁰.

Также, в настоящее время, не понятно какие действия можно считать доказательством неизбежности применения силы, потому что, в отличие от кинетического мира действия в киберпространстве обычно сложно зафиксировать. Более правильным будет установить эластичные стандарты понимания неизбежности. Также остается важным соблюдение принципов необходимости и пропорциональности. Применение силы в ходе самообороны недопустимо, если была возможность защиты не силовыми методами¹¹.

Еще один проблемный вопрос – это вопрос применения самообороны против действия негосударственных субъектов. Традиционно считалось, что устав ООН и ст. 51 применима только в отношениях, возникающих между государствами, и только когда совершена вооруженная атака одного государства на другое. Но парадигма окончательно сменилась после нападения 11 сентября террористической группировкой Аль-Каида на США. После совершения этой атаки США провозгласило, что данное нападение побудило неотъемлемое право США на самооборону, которое позже было подтверждено Советом Безопасности ООН¹².

Сейчас уже можно говорить, что толкование ст. 51 в сторону применения самообороны против негосударственных субъектов общепринято. Такое толкование подкрепляется общей целью статьи и тем, что она старалась дать государству право на самозащиту в исключительных случаях. В то же время понятно, что при составле-

¹⁰ См.: Roscini M. *Cyber Operations and the Use of Force in International Law* // Oxford University Press. 2014. URL: <http://www.oxfordscholarship.com> (дата обращения 12.04.2016 г.).

¹¹ См.: Schmitt M.N. (ed.), *Tallinn Manual on the International Law Applicable to Cyber Warfare*. 1st ed. Cambridge. Cambridge University Press. 2013. URL: <http://dx.doi.org/10.1017/CBO9781139169288> (дата обращения 30.03.2016 г.).

¹² См.: Резолюция Совета Безопасности ООН. Об угрозах международному миру и безопасности, создаваемые террористическими актами. 28 Сентября 2001 года, S/RES/1373(2001). URL: <http://www.refworld.org/docid/3c4e94552a.html> (дата обращения 30.03.2016 г.); см. также: Резолюция Совета Безопасности ООН – Угрозы международному миру и безопасности, создаваемыми террористическими актами от 12 Сентября 2001 года. S/BRES/1368(2001). URL: <http://www.refworld.org/docid/3c4e94557.html> (дата обращения 30.03.2016 г.).

нии Устава ООН не было возможным указать, что данная статья может быть распространена на негосударственные субъекты, поскольку не подразумевалось, что они будут способны принести такой же урон, как и государство-агрессор. Такое же мнение высказывал и Международный суд ООН в деле «Палестинской стены»¹³ и в деле «DRS v Uganda»¹⁴.

Следует отметить, что страны неоднократно заявляли свое право на самооборону в ответ на действия негосударственных субъектов. Статьей 51 Устава ООН оправдывала свои действия Кения при операции против Аль Шабаба в Сомали, Турция свои военные действия в Северном Ираке.¹⁵

Из вышесказанного ясно, что существует право на самооборону против кинетических атак, совершенных против негосударственных субъектов. В таком случае, исходя из нашей первоначальной предпосылки, что кинетическая атака – это та же вооруженная атака, только посредством более современного оружия, нет никаких препятствий к тому, чтобы самооборона возникла и против кибернетических атак со стороны негосударственных субъектов.

Среди негосударственных субъектов могут выступать террористические организации, повстанческие группировки и даже информационно технологические корпорации. Но в тоже время, такие группировки будут либо расположены на территории самого государства-жертвы, либо на территории других государств (территориальные государства), в первом случае к агрессорам будет применяться национальное право и право на самооборону не возникнет. Если же эти группировки будут расположены на территории иного государства, государству-жертве придется в ходе самообороны вторгнуться в пространство, находящееся под юрисдикцией этого

¹³ См.: Advisory Opinion Concerning Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory // International Court of Justice (ICJ). 09.07.2004 года. URL: <http://www.refworld.org/docid/414ad9a719.html> (дата обращения 14.04.2016 г.).

¹⁴ См.: Case Concerning Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda); Request for the Indication of Provisional Measures // International Court of Justice (ICJ). 01.07.2000 года. URL: www.refworld.org/docid/3ae6bbe14.html (дата обращения 14.04.2016 г.).

¹⁵ См.: Roscini M. Cyber Operations and the Use of Force in International Law // Oxford University Press. 2014. URL: <http://www.oxfordscholarship.com> (дата обращения 12.04.2016 г.).

государства, но будет ли такое вторжение законно? Очевидно, что нет, поскольку это нарушает базовый принцип невмешательства в дела другого государства и не нарушения территориальной целостности другого государства. В то же время у этого территориального государства существует обязанность предупредить действия индивидов и групп, находящихся под его юрисдикцией о враждебных действиях по отношению к другим государствам. Получается, что у государств нет права на самооборону против негосударственных субъектов. Но есть такое исключение, которое порождает это право, когда государство не желает или не в состоянии предпринять эффективные действия по предотвращению или приостановлению этого нападения. То есть государству-жертве необходимо каким-то образом соблюдать этот тонкий баланс между тем, чтобы дать территориальному государству время среагировать на действия индивидов и собственной безопасностью. В киберпространстве это усложняется скоростью свершения кибероперации. С другой стороны, в киберпространстве будет легче доказать неспособность территориального государства принять меры против действия индивидов. А что касается нежелания государства принимать такие меры это также остается вопросом политическим.

Подводя итог можно сказать, что для кибернетической сферы актуальны все те вопросы, которые поднимались в отношении самообороны. Однако здесь все еще больше усложняется определенной спецификой, которую несет в себе киберсфера.

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ СОТРУДНИЧЕСТВА ГОСУДАРСТВ ПО ИСПОЛЬЗОВАНИЮ СОТОВОЙ ПОДВИЖНОЙ СВЯЗИ

Александр Евгеньевич Ольховский

*Студент Всероссийского государственного университета юстиции
(РПА Министерства юстиции России)*

Система сотовой подвижной связи – совокупность технических средств, с помощью которых абонентам системы предоставляется непрерывная телефонная связь (городская, междугородная, международная) между собой и с абонентами сети общего пользования.¹ Повсеместное внедрение систем сотовой подвижной связи позволило в значительной степени ускорить государственный документооборот, развить предпринимательскую деятельность, открыть новые возможности получения знаний, повысило правовое сознание жителей страны, а также облегчило участие в коммуникации с органами государственной власти гражданами Российской Федерации.

В настоящее время, сотовая подвижная связь обеспечивает абонентам разнообразные способы коммуникации, некоторыми из них являются: голосовой звонок, автоответчик в сотовой связи, роуминг, автоматический определитель номера, приём и передача коротких текстовых сообщений, приём и передача мультимедийных сообщений – изображений, мелодий, видео, доступ в интернет, видео звонок и видеоконференция, определение местоположения мобильного телефона.

Международно-правовое регулирование данной сферы коммуникации закрепляется рядом международных нормативно-правовых актов, рекомендаций международных организаций и законодательством Российской Федерации. Например, такими нормативно правовыми актами как:

1. Соглашение о сотрудничестве в развитии и использовании систем сотовой подвижной связи от 17.01.1997 года;

¹ См.: Соглашение о сотрудничестве в развитии и использовании систем сотовой подвижной связи от 17 января 1997 года // Бюллетень международных договоров. 2000. № 10.

2. Соглашение о координации межгосударственных отношений в области почтовой и электрической связи от 09.10.1992 года;

3. Публикации и отчеты международного союза электросвязи созданного в 1865 года;

4. Приказ Министерства связи и массовых коммуникаций России от 22.10.2015 года № 419 «Об утверждении Положения об организации работ по международно-правовой защите присвоения (назначения) радиочастот или радиочастотных каналов»;

5. Постановление Правительства Российской Федерации от 14.11.2014 года № 1194 «О международно-правовой защите присвоения (назначения) радиочастот или радиочастотных каналов и порядке использования на территории Российской Федерации спутниковых сетей связи, находящихся под юрисдикцией иностранных государств, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

В Российской Федерации развитие сотовой связи происходит с 1990 г. В Санкт-Петербурге 09 сентября 1991 г. случилось событие, ставшее революционным в истории эволюции средств коммуникаций, компания «Дельта Телеком» запустила первую российскую сотовую сеть, и мэр Санкт-Петербурга Анатолий Собчак произвел первый символический звонок по сотовой связи. Первоначально, количество всех абонентов сотовой подвижной связи, составляло около 300 человек. По результатам проведенного подсчета числа пользователей сотовой связи компанией AC&M Consulting, в декабре 2007 г. число пользователей сотовой связи в России выросло до 172,87 млн абонентов, в Москве – до 29,9 млн, в Санкт-Петербурге – до 9,7 млн. А в декабре 2008 г. насчитывалось 187,8 млн пользователей сотовой связи (по числу проданных сим-карт). Значительная работа по внедрению и распространению новых каналов связи, проведение согласованной политики по созданию условий, способствовало развитию сетей сотовой подвижной связи.

Вступление в международные соглашения возложило на Российскую Федерацию ряд обязательств:

1. проведение политики, направленной на развитие систем сотовой подвижной связи, имеющих национальный статус;

2. обеспечение межгосударственного роуминга через национальные системы сотовой подвижной связи согласно принятым стандартам;

3. создание и внедрение транзитных сетей, технологических процессов, новых технологий, способствующих развитию и улучшению деятельности систем сотовой подвижной связи;

4. разработка механизма и системы взаиморасчетов и платежей за услуги межгосударственного роуминга в соответствии с международными рекомендациями;

5. работа с радиочастотным спектром в целях выделения его полос для дальнейшего развития систем сотовой подвижной связи.

Развитие систем сотовой подвижной связи позволяет обществу заметно увеличить продуктивность своих действий в самых разнообразных сферах общественной жизни, важной сферой применения является повышения скорости взаимодействия с органами здравоохранения и министерства внутренних дел, что заметно повлияло на улучшение работы в таких социально-значимых сферах, как действия направленные на защиту жизни, здоровья, прав и свобод граждан; взаимодействие с образовательными учреждениями, получение возможности дистанционно получать знания передовых университетов и компаний.

Затрагиваемые, в моей работе, частные сферы применения сотовой подвижной связи не являются единственными возможными сферами применения, но только одно их упоминание позволяет представить – насколько сильно изменились общественные отношения и как значительно системы сотовой подвижной связи влияют на жизнь общества.

Исходя из анализа значимости систем сотовой подвижной связи и характера международно-правовых актов, можно выделить актуальность данной темы и прийти к выводу: сотрудничество в сфере систем сотовой подвижной связи остается перспективным направлением в международных отношениях, работа государств, направленная на развитие систем сотовой подвижной связи приносит ощутимый положительный эффект в социальную и правовую сферу функционирования государства и сотрудничество будет продолжаться, даже в условиях нестабильной политической обстановке в мире.

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВАЯ ЗАЩИТА ЖЕНЩИН ОТ СЕКСУАЛЬНОГО НАСИЛИЯ В ПЕРИОД ВООРУЖЁННЫХ КОНФЛИКТОВ

Зарина Джамбулатовна Саутиева

*Магистрант кафедры международного права РУДН
zarinalupo@gmail.com*

Конец минувшего и начало текущего столетия мир захлёстывали и продолжают захлёстывать разного рода вооружённые конфликты, как международного, так и немеждународного характера, унося жизни десятки тысяч людей и лишая сотни тысяч людей родного очага. «Как правило» огромное количество женщин и девочек становятся жертвами подобных вооружённых столкновений, именно они в условиях вооружённых конфликтов сталкиваются с разнообразными злоупотреблениями, в том числе сексуальным насилием.

Согласно данным ООН от 100 до 250 тысяч женщин были изнасилованы в Руанде в период геноцида (1994 г.), длившегося три месяца. По оценкам различных органов ООН, более 60 тысяч женщин были изнасилованы во время гражданской войны в Сьерра-Леоне (1991–2002 гг.), более 40 тысяч в Либерии (1989–2003 гг.), около 60 тысяч в бывшей Югославии (1992–1995 гг.), и, по меньшей мере, 200 тысяч в Демократической республике Конго с 1998 г.¹ Продолжает поступать информация о сексуальном насилии в отношении женщин в Сирии, Сомали и других странах, охваченных конфликтами.

Сексуальное насилие в отношении женщин в период вооружённых конфликтов применяется систематически. Но что подразумевается под сексуальным насилием? Сексуальное насилие может означать различные действия, в зависимости от типа конфликта и характера применяемого насилия. Это может быть изнасилование, как случайное, когда девушек, проживающих на определённой территории, некому защитить, так и целенаправленное, используемое

¹ См.: Сайт ООН. URL: <http://www.un.org/en/preventgenocide/rwanda/about/bgsexualviolence.shtml> (дата обращения: 28.03.2016 г.).

как тактика войны, и направленное на деморализацию целой общины, запугивание людей, чтобы они покинули места своего проживания, или унижение мужчин, чтобы показать им их беспомощность в вопросе защиты своей семьи. Это может быть сексуальное издевательство, как способ запугивания населения, чтобы подчинить их или добыть информацию. Это может быть сексуальное рабство, такое как похищение женщин и девочек негосударственными вооружёнными группами с целью оказания сексуальных услуг, или похищение женщин для предоставления сексуальных услуг солдатам вооружённых сил государства. Это может быть сексуальная эксплуатация, когда женщин принуждают к сексу в обмен на гуманитарную помощь и защиту. Это может быть принудительная беременность, как метод изменения этнического состава врага. Это может быть принудительное прерывание беременности или стерилизация для того, чтобы предотвратить возможность воспроизводства определенной группы населения.²

Как видим, масштабы и характер применяемого в отношении женщин сексуального насилия охватывают широкий спектр злоупотреблений со стороны не только комбатантов, но и людей, участвующих в миротворческих процессах или состоящих в гуманитарных организациях.

Международное соглашение, в котором впервые было упомянуто об особой защите женщин в период конфликтов, является Женевская конвенция 1949 г. о защите гражданского населения во время войны, которая включает норму о том, что «женщины будут специально охраняться от всяких покушений на их честь, и в частности, от изнасилования, принуждения к проституции или любой другой формы покушений на их нравственность» (ст. 27)³. Однако этот договор не внёс преступления сексуального насилия в перечень серьёзных нарушений, за совершение которых государства имели бы обязательства осуществлять судебное преследование. Положения, фиксирующие особую защиту женщин и налагающие обя-

² См.: DeLargy P. *Sexual Violence and Women's Health in War // Women and Wars*. Polity Press. 2015. P. 56.

³ Convention (IV) relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War. Geneva, 12 August 1949. Ar. 27. URL: <https://www.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Article.xsp?action=openDocument&documentId=FFCB180D4E99CB26C12563CD0051BBD9> (дата обращения 29.03.2016 г.).

зательства преследовать лиц, виновных в надругательстве над человеческим достоинством, можно найти в ст. 75 и 76 Дополнительного протокола № 1 к Женевским конвенциям о защите жертв войны, касающегося защиты жертв международных вооружённых конфликтов 1977 г. В ст. 4. п. 2 (е) данного Протокола, надругательство над человеческим достоинством, в частности унижительное и оскорбительное обращение, изнасилование, принуждение к проституции или непристойное посягательство в любой форме, включены в перечень запрещённых в любое время действий⁴.

На международном уровне случае сексуального насилия не расследовались и виновные не привлекались к ответственности вплоть до 1990-х годов, когда мировое сообщество ужаснулось масштабами насилия над женщинами в бывшей Югославии, и Совет Безопасности ООН 18 декабря 1992 г., потрясённый «сообщениями о массовом, организованном и систематическом задержании и изнасиловании женщин, в частности мусульманских женщин, в Боснии и Герцеговине»⁵, принял резолюцию, требующую принятия решительных мер для расследования фактов насилия в этом регионе.

Учреждённый в 1993 г. Международный уголовный трибунал по бывшей Югославии внёс в ст. 5 Статута Трибунала положение о том, что изнасилование, совершённое в ходе вооружённого конфликта, является преступлением против человечности, и что Трибунал уполномочен осуществлять судебное преследование лиц, ответственных за совершение данного преступного деяния⁶. Упоминание сексуального насилия в Статуте Трибунала, как представляется, явилось переломным моментом в вопросе признания изнасилования в

⁴ Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts (Protocol II), 8 June 1977. Ar. 4. URL: <https://www.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Article.xsp?action=openDocument&documentId=F9CBD575D47CA6C8C12563CD0051E783> (дата обращения: 28.03.2016 г.).

⁵ Резолюция СБ ООН 798 (1992), принятая Советом Безопасности на его 3150-м заседании. 18 декабря 1992 г. S/RES/798 (1992). URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N92/828/84/IMG/N9282884.pdf?OpenElement> (дата обращения: 28.03.2016 г.).

⁶ Updated Statute of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, 19 September, 2009. Ar. 5. URL: http://www.icty.org/x/file/Legal%20Library/Statute/statute_sept09_en.pdf (дата обращения: 28.03.2016 г.).

качестве серьезного преступления. Более того, Международный уголовный трибунал по бывшей Югославии включил сексуальное рабство в понятие рабства, рассматриваемое как преступление против человечности в решении, вынесенном в отношении бывших боснийских военных Д. Кунараца, Р. Ковача и З. Вуковича⁷.

В 1994 г. был учреждён Международный трибунал по Руанде, который в ст.3 Статута признал изнасилование преступлением против человечности. Изнасилование и сексуальное насилие были также определены как акты геноцида, направленные на уничтожение этнической группы тутси, в судебном решении 1998 г. в отношении Жан-Поля Акайесу.

В ст. 7 (g) Римского статута Международного уголовного суда (далее МУС), вступившего в силу в 2002 г., изнасилование, обращение в сексуальное рабство, принуждение к проституции, принудительная беременность, принудительная стерилизация или любые другие формы сексуального насилия сопоставимой тяжести определены как преступления против человечности. В ст. 8 (xxii) указывается, что военным преступлением является изнасилование, обращение в сексуальное рабство, принуждение к проституции, принудительная беременность, принудительная стерилизация и любые другие виды сексуального насилия, также являющиеся грубым нарушением Женевской конвенции⁸.

Учреждённый в 2002 г. Специальный суд по Сьерра-Леоне также включил в свой Устав тот перечень форм сексуального насилия, который установлен Римским статутом, как преступление против человечности. В 2008 г. Суд вынес решение в отношении бывших представителей Революционного совета вооружённых сил Сьерра-Леоне, в котором постановил, что похищение женщин и девочек с целью оказания сексуальных и иных услуг для комбатантов, является преступлением против человечности.

Стоит также упомянуть о других инструментах международного права, рассматриваемых как «мягкое право», которые гарантируют защиту женщин и девочек от сексуального насилия. В первую

⁷ См.: Judgment of Trial Chamber II In the Kunarac, Kovac and Vukovic Case. 22 February, 2001. // JL/P.I.S./566-e. URL: <http://www.icty.org/en/sid/8018> (дата обращения: 28.03.2016 г.).

⁸ См.: Римский Статут Международного уголовного суда от 17 июля 1998 года. Ст. 7–8. URL: [http://www.un.org/ru/law/icc/rome_statute\(r\).pdf](http://www.un.org/ru/law/icc/rome_statute(r).pdf) (дата обращения: 29.03.2016 г.).

очередь, это Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 г., которая рассматривает как форму дискриминации насилие, основанное на гендерном различии, а также Декларация об искоренении насилия в отношении женщин 1993 г., которая включает в перечень насилия в отношении женщин случаи изнасилования, полового принуждения, полового домогательства и др. Эти договоры обеспечивают моральную основу, сдерживающее государство от различных злоупотреблений. В 1994 г. Комиссией по правам человека ООН был учреждён пост Специального докладчика по вопросу насилия в отношении женщин. Специальный докладчик занимается мониторингом, а также выявлением и расследованием конкретных ситуаций и утверждений о применении насилия в отношении женщин не только в мирное, но и военное время.

Нельзя обойти вниманием работу Совета Безопасности ООН в сфере повышения осведомлённости и усиления действий по борьбе с сексуальным насилием в период вооружённых конфликтов. В октябре прошлого года исполнилось 15 лет со дня принятия СБ ООН знаковой резолюции 1325 по вопросу о женщинах, мире и безопасности. Резолюция признала исключительное влияние конфликта на женщин и девочек, призвала страны увеличить участие женщин в процедурах поддержания и укрепления мира и безопасности, соблюдать международно-правовые нормы, применимые к правам женщин и девочек и «принимать специальные меры для защиты женщин и девочек от насилия, особенно от изнасилования и других форм сексуального надругательства в ситуациях, представляющих собой вооружённый конфликт»⁹. В резолюции также отмечается, что «все государства несут ответственность за то, чтобы положить конец незаконию и осуществлять судебное преследование лиц, виновных в геноциде, преступлениях против человечества и военных преступлениях, включая преступления, касающиеся сексуального и других форм насилия в отношении женщин и девочек»¹⁰.

⁹См.: Резолюция 1325 (2000) Совета Безопасности ООН от 31 октября 2000 года. S/RES/1325 (2000). URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/720/20/PDF/N0072020.pdf?OpenElement> (дата обращения: 30.03.2016 г.).

¹⁰См.: Резолюция 1325 (2000) Совета Безопасности ООН от 31 октября 2000 года. S/RES/1325 (2000). URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/720/20/PDF/N0072020.pdf?OpenElement> (дата обращения: 30.03.2016 года).

Резолюция 1325 положила начало череде резолюций, посвящённых теме влияния вооружённых конфликтов на женщин и девочек, а также явилась толчком для развития процесса вовлечения женщин в деятельность, связанной с восстановлением, построением и поддержанием мира.

Спустя восемь лет после принятия резолюции 1325 Совет Безопасности ООН резолюцией 1820 признал серьёзные последствия сексуального насилия в отношении женщин и девочек период вооружённых конфликтов. В этой резолюции констатируется наличие прямой связи между сексуальным насилием как военной тактикой и проблемами женщин, мира и безопасности. Резолюция 1820 усиливает положения резолюции 1325, акцентируя внимание на том, что сексуальное насилие во время конфликтов является военным преступлением, которое требует принятия всеми сторонами конфликта незамедлительных мер по защите гражданского населения от сексуального насилия.

В развитие резолюции 1820 в 2009 г. Советом Безопасности была принята резолюция 1888, в которой он поручил миротворческим миссиям обеспечивать защиту женщин и детей от сексуального насилия в период вооружённых конфликтов, а также попросил Генерального Секретаря ООН назначить специального представителя по вопросу о сексуальном насилии в вооружённых конфликтах.¹¹ Резолюция 1889, принятая в этом же году, развила идеи, сформулированные в предыдущих резолюциях.

В последующих резолюциях 1960 (2010 г.), 2106 (2013 г.) и 2122 (2013 г.) углубляется тема борьбы с сексуальным насилием в отношении женщин, подтверждается гендерное равенство политических, социальных и экономических прав и возможностей женщин в усилиях по предотвращению сексуального насилия в конфликтах и постконфликтных ситуациях, а также подчёркивается важность вовлечённости женщин во все этапы предотвращения, урегулирования и восстановления конфликтных и постконфликтных ситуаций.

В 2015 г. Совет Безопасности ООН одобрил резолюцию 2242, рассчитанную на ближайшие 15 лет. В ней подтверждаются

¹¹ См.: Резолюция 1888 (2009) Совета Безопасности ООН от 30 сентября 2009 года. S/RES/1888 (2009). URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/534/48/PDF/N0953448.pdf?OpenElement> (дата обращения: 30.03.2016 г.).

базовые принципы всех предыдущих резолюций, принятых в рамках программы «Женщины и мир и безопасность».

Стоит отметить, что в соответствии с резолюцией 1888 в 2010 г. Генеральный секретарь ООН назначил гражданку Швеции Маргот Вальстём Специальным представителем по вопросу о сексуальном насилии в вооружённых конфликтах, которую 2012 г. сменила на этом посту Зайнаб Хава Багура из Сьерра-Леоне.

Офис специального представителя по вопросу о сексуальном насилии в вооружённых конфликтах работает по шести следующим направлениям:

- 1) борьба с безнаказанностью за сексуальное насилие в условиях конфликта и привлечение к ответственности виновных;
- 2) обеспечение защиты и расширение прав и возможностей граждан, сталкивающихся с сексуальным насилием в условиях конфликта, особенно женщин и девочек;
- 3) повышение политической ответственности государств в разработке и осуществлении стратегий борьбы с сексуальным насилием;
- 4) более широкое признание государствами изнасилования в качестве тактики войны;
- 5) повышение национальной ответственности;
- 6) обеспечение согласованности принимаемых ООН мер реагирования по вопросу сексуального насилия.¹²

В целях реализации шестого пункта Специальный представитель возглавила «Программу действий Организации ООН по борьбе с сексуальным насилием в условиях конфликта». Эта межведомственная сеть объединяет 13 учреждений ООН, в рамках которой ведётся активная работа по осуществлению программ по предотвращению сексуального насилия в условиях конфликта.

Помимо вышеперечисленных механизмов, в ООН существуют и иные программы, и структуры, занимающиеся вопросами насилия в отношении женщин. Например, в 2010 г. была образована новая структура ООН по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин, или «ООН-женщины», которая объединила четыре подразделения ООН. Также, в 2008 г.

¹² См.: Office of the Special Representative of the Secretary-General for Sexual Violence in Conflict. URL: <http://www.un.org/sexualviolenceinconflict/about-us/about-the-office/> (дата обращения: 31.03.2016 г.).

Генеральный Секретарь ООН Пан Ги Мун запустил программу «Сообща покончим с насилием в отношении женщин», которая направлена на предотвращение и ликвидацию насилия в отношении женщин.

Подводя итоги можно сказать, что, несмотря на то, что сегодня международное право чётко определило, что сексуальное насилие является серьёзным преступлением, применение данного права далеко от претворения в жизнь. Во-первых, потому что и комбатанты, и их лидеры игнорируют соблюдение данного права, а во-вторых, не все страны являются участниками МУС (например, США и некоторые другие государства не являются участниками Римского Статута МУС 1998 г.). Также, есть государства, которые, являясь участниками данного международного договора, не всегда следуют решениям МУС. К примеру, Судан не признаёт обвинения в отношении Президента Омара аль-Башира, который обвиняется в геноциде и преступлениях против человечности.

Также можно сделать вывод о том, что резолюции, принятые в рамках ООН по вопросу женщин, мира и безопасности отражают проблемы, с которыми сталкиваются женщины в период вооружённых конфликтов. Они предлагают эффективные механизмы вовлечения женщин в миротворческие и политические процессы, а также требуют введения мер по предотвращению сексуальной и гендерной эксплуатации женщин. Однако эти механизмы малоэффективны, так как они очень медленно имплементируются на уровне национальных законодательств, а насилие в отношении женщин продолжается. Это подчёркивает в своём докладе *Human Rights Watch* «Соблюдение наших прав – неотъемлемая часть мира», которые пишут, что женщины почти не представлены на официальных мирных переговорах; их не допускают к принятию решений, которые влияют на их безопасность при вынужденном переселении из-за конфликта; не ведётся почти никакой профилактической работы в отношении предотвращения сексуального насилия; по-прежнему ограничен доступ к медицинской и психологической помощи; не расследуются случаи сексуального и гендерного насилия¹³.

¹³ См.: «Our Rights are Fundamental to Peace». Slow Implementation of UN Security Council Resolution 1325 (2000) Denies the Rights of Women and Girls in Armed Conflict. August 2015. URL: https://www.hrw.org/sites/default/files/supporting_resources/our_rights_are_fundamental_to_peace.pdf (дата обращения 01.04.2016 г.).

КОНЦЕПЦИЯ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ПО ЗАЩИТЕ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

Галина Вадимовна Серегина

*Студент Московского государственного юридического университета
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*

Мир не стоит на месте, но порой он развивается точно по спирали и всё возвращается к тому, что уже было ранее. В XX в. окончилась колониальная эпоха и зафиксировала её конец принятая в 1960 г. Декларация о предоставлении независимости колониальным странам и народам¹. 1960 г. ознаменовался достижением полной независимости и приемом в члены ООН многих бывших колоний развитых европейских стран, началась новая эра в истории развития этих стран. Однако не возвращаемся ли мы стремительно к обоснованию колониальной политики развитых государств через утверждение понятия концепции «ответственности по защите»?

Уже в 90-х гг. XX в. широкое распространение получило понятие «гуманитарная интервенция». Концепция была разработана профессором международного права Бернаром Кушнером и подразумевала под собой право международной организации на нарушение государственного суверенитета, применения против государства военной силы с целью предотвращения гуманитарных катастроф, причиной которых являются действия правительства государства.² Теория оправданного вмешательства активно применялась на практике в операциях НАТО и ООН: на севере Ирака была установлена запретная зона для полётов военной авиации с целью защиты курдов от геноцида (1991 г.); была осуществлена гуманитарная операция в Сомали (1992–1993 гг.); подверглись бомбардировке группировки боснийских сербов в Боснии и Герцеговине (1994–1995 гг.).³

¹ Декларация о предоставлении независимости колониальным странам и народам от 14 декабря 1960 года. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/colonial.shtml (дата обращения: 02.04.16 г.).

² См.: Bettati M., Kouchner D. Le devoir d'intelligence: peut-on les laisser mourir? Paris. Denoel publishers. 1987.

³ См.: Сирота Н.М., Хомелева Р.А. Гуманитарная интервенция в контексте геополитики Запада // Исторические, философские, политические и юридические науки,

Все вышеперечисленные акты вмешательства требовали соответствующих решений Совета Безопасности ООН по главе VII Устава ООН. Однако, к примеру, действия НАТО в Боснии в 1995 г., или бомбардировки Югославии авиацией стран НАТО в 1999 г. обошлись без таковых. И, что интересно, геноцид 1994 г. в Руанде, когда было убито 700 тысяч представителей племени тутси, не вызвал должного внимания со стороны миротворческого контингента ООН⁴.

Уже тогда встал вопрос о неоднозначности «гуманитарной интервенции», и в 2000 г. Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан в своем Докладе Тысячелетия признал идею о том, что данная концепция может стать «прикрытием для необоснованного вмешательства во внутренние дела государства суверенных государств» и даже констатировал существование «правила, что у слабых государств гораздо больше шансов стать объектом такой интервенции, чем у сильных государств».⁵ С тех пор высказанные им идеи занимают умы и теоретиков, и практиков международного права.⁶

В 2001 г. правительство Канады на сессии ГА ООН объявило о создании Международной комиссии по вопросам вмешательства и государственного суверенитета (далее – Комиссии) под руководством Г. Эванса и М. Сахнуна. Первостепенной задачей Комиссии стало определение правовых методов борьбы с систематическим нарушением прав и свобод граждан на территориях суверенных государств.

культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2014. № 2. Ч. 1. С. 171–175.

⁴ См.: Скидельски Р. Парадоксы гуманитарной войны. Ливийский случай и странности международного права // Россия в глобальной политике. URL: <http://www.globalaffairs.ru/number/Paradoksy-gumanitarnoi-voiny-15178> (дата обращения: 02.04.16 г.).

⁵ См.: Доклад Генерального Секретаря ООН «Мы, народы: роль Организации Объединённых наций в XXI веке» A/54/2000 от 27.03. 2000 П.216-217. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/389/00/IMG/N0038900.pdf?OpenElement> (дата обращения: 02.04.16 г.).

⁶ См., например: Захарова Л.И. Содержание и перспективы совершенствования концепции «ответственности по защите» // ООН- универсальный центр координации по поощрению защиты прав и свобод человека / под общ ред. А.Х. Абашидзе, Р.В. Нигматуллина. Уфа: РИЦ БашГУ. 2015. С. 69–78.

Представленный Комиссией доклад определял следующее: «На суверенные государства возложена ответственность по защите своих граждан от катастроф, которых можно избежать, но, если они не хотят или не способны обеспечить это, такую ответственность должно нести более широкое общество государств».⁷ Таким образом, Комиссия сосредоточила основное внимание не на праве вмешательства международного сообщества во внутреннюю политику государства, а на его обязанности защищать права человека. Было выделено три аспекта новой концепции: «Во-первых, власти государства несут ответственность за осуществление функций защиты безопасности и жизни граждан. Во-вторых, национальные политические власти несут ответственность внутри страны перед гражданами, а через ООН – перед мировым сообществом. И в-третьих, представители государств несут ответственность за свои действия, то есть их можно привлечь к ответственности и за их действие, и за их бездействие»⁸.

В докладе Комиссии были также определены грубые и массовые нарушения прав человека, которые могут стать основаниями для военного вмешательства: геноцид, военные преступления, этнические чистки и преступления против человечности. При этом, только если все невоенные варианты предотвращения или разрешения кризиса исчерпаны, возможно применение военной интервенции как чрезвычайной меры⁹. Разрешение чрезвычайной ситуации рассматривается как задача суверенного государства, и только в случае неспособности или нежелания государства принимать необходимые меры, ответственность за спасение жизни людей переходит к международному сообществу, приобретающему право вмешаться в процесс решения внутренней проблемы.

В 2003 г. Кофи Аннаном была учреждена Группа высокого уровня, призванная разработать новые рекомендации о способах укрепления международной безопасности. Группа одобрила новое правило «ответственности по защите», определявшее принципы коллективной международной ответственности. Группа утвердила

⁷ Международная комиссия по вопросам вмешательства и государственного суверенитета // ООН. URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/525/72/IMG/N0252572.pdf?OpenElement> (дата обращения: 02.04.16 г.).

⁸ Там же.

⁹ Там же.

условия военной интервенции, предложенные Международной комиссией по вопросам вмешательства и государственного суверенитета. В сентябре 2005 г. на всемирном саммите глав государств и правительств все государства-члены ООН признали данный принцип¹⁰. В Итоговом документе всемирного саммита были утверждены три основных компонента концепции, окончательно сформулированные в докладе Генерального секретаря по реализации ответственности по защите 2009 г.: непреложная обязанность государства защищать своё население, приверженность международного сообщества оказанию помощи государствам в выполнении их соответствующих обязательств, обязанность государств-членов предпринимать коллективные действия своевременным и решительным образом в тех случаях, когда государство явно оказывается не в состоянии обеспечить защиту¹¹.

Концепция «ответственности по защите» активно реализуется на практике. Так, в 2011 г. Совет Безопасности подвергнул осуждению нарушения норм международного права, в том числе гуманитарного права, прав человека и права беженцев, и подтвердил ответственность Кот-д'Ивуара по защите граждан и обеспечению соблюдения их прав и свобод. Похожая ситуация также имела место в Ливии, где в 2011 г. происходили военные столкновения сторонников и противников правительства. Совет Безопасности признал ответственность ливийских властей за систематические нарушения прав человека, несоблюдение принципов международного права.

Резолюция Совета Безопасности ООН № 1970¹² требует «немедленно положить конец насилию» и призывает предпринять

¹⁰ См.: Ответственность по защите // ООН Канцелярия специального советника Генерального секретаря по предупреждению геноцида. URL: <http://www.un.org/ru/preventgenocide/adviser/responsibility.shtml> (дата обращения: 02.04.16 г.).

¹¹ См.: Выполнение обязанности защищать. Доклад Генерального секретаря ООН. URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/206/12/PDF/N0920612.pdf?OpenElement> (дата обращения: 02.04.16 г.).

¹² См.: Резолюция Совета Безопасности ООН 1970 (2011). // Документы ООН A/RES/1970 (2011). URL: <http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=S/RES/1970/2011> (дата обращения: 02.04.16 г.).

шаги к «выполнению законных требований ливийского народа». Резолюция Совета Безопасности ООН № 1973¹³ санкционирует «все необходимые меры по защите гражданских лиц и гражданского населения под угрозой нападения на Ливию», однако исключает ввод «каких-либо иностранных оккупационных сил». Изначально этот мандат истолковывался как создание запретной зоны для военных самолетов ливийского правительства, но помимо этого никаких объяснений не давалось¹⁴.

После принятия вышеуказанных резолюций последовали бомбардировки НАТО по гражданским объектам, повлекшие массовые жертвы среди гражданского населения, и убийство национального лидера М. Каддафи¹⁵.

Ливия не могла оказать серьезного противодействия могущественным странам или коалициям, которые решили применить против нее военную силу. Ливия была признана государством-изгоем (или парией), у которого фактически нет союзников. Кроме того, эта страна повинна в содействии экспорту терроризма, и ее нетрудно представить как угрозу для мира на планете, а также для соседей.¹⁶ Действия инициаторов кампании привели к смене государственного режима и бесчисленным потерям среди гражданского населения. Свержение Каддафи положило начало периоду нестабильности и вооружённой борьбы за власть на территории Ливии, приведя к фактическому распаду страны на ряд самостоятельных

¹³ См.: Резолюция Совета Безопасности ООН 1973 (2011) // Документы ООН A/RES/1973(2011). URL: <http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=S/RES/1973/2011> (дата обращения: 02.04.16 г.).

¹⁴ См.: Скидельски Р. Парадоксы гуманитарной войны. Ливийский случай и странности международного права // Россия в глобальной политике. URL: <http://www.globalaffairs.ru/number/Paradoksy-gumanitarnoi-voiny-15178> (дата обращения: 02.04.16 г.).

¹⁵ См.: Захарова Л.И. Содержание и перспективы совершенствования концепции «ответственности по защите» // ООН – универсальный центр координации поощрению защиты прав и свобод человека / под общ ред. А.Х. Абашидзе, Р.В. Нигматуллина. Уфа. РИЦ БашГУ. 2015. С. 69–78.

¹⁶ См.: Скидельски Р. Парадоксы гуманитарной войны. Ливийский случай и странности международного права // Россия в глобальной политике. URL: <http://www.globalaffairs.ru/number/Paradoksy-gumanitarnoi-voiny-15178> (дата обращения: 02.04.16 г.).

государственных образований, росту влияния исламистов и трайбализма.

На кого же теперь будет возложена ответственность восстанавливать на этапе постконфликтного миростроительства, провозглашенная третьим компонентом «ответственности по защите» в докладе Международной комиссии по вопросам вмешательства и государственного суверенитета 2001 года?¹⁷

Распространение так называемых либерально-демократических ценностей, сопряжённое с насильственной сменой режима, может рассматриваться как новая форма империализма Запада с единственной целью экспансии на Восток.

¹⁷ См.: Международная комиссия по вопросам вмешательства и государственного суверенитета // ООН. URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/525/72/IMG/N0252572.pdf?OpenElement> (дата обращения: 02.04.16 г.).

ПРАВОВОЙ СТАТУС КЕРЧЕНСКОГО МОСТА

Альбина Юрьевна Федосова

*Студентка Всероссийского государственного университета юстиции
(РПА Министерства юстиции России)
aandfe@mail.ru*

Не слишком отдаляясь от неоднозначной истории данного вопроса, я поставила цель разобраться в ситуации происходящей на данный момент. И будет ли является строящийся Керченский мост предметом международного-правового регулирования.

Планирование строительства Керченского моста прослеживается с времён Российской империи. В 1911 г. был разработан проект Керченского моста. В связи с началом Первой мировой войны воплотить его в жизнь не удалось. Следующая попытка в 1930-е гг. тоже окончилась провалом по причине начала Второй мировой войны.

В 1943 г. немецкими войсками был сооружён понтонный мост. А далее Гитлер потребовал возведения постоянного мостового перехода длиной 5 км. В связи с этим Сталин запретил бомбардировку данной местности. После освобождения Крыма в 1944 г. был построен 4,5 км мост шириной 22м. В 1945 г. мост был разрушен суровыми погодными условиями. В дальнейшей постройке моста Сталин отказал дважды. После распада Советского Союза постройка Керченского моста вновь стала обсуждаема. С 1991 г. было разработано около 20 проектов.

В 2003 г. разгорелся конфликт между Россией и Украиной. Предметом спора послужил правовой режим острова Тузла. Этот конфликт стал предпосылкой для заключения договора между Российской Федерацией и Украиной о сотрудничестве в использовании Азовского моря и Керченского пролива¹. К сожалению это не решило вопроса принадлежности острова Коса Тузла. В 2005 г. мнения вновь разошлись.

¹ См.: Договор между Российской Федерацией и Украиной о сотрудничестве в использовании Азовского моря и Керченского пролива (Подписан в г. Керчь 24.12.2003 г.) // Собрание законодательства РФ. 24 мая 2004 года. № 21. Ст. 1979.

В 2013 г. в Москве было заключено «Соглашение между Правительством Российской Федерации и Кабинетом Министров Украины о совместных действиях по организации строительства транспортного перехода через Керченский пролив»².

Присоединение Крыма к России состоялось 21 марта 2014 г. Министр иностранных дел России С.В. Лавров выступая на заседании Совета Федерации по ратификации Договора о вхождении Крыма и Севастополя в состав РФ заявил, что «Керченский пролив больше не может являться предметом переговоров с Украиной».³

Вхождение Крыма в состав России стало поводом к расторжению Украиной договора о совместном строительстве моста (2013 г.) через Керченский пролив. Это случилось 1 октября 2014 г. Целесообразность в данном действии полностью отсутствует. Правительство Украины в очередной раз совершило поспешное и необдуманное решение, ошибочно полагая, что без их участия проект не будет реализован, и что Россия будет нарушать международные нормы, но как можно нарушить то, чего прямо нигде не закреплено – в этом состоит корень вопроса. А что Россия не откажется от столь грандиозного проекта – было однозначно понятно.

Начальная договоренность о строительстве Керченского моста была достигнута еще в апреле 2010 г., в рамках харьковских соглашений о пребывании Черноморского флота РФ на территории Украины.⁴ Планировалось, что мост будет построен к 2014 г.

Приведу аргументы в пользу национального-правового режима керченского моста.

Во-первых, Керченский мост будет соединять территории Российской Федерации (Крым-Тамань). С присоединением Крыма в состав РФ – это очевидно. Что можно проследить, проводя аналогию с Босфорским мостом, соединяющим европейскую и азиатскую

² См.: Соглашение между Правительством Российской Федерации и Кабинетом Министров Украины о совместных действиях по организации строительства транспортного перехода через Керченский пролив от 17.12.2013 года // Бюллетень международных договоров. 2014. № 7. С. 81–85.

³ Информационное агентство России «ТАСС». URL: <http://tass.ru/politika/1064743> (дата обращения: 21 марта 2014 г.).

⁴ См.: Соглашение между Российской Федерацией и Украиной по вопросам пребывания Черноморского флота Российской Федерации на территории Украины от 21.04.2010 года. // Собрание законодательства РФ. 14 июня 2010 г. № 24. Ст. 2942.

части Стамбула (подразумевается, что 2 части одного государства). Дорога на мосту является исключительно в ведении Турции (никаких запретов и притязаний на строительство и принадлежность не было и нет, хотя строится уже 3-й по счету мост, а пролив считается международным).

Во-вторых, отсутствует единый подход сторон по заключённому договору Российской Федерации и Украины о сотрудничестве в использовании Азовского моря и Керченского пролива. Заключая этот договор речь шла в основном о морском пространстве ранее принадлежащем юрисдикции Украины, на данный момент ситуация в корне поменялась. Исходя из этого, упомянутый договор потерял особую ценность для РФ. Ведь согласно ст. 2 Конвенции ООН по морскому праву «Суверенитет прибрежного государства распространяется за пределы его сухопутной территории и внутренних вод», и «Указанный суверенитет распространяется на воздушное пространство над территориальным морем, равно как на его дно и недра»⁵.

Невозможно пройти мимо того факта что в 2015 г. депутаты Верховной рады внесли в парламент законопроект о расторжении договора. Логика в этом действии абсолютно отсутствует, ведь если это договор будет денонсирован, то Украина закрывает свободный доступ к порту в Мариуполе, а также выход в Черное море.

Присутствует явная проблема в отсутствии делимитации границ, чтобы избежать дальнейших противоречий необходимо принятие договора или конвенции близкой по структуре к конвенции Монтрё⁶. Где будут прописаны спорные моменты между сторонами.

А сейчас на Украине начинают проявляться «восстания из масс». На сайте президента Украины Петра Порошенко появилась петиция с призывом запретить строительство моста через Керченский пролив и ужесточить санкции в отношении России. Впрочем, петиции поддерживаются лишь единицами граждан, в буквальном

⁵ См.: Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву от 10.12.1982 года (с изм. от 23.07.1994 года) // Собрание законодательства РФ. 01.12.1997. № 48. Ст. 5493.

⁶ См.: Конвенция о режиме Черноморских проливов (Вместе с «Протоколом») от 20.07.1936 года) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. IX. М. 1938. С. 61–78.

смысле (от 10 до 126 человек). Для того, чтобы Порошенко рассмотрел петицию, ее должны поддержать минимум 25 тысяч человек⁷.

Ни о каких грубых нарушениях Россией международного права не может быть и речи. Ранее уже указывалось что прямо нигде не прописаны те пункты, по которым, якобы, нарушается международное право. Стоит всё-таки отталкиваться от конвенционного характера международного права, поэтому если основания, по которым Украина предъявляет претензии ничем не урегулированы между нашими государствами, то они не будут иметь место.

В-третьих, что касается значение трассы, мост является искусственным дорожным сооружения, предназначенные для движения транспортных средств. Транспортная система на территории моста, то есть автомобильная дорога и железнодорожные полосы согласно статьям 5-6 федерального закона будут находиться в федеральной собственности автомобильных дорог общего пользования федерального значения.⁸ Здесь вопросов регулирования и принадлежности не возникает так как сухопутная территория над проливом принадлежит России.

В-четвертых, затрагиваются интересы народа, конкретно вопрос о влияние со стороны Европы, что Россия должна вернуть Крым Украине. Вообще не возможно даже предположить такой ситуации с 1991 до 2014 г. жители Крыма изъявляли желание войти в состав РФ и практически абсолютным чистом голосов на референдуме подтвердили это, а теперь страны ЕС требуют вернуть, якобы, «незаконно присоединённую» территорию налагая всевозможные санкции. Недавно в официальном журнале ЕС появился продленный список санкций, где присутствуют должностные лица, а так же юридические лица связанные непосредственно с деятельностью на территории Крыма. Причина, по которой они оказались в этом злополучном списке, зачастую является – угроза территориальной целостности, суверенитета и независимости Украины. Этот список,

⁷ Официальное интернет-представительство Президента Украины. URL: <https://petition.president.gov.ua/petition/23067>

⁸ См.: Федеральный закон от 08.11.2007 года № 257-ФЗ (ред. от 15.02.2016 года) «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 15.04.2016 года) // Собрание законодательства РФ. 12.11.2007. № 46. Ст. 5553.

честно говоря, по большей части является бутафорией и особой значимости, фактически, не несёт. А что касается вопроса о возвращении Крыма Украине – здесь абсурдность является ключевым понятием, так как люди однозначно выразили своё желание быть в составе России.

В заключение хочу сказать, что Россия взялась за сооружение второго по величине масштабного проекта, после строительства в Сочи. Действующая до этого система переправы, откровенно говоря, вариант ушедшего века. Стоит отметить, что все это делается исключительно во благо граждан. Что касается препятствий со стороны Украины, это сплошные противоречия с подоплёкой в виде финансовой выгоды. Взять, например, невероятные размеры исков, поданных в европейские суды. Ведь в 2013 г., когда Крым входил в состав Украины, соглашение о совместном строительстве было все-таки достигнуто и причина денонсирования в одностороннем порядке совершенно не ясна если существуют какие-либо притязания в отношении Керченского пролива, то они могли правомерно закрепить свой интерес продолжением совместного строительства. Значит, таким образом, Украина все-таки признает, что Крым больше не относится к ней. А регулирования моста будет полностью находиться в ведении России, и они в этом интереса никакого не видят.

Конвенционный характер международного права и методы правового регулирования являются фундаментом развития взаимодействия России и Украины по широкому кругу общих вопросов. Возводимый транспортный переход не является исключением. Конфликт между нашими государствами не будет продолжаться вечно. Рано или поздно стороны придут к единому пониманию необходимости разрешения существующих разногласий. Реально функционирующий Керченский Мост будет являться наглядным подтверждением.

**СЕКЦИЯ
ИНТЕГРАЦИОННОЕ ПРАВО
В СИСТЕМЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА**

**ФОРМИРОВАНИЕ ПРАВА
ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА**

Аягоз Кайратовна Ануарова

*Магистрант кафедры международного права
Российского университета дружбы народов
ayagoz_anuarova@mail.ru*

В современном мире в условиях глобализации отношения между государствами переходят на более высокий уровень, который можно назвать международной интеграцией.

Международная интеграция характеризуется объединением государств на основе общих ценностей, интересов и потребностей. Интеграционные процессы среди различных сфер общественной жизни большее развитие получили в экономической сфере, которая связана с производством товаров, оказанием услуг, т.е. это можно назвать экономической интеграцией. Следует отметить, что большинство таких интеграционных сообществ функционируют в пределах определенного региона в форме региональной интеграции.

Среди региональных экономических объединений государств на постсоветском пространстве в рамках настоящей работы особое внимание уделяется Евразийскому экономическому союзу (далее ЕАЭС) как сравнительно новой организации.

Создание ЕАЭС – результат многолетних усилий по формированию интеграционного объединения между евразийскими госу-

дарствами, входящими ранее в состав Союза Советских Социалистических Республик (СССР)¹. Содружество Независимых Государств (далее СНГ) явилось первой организацией, объединившей большинство бывших республик СССР в 1991 году.

В рамках СНГ было заключено немало нужных соглашений в экономической области. Например, Соглашение о сотрудничестве в области внешнеэкономической деятельности от 15 мая 1992 г.; Соглашение об обмене экономической информацией в области внешнеэкономической деятельности от 24 сентября 1993 г. и др. Однако, как полагает, Е.Г. Моисеев, «положительный эффект от подписания данных документов оказался весьма скромным. Разрыв хозяйственных связей остановить так и не удалось. Глубокий и повсеместный спад производства привел к резкому снижению уровня жизни людей, увеличению размеров неплатежей и другим негативным последствиям»². Следует также отметить, что интеграционные соглашения, заключенные в разные годы под эгидой СНГ, были подписаны и ратифицированы далеко не всеми его государствами-членами.

Согласно ст. 2 Устава СНГ одной из целей Содружества является «всестороннее и сбалансированное экономическое и социальное развитие государств-членов в рамках общего экономического пространства, межгосударственная кооперация и интеграция»³. Мы видим, что в рамках СНГ существовали отдельные положения интеграционного характера. Однако, как верно отмечают С.Ю. Кашкин и А.О. Четвериков, СНГ не могло стать эффективной интеграционной организацией, так как, во-первых, оно не наделялось наднациональными полномочиями, и, во-вторых, государства

¹ См.: Кашкин С.Ю., Четвериков А.О. Право Евразийского экономического союза: учебник / отв. ред. С.Ю. Кашкин. М.: Проспект, 2016. С. 22.

² Международно-правовые основы создания и функционирования Евразийского экономического союза: монография / К.А. Бекашев, Д.К. Бекашев, С.Ю. Кашкин [и др]; отв. ред. Е. Г. Моисеев. М.: Проспект, 2015. С. 8.

³ Устав Содружества Независимых Государств от 22 января 1993 года. URL: <http://cis.minsk.by/page.php?id=180> (дата обращения: 24 марта 2016 г.).

члены СНГ в своей внутренней и внешней политике придерживались разных целей и приоритетов, которые со временем все больше отдалялись друг от друга⁴.

В этих условиях государства бывшего СССР, намеренные к более плотному экономическому сотрудничеству между собой, продолжили поиски новых форматов интеграции.

Так, в 1996 г. Беларусью, Казахстаном, Россией был подписан Договор об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях. В указанном документе стороны в числе основных целей интеграции провозгласили формирование Единого экономического пространства, предусматривающего функционирование общего рынка товаров, услуг, капиталов и рабочей силы, развитие единых транспортных, энергетических и информационных систем.

В развитие вышеперечисленных договоренностей в 1999 г. Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Россия и Таджикистан подписали Договор о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве, в соответствии с которым приняли решение о завершении формирования Таможенного союза и создании на его основе Единого экономического пространства⁵.

Существенный вклад в формирование и развитие права ЕАЭС внесло Евразийское экономическое сообщество (далее ЕврАзЭС) – интеграционная организация, послужившая прообразом ЕАЭС. Оно было учреждено в 2000 году в составе России, Беларуси, Казахстана, Кыргызстана и Таджикистана. Его учредительным актом явился Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества от 10 октября 2000 года. Учредительный договор ЕврАзЭС предусматривал постепенное формирование между его государствами-членами таможенного союза и единого экономического пространства. С этой целью государства-члены заключили ряд специальных соглашений, некоторые из которых были подписаны до учреждения ЕврАзЭС, среди которых следует отметить вышеперечисленный нами Договор о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве 1999 г., а также Соглашение о Таможенном

⁴ См.: Кашкин С. Ю., Четвериков А. О. Право Евразийского экономического союза: учебник / отв. ред. С.Ю. Кашкин. М.: Проспект, 2016. С. 23.

⁵ См.: Бекашев К.А., Моисеев Е.Г. Право Евразийского экономического союза: учебное пособие / отв. ред. Е.Г. Моисеев. М.: Проспект, 2015. С. 21.

союзе от 20 января 1995 г., Соглашение об основах гармонизации технических регламентов от 24 марта 2005 г., Соглашение о проведении согласованной политики в области технического регулирования, санитарных и фитосанитарных мер от 25 января 2006 г. и др.⁶

Однако в рамках ЕврАзЭС не удалось в целом сформировать Таможенный союз и Единое экономическое пространство, так как не все государства-участники были готовы в полной мере осуществить интеграцию своих экономик.

«В таких обстоятельствах три государства-члена ЕврАзЭС – Россия, Беларусь, Казахстан решили двигаться вперед, в октябре 2007 года приняв решение завершить создание Таможенного союза в составе трех перечисленных государств-членов с возможностью присоединения к нему в дальнейшем остальных государств-членов ЕврАзЭС»⁷.

Строительство Таможенного союза в основном завершилось 1 июля 2011 года. С этой даты на границах между Россией, Беларусью и Казахстаном были отменены таможенный и иные виды контроля за перемещением товаров внутри теперь единой таможенной территории. В конце 2009 года, еще до завершения процесса строительства Таможенного союза, главы России, Беларуси и Казахстана решили обеспечить полную интеграцию их экономик, не ограничиваясь только товарными рынками⁸.

Стоит также отметить, что в 2009 году Россия, Беларусь, Казахстан утвердили План действий по формированию Единого экономического пространства. Оно было призвано обеспечить свободу перемещения между территориями государств-членов не только товаров, но услуг, рабочей силы, капитала.

Если говорить о договорно-правовой базе Единого экономического пространства, то его составили 17 трехсторонних соглашений, которые были подписаны Беларусью, Казахстаном и Россией в 2010 г. Указанные соглашения вступили в силу 1 января 2012 года.

⁶ Там же. С. 22.

⁷ Кашкин С.Ю., Четвериков А.О. Право Евразийского экономического союза: учебник / отв. ред. С.Ю. Кашкин. М.: Проспект, 2016. С. 24.

⁸ Там же. С. 25.

Так, 18 ноября 2011 года главами Беларуси, Казахстана и России была принята Декларация о Евразийской экономической интеграции (далее Декларация), в которой в качестве цели провозглашалось кодифицировать договорно-правовую базу Таможенного союза и Единого экономического пространства и на этой основе учредить к 1 января 2015 года новую интеграционную организацию – Евразийский экономический союз.

Важно подчеркнуть, что одним из важнейших направлений дальнейшего интеграционного строительства, изложенных в Декларации, стало совершенствование и развитие наднациональных институтов. «В этом контексте было решено преобразовать Комиссию Таможенного союза в наднациональный орган более широкой, общеэкономической компетенции – Евразийскую экономическую комиссию. Договор о Евразийской экономической комиссии был подписан также 18 ноября 2011 г. и вступил в силу 1 января 2012 г. Также государства-члены ЕврАзЭС согласились с необходимостью учредить постоянно действующий наднациональный орган судебной власти – Суд Евразийского экономического сообщества. Как и Евразийская экономическая комиссия, Суд ЕврАзЭС приступил к работе в 2012 году на основании документов, принятых еще в 2010 году»⁹.

В период с 2011 по 2014 гг. Договор о Евразийском экономическом союзе (далее Договор о ЕАЭС) находился на стадии подготовки. Он был подписан президентами России, Беларуси и Казахстана 29 мая 2014 г. в г. Астане.

«В процессе подготовки учредительного договора рассматривались две концепции создания ЕАЭС:

– организация экономической интеграции, обеспечивающая функционирование таможенного союза и единого экономического пространства государств-членов;

– интеграционная организация общей компетенции, призванная развивать интеграцию государств – членов как в экономической, так и в других сферах общественной жизни»¹⁰.

⁹ Кашкин С.Ю., Четвериков А.О. Право Евразийского экономического союза: учебник / отв. ред. С.Ю. Кашкин. М.: Проспект, 2016. С. 26.

¹⁰ Там же. С. 27.

В Договоре о ЕАЭС от 29 мая 2014 г. верх взяла первая концепция, которая отражена и в названии интеграционной организации – Евразийский экономический союз. Вместе с тем, учредительный договор не исключает расширения в дальнейшем предметной компетенции ЕАЭС, включения в нее других вопросов, выходящих за рамки сугубо экономической интеграции, например, это может быть борьба с преступностью и т.д.

По мнению К.А. Бекашева и Е.Г. Моисеева, «в праве ЕАЭС четко выделяются три его составляющие:

- 1) Договор о ЕАЭС от 29 мая 2014 г.;
- 2) международные договоры государств – членов Таможенного союза;
- 3) международные договоры государств – членов Единого экономического пространства»¹¹.

Если говорить о двух последних составляющих права ЕАЭС, то они были упомянуты выше. Что касается Договора о ЕАЭС, то он вступил в силу 1 января 2015 г. и с этого момента приступил к полноценному функционированию. С учреждением ЕАЭС прекратило свое существование ЕврАзЭС, которое считается историческим предшественником ЕАЭС.

Следует подчеркнуть, что Договор о ЕАЭС фиксирует переход к следующей стадии интеграции после Таможенного союза и Единого экономического пространства.

В соответствии с пунктом 2 статьи 1 Договора о ЕАЭС «ЕАЭС определяется как международная организация региональной экономической интеграции, которая обладает международной правосубъектностью»¹².

Далее хотелось бы уточнить, обладает ли ЕАЭС признаками международной организации, как это провозглашено в его учредительном документе. Прежде всего, следует определить понятие термина «международная организация». Международная организация определяется как «объединение государств, созданное на основе международного межправительственного договора для выполнения

¹¹ Бекашев К.А., Моисеев Е.Г. Право Евразийского экономического союза: учебное пособие / отв. ред. Е.Г. Моисеев М.: Проспект, 2015. С. 25.

¹² Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года. URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/0003610/itia_05062014 (дата обращения: 20 марта 2016 года)

определенных целей, имеющее систему постоянно действующих органов, обладающее международной правосубъектностью и учрежденное в соответствии с международным правом»¹³.

Исходя из этого определения международной организации, следует, что международная организация должна быть создана, прежде всего, на основе международного межправительственного договора. Как отмечает О.М. Мещерякова, «правовой основой возникновения и деятельности международной организации является ее учредительный договор. Его особенность состоит в том, что он не только устанавливает права и обязанности государств-членов как любой международный договор, но и создает международную организацию»¹⁴. ЕАЭС учрежден на основе Договора о ЕАЭС, который был подписан главами трех государств, что говорит о характере этого договора как международного межправительственного.

Безусловно, международная организация должна создаваться для реализации установленных в ее учредительном документе целей. Так, согласно Договору о ЕАЭС к основным целям Союза относятся:

- «создание условий для стабильного развития экономик государств-членов в интересах повышения жизненного уровня их населения;
- стремление к формированию единого рынка товаров, услуг, капитала и трудовых ресурсов в рамках Союза;
- всесторонняя модернизация, кооперация и повышение конкурентоспособности национальных экономик в условиях глобальной экономики»¹⁵.

Также, на наш взгляд, нужно осветить основные принципы, на основе которых ЕАЭС осуществляет свою деятельность:

¹³ Право международных организаций: учебник для бакалавриата и магистратуры / под. ред. А.Х. Абашидзе. М.: Изд-во Юрайт. Серия: бакалавр и магистр. Академический курс. С. 18.

¹⁴ Мещерякова О.М. Юридическая природа Европейского Союза и проблема суверенитета государств-членов: монография. М.: Прометей, 2009. С. 140.

¹⁵ Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года. URL: https://docs.eaunion.org/docs/ru-ru/0003610/itia_05062014 (дата обращения: 20 марта 2016 г.).

- «уважение общепризнанных принципов международного права, включая принципы суверенного равенства государств-членов и их территориальной целостности;
- уважение особенностей политического устройства государств-членов;
- обеспечение взаимовыгодного сотрудничества, равноправия и учета национальных интересов Сторон;
- соблюдение принципов рыночной экономики и добросовестной конкуренции;
- функционирование таможенного союза без изъятий и ограничений после окончания переходных периодов»¹⁶.

Важнейшей составляющей международной организации является наличие в ней постоянно действующих органов. Так, органами ЕАЭС являются:

- Высший Евразийский экономический совет;
- Евразийский межправительственный совет;
- Евразийская экономическая комиссия;
- Суд Евразийского экономического союза.

Исходя из вышеперечисленного, нужно сделать вывод о том, что ЕАЭС соответствует признакам международной организации. Говоря о перспективах дальнейшего развития права ЕАЭС, нужно отметить, что данная организация охватывает два крупных географических региона – Европу и Азию. ЕАЭС демонстрирует тенденцию к быстрому расширению. Так, к трем основателям этой организации – России, Беларуси и Казахстану присоединились Армения и Кыргызстан. Переговоры о создании зоны свободной торговли с ЕАЭС ведут такие географически отдаленные страны, как Египет, Израиль, Индия, Вьетнам. Это позволяет оценивать ЕАЭС как пример межрегиональной интеграции, в рамках которой могут использоваться различные по своей интенсивности формы интеграции.

Таким образом, мы можем сказать, что ЕАЭС является международной организацией региональной экономической интеграции, предпосылки создания и формирования которой связаны с

¹⁶ Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года. URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/0003610/itia_05062014 (дата обращения: 20 марта 2016 г.).

учреждением СНГ, ЕврАзЭС, Таможенного союза. Основные тенденции ее развития могут привести к расширению сферы ее правового регулирования, присоединению новых государств, а также укреплению межгосударственных экономических связей. Все это дает возможность сделать вывод с надеждой о том, что ЕАЭС в дальнейшем станет более усовершенствованной международной организацией региональной экономической интеграции.

ПРАВО ЕВРАЗИЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ В ГЛОБАЛЬНОЙ НОРМАТИВНОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ СИСТЕМЕ¹

Людмила Петровна Ануфриева

*Доктор юридических наук, профессор, Почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации,
профессор кафедры международного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
123995, Россия, Москва, Садовая-Кудринская ул., 9*

Расширение и укрепление интеграционных форм сотрудничества государств в современном мире становится все более очевидным фактом даже для неспециалистов. Вследствие этого обостряются и потребности науки в теоретической разработке в рамках международного права проблем экономической интеграции. В условиях интенсификации международных обменов и соответственно возрастания влияния глобализации на внутригосударственные и международные процессы, затрагивающие различные стороны жизни человеческого общества, указанный вызов науке вряд ли может быть поставлен под сомнение с точки зрения объективности его возникновения и актуальности. Это обусловлено прежде всего тем, что на настоящем этапе многие цели, стоящие перед государствами, уже не способны быть достигнуты с помощью простого сложения их усилий – речь должна идти об их умножении. Именно результаты подобного рода, о которых в свое время говорил идеолог и практик западно-европейской экономической интеграции министр иностранных дел Франции, а затем функционер европейских сообществ Р. Шуман в связи с ЕОУС и ЕЭС, или «общим рынком», обеспечиваются экономическим взаимодействием в форме интеграционного сотрудничества различных стран. Вместе с тем и по сей день не устранен ряд существенных вопросов: куда должны быть включены нормы, регулирующие межгосударственные отношения интеграционного типа, распространяется ли на интеграционные объединения международное право, не возникает ли

¹ Публикация подготовлена в рамках поддержанного РГНФ научного проекта № 15-03-00836 при информационной поддержке компании КонсультантПлюс.

по мере укрепления связей внутри такого образования некоей третьей – не могущей быть отнесенной ни к международному, ни к внутригосударственному праву – системы права, т.е. «права интеграции», каково его место в глобальной юридической системе, и, наконец, обосновано ли предложение так называемого «интеграционного права» в качестве научного понятия².

Вообще идея взаимозависимости государств в мире, обусловленности их сотрудничества взаимными интересами, особенно популярная в современную эпоху и объясняемая преимущественно «глобализацией», оказывается не нова. Мировая история располагает свидетельствами того, что еще в Древнем мире формулировались подобного рода установки на необходимость теснейшего взаимодействия государств. Так, в отечественной правовой литературе цитируются суждения римского государственного деятеля и философа Марка Туллия Цицерона, который недвусмысленно исходил из формулы: «Мировой организм есть неразрывное целое»³. Сегодня в экономической сфере международного общения это, как никогда ранее, ощущается в виде императива. Приводится также анализ высказываний дореволюционного российского международного юриста В.А. Уляницкого⁴ о взаимной зависимости государств в успешном преследовании их многообразных, постоянно усложняющихся духовных и материальных, общекультурных и экономических интересов⁵, звучащих весьма современно.

Требуемый формулировкой темы настоящей статьи контекст обуславливает определение места права евразийской интеграции в глобальной нормативной системе. При этом стоит сразу подчеркнуть, что мы не разделяем положений, встречающихся у отдельных

² Ответы на некоторые из приведенных вопросов и критику термина «интеграционное право», равно как и связанных с этим иных выдвигаемых в последнее время в отечественной юридической литературе понятий см.: Ануфриева Л.П. Международные судебные органы в евразийской интеграции (проблемы теории международного права) // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 10. С. 193–201.

³ См.: Шумилов В.М. Международное финансовое право: учебник. Изд. 2-е, испр., перераб. и доп. М.: Междунар. отношения, 2011. С. 11.

⁴ См.: Уляницкий В.А. Международное право (вместо литографированного издания лекций). Томск, 1911 // Золотой фонд российской науки международного права. Т. 3. М.: Междунар. отношения, 2010. С. 55.

⁵ Там же.

авторов относительно «глобального права»⁶ в каких бы то ни было форматах его использования: будь то предложения так называемых «агрегированных» подсистем – «интеграционного», «транснационального коммерческого», «глобального административного» права и т.д., – или «вариации» на тему «глобального права» с выдвижением более общих конструкций: «всемирного права», «мирового права». Последнее не может восприниматься иначе, как противопоставление международному праву. К тому же важно уточнить, что понятия «глобальная нормативная юридическая система» («глобальная правовая система») и «глобальное право» не тождественны друг другу. Помимо этого, поиски ответа на вопрос о месте евразийской интеграции составляют лишь часть процесса, точнее его итог, поскольку в конечном счете в его рамках подразумевается локализация общего явления «права интеграции» (и еще более конкретно – «права международной экономической интеграции»).

Следовательно, с позиций исследуемого предмета существенным выступает определение ряда опорных конструкций, из которых складывается поставленная проблема: прежде всего, самого явления «право интеграции», а также конкретизирующих и/или сопутствующих ему элементов, во-вторых, признаков «глобальной нормативной» системы. В-третьих, необходима идентификация явления, именуемого «глобальной нормативной юридической системой». Наконец, трактуя вопросы евразийской интеграции и ее правовой регламентации, так или иначе нужно вести речь о региональной экономической интеграции, значит, в свете этого важно сопоставить конкретные примеры рассматриваемого явления: «право евразийской интеграции» и «право европейской», «южноамериканской», «андской», «североамериканской» и т.п. интеграции *inter se*⁷.

⁶ См.: Коршунов А.Н. Идея глобального права: философско-методологические аспекты. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата философских наук. Ростов-на-Дону: Южный федеральный университет, 2010; Фархутдинов И.З. Международное или Глобальное право? // Юрист-международник. 2004. № 4. С. 12–31; Шумилов В.М. Шумилов В.М. Международное право и Глобальная правовая система // Московский журнал международного права. 2002. № 4.

⁷ В правовой науке осуществляется дифференциация более узких категорий, относящихся по большей мере к фактическим региональным образованиям интеграционного типа: «коммунитарного права» и права отдельных автономных объединений – «права ЕС», Меркосур, «права Андского сообщества наций», «права ЕЭАС»,

Право евразийской интеграции производно от его материальной основы – самой интеграции, – которая представляет собой широкое понятие, относящееся к весьма неоднозначному феномену⁸. С учетом сказанного, хотя это и будет выглядеть не очень точно с исторической, географической или политологической и правовой точек зрения, масштабом евразийской интеграции в нынешних условиях служат все же рамки Евразийского экономического союза. При этом важно еще раз подчеркнуть: понятно, что приведение евразийской интеграции и «права евразийской интеграции» к вышеуказанному «общему знаменателю» на основе подхода к явлениям со строго географическими, историческими, организационно-правовыми и иными мерками, конечно же, невозможно по объективным показателям. Прежде всего нельзя сбрасывать со счетов те политические, экономические и правовые процессы, которые происходили и ныне происходят в рамках Содружества Независимых Государств, а ранее в ЕврАзЭС. Правда, надо сразу отметить, что полноценного движения по пути интеграционного сотрудничества применительно к СНГ странам-участницам достичь так и не удалось. Да и пример ЕврАзЭС, по мнению некоторых специалистов, не может в полной мере дать материала для утверждений об «интеграционной» сущности и направленности процессов его зарождения. В частности, А.Я. Капустин считает, что ЕврАзЭС по своим институционно-правовым характеристикам не выделялось среди других ММПО, что оно не ставило своей задачей формирование какого-либо интеграционного сообщества, а преследовало более скромную цель – «продвижение процесса формирования Таможенного союза и Единого экономического пространства». Это обстоятельство, – указывает автор, – и предопределило в известной мере

СНГ и др. Подробнее об этом и о праве ЕАЭС см.: Капустин А.Я. Право Евразийского экономического союза: международно-правовой дискурс // Журнал российского права. 2015, № 11. С. 59–69.

⁸ О различных подходах к пониманию рассматриваемого явления и истоков идеологии «евразийской интеграции», а также «евразийства» как такового, трактуемого в трудах российских историков, философов и поэтов «Серебряного века» (Л.Н. Гумилева, Н.А. Бердяева и др.), см.: Толстых В.Л. Размышления о евразийской интеграции // *Sumus ubi sumus*. Международное право XXI века: мир и безопасность, сотрудничество, права человека. Liber amicorum в честь профессора Л.П. Ануфриевой. М.: Проспект, 2016. С. 277–279.

его временный, промежуточный характер, что подтвердилось в решении, принятом на заседании Межгосударственного совета в г. Минске 10 октября 2014 г., когда главы государств-членов (России, Белоруссии, Казахстана, Киргизии и Таджикистана) приняли решение о прекращении деятельности Евразийского экономического сообщества в связи с началом функционирования с 1 января 2015 г. ЕАЭС⁹. В связи с этим отметим произведенный автором отрыв указанных организационно-правовых форм интеграции – ТС и ЕЭП – от самой интеграции, что является неприемлемым. В то же время промежуточный характер ЕврАзЭС объясняет некоторым образом причины, почему сегодня в принципе реально говорить о евразийской интеграции именно в контексте ЕАЭС. С другой стороны, вряд ли можно не принимать во внимание и политико-экономические объединительные процессы, в которых участвуют государства постсоветского пространства, однако за рамками межгосударственных образований стран – бывших республик Советского Союза (ШОС, АТЭС, АСЕАН). Вдобавок к этому целесообразность подобного подхода покоится также и на определенных обстоятельствах субъективного порядка – ограниченности объемов настоящей статьи для целей освещения предмета.

Но даже и подобный суженный подход к рассмотрению проблемы места правового регулирования евразийской интеграции в глобальной нормативной системе не позволяет обойтись без последовательного углубления в ряд ключевых категорий, часть из которых, как, например, сама «евразийская интеграция», «право ЕврАзЭС/ЕАЭС» и др., подверглись изучению в современной юридической литературе. В то же время не со всем, что встречается в утверждениях в международно-правовых трудах сегодня, можно согласиться, особенно когда речь идет о трактовке характера, причинах возникновения и импульсов, «подпитывающих» евразийскую интеграцию, и оценках существующей реальности. Так, В.Л. Толстых пишет: «Евразийская интеграция является не только волюнтаристским проектом, но и объективной необходимостью, обусловленной незавершенностью советского проекта и действием

⁹ См.: Капустин А.Я. Договор о Евразийском экономическом союзе – новая страница правового развития евразийской интеграции // Журнал российского права. 2014. № 12. С. 98–101.

острых и во многом схожих вызовов, с которыми столкнулись постсоветские государства. Для многих людей... евразийская интеграция является светлой надеждой. Если официальный проект и имеет какие-либо шансы на успех, он должен соответствовать этой надежде и выражать глобальные исторические тенденции. Размышления о евразийской интеграции, однако, приводят к неутешительным выводам: в лучшем случае интеграция выглядит чисто экономическим мероприятием, способным стимулировать международную торговлю и ничего больше, в худшем – она является большим симулякром»¹⁰.

Приведенные констатации вызывают ряд замечаний ввиду не только некоторой неясности предмета, к которому они относятся, но и явной внутренней противоречивости. Во-первых, сразу же подчеркнем, что стремление к интеграции отражает объективную глобальную тенденцию, распространяющуюся по сфере ее охвата на все континенты. Во-вторых, автор не уточняет, о каком этапе и какой форме евразийской интеграции идет речь. В-третьих, «объективность потребностей» в интеграции, подмеченная самим автором, никак не согласуется с квалификацией «официального проекта» в качестве «волюнтаристского».

И впрямь, если иметь в виду создание первоначально зоны свободной торговли, затем Таможенного союза, Единого экономического пространства в рамках ЕврАзЭС, а в современный период «общего рынка» и в перспективе оформления валютного, платежного и расчетного союзов в рамках Евразийского экономического союза, то в условиях не стихающих волн мировых экономического и финансового кризисов назвать это чьей-то «прихотью», волюнтаристским решением язык не поворачивается¹¹. Если в чем и нужно

¹⁰ Толстых В.Л. Размышления о евразийской интеграции. Указ. соч. С. 273–274.

¹¹ Достаточно привести некоторые данные юридического и фактологического характера: подписание 9 декабря 2010 г. 3 государствами -членами ТС документов по созданию Единого экономического пространства (ЕЭП), среди которых был План действий на 2010–2011 годы; заключение 18 ноября 2011 г. тремя государствами – членами ТС Договора о Евразийской экономической комиссии (ЕЭК), сменившей Комиссию ТС, и Декларации о евразийской экономической интеграции. Этот акт провозгласил переход с 1 января 2012 г. к новому этапу интеграции – ЕЭП, основанному на нормах и принципах Всемирной торговой организации

упрекнуть «архитекторов» евразийской интеграции, то, как кажется, в излишней поспешности при планировании реализации последнего этапа – создания общего рынка и экономического союза. Нелишне напомнить, что на достижение целей создания «общего рынка» в случае с европейской интеграцией ушли десятилетия, так как еще в Римском договоре можно найти свидетельства подобных намерений, а экономический союз реально и формально-юридически был провозглашен лишь в Маастрихтском договоре 1992 г., т.е. спустя 45 лет после заключения договора о ЕЭС. В ситуации же с евразийской интеграцией строительство единого экономического пространства, общего рынка и экономического союза (а он предполагает также функционирование валютного, платежного, расчетного союзов, равно как и кредитной системы), заняло менее пяти лет. Таким образом, сопоставление европейской и евразийской интеграций очевидно демонстрирует кардинально различающиеся темпы в поступательном движении интеграции применительно к тождественным используемым организационно-правовым формам. В данной связи нельзя, пожалуй, не сказать справедливости ради, что большинство «индикаторов» евразийской интеграции пока существует только на бумаге. Кроме того, налицо несомненное расхождение с теми образцами интеграции и интеграционного объединения, которые в течение длительного времени находились перед глазами международного сообщества и воплощались в западноевропейской интеграции. В этом плане бесспорно справедливы утверждения о том, что «государствам бывшего СССР предстояло пройти свой непростой путь к восприятию идеи интеграции, не похожий на западноевропейский»¹².

Требование объективности заставляет также признать, что приведенные тезисы о волюнтаризме с определенной долей резонности могли бы быть в какой-то степени адресованы образованию СНГ в драматичных условиях свершившегося исторического факта прекращения существования (распада) СССР, и то лишь на перво-

(ВТО) и открытому на любом этапе своего формирования для присоединения других государств. Конечной точкой данного этапа являлось заключение договора о создании к 2015 г. Евразийского экономического союза.

¹² См.: Капустин А.Я. Там же.

начальной фазе конструирования и реализации объединения бывших союзных республик в «содружество». Правда, в этом случае об интеграции в формально-юридическом смысле никто и не задумывался, хотя реальные шаги вновь образованных государств свидетельствуют как раз об обратном. Это вполне уместно было бы назвать, с одной стороны, «интуитивным» строительством интеграционного взаимодействия, а, с другой, – претворением в жизнь объективных насущных задач и интересов. Поясним: тотчас же после исчезновения Советского Союза с политической карты мира самыми первыми многосторонними международными договорами между странами СНГ были Заявление правительств Республик Беларусь, Российской Федерации и Украины «О координации экономической политики» от 8 декабря 1991 года, а также соглашения в важнейших областях хозяйствования и международных связей, в частности, Соглашение о гражданской авиации и об использовании воздушного пространства (заключено в г. Минске 12.12.1991–25.12.1991), затем последовали документы, оформляющие двустороннее сотрудничество в сферах железнодорожного, автомобильного и т.д. сообщения, связи и коммуникаций (например, «Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о принципах сотрудничества и условиях взаимоотношений в области транспорта» от 23 марта 1992 г.), за которыми последовали соответствующие действия. В свете этого представляется неоправданным считать указанное движение государств друг к другу для совместного решения ключевых проблем, стоявших перед ними, «симулякром», «волонтаристским проектом» хотя бы потому, что его обусловленность самой действительностью является очевидной: налаживание совместного сотрудничества на постсоветском пространстве (за пределами стран Балтии), при всех имевшихся центробежных силах на первоначальных этапах его становления, думается, продиктованы лишь одной причиной – наличием общей истории и государственности у соответствующих участников рассматриваемого процесса.

Отрицание упоминавшимися и иными юристами-международниками интеграционных характеристик объединений государств в евразийском пространстве варьируется по уровню обобщений, теоретической направленности и существу суждений, соседствуя к тому же с различными квалификациями смежных явлений,

на чем представляется целесообразным остановиться особо. Одним из активно обсуждаемых дискурсов выступает вопрос о правовом статусе интеграционного объединения («международная организация» или не международная организация, «классическая» международная межправительственная организация (ММПО) или «особое формирование», «правосубъектная» с точки зрения международного права или «неправосубъектная» и т.д.). Среди позиций в отечественной литературе присутствует мнение о том, что предшественники ЕАЭС – ЕврАзЭС и прежде всего ТС и ЕЭП – не обладали международной правосубъектностью: «В международно-правовом смысле подобное межгосударственное экономическое объединение может рассматриваться как специфический международно-правовой режим, основанный на международном договоре (или группе международных договоров), цели которых достигаются путем соблюдения международных обязательств, принятых их государствами-участниками. Специфика подобного международно-правового режима состоит в том, что его участники соглашаются использовать специфические методы имплементации своих международных обязательств, целью которых является сближение национального законодательства государств-участников путем унификации и гармонизации в сферах, регулируемых указанными международными соглашениями»¹³.

Правовая природа договора, учреждающего нынешний ЕАЭС, и самого Союза трактуется иначе. В них усматривается двойственный характер: различаются правоотношения «внутри организации», которые квалифицируются в качестве «первичных правоотношений» – это отношения между государствами-членами по поводу участия в работе и деятельности органов ЕАЭС, а также их отношения с указанными органами и отношения между органами, и «вторичные правоотношения», которые касаются «реализации прав и обязанностей, вытекающих из второй и третьей частей Договора и иных международных договоров в рамках Союза, и решений органов ЕАЭС, регулирующих отношения по поводу функционирования экономических механизмов регулирования экономики». Автор именует «вторичные правоотношения» имеющими смешанный

¹³ См.: Капустин А.Я. Там же.

характер (международно-правовой и национально-правовой), поскольку их реализация предполагается в рамках национальных правовых систем государств – членов ЕАЭС.

Существо изложенного взгляда, к сожалению, не дает оснований для его поддержки. Прежде всего, нельзя согласиться с тем, что международная правосубъектность ЕАЭС как бы распадается на куски, «дробится» («международная организация» и «экономический союз»), в зависимости от структуры его учредительного акта – Договора о ЕАЭС со всеми его частями и приложениями, и от того, какие нормы заключены в нем. В любой международной организации в силу института членства его участников государства вступают в разнообразные отношения, в том числе и отношения обеспечения ее целостности и единства при выступлении вовне как институции (т.е. в сфере установления компетенции, формирования и работы органов и т.п.), и, собственно, функционирования объединения как такового (реализации целей, функций и задач). Последнее обусловлено характером рассматриваемой институции. Если это «международная организация региональной экономической интеграции», как указано в п. 2 ст. 1 Договора о ЕАЭС, то нормы, регулирующие отношения участников не просто по широкой координации экономической деятельности государств, но их совместные согласованные действия в указанной области, и возникающие, следовательно, на их основе *правоотношения*, выступают неотъемлемой составляющей деятельности данной международной организации, являющейся экономическим союзом. Будь это «международный региональный союз электросвязи», его учредительный договор аналогичным образом предусматривал бы и наличие определенных органов, и нормирование их работы, и деятельность организации в целом благодаря совместным усилиям государств-членов, только сфера его деятельности была бы значительно уже, а цели, компетенция и функции организации были бы, естественно, другими: международная институция, преследующая цель координации связей государств-членов, и таковая, рассчитанная на интеграционное сотрудничество, закономерно разнятся между собой, но правосубъектность организации, ее международно-правовая личность ни в том, ни в другом случаях не может отрицаться.

И уж, разумеется, никак нельзя присоединиться к авторскому мнению о «смешанном характере» так называемых «вторичных

правоотношений», поскольку-де их реализация предполагается в рамках национальных правовых систем государств – членов ЕАЭС. Это обстоятельство вряд ли нуждается в пространном пояснении – зададим лишь один вопрос: а разве в иных случаях, когда речь не идет об интеграционных образованиях, национально-правовая сфера государств-членов остается не затронутой таким сотрудничеством и нормами, регулирующими его, из которых возникают соответствующие международные обязательства государств? Ответ на него однозначен, – нет! Вывод напрашивается сам собой: тезис ошибочен.

Если освещение вопроса о месте правового регулирования евразийской интеграции в глобальной нормативной системе закономерно требует основательного погружения в понятия «интеграция» и, в частности, «евразийская интеграция»¹⁴, равно как и в категорию «глобальная нормативная система», то анализ последней первостепенным образом исходит из учета ее встроенности в общемировую международную систему, которая в свою очередь включает в себя политическую, экономическую, финансовую, социальную и т.д. системы, охватывающие все государства, международные межправительственные и неправительственные организации, интеграционные объединения, неправосубъектные образования, юридические лица, индивидуумов и т.д. В глобальную нормативную систему входят разнообразные правила поведения, направленные на упорядочение различных взаимосвязей между составляющими системы (нормы нравственности, морали, этики, религиозные, корпоративные и проч.) и, наконец, юридические предписания. Таким образом, лишь определенная часть глобальной нормативной системы состоит из правовых регуляторов, в объеме которых международно-правовые нормы присутствуют только в некоторой степени. В числе последних значатся и правила поведения субъектов

¹⁴ См.: в этой связи: Ануфриева Л.П. Международные судебные органы в евразийской интеграции (проблемы теории международного права) // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 10. С. 193–201. См. также: Ануфриева Л.П. Место судебных учреждений в процессах развития международной экономической интеграции // Актуальные проблемы современного международного права: материалы XIII Международного конгресса Блищенковские чтения: в 2 ч. / отв. ред. А.Х. Абашидзе. Москва, 11 апреля 2015. Ч. 1. М.: РУДН, 2015. С. 552–562.

международного права, регулирующие отношения между участниками интеграционных образований – государствами – и интеграционными образованиями или третьими сторонами между собой. С учетом этого нормы «права евразийской интеграции» в качестве ее регуляторов, присутствуя в глобальной системе вообще, а также и в глобальной нормативной юридической системе, занимают место, обусловленное рядом ключевых обстоятельств: это, во-первых, то, что она имеет региональный характер; во-вторых, факт, что евразийская интеграция развивается в рамках институционально оформленного образования (ЕАЭС), который юридически провозгласил целью интеграционное объединение; в-третьих, это статус ЕАЭС как субъекта международного права, т.е. международной правосубъектной организации, не имеющей так называемой «наднациональной» или «надгосударственной» природы; в-четвертых, «право евразийской интеграции», будучи опосредствуемым международными договорами и/или актами органов международной организации, закономерно являет собой часть международного права. Высказанные положения опираются на позитивное право, и именно статью 1 Договора о Евразийском экономическом союзе, где непосредственно устанавливается, что «Союз является международной организацией региональной экономической интеграции, обладающей международной правосубъектностью».

В заключение для понимания места права евразийской интеграции в нормативной системе целесообразно остановиться на генезисе евразийской интеграции. Ряд исследователей (В.Ю. Лукьянова и И.В. Плюгина) настаивают на «внешних» факторах, которые, по их мнению, обуславливают интеграцию вообще и таковую в евразийском пространстве. Однако в противовес этому у авторов все же получается, в частности, что ключевое место при этом надо отвести институциональным механизмам, которые с точки зрения «устройства» интеграции, выступают «внутренними» факторами. Наибольшую «скорость» интеграционных процессов они усматривают в интеграции в рамках ЕАЭС, хотя в их расчетах фигурирует

также и Союзное государство между Россией и Республикой Беларусь¹⁵.

Еще один момент в конструкциях упомянутых авторов характеризуется, как представляется, логическими и юридическими несостыковками. Так, ссылки на «принцип взвешенного голосования» в ЕврАзЭС и Комиссии Таможенного союза, зафиксированный в Договоре о Комиссии от 6 октября 2007 г., демонстрируют как раз обратное – «внутренние» факторы определяют ход современной евразийской интеграции. Приведенный же тезис о «приоритете действия внешних факторов», очевидно, базируется на истоках западноевропейской интеграции, так как идеи единой Европы, «план Монне» и реализация интеграционных устремлений возникли не в последнюю очередь вследствие нестабильности международной обстановки и попыток Франции решить острые внешнеполитические проблемы, обусловленные «германским вопросом», созданием ядерного оружия и т.д., путем нахождения «новой формулы» французской политики.

Подводя некоторые итоги, следует подчеркнуть, что право евразийской интеграции, будучи неразрывно связанным с политическими, экономическими и юридическими формами осуществления сотрудничества государств-участников отражает в себе как договорные, так и институционные средства интеграции. В силу этого право евразийской интеграции не может быть отделено от международного права, которое в свою очередь составляет неотъемлемую часть глобальной юридической системы. В этом плане недочеты формулировок или подходов, зафиксированных в соглашениях или иных международных актах как инструментах правового регулирования интеграции, отсутствие порою последовательности принимаемых решений органами интеграции или государствами-членами, и т.п., не должны заслонять «классическую» международно-правовую природу и сущность как самих интеграционных объединений, с тем или иным успехом действующих в евразийском пространстве, так и оформляющих их международных договоров.

¹⁵ См.: Лукьянова В.Ю., Плюгина И.В. Институциональные основы функционирования интеграционных объединений на евразийском пространстве // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2016. № 1. С.79.

ОСОБЕННОСТИ ИНТЕГРАЦИИ В РАМКАХ ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА

Ольга Сергеевна Белова

*Аспирант кафедры международного публичного и частного права
Высшей школы экономики*

Важнейшим событием 2014 г. в сфере международного права стало подписание между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан и Российской Федерацией Договора о Евразийском экономическом Союзе 29 мая 2014 г.¹ (далее – Договор о ЕАЭС), к которому впоследствии присоединились Киргизия и Армения. После вступления в силу Договора о ЕАЭС прекратилось действие ряда международных договоров, заключенных в рамках формирования Таможенного союза и Единого экономического пространства. В рамках настоящего эссе рассмотрены особенности международно-правового регулирования сотрудничества государств – участников СНГ и Евразийского экономического союза в сфере электроэнергетики.

Согласно ст. 81 Договора о ЕАЭС государства-члены осуществляют поэтапное формирование общего электроэнергетического рынка Союза на основе параллельно работающих электроэнергетических систем. Это необходимо для обеспечения надежности и использования регулирующей мощности энергосистем сопредельных государств, развития промышленных производств, привлечения инвестиций. Государства-члены разработают концепцию и программу формирования общего электроэнергетического рынка Союза, которые должны быть утверждены Высшим советом. На основе утвержденных концепции и программы Государства-члены заключат международный договор в рамках Союза о формировании общего электроэнергетического рынка. Представляется, что данным договором будет и определена система международных институтов, обеспечивающих сотрудничество государств и формирование общего электроэнергетического рынка. Также предусмотрена поэтапная гармонизация законодательства государств-членов в

¹ Договор о Евразийском экономическом союзе (Подписан 29.05.2014). URL: <http://www.eurasiancommission.org/>

сфере электроэнергетики и гармонизация технических норм и правил.

После распада Советского Союза и энергосистемы «МИР» Российская Федерация проводила работу по наработке новых правовых механизмов взаимодействия с новыми государствами на постсоветском пространстве в области электроэнергетики. Это было необходимо как с экономической и промышленной точек зрения, так и с технологической, в целях создания базы для взаимовыгодного сотрудничества государств в области электроэнергетики.

К международными документам, составляющим правовую основу сотрудничества государств – участников СНГ по обеспечению параллельной работы электроэнергетических систем, относятся:

Договор об обеспечении параллельной работы электроэнергетических систем государств-участников Содружества Независимых Государств² от 25 ноября 1998 г. Российская Федерация присоединилась к Договору 29 февраля 2012 г.³

Соглашение о формировании общего электроэнергетического рынка государств – участников Содружества Независимых Государств от 25 мая 2007 г.⁴.

Концепция сотрудничества государств – участников СНГ в сфере энергетики от 20 ноября 2009 г.⁵. (вступила в силу для всех государств – участников СНГ).

Протокол об этапах формирования общего электроэнергетического рынка государств – участников СНГ от 21 мая 2010 г.⁶.

²Договор об обеспечении параллельной работы электроэнергетических систем государств-участников Содружества Независимых Государств от 25 ноября 1998 г. // URL: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=828>

³ URL: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/summary?doc=828>

⁴ Соглашение о формировании общего электроэнергетического рынка государств – участников Содружества Независимых Государств от 25 мая 2007 г. URL: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=2191>

⁵Решение Совета глав правительств Содружества Независимых Государств о Концепции сотрудничества государств – участников СНГ в сфере энергетики от 20 ноября 2009 года <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=2753>

⁶ Протокол об этапах формирования общего электроэнергетического рынка государств – участников СНГ от 21 мая 2010 г/ URL: <http://www.cis.minsk.by/reestr/ru/printPreview/text?id=2848&serverUrl=http://cis.minsk.by/reestr/ru>

Координация работы по выполнению Договора со стороны межправительственных органов отраслевого сотрудничества Содружества Независимых Государств возлагается на Электроэнергетический совет Содружества Независимых Государств (далее также – ЭЭС). ЭЭС создан в соответствии с Соглашением о координации межгосударственных отношений в области электроэнергетики Содружества Независимых Государств от 14 февраля 1992 г. (далее – Соглашение) и является органом отраслевого сотрудничества СНГ⁷.

ЭЭС является наблюдателем при Конференции Энергетической Хартии и принимает участие в работе её органов. Так, Исполнительный комитет ЭЭС регулярно участвует в работе Группы по торговле и транзиту ЭХ. Целью этого участия является проведение многосторонних консультаций и дискуссий по вопросу подготовки отдельного (от нефти и газа) Протокола к Договору к Энергетической Хартии по электроэнергетике. Решение о начале переговоров по подготовке Протокола по электроэнергетике позволило бы начать процесс разработки международных правил торговли электроэнергией на основе правил ВТО. Наличие согласованных правил торговли является непременным условием создания общего электроэнергетического рынка ЕС – СНГ.

Основными этапами формирования общего электроэнергетического рынка государств – участников СНГ являлись сначала двусторонняя трансграничная торговля, на следующем этапе формирование региональных рынков электрической энергии и создание общего электроэнергетического рынка государств – участников СНГ⁸.

Несмотря на то, что рассматриваемые основополагающие международные документы были подписаны практически всеми

⁷ Соглашение о координации межгосударственных отношений в области электроэнергетики Содружества Независимых Государств от 14 февраля 1992 г. URL: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=4073>.

⁸ Протокол об этапах формирования общего электроэнергетического рынка государств – участников СНГ от 21 мая 2010 года, ст. 2. URL: <http://www.cis.minsk.by/reestr/ru/printPreview/text?id=2848&serverUrl=http://cis.minsk.by/reestr/ru>.

государствами – участниками СНГ, практическая реализация осуществлялась преимущественно в Республике Беларусь, Республике Казахстан и Российской Федерации⁹.

Между тем, работа по формированию международной правовой базы проводится преимущественно на двустороннем и трехстороннем уровне между Российской Федерацией, Республикой Казахстан и Республикой Беларусь по вопросам разработки основных технологических и экономических принципов и требований по организации и реализации параллельной работы электроэнергетических систем государств – участников СНГ и трансграничной торговли в процессе формирования общего электроэнергетического рынка.

Стоит отметить, что большая часть документов, необходимых для формирования общего электроэнергетического рынка СНГ, была разработана и утверждена на уровне ЭЭС, однако такие документы не имеют обязательной юридической силы до их утверждения Советом глав правительств государств – участников СНГ¹⁰.

Более того, Соглашение о сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств в области эксплуатации межгосударственных линий электропередачи национальных

⁹ Также стоит отметить, что в настоящее время действуют 5 договоров о параллельной работе ЕЭС Российской Федерации с электроэнергетическими системами иностранных государств, сторонами по которым являются ОАО «ФСК ЕЭС» и хозяйствующие субъекты стран: Грузии (16 марта 2011 г. подписан Договор о параллельной работе электроэнергетических систем Грузии и России), Монголии, Казахстана, Балтии и Республики Беларусь, а также Межсистемный договор с Финляндией. Кроме того, с Украиной и Республикой Беларусь, Азербайджаном подписаны Соглашения о техническом обеспечении параллельной работы. При этом ОАО «ФСК ЕЭС» осуществляет сотрудничество с Государственной электросетевой корпорацией Китая в соответствии со следующими подписанными в 2010 г. документами.

¹⁰ Решение Совета глав государств Содружества Независимых Государств «О разграничении полномочий между Советом глав государств и Советом глав правительств Содружества Независимых Государств» от 2 апреля 1999 г. URL: <http://www.e-cis.info/page.php?id=18894>.

электроэнергетических систем от 20 ноября 2009 г.¹¹ до настоящего времени не вступило в силу.

Единственным результатом работы в направлении совершенствования правового регулирования по указанным вопросам является Протокол о внесении изменений в Договор об обеспечении параллельной работы электроэнергетических систем государств – участников СНГ от 25 ноября 1998 г. (далее – Протокол), подписанный на заседании Совета глав правительств СНГ 30 мая 2012 г.¹² Обновленные положения Договора, включенные в Протокол, содержат уточнения и расширения применяемой терминологии; конкретизацию основных принципов параллельной работы в связи с реформированием отрасли и ее адаптацией к условиям функционирования рыночной экономики; механизмы, в основном организационно-правового характера, реализации новых подходов при обеспечении параллельной работы энергосистем государств – участников СНГ. Стоит отметить, что указанный Протокол подписан только со стороны Российской Федерации, Республики Армения, Республики Кыргызстан, Республики Беларусь, Республики Таджикистан, и до настоящего времени не вступил в силу.

На таком фоне Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Российская Федерация и Республика Таджикистан учредили международную организацию «Евразийское экономическое сообщество» (далее – ЕврАзЭС)¹³. Договор об учреждении ЕврАзЭС был подписан 10 октября 2000 г. в Астане и вступил в силу 30 мая 2001 г. после его ратификации всеми государствами-членами. В 2003 г. Евразийское экономическое сообщество получило статус наблюдателя в генеральной Ассамблее ООН.

¹¹Соглашение о сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств в области эксплуатации межгосударственных линий электропередачи национальных электроэнергетических систем от 20 ноября 2009 г. URL: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=2730>.

¹²Протокол о внесении изменений в Договор об обеспечении параллельной работы электроэнергетических систем государств – участников СНГ от 25 ноября 1998 года (далее – Протокол), подписанный на заседании Совета глав правительств СНГ 30 мая 2012 г. URL: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=3456>.

¹³Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества от 10 октября 2000 г. URL: <http://evrazes.com/docs/view/3>.

Евразийское экономическое сообщество (ЕврАзЭС) – международная экономическая организация, созданная для эффективного продвижения Сторонами процесса формирования Таможенного союза и Единого экономического пространства, а также реализации других целей и задач, связанных с углублением интеграции в экономической и гуманитарной областях¹⁴.

Между государствами – участниками ЕврАзЭС было продолжено конструктивное взаимодействие в сфере электроэнергетики¹⁵. Согласно ст. 2 Договора об учреждении ЕврАзЭС ранее заключенные Договаривающимися Сторонами между собой договоры, а также решения органов управления интеграцией продолжают действовать в части, не противоречащей настоящему Договору. Более того, решением Межгосударственного совета ЕврАзЭС от 19 ноября 2011 г. № 100 с 01 января 2012 г. были введены в действие международные договоры, формирующие единое экономическое пространство Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации, в том числе и Соглашение об обеспечении доступа к услугам естественных монополий в сфере электроэнергетики, включая основы ценообразования и тарифной политики от 19 ноября 2010 г.¹⁶

Анализ международных правовых актов, регулирующих сотрудничество государств – участников СНГ в сфере электроэнергетики, показывает, что со времени распада энергосистемы «Мир» был пройден большой путь, проделана существенная работа, достигнут определенный положительный экономический эффект, в результате которых были определены основные направления для дальнейшего сотрудничества, базовые правовые принципы обеспечения параллельной работы энергосистем и формирования общего электроэнергетического рынка. Между тем, реально действующие

¹⁴ URL: <http://www.evrazes.com/about/evrazestoday>.

¹⁵ Пунктом 5.1 Концепции формирования общего энергетического рынка государств – членов ЕврАзЭС, утвержденной решением Межгосударственного совета ЕврАзЭС от 12 декабря 2008 г. № 402, предусмотрено, что общий электроэнергетический рынок государств – членов ЕврАзЭС предполагает обеспечение параллельной работы указанных систем государств; предоставление в пределах технических возможностей электрических сетей для транзита электрической энергии государств – членов ЕврАзЭС.

¹⁶ URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_117746/.

международно-правовые соглашения в сфере электроэнергетики заключены между Российской Федерацией, Белоруссией и Казахстаном, продолжается работа по формированию общего рынка. К сожалению, развитие отношений между другими бывшими союзными республиками не получило должного правового оформления, что во многом сдерживает их промышленное развитие и определяет уровень жизни населения. Например, после распада СССР Республика Таджикистан вышла из параллельной работы объединенной энергосистемы Центральной Азии, результатом чего стали снижение надежности работы энергосистемы и изменение основных технологических параметров режимов; дефицит электроэнергии в зимний период порядка 0,5 млрд. кВтч, ограничения потребителей; в летний период вследствие отсутствия внешних рынков сбыта электроэнергии холостые сбросы воды из водохранилища Нурекской ГЭС эквивалентны невыработанной электроэнергии 3,5–4,0 млрд кВтч.

Представляется, что в формате Евразийского Экономического Союза в ближайшее время необходимо разработать и имплементировать действенные механизмы электроэнергетического сотрудничества. Это уже не просто целесообразно, это важнейший правовой вызов.

10 марта 2015 г. в соответствии со ст. 81 и 104 Договора о ЕАЭС Коллегией Евразийской экономической комиссии был одобрен проект Концепции формирования общего электроэнергетического рынка ЕАЭС¹⁷. Решением Высшего Евразийского экономического совета от 8 мая 2015 г. № 12 указанная Концепция была утверждена (далее – Концепция).

Предусмотрено поэтапное формирование рынка, результатом должно стать заключение и вступление в силу в 2019 г. международного договора о формировании общего электроэнергетического рынка ЕАЭС, который и составит в совокупности с Договором о ЕАЭС и актами органов ЕАЭС правовую основу общего рынка.

¹⁷ Распоряжение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 10.03.2015 № 16 «О проекте Решения Совета Евразийской экономической комиссии «О проекте Решения Высшего Евразийского экономического совета «О Концепции формирования общего электроэнергетического рынка Евразийского экономического союза». URL: <http://eaeunion.org/>.

Исходя из анализа положений Договора о ЕАЭС и приложений к нему, можно сказать, что общий рынок электроэнергии представляет собой сложную систему правоотношений, связанную с куплей-продажей электроэнергии. Основными элементами такой системы являются субъекты, технологическая и правовая основы.

Технологическую основу составляют параллельно работающие энергосистемы¹⁸ государств-членов ЕАЭС. Пунктом 3 раздела III проекта Программы формирования общего электроэнергетического рынка ЕАЭС¹⁹ предусмотрено, что с целью обеспечения возможности участия субъектов электроэнергетического рынка Республики Армения в общем электроэнергетическом рынке Союза необходимо будет выполнить комплекс технологических и организационных мероприятий по восстановлению параллельной работы электроэнергетической системы Республики Армения с электроэнергетическими системами Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики и Российской Федерации.

Для формирования правовой основы необходимо обеспечить гармонизацию внутреннего законодательства государств-членов ЕАЭС и утвердить общесоюзные правила по нижеприведенным вопросам.

Во-первых, требуется определение организационной структуры. В соответствии с Концепцией организационную структуру общего электроэнергетического рынка ЕАЭС составляют субъекты: участники – юридические лица, осуществляющие покупку и/или продажу электроэнергии и являющиеся участниками оптовых электроэнергетических рынков государств-членов в соответствии с законодательством государств-членов, и инфраструктурные организации – операторы централизованных торгов, финансовые операторы, системные и сетевые операторы.

¹⁸ Параллельная работа электроэнергетических систем иностранных государств – совместная работа электроэнергетических систем с единой частотой в электроэнергетической системе. В рамках всей сети необходимо обеспечивать постоянный баланс совокупных объемов производства электроэнергии и ее потребления, потому что электроэнергия является единственным товаром, объем производства которого всегда равен объему его потребления.

¹⁹ Проект Программы формирования общего электроэнергетического рынка ЕАЭС, редакция от 26.10.2015. Официально опубликован не был.

Существующее состояние национальных рынков государств-членов Союза коротко можно охарактеризовать так:

На электроэнергетическом рынке Республики Беларусь – вертикально-интегрированная компания ГПО «Белэнерго» осуществляет полностью регулируемую государством деятельность по производству, передаче, распределению и сбыту электрической энергии, а также ее экспорт и импорт.

В Республике Казахстан электроэнергетический рынок характеризуется следующими параметрами:

а) децентрализованная модель на базе двухсторонних контрактов;

б) рынок централизованной торговли – торговля электроэнергией на единой площадке с проведением аукционов с целью заключения контрактов: краткосрочных (на сутки вперед и в течение суток) и форвардных (на год, месяц и неделю вперед);

в) рынок системных и вспомогательных услуг;

г) балансирующий рынок электроэнергии, функционирующий в имитационном режиме;

д) в оптовом рынке могут принимать участие как резиденты Казахстана, так и иностранные компании.

Торговля на оптовом рынке осуществляется только одним видом товара – электроэнергией. Планируется ввод в работу рынка мощности.

Энергетический рынок Российской Федерации характеризуется следующими параметрами:

а) централизованная модель с возможностью двухсторонних сделок

б) узловое ценообразование (до 10000 узлов);

в) два товара на оптовом рынке – электроэнергия и мощность;

г) для участия в оптовом рынке обязательно заключение договора на присоединение к торговой системе;

д) в оптовом рынке могут участвовать только резиденты РФ;

е) операции межгосударственной торговли совершаются только одним субъектом ОАО «Интер РАО ЕЭС»;

ж) разработка регламентов и разрешение споров на оптовом рынке осуществляется Некоммерческим партнерством «Совет рынка», состоящим из представителей участников рынка.

Очевидно, что модели рынков государств-членов существенно различаются, и в каждой из них есть свои слабые и сильные стороны. При этом различия в нормативно-правовой и нормативно-технической базе организации электроэнергетических рынков государств-членов не позволяют в полной мере использовать преимущества параллельной работы энергосистем, оперативно реагировать на рыночную ситуацию. С целью устранения имеющихся барьеров, развития интеграционных процессов нам необходимо наметить основные шаги сближения. Целевая модель общего электроэнергетического рынка призвана обеспечить эффективное использование технических и экономических преимуществ параллельной работы энергосистем, повысить надежность функционирования национальных электроэнергетических комплексов, увеличить объемы трансграничной торговли электроэнергией за счет создания равных и прозрачных условий для беспрепятственного доступа на рынки друг друга, оптимизировать топливно-энергетический баланс. Концепцией ОЭР Союза будут предусмотрены функциональная и организационная структуры, механизмы взаимодействия между субъектами и участниками ОЭР Союза. Разработка необходимой нормативно-правовой базы, иных документов в обеспечение функционирования ОЭР Союза, а также сроков их выполнения будет закреплено Программой поэтапного формирования ОЭР Союза. Таким образом, с целью создания действительно эффективного рыночного пространства на базе отличных друг от друга рынков Беларуси, Казахстана и России необходимо разработать и внедрить особую систему взаимоотношений, учитывающую интересы всех государств участников с учетом специфики самой отрасли, что потребует определенного времени²⁰.

Более того, поскольку Белоруссия сегодня практически полностью зависит от импортных поставок топливно-энергетических ресурсов (природный газ, уголь и др.), она не может на равных кон-

²⁰ Куанышбаев А. Д. Интеграция в сфере электроэнергетики. URL: <http://yapresident.com/ru/%D0%B8%D0%BD%D1%82%D0%B5%D0%B3%D1%80%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F-%D0%B2-%D1%81%D1%84%D0%B5%D1%80%D0%B5-%D1%8D%D0%BB%D0%B5%D0%BA%D1%82%D1%80%D0%BE%D1%8D%D0%BD%D0%B5%D1%80%D0%B3%D0%B5%D1%82%D0%B8%D0%BA/>

куруировать с производителями электроэнергии из России и Казахстана, которые имеют доступ к топливно-энергетическим ресурсам по внутрироссийским или внутриказахстанским ценам. Чтобы минимизировать подобные риски, в утвержденной главами стран ЕАЭС Концепции формирования общего энергорынка отражено особое мнение Беларуси. Его смысл заключается в том, что от Белоруссии к участию в купле/продаже электроэнергии на общем электроэнергетическом рынке, до момента создания общих рынков первичных энергоресурсов, будет допущено строго определенное количество участников, которые будут блюсти интересы государства и не допускать ценового давления от других поставщиков электроэнергии²¹.

Между тем, Концепцией не предусмотрено установление минимальных требований для допуска компаний на общий рынок электроэнергии ЕАЭС. Предусмотрена лишь гармонизация законодательства государств-членов в сфере электроэнергетики. Представляется необходимым определить минимальные критерии и механизм установления соответствия им компаний, претендующих на участие в межгосударственной торговле электроэнергией на общем рынке ЕАЭС. При этом, учитывая особенности единого таможенного пространства, государствам-членам ЕАЭС отдельно следует определить или гармонизировать условия участия организаций в экспортно/импортных торговых операциях.

В рамках общего электроэнергетического рынка ЕАЭС должны быть утверждены единые правила управления общим электроэнергетическим рынком. Согласно Концепции к структурам управления относятся госорганы государств-членов, инфраструктурные организации общего электроэнергетического рынка и вспомогательные органы общего рынка. Стоит отметить, что к структурам управления и обеспечения функционирования общего электроэнергетического рынка ЕАЭС Концепция относит инфраструктурные организации, которые также являются участниками рынка. При таком совмещении существует риск возникновения конфликта интересов участников и структур управления рынком, что может

²¹ Закревский В.А. ЕАЭС: сила общего тока. URL: <http://respublika.sb.by/obshchestvo-27/article/eaes-sila-obshchego-toka.html>

нанести немалый вред достижению цели создания конкурентного рынка электроэнергии.

Особенностью интеграции в сфере электроэнергетики является создание наднациональных органов ЕАЭС, распределение между ними полномочий и определение статуса принимаемых актов.

В соответствии с раздела VIII проекта Программы формирования общего электроэнергетического рынка ЕАЭС²² для организации формирования и управления общим электроэнергетическим рынком Союза государства-члены решением Высшего совета создадут структуры управления общим электроэнергетическим рынком Союза и обеспечения его функционирования, включая:

Совет руководителей государственных органов государств-членов, уполномоченных на регулирование в сфере электроэнергетики (далее – Совет регуляторов);

Комитет по взаимодействию системных и сетевых операторов;

Комиссию по взаимодействию операторов централизованных торгов и финансовых операторов;

Совет общего электроэнергетического рынка Союза для обеспечения взаимодействия государственных органов государств-членов, участников общего электроэнергетического рынка Союза, инфраструктурных организаций.

Целью создания Совета регуляторов является скоординированное выполнение мероприятий Программы, выработка норм и правил функционирования общего электроэнергетического рынка Союза, его регулирование, а также досудебное разрешение споров в рамках общего электроэнергетического рынка Союза.

В рамках своих полномочий Совет регуляторов осуществляет выработку норм и правил функционирования общего электроэнергетического рынка Союза, утверждает технические требования к элементам технологической основы, технические задания на разработку элементов технологической основы, алгоритмы проведения торгов и расчетов на общем электроэнергетическом рынке Союза. Также Совет регуляторов осуществляет согласование актов

²² Проект Программы формирования общего электроэнергетического рынка ЕАЭС, редакция от 26.10.2015. Официально опубликован не был.

Союза, регулирующих общий электроэнергетический рынок Союза.

В рамках СНГ взаимодействие по рассматриваемым вопросам осуществлялось преимущественно на уровне Электроэнергетического совета.

Во-вторых, необходимо определение функциональной структуры общего электроэнергетического рынка ЕАЭС. Согласно Концепции на общем рынке ЕАЭС будет предусмотрена взаимная торговля электроэнергией следующими способами: 1) по свободным двусторонним договорам, 2) на централизованных торгах и 3) способом урегулирования почасовых отклонений сальдо-перетоков от плановых значений. Функциональной структурой общего рынка ЕАЭС, определенной Концепцией, не предусмотрена торговля мощностью, тогда как в Российской Федерации в соответствии со ст. 3 Федерального закона от 26 марта 2003 г. №35-ФЗ «Об электроэнергетике» мощность является особым самостоятельным товаром. На сегодняшний день вопрос о торговле мощностью в рамках общего электроэнергетического рынка ЕАЭС однозначно не решен. Между тем, представляется, что отсутствие определенности по данному вопросу может затруднить формирование общего рынка.

Дополнительно представляется целесообразным установление приоритета внутренних операций на государственном рынке. При этом потребуются разработать критерии определения доли электроэнергии для торговли на общем рынке с учетом особенностей режима единого экономического и таможенного пространства ЕАЭС. Следует учесть, что общий рынок электроэнергии ЕАЭС не будет замкнутой системой, т.к. энергосистема Российской Федерации соединена с Литвой, Украиной, Китаем, Финляндией.

В-третьих, на общесоюзном уровне должны быть установлены единые правила доступа к услугам естественных монополий. Указанные правила должны предусматривать механизмы взаимодействия уполномоченных организаций и планирование объемов межгосударственной передачи электроэнергии, беспрепятственный доступ к услугам субъектов естественных монополий в сфере электроэнергетики в пределах имеющейся технической возможности при условии приоритетного использования указанных услуг для

обеспечения внутренних потребностей государств-членов при осуществлении межгосударственной передачи электрической энергии (мощности).

Отдельное внимание следует обратить на разработку единых принципов и правил конкуренции, включая порядок и правила поэтапного разделения в вертикально интегрированных компаниях конкурентных (производство и продажа) и монопольных (транспортировка и распределение) видов деятельности, разработка единых правил доступа к услугам субъектов естественных монополий. Создание правовой основы для такого разделения потребует разработку и согласование общих правил на союзном уровне и внесение изменений в законодательство государств-членов ЕАЭС. Стоит отметить, что законодательством РФ такое разделение предусмотрено еще в Федеральном законе от 26.03.2003 № 36-ФЗ «Об особенностях функционирования электроэнергетики и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об электроэнергетике»²³.

Опыт правового регулирования на межгосударственном уровне подобного разделения имеется в Европейском Союзе. Документами «третьего энергопакета» предусмотрено три модели разделения: имущественное разделение (или разделение активов), назначение независимого системного оператора (требует юридического и функционального разделения между собственником и оператором) и учреждение независимого оператора транспортировки. Для оценки возможности применения опыта Российской Федерации или Евросоюза в рамках ЕАЭС требуется анализ ситуации и расчет возможных последствий в рассматриваемой сфере в государствах-членах ЕАЭС, что является темой отдельного исследования.

Для формирования правовой основы общего электроэнергетического рынка ЕАЭС необходимо определить на союзном уровне механизмы ценообразования на услуги естественных монополий,

²³ Федеральный закон от 26.03.2003 № 36-ФЗ «Об особенностях функционирования электроэнергетики и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об электроэнергетике» // Собрание законодательства РФ. 31.03.2003. № 13. Ст. 1178.

разработать алгоритмы ценообразования на централизованных торгах, а также механизмы развития, модернизации межгосударственных электрических сетей, обеспечение гарантий и защиты прав инвесторов.

На сегодняшний день именно между Российской Федерацией, Беларуссией и Казахстаном наработаны правовые механизмы в сфере электроэнергетики: обеспечена параллельная работа, планирование, в рамках Таможенного союза накоплен положительный опыт и учтены ошибки в вопросах сотрудничества регулирующих органов. Указанные аспекты являются фундаментом, на котором после подготовки правовой основы по рассмотренным выше вопросам может быть создан необходимый, эффективный и привлекательный для третьих сторон общий рынок электроэнергии.

О «МЯГКОМ ПРАВЕ» ЕС

Павел Николаевич Бирюков

*Доктор юридических наук, профессор, зав. кафедрой международного
и европейского права Воронежского государственного университета
birukovpn@yandex.ru*

В доктрине международного права (далее МП) имеет место различное понимание мягкого права, как универсального¹, так и регионального². Некоторые авторы говорят даже о «размягчении МП»³. При этом необходимо учитывать, что различные авторы, формулируя свою концепцию, анализировали различные отрасли МП (право ВК⁴, экологическое⁵, экономическое⁶ и др.). Кроме того, позиция некоторых ученых менялась со временем. В целом, можно выделить три основных подхода к универсальному мягкому МП⁷.

1) Мягкое право – это необязывающие нормы МП, имеющие, однако, юридическое значение и влекущие юридические последствия.

¹ См.: Hillgenberg H. A Fresh Look at Soft Law // *European Journal of International Law*. 1999. № 10. P. 499–515; Bodenheimer, E. *Jurisprudence: The Philosophy and Method of Law*. Universal Law Publishing Co Ltd, 2005.

² См.: Craig P., Búrca G. *The Evolution of EU Law*. Oxford University Press, 2011; Senden L. *Soft Law in European Community Law*. Oxford and Portland: Hart, 2004. 533 p.

³ См.: d'Aspremont J. Softness in International Law: A Self-Serving Quest for New Legal Materials // *European Journal of International Law*. 2008. № 19. P. 1075–1093.

⁴ См.: Williamson R.L. Jr. Hard Law, Soft Law, and Non-Law in Multilateral Arms Control: Some Compliance Hypotheses // *Chicago Journal of International Law*. 2003. № 3. P. 59–82.

⁵ См.: Skjærseth J.B., Stokke O.S., Wettestad J. Soft Law, Hard Law, and Effective Implementation of International Environmental Norms // *Global Environmental Politics*. 2006. № 6. P. 104–120.

⁶ См.: Shelton D. *Law, Non-Law and the Problems of «Soft Law»*. – Oxford: Oxford University Press, 2000. 187 p.; Muller-Graff P.-Chr. *Primaerliche Entwicklungsschritte der Gemeinschaftsintegration zu einem transnationalen Gemeinwesen* // *Integration*. 2007. – 407 p.

⁷ См.: Blutman, In the Trap of a Legal Metaphor: International Soft Law // *International & Comparative Law Quarterly*. 2010. № 59. P. 605–624; Kelsen, H. *Pure Theory of Law*. The Lawbook Exchange Ltd, 2009.

| Нормы МП | | |
|---------------------------------|--|--|
| Обязывающие нормы | Необязывающие нормы | |
| Обязывающие нормы (Hard law) | Правила, имеющие юридическое значение (Soft law) | Правила, не имеющие юридического значения Не-нормы права |

2) Мягкое право – это нормы МП, имеющие «мягкий характер». В пример приводятся нормы источников МП о целях, стремлениях и пожеланиях участников. Их также характеризуют в качестве «международных политических норм».

| Нормы МП | | |
|---------------------------------|---|---------------------|
| Обязывающие нормы | | Необязывающие нормы |
| Обязывающие нормы (Hard law) | Обязывающие нормы «мягкого характера» (Soft law) | Не-нормы права |

3) Мягкое право – это совокупность обязывающих норм «мягкого характера» и необязывающие нормы, имеющих юридическое значение.

| Нормы МП | | | |
|-------------------|---------------------------------------|---|---|
| Обязывающие нормы | | Необязывающие нормы | |
| Обязывающие нормы | Обязывающие нормы «мягкого характера» | Необязывающие нормы, имеющие юридическое значение | Необязывающие нормы, не имеющие юридического значения |
| (Hard law) | | (Soft law) | Не-нормы права |

Таким образом, мягкое право рассматривается как совокупность правил поведения (как обязывающих, так и необязывающих норм МП⁸), которые имеют юридические последствия, поскольку ими руководствуются субъекты международных правоотношений.

Что касается ЕС, то в настоящее время нет нормативного определения "мягкого права". Статья 288 ДФЕС не указывает "мягкое право" в качестве разновидности вторичного права ЕС. Следовательно, к мягкому праву могут относиться документы: а) институтов ЕС, издаваемые не в формах, предусмотренных ст. 288 ДФЕС; б) иных органов и агентств ЕС.

⁸ См.: Terpan, F. Soft Law in the European Union The Changing Nature of EU Law // European Law Journal. Wiley, 2014. 40 p.

В результате в доктрине в качестве мягкого права ЕС рассматриваются несколько групп разнородных документов⁹. При этом необходимо учитывать, что мнения ученых относительно содержания указанной категории в разное время отличались. В результате один и тот же автор до создания Евросоюза и появления концепции «трех опор» вкладывал в это понятие одно содержание, после – другое, а со вступлением в силу Лиссабонского договора и реформой ЕС – менял свою позицию. В российской науке положение сходное¹⁰. Поэтому систематизировать доктрины будет точнее не «по авторам», а по подходам, хотя, безусловно, каждый ученый в определенный период времени придерживался той или иной точки зрения. Учитывая вышеизложенное и объем, я буду называть группы документов, которые относятся к мягкому праву различными авторами.

В целом, мягким правом считаются следующие документы.

1) Правила процедур (Rules of Procedure) институтов ЕС и органов, которые иногда называют «внутренними регламентами» (например, Европарламента¹¹, Еврокомиссии¹², Комитета регионов¹³ и др.). Эти документы изданы для конкретизации норм учредительных договоров ЕС и носят, на мой взгляд, нормативный характер.

⁹ См.: Hartley T. *The Foundations of the European Union Law*. – Oxford: Oxford University Press, 2010. 472 p.; Senden L. *Soft law, self-regulation and co-regulation in European law: Where Do They Meet?* / Linda Senden // *Electronic Journal of Comparative Law*. January 2005. Vol. 9.1 // <http://www.ejcl.org>; Shaw J. *Law of the European Union*. L., 2000. 419 p.

¹⁰ См.: Велижанина М. Ю. «Мягкое право»: его сущность и роль в регулировании международных отношений: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / М. Ю. Велижанина. М., 2007. 165 с.; Дерябина Е.М. Понятие, виды и особенности источников вторичного права Европейского союза // <http://journal-aael.intelbi.ru/wp-content/uploads/2015/04/Дерябина-Е.М.pdf>; *Капустин А.Я.* Право Европейского союза: Учебник для вузов. М., 2015. – 387 с.; *Кашкин С.Ю., Четвериков А.О.* Право Европейского Союза: в 2 т. Т. 1. Общая часть. Учебник для бакалавров. М.: Юрайт-Издат, 2013. –47 с.; *Основы европейского интеграционного права: учебник / под ред. А.Х.Абашидзе, А.О. Иншаковой.* М.: Юрист, 2012. 607 с.; Шевцов А.Л. Система источников в развитии права Европейского союза (теоретико-правовое исследование): автореф. дис... канд. юрид. наук. Тамбов, 2007. 24 с.

¹¹ URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getLastRules.do?reference=ANN-09&language=EN>

¹² URL: <http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3A010004>

¹³ URL: <http://www.cor.europa.eu/en/documentation/Documents/Rules-of-Procedure-of-the-Committee-of-the-Regions/EN.pdf>.

2) Подготовительные акты институтов ЕС (т.н. preparatory acts). В эту группу входят документы, которые издаются институтами ЕС на всех этапах законотворческого процесса, включая принятие бюджета. В их числе: законодательные предложения Комиссии (proposal), позиции (position) или совместные позиции (joint position) Совета или Комиссии, законодательные и бюджетные резолюции (resolution) и инициативы (initiative) Парламента, заключения (conclusion) Социально-экономического комитета и Комитета регионов и т.п. Таким образом, данные «мягкие» инструменты имеют особое значение в законотворческом процессе в ЕС. Их юридическая форма определена правовыми актами ЕС. Европарламент считает, что документы этой категории, имеющие ключевую роль в законотворческом процессе, следует отнести к законодательным актам¹⁴.

3) *Предварительные и информационные акты*. В их числе – т.н. книги, программы действий, информационные сообщения и др. Цель их принятия – подготовка проектов законодательных документов ЕС, разработка политики или предоставления информации о деятельности ЕС.

Например, перед внесением в Европейский парламент и Совет проектов новых документов Еврокомиссия публикует программу и так называемые «консультационные документы» в форме «белых книг» (white papers), «зеленых книг» (green papers) и «сообщений» (communication). Эти документы также направляются парламентам всех государств-членов ЕС. Комиссия определяет собственные политико-правовые подходы к решению разных вопросов и организует широкое обсуждение возможных вариантов действий ЕС.

Программы действий (Action programmes), принимаемые Советом и Комиссией по собственной инициативе или инициативе Европейского совета являются способом внедрения программ законопроектных работ, содействующих достижению целей ЕС. Если разработка программ действий предусмотрена учредительными дого-

¹⁴ European Parliament resolution of 4 September 2007 on institutional and legal implications of the use of 'soft law' instruments (2007/2028(INI)) // OJ (C). 24.07.2008. P. 75–77.

ворами ТС, то институты должны сделать это, например, в виде белых книг. Если это не предусмотрено первичными договорами, программы действий являются не обязательными и их можно оформить в виде зеленых книг. Книги, изданные единолично Комиссией, имеют только функциональное значение, служат подготовительными актами в процессе законодательных инициатив.

Эти документы служат способом согласования и внедрения программ законопроектных работ. При этом они не являются обязательными, носят рекомендательный характер, и в то же время в большинстве случаев порождают правовые последствия. В законодательном процессе они играют ключевую роль в достижении консенсуса между субъектами законодательной деятельности.

4) Руководящие инструменты, направленные на предоставление дополнительных импульсов для достижения целей ЕС и осуществление его политики¹⁵. Так, Европейский парламент с целью выражения своей политической позиции относительно внешней политики издает резолюции (resolutions) или декларации (declarations); Совет ЕС и Совет – резолюции (resolutions), пояснения (guidelines), заключения (conclusions) по результатам своих заседаний.

5) Документы, направленные на достижение консенсуса между субъектами законотворческой деятельности и обеспечения согласованности с внутренними политиками и целями ЕС¹⁶. В их числе, в частности, руководства по ведению переговоров (negotiating guidelines); межинституциональные соглашения (interinstitutional agreements) по взаимодействию в разных сферах, например, по вопросам бюджетной процедуры, повышения качества законотворческой деятельности, реализации принципа субсидиарности и т.д.

¹⁵ См.: Jacques J.-P. Les declarations unilaterales du Conseil, de la Commission et des Etats membres lors de l'adoption d'actes legislatives europeens: Etude. Bruxelles: Parlement europeen, 2010; Masson A. Droit communautaire. Droit institutionnel et droit materiel. Theorie, exercices et elements de methodologie. Bruxelles: Larcier, 2008. P. 55.

¹⁶ См.: Europeanization of Law: The Legal Effects of European integration / ed. by F.Snyder. Oxford, 2001. P. 1–9; Mathijsen P. A Guide to the European Union Law as amended by the Treaty of Lisbon. London: Sweet & Maxwell, 2010.

б) Документы, используемые для толкования и содействию имплементации принятых правовых актов¹⁷. В их числе: сообщения, уведомления и замечания (notices) Комиссии, некоторые рамочные документы, к примеру, в сфере конкуренции или государственной помощи. Указанные акты: а) направлены на пояснение действующего права ЕС; б) не изменяют нормы законодательного характера.

7) Отдельно необходимо выделить акты ЕЦБ. Согласно п. 1 ст. 12 Протокола об Уставе Европейской системы центральных банков и Европейского центрального банка¹⁸ Совет управляющих ЕЦБ издает ориентиры и принимает решения, необходимые для выполнения задач, возложенных на ЕСЦБ Договорами. Совет управляющих определяет денежную политику Союза, что включает в себя, когда уместно, принятие Решений относительно промежуточных денежных целей, направляющих процентных ставок и снабжения резервами внутри ЕСЦБ; он издает ориентиры, необходимые для исполнения этих решений.

Ориентиры – специфический вид документов актов ЕЦБ. Наряду с другими актами Банка, издаваемыми в «стандартных» формах (регламент, решение, рекомендация, заключение), эти документы признаются источниками права ЕС и публикуются в серии «L» Официального журнала. Поскольку национальные центральные банки являются составной частью ЕСЦБ и действуют в соответствии с ориентирами ЕЦБ. Совет управляющих принимает необходимые меры с целью обеспечить соблюдение ориентиров и инструкций ЕЦБ, и требует предоставления ему всей необходимой информации.

8) Что касается других актов, которые не являются частью институционального механизма ЕС и не предусмотрены учредительными договорами ЕС, к ним можно отнести документы органов и агентств ЕС: Социально-экономического комитета, Комитета регионов, Европейского омбудсмена, Европола, Евроюста, агентств ЕС и т.д.¹⁹

¹⁷ См.: Morand Ch.-A. Les recommandations, les résolutions et les avis du droit communautaire // Cahiers Dr Euro. 1994. № 6. P. 621–628.

¹⁸ URL: <http://www.eulaw.ru/treaties/protoc/4>

¹⁹ См.: Cygan A. Regional Governance, Subsidiarity and Accountability within the EUs Multi-Level Polity // European Public Law. 2013. V. 19. № 1. P. 161–188; Domorenok E. The Committee of the Regions // Search of Identity, Regional & Federal Studies. 2009.

Как правило, документы этих структур издаются в форме *решений sui generis* или в форме *резолуций, деклараций, заключений* и т.п.

Таким образом, категория «мягкого права» охватывает разнообразные документы, многие из которых, в принципе, можно считать правовыми нормами ЕС. Таким образом, можно сказать, что термин «мягкое право» охватывает столь разнопорядковые явления, что вводит в заблуждение. Однако мягкое право ЕС оказывает серьезное влияние на весь европейский правопорядок и правовые системы государств-членов²⁰. Можно называть некоторые причины такого успеха мягкого права.

1. Гибкость. Мягкое право быстрее реагирует на изменения целей ЕС и оставляет определенное пространство для усмотрения национальных властей для реагирования на документы ЕС.

2. Согласно решению Суда ЕС по делу Grimaldi, 322/88²¹, общий принцип толкования национального законодательства в свете и цели европейского права распространяется также и на положения мягкого права. Соблюдение мягкого права также рассматривается многими членами ЕС (особенно новыми) как часть обязательства по лояльному сотрудничеству (*loyal cooperation*), закрепленному в ст. 4 Договора о ЕС²².

3. Практический эффект мягкого права. Государства-члены зачастую используют мягкое право в качестве образца по указанным в нем вопросам. Мягкое право предоставляет готовые решения сложных проблем, завернутые в упаковку «лучшей практики ЕС».

Vol. 19. Issue 1. P. 143–163; Hönnige C., Panke D. The Committee of the Regions and the European Economic and Social Committee: How Influential are Consultative Committees in the European Union? // *JCMS: Journal of Common Market Studies*. 2013. Vol. 51. Issue 3. P. 452–471.

²⁰ См.: Senden, L. Soft law, self-regulation and co-regulation in European law: Where Do They Meet? // *Electronic Journal of Comparative Law*, vol. 9.1 (January 2005), <http://www.ejcl.org>; Trubek, D., Trubek, L. Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: the Role of the Open Method of Coordination // *European Law Journal*. 2005. № 12. P. 11–15; Oana Andrea Stefan. European Law: The Impact of Soft Law on the Courts // <http://www.hec.edu/Knowledge/Business-Environment/Europe/European-Law-The-Impact-of-Soft-Law-on-the-Courts>

²¹ URL: <http://www.curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&jur=C,T,F&num=322/88&td=ALL>

²² <http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3A110125>

что нередко влияет на национальные властные структуры. Не забудем и про психологический эффект, вытекающий из авторитета документов ЕС и его восприятию природы как «лучшей европейской практики», что особенно действует на неокрепшие умы «младоевропейцев», не выработавших еще подобно Германии, Великобритания и Франции некоторого иммунитета к документам еврочиновникам.

4. Мягкое право зачастую внешне выглядит как «жесткое». Оно использует форму и структуру обязательных актов, а также слова, которые в своем обычном значении описывают обязательные обязательства. Документы мягкого права имеют «преамбулы», «заключительные положения», «вступают в силу» и «переходный период». Поэтому мягкие инструменты, как правило, воспринимаются как еще одна группа норм в системе регуляторов ЕС. Кроме того, ЕС регулярно упоминает уровень соблюдения своих рекомендаций в своих ежегодных докладах об имплементации норм европейского права.

5. Прозрачные процедуры принятия мягкого права и участия со стороны заинтересованных сторон и национальных органов. Так, Еврокомиссия принимает свои акты при активном участии национальных органов власти и после широких консультаций с общественностью. Рекомендация, как правило, принимается только после того, как ЕС убедится, что государство возьмет на себя обязательство следовать им.

Таким образом, сегодня различные инструменты «мягкого права» присутствуют практически в каждой политике ЕС. И вот тут возникает вопрос о соблюдении государствами-членами положений мягкого права, и перспективах использования мягких документов в процессе европейской интеграции.

Сложность в том, что: во-первых, правовые последствия мягкого права не могут быть четко определены: во-вторых, отсутствуют эффективные средств правовой защиты для частных лиц в отношении актов мягкого права. Не имеющие обязательной силы действия не могут быть оспорены частными лицами напрямую в Суд ЕС. Национальные суды также вряд ли будут делать преюдициальные запросы о толковании мягкого права.

В этом контексте, использование мягкого права Судом ЕС (а затем и судами стран ЕС) представляется проблемным. В частности, внесение правила мягкого права в решение суда может иметь эффект его преобразования в «твердое право». Суды могут признать определенные правовые последствия за инструментами мягкого права, тем самым наделяя их «жесткими» правовыми последствиями.

Необходимо определить общие закономерности и возможные основания принятия (или неприятия) судами положений мягкого права. В их числе вопросы о:

а) статусе и правовых последствиях мягкого права в конкретных областях компетенции ЕС;

б) самой жизнеспособность мягкого права в праве Суда ЕС;

в) способах, которыми при использовании мягкого права судами будут обеспечиваться общие принципы права ЕС (такие, как правовая определенность; прозрачность; последовательное применение европейского права); защите мягкого права в судебном порядке и их способах;

г) механизмах, посредством которых Суд ЕС будет признавать правовые последствия мягких документов.

Несмотря на такие серьезные последствия использования мягкого права, вопрос об их значении для Суда ЕС и судов стран-членов до сих пор не попал в центр внимания.

Кроме того, мягкими инструментами, сфера компетенций Евросоюза может быть расширена по желанию еврочиновников по сравнению с учредительными договорами. Это может способствовать распространению незаконных способов принятия решений институтами и органами ЕС.

Указанные проблемы требуют своего исследования.

Таким образом, в ЕС можно выделить три основных признака «мягких» правовых инструментов. Во-первых, они содержатся в документах ЕС, не имеющих, по учредительным документам, обязательной силы. Во-вторых, эти документы могут порождать юридические последствия. В-третьих, они влияют на поведение субъектов европейского и национального правотворчества.

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВ – ЧЛЕНОВ ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ НА ОБЪЕКТЫ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

Ирина Владимировна Веретенцева

Аспирант кафедры таможенного права Российской таможенной академии

В настоящее время в условиях формирования информационного общества повышается значимость защиты прав на объекты интеллектуальной собственности. Результаты умственного труда человека, его творческой деятельности важны не только для духовной жизни общества, но и для экономического развития страны, поэтому всё больше государств выделяет защиту интеллектуальной собственности в числе своих приоритетных задач. Так, Президент Российской Федерации Владимир Владимирович Путин в Послании Президента Федеральному Собранию отметил, что защита интеллектуальной собственности должна стать одним из важнейших направлений государственной политики Российской Федерации¹.

Среди нарушений в области интеллектуальной собственности наиболее распространен ввоз контрафактной продукции. Наполнение такой продукцией внутреннего потребительского рынка отражается на национальной безопасности государства, так как оказывается влияние не только на экономический уровень страны посредством негативного воздействия на развитие отечественной промышленности, но и на жизнь и здоровье населения. В связи с этим осуществление защиты прав на объекты интеллектуальной собственности таможенными органами является насущной необходимостью, поскольку основной целью таможенных органов в деле защиты интеллектуальной собственности является недопущение выпуска товаров с признаками нарушения прав интеллектуальной собственности.

Кроме того, следует отметить, что вопрос защиты таможенными органами прав на объекты интеллектуальной собственности

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2013 «Послание Президента РФ Владимира Путина Федеральному Собранию» // Российская газета от 13 декабря 2013 г. № 282.

представляется особенно актуальным именно сейчас – в период, когда таможенные органы Российской Федерации, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Республики Армения и Киргизской Республики начали функционировать в рамках Евразийского экономического союза (ЕАЭС)², то есть в условиях единой таможенной территории, Единого таможенного тарифа и единого таможенного законодательства ЕАЭС. *Таким образом, положено начало* новому этапу развития таможенного дела в государствах-членах ЕАЭС, что оказало влияние и на их деятельность в сфере защиты прав на объекты интеллектуальной собственности.

Так, в связи с присоединением к Таможенному союзу (ТС) в рамках ЕАЭС в мае 2015 года Киргизской Республики³, произошло расширение единой таможенной территории и, как следствие, увеличение внутреннего рынка ТС, а также объемов товарооборота. Ввиду этого, пресечение незаконного оборота объектов интеллектуальной собственности при перемещении товаров через таможенную границу ТС является теперь более затруднительным и трудоемким процессом.

Для того чтобы показать возрастающий масштаб проблемы борьбы таможенных органов с контрафактом, обратимся к статистике. По официальным данным Федеральной таможенной службы Российской Федерации, за последние годы таможенными органами Российской Федерации достигнуты следующие результаты в сфере защиты прав на объекты интеллектуальной собственности: в 2013 г. было выявлено около 9,4 млн единиц контрафактной продукции, в 2014 г. – более 9,5 млн единиц, по истечении 2015 г. уже более 18,1 млн единиц контрафакта, что почти в 2 раза больше, чем за предыдущий год. Всего же с 2007 г. таможенными органами Российской Федерации выявлено около 94 млн. единиц контрафактной продукции. Кроме того, в результате выявленных в 2015 г. случаев

² Договор о Евразийском экономическом союзе (подписан в г. Астане 29.05.2014) (ред. от 08.05.2015) URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163855 (дата обращения: 25.04.2016).

³ Таможенный кодекс Таможенного союза (ред. от 08.05.2015) (приложение к Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому Решением Межгосударственного совета ЕврАзЭС на уровне глав государств от 27.11.2009 № 17) URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_94890 (дата обращения: 25.04.2016).

перемещения товаров с признаками нарушения прав интеллектуальной собственности таможенными органами предотвращен ущерб, который мог быть нанесен правообладателям объектов интеллектуальной собственности, на сумму более 3,9 млрд рублей (для сравнения в 2014 г. – более 2,4 млрд рублей)⁴.

Таким образом, в результате анализа статистических данных деятельности таможенных органов Российской Федерации – государства-члена ЕАЭС можно сделать вывод, что за год функционирования ЕАЭС объемы перемещения через таможенную границу товаров с признаками нарушения прав интеллектуальной собственности значительно возросли. Поэтому взаимодействие таможенных органов стран-участниц ЕАЭС должно в сложившихся условиях быть максимально слаженным, необходима активная координация действий таможенных служб государств-членов ЕАЭС в области защиты прав на объекты интеллектуальной собственности.

Исходя из положений Договора о ЕАЭС, Таможенного кодекса Таможенного Союза (ТК ТС), а также Договора о координации действий по защите прав на объекты интеллектуальной собственности, подписанного 8 сентября 2015 г. в городе Гродно государствами-членами ЕАЭС, можно выделить основные направления взаимодействия таможенных органов государств-членов ЕАЭС в сфере защиты прав на объекты интеллектуальной собственности:

1. Правовое взаимодействие.

Осуществляется в рамках административно-правовой защиты прав на объекты интеллектуальной собственности таможенными органами государств-членов ЕАЭС и представляет собой координацию действий таможенных органов по предупреждению, выявлению, пресечению и расследованию нарушений прав на объекты интеллектуальной собственности⁵.

⁴ Ежегодный сборник «Таможенная служба Российской Федерации». URL: http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=7995&Itemid=1845 (дата обращения: 25.04.2016).

⁵ Договор о координации действий по защите прав на объекты интеллектуальной собственности (подписан в г. Гродно 08.09.2015) URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/0148501/itia_10092015 (дата обращения: 25.04.2016).

Так, в настоящее время идет процесс формирования единого механизма защиты прав на объекты интеллектуальной собственности таможенными органами государств-членов ЕАЭС, который включает в себя следующие действия таможенных органов:

- ведение таможенного реестра объектов интеллектуальной собственности;
- приостановление выпуска товаров, содержащих объекты интеллектуальной собственности;
- осуществление производства по делам об административных правонарушениях в сфере интеллектуальной собственности.

Правовое сотрудничество таможенных органов государств-членов ЕАЭС в рамках приведенного механизма осуществляется посредством реализации принципа взаимной административной помощи. Данный принцип предусматривает взаимодействие таможенных органов стран-участниц ТС по вопросам защиты прав на объекты интеллектуальной собственности. Взаимная административная помощь выражается во взаимном признании решений таможенных органов на таможенной территории ТС, проведении отдельных форм таможенного контроля, установленных ТК ТС, таможенным органом одного из государств-членов ТС по поручению таможенного органа другого государства-члена Союза, обмену информацией между таможенными органами государств-членов ТС, а также иных видах взаимодействия таможенных органов в соответствии с международными договорами государств-членов⁶.

2. Информационное взаимодействие.

Представляет собой обмен информацией по вопросам пресечения оборота контрафактных товаров в государствах-членах ЕАЭС (по собственной инициативе или по запросу), выпуск совместных бюллетеней, сборников и других информационных изданий.

3. Иные действия.

Проведение координационных совещаний руководителей таможенных органов государств-членов ЕАЭС, создание рабочих

⁶ Таможенный кодекс Таможенного союза (ред. от 08.05.2015) (приложение к Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому Решением Межгосударственного совета ЕврАзЭС на уровне глав государств от 27.11.2009 № 17) URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_94890 (дата обращения: 25.04.2016).

групп, обмен опытом, проведение стажировок, семинаров, учебных курсов, разработка и утверждение согласованных планов деятельности по координации, взаимное использование возможностей таможенных органов государств-членов ЕАЭС для повышения квалификации работников.

Безусловно, только в результате совместной и слаженной координации действий таможенных органов государств-членов ЕАЭС по всем трем приведенным направлениям борьба с незаконным оборотом объектов интеллектуальной собственности через таможенную границу ЕАЭС будет действительно эффективной.

Вместе с тем, следует понимать, что для позитивных изменений в деле защиты интеллектуальной собственности кроме усиленного взаимодействия таможенных органов необходима выработка комплекса мер на уровне ЕАЭС в целом.

В первую очередь, это касается приведения к единообразию правового регулирования таможенных отношений в государствах-членах ЕАЭС. Требуется дальнейшая унификация и гармонизация национальных правовых систем государств-членов ЕАЭС, в том числе и по вопросам защиты прав на объекты интеллектуальной собственности.

Кроме того, в настоящее время уровень технического оснащения таможенных органов государств-членов ЕАЭС, особенно на таможенной границе, различается, что делает пресечение международного потока контрафактных товаров, более проблематичным. Ввиду этого необходимы меры по модернизации таможенной инфраструктуры государств-членов ЕАЭС, повышению технической оснащенности таможенных органов.

Наконец, не менее важное значение в деле защиты интеллектуальной собственности имеет сотрудничество с правообладателями объектов интеллектуальной собственности. Например, получение от них таможенными органами исчерпывающего перечня признаков, которыми должен обладать оригинальный товар, позволяет эффективнее выявлять контрафактную продукцию. Поэтому развитие взаимодействия в данной области также должно стать предметом особого внимания государств-членов ЕАЭС.

Таким образом, осознание и решение выделенных нами проблемных вопросов будет способствовать повышению результативности деятельности таможенных органов государств-членов ЕАЭС в сфере защиты прав на объекты интеллектуальной собственности.

Подводя итог, следует отметить, что хотя таможенное регулирование – это область, в которой страны ЕАЭС на нынешнем этапе добились наиболее тесной интеграции, тем не менее, для повышения эффективности пресечения незаконного оборота объектов интеллектуальной собственности при перемещении товаров через таможенную границу необходима выработка комплекса мер по защите прав интеллектуальной собственности на уровне ЕАЭС в целом, а также слаженная координация действий таможенных органов государств-членов ЕАЭС в сфере защиты прав на объекты интеллектуальной собственности.

ПРИНУДИТЕЛЬНОЕ ПРЕКРАЩЕНИЕ ЧЛЕНСТВА ГОСУДАРСТВ В МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЯХ: МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ

Артур Сергеевич Гуласарян

*кандидат юридических наук, преподаватель кафедры международного права
Московского государственного юридического университета
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
123995, Россия, Москва, ул. Садовая-Кудринская, 9
intl777@gmail.com*

Одним из способов прекращения членства в организации является **(принудительное) прекращение членства** со стороны организации. Лишь учредительные документы ограниченного числа организаций прямо предусматривают такую возможность. Для обозначения этого способа прекращения в учредительных документах организаций используется различная терминология: «принудительный выход» (*compulsory withdrawal*) (например, Международный валютный фонд (МВФ)¹); «приостановление членства» («отстранение от членства») (*suspension of membership*) (например, Международная финансовая корпорация (МФК)², Международная ассоциация развития (МАР)³, Международный банк реконструкции и развития (МБРР)⁴); «отделение» (*separation*) (например, Лига арабских государств (ЛАГ)⁵); «исключение» (*expulsion*) (например, ООН⁶, Шанхайская организация сотрудничества (ШОС))⁷.

На практике со случаями принудительного прекращения членства приходится реже сталкиваться, чем со случаями выхода из состава организаций. До 1987 года зафиксированы четыре случая исключения (Чехословакия – из МВФ и Всемирного банка, Южная Африка – из Всемирного почтового союза и Международного союза

¹ См.: Раздел 2 Статьи XXVI Статей соглашения МВФ 1944 года.

² См.: Пункт «а» Раздела 2 Статьи V Статей соглашения МФК 1956 года.

³ См.: Пункт «а» Раздела 2 Статьи VII Статей соглашения МАР 1960 года.

⁴ См.: Раздел 2 Статьи VI Статей соглашения МБРР 1945 года.

⁵ См.: Статья XVIII Устава ЛАГ 1945 года.

⁶ См.: Статья 6 Устава ООН 1945 года.

⁷ См.: Статья 13 Хартии ШОС 2002 года.

электросвязи) по сравнению с 46 случаями выхода членов из состава специализированных учреждений ООН⁸. Такую нечеткую границу между принудительным прекращением членства и выходом из состава организации можно проследить на примере ст. 8 Устава Совета Европы: «Право на представительство любого Члена Совета Европы, грубо нарушающего положения ст. 3, может быть приостановлено, и Комитет министров может предложить ему выйти из состава Совета на условиях, предусмотренных в ст. 7. Если такой Член Совета Европы не выполняет это предложение, то Комитет министров может принять решение о том, что Член, о котором идет речь, перестает состоять в Совете с даты, которую определяет сам Комитет».

На практике случаи принудительного прекращения членства, по крайней мере, частично применялись в качестве санкции. Эта цель принудительного прекращения членства в организации демонстрируется четко на примере учредительного документа бывшей Международной организации морской спутниковой связи (ИНМАРСАТ, теперь называется организация – Международная организация подвижной спутниковой связи (*International Mobile Satellite Organization*), которая ставила прекращение членства в зависимость от условия истечения годового срока после невыполнения членом какого-либо обязательства по учредительному документу⁹.

Однако, целесообразность прекращения членства в организации как санкции спорна. Это может навредить организации столько же, сколь и самому исключаемому члену. Утрата прав членства – наказание для государства, но это еще и освобождение от необходимости выполнения обязанностей по отношению к организации. Более того, воздействие, потенциально оказываемое на государство организацией может быть ощутимее, когда на представителей государства может быть оказано давление на заседаниях организации, нежели в ситуациях, когда их представителей вовсе нет. Как справедливо в этой связи отмечал еще известный британский юрист-международник и генеральный директор Международной органи-

⁸ См.: Zeidler F. Der Austritt und Ausschluß von Mitgliedern aus den Sonderorganisationen der Vereinten Nationen. Frankfurt / M. Bern. New York, Paris, 1990. S. 128, 290.

⁹ См.: Пункт «1» Статьи 30 Конвенции о международной организации морской спутниковой связи (ИНМАРСАТ) 1976 года.

зации труда (МОТ) (1970–1973 гг.) У. Дженкс «Целью при разрешении острых политических проблем должно, следовательно, быть понуждение, а не исключение...»¹⁰.

Следует заметить, что санкция прекращения членства должна использоваться, как правило, лишь в интересах организации и лишь в соответствии с ее учредительными документами.

Гораздо сложнее в тех случаях, когда организации желают принудительно прекратить членство, а их учредительные документы не содержат ясных положений об этом. В таких случаях организации оказывают обычно давление с тем, чтобы понудить конкретного члена «добровольно» выйти. Организация имеет в своем распоряжении разные средства для оказания давления на члена. В случаях, когда политическое давление на члена оказывается недостаточным, организации используют также угрозу изменения учредительных документов (путем включения положения об исключении) как средства оказания давления. Изменение учредительного документа обычно подлежит ратификации всеми или определенным числом членов, порой на это уходит немалое время. Но принятие предложения о поправке к учредительному документу, как правило, уже представляется достаточным для того, чтобы побудить конкретного члена организации выйти из ее состава.

На практике бывали случаи, когда члены организации выходили из состава организации еще до того, как поправка вступала в силу, даже случалось, что она и вовсе не вступала в силу.

В 1947 г. Международная организация гражданской авиации (ИКАО) решила внести поправку в учредительный документ, ранее не содержавший положения об исключении, с целью сделать возможным исключение Испании¹¹. Когда поправка была принята, Испания вышла из состава организации. Поправка вступила в силу только в 1961 г.

В 1964 г. в МОТ стала обсуждаться поправка к учредительному документу, которая предоставляла бы возможность исключения любого члена, который был исключен из состава ООН либо ко-

¹⁰ Jenks C.W. Due Process of Law in International Organizations // International Organization. 1965. Vol. 19. P. 171.

¹¹ См.: Статья 83 (бис) Конвенции о международной гражданской авиации 1944 года.

торый был признан виновным в проведении политики расовой сегрегации (апартеида). Здесь также государство, против которого была направлена поправка (Южно-Африканская Республика), не стало дожидаться вступления ее в силу и вышла из МОТ. Поправка к учредительному документу и вовсе не вступила в силу.

Принудительный выход члена из состава организации сближает его с исключением¹².

Тем не менее, в исключительном случае, как представляется, организации могут прекращать членство и в отсутствие соответствующих положений в своем учредительном документе. В обоснование такого исключения можно привести следующий аргумент. Пункт «2» Статей 60 Венских конвенций о праве договоров 1969 и 1986 гг. предусматривают, что существенное нарушение многостороннего договора одним из его участников дает право другим участникам – по соглашению, достигнутому единогласно, – приостановить действие договора или прекратить его в отношениях между собой и государством, нарушившим договор. Под существенным нарушением договора следует понимать нарушение положения, имеющего существенное значение осуществления объекта и целей договора.

Так, например, когда член организации не принимает никакого участия в ее работе, когда при этом требуется участие всех членов (например, для принятия решения в Совете Безопасности ООН может требоваться единогласие его постоянных членов), то это может служить формально-юридическим основанием для организации прекратить членство ввиду существенного нарушения договора в соответствии с вышеназванными Статьями Венских конвенций.

В завершение следует заметить, что аргументы в защиту права принудительного прекращения членства в организациях, учредительные документы которых не признают этого права, нужно использовать крайне осторожно. Таким образом, важно апеллировать не только к положениям учредительных документов организаций, но также и к нормам общего (не обычного) международного права при решении вопроса прекращения членства государств в организациях.

¹² См.: Sohn L.B. Expulsion or Forced Withdrawal from an International Organization // Harvard Law Review. 1964. Vol. 77. P. 1381–1425.

ПОСТСОВЕТСКОЕ ПРОСТРАНСТВО КАК ИНТЕГРАЦИОННОЕ ПОЛЕ

Михаил Андреевич Дубровин

*Аспирант Владимирского юридического института
Федеральной службы исполнения наказаний России
301507@bk.ru*

С течением времени, а именно после распада Союза Советских Социалистических Республик (далее СССР), в международном лексиконе все чаще стало встречаться категория постсоветское (постколониальное¹) пространство. Она была впервые введена профессором Празаукасом Альгимантасам Аугустиновичем, которую он представлял в виде общности населяющих его народов, объединенных проблемами, существующими со времен Советского Союза, доставшимися им в наследство после его распада, а также вновь приобретенными в результате краха единого государства². В состав постсоветского пространства входит пять групп: Россия, Прибалтика, Восточная Европа, Закавказье, Центральная Азия.

Крах СССР сформировал не только отдельные регионы, но и послужил толчком в становлении интеграционных групп, таких как: Содружество Независимых Государств (далее СНГ), Организация Договора о Коллективной Безопасности, ГУАМ, Евразийское Экономическое Сообщество, Центральное – Азиатское Сотрудничество, Шанхайская Организация Сотрудничества.

Данное исследование направлено на изучение интеграционного поля постсоветского пространства, основанного на выявлении интегративных функций постсоветских государств, которые при своей совокупности дают основание считать постсоветское пространство полноценным интеграционным полем.

Первоначально стоит отметить, что интеграция свойственна многим сферам деятельности, а значит, имеются отраслевые подходы к пониманию данного понятия. Термин «интеграция» берет своё начало от латинского слова «*integratio*» – «соединение»,

¹ Празаукас А.А. «СНГ как постколониальное пространство». М., 07.02.1992.

² Там же.

и в философии под ним понимают сторону процесса развития, связанную с объединением в целое ранее разнородных частей и элементов³.

В политической сфере под интеграцией понимается объединение, слияние политических сил в рамках государственных или межгосударственных структур, политических институтов с целью достижения определенной политической общности, стабильности развития государств и обществ⁴.

В экономической науке под интеграцией понимается сближение и взаимопроникновение национальных экономик, обеспечиваемое концентрацией и переплетением капиталов, проведением согласованной межгосударственной экономической политики. Основные виды интеграционных объединений: зона свободной торговли, таможенный союз, общий рынок, экономический союз⁵.

В социологии под интеграцией понимают: 1. Процесс превращения относительно самостоятельных малосвязанных между собой объектов (индивидов, групп, классов, государств) в единую, целостную систему, характеризующуюся согласованностью и взаимозависимостью ее частей на основе общих целей, интересов и т.д. 2. Соц. сплоченность. 3. Принятие индивида другими членами группы. 4. В дефектологии – успешная социализация индивида, преодолевшего негативные последствия ситуации, связанной с его дефектом⁶.

Имеют место и определения интеграции в праве, так в зарубежной литературе встречается мнение, что интеграция возникает на основе комплекса норм, призванных регулировать все многообразие связанных с нею правовых отношений⁷.

Однако, не смотря на все многообразие подходов, под интеграцией применительно к нашему исследованию следует понимать процесс объединения отдельных дифференцированных частей и функций системы, направленный на совершенствование правового

³ Философский энциклопедический словарь / отв. ред. Л.Ф. Ильичёв, П.Н. Федосеев, С.М. Ковалёв, В.Г. Панов. М., 1983.

⁴ Политология: словарь / отв. ред. В.Н. Коновалов. М., 2010.

⁵ Экономико-математический словарь: словарь современной экономической науки / отв. ред. Л. И. Лопатников. М., 2003.

⁶ Antinazi. Энциклопедия социологии. М., 2009.

⁷ Perez Vera E. Reflexiones sobre los procesos de integraciyn regional // Revista de Instituciones Europeas. Madrid, 1977. Vol. 4. № 3. P. 89.

регулирования общественных отношений, для удовлетворения сложившихся потребностей государства и достижения им поставленных целей.

Таким образом, можно выделить ряд признаков характеризующих интеграцию. Среди которых:

1. Это процесс объединения отдельных дифференцированных частей и функций системы.
2. Она направлена на совершенствование правового регулирования общественных отношений.
3. Она удовлетворяет сложившиеся потребности государства.
4. Она помогает достигать поставленных целей.

Однако интеграцию нельзя представлять как стихийный процесс, носящий исключительно хозяйственный мотив. Она выступает в роли определяющего фактора, который влияет на социально-экономическое развитие.

Интеграция является основополагающим элементом государств постсоветского пространства. Выполняя интегративную функцию, государства основываются на долгосрочных политических и экономических интересах, а так же на отображении политической воли страны.

На сегодняшний день отсутствует определение интегративной функции государства. Однако сама категория интегративная функция не является новой для науки. Так, к примеру, в религии под интегративной функцией понимают дезинтеграцию общества (народ исповедует различные религии)⁸. В социологии интегративная функция представляет собой создание гибких структур, позволяющих разумно сочетать свободу и интересы индивида с общими принципами, регулируемыми их совместную деятельность⁹. В философии под интегративной функцией понимают классовое господство или социальное партнерство¹⁰.

В нашем понимании, под интегративной функцией государства следует понимать деятельность государства, направленную на соблюдение стратегически важных политических, экономических,

⁸ Эфендиева А.Г. Общая социология. М., 2014. С. 373.

⁹ Эфендиева А.Г. Общая социология. М., 2014. С. 533.

¹⁰ Фролов И.Т. Введение в философию: учебное пособие для вузов». М., 2003.

культурных и других интересов страны, а так же развитие международного сотрудничества.

В связи с этим, по нашему мнению, можно выделять ряд признаков, характеризующих интегративную функцию в государстве. Среди которых:

1. Интегративная функция – это деятельность государства.
2. Интегративная функция направлена на соблюдение стратегически важных политических, экономических, культурных и других интересов страны.
3. Интегративная функция способствует развитию международного сотрудничества.

Государства – участники, реализуя свои интегративные функции, образовали единое интеграционное поле, в котором протекают интеграционные процессы, послужившие началом создания интеграционных групп.

Возьмем, к примеру, самую известную из них – СНГ. Вначале создатели не смогли заложить фундамент будущей интеграции, т.к. государства не выходили за пределы, ограниченные суверенитетом страны, несмотря тот факт, что интеграция подразумевает передачу части суверенитета надправительственным органам. Вопреки начальному этапу становления, в середине 90-х гг. стала создаваться благоприятная обстановка. Так были приняты: Декларация о поэтапном создании экономического союза, Соглашение о создании Международного банка СНГ и т.д. Интегративная функция государств выражается в закреплении политических, экономических, культурных и других интересов страны в издаваемых документах, укрепляя в результате положения в международном сообществе.

Таким образом, члены интеграционной группы стремились создать интеграционную структуру, через реализацию своих интегративных функций.

Интеграционная структура играет важную роль в формировании интеграционного поля, т.к. усиливает его за счет эффективного взаимодействия между субъектами интеграции.

В современной науке международного права отсутствует единый подход к пониманию самой категории интеграционное поле.

Прежде всего, следует выделить основные черты, свойственные интеграционному полю, на основе которых в последующем

можно сформировать подход к его пониманию. Среди них можно выделить:

1. Интеграционное поле – это результат международной деятельности государств.
2. Интеграционное поле основывается на реализации интеграционной функции государства.
3. Интеграционное поле состоит из интеграционных групп.

Вследствие этого, по нашему мнению, под интеграционным полем следует понимать результат международной деятельности государств, основанной на реализации их интегративной функции, направленной на создание прочной структуры, состоящей из интеграционных групп.

Подводя итог вышесказанному, следует сказать, что в результате исследования была выполнена поставленная цель, таким образом можно говорить о постсоветском пространстве как об интеграционном поле. Так как, государства – участники постсоветского пространства, выполняя свои интегративные функции, с течением времени сформировали устоявшиеся интеграционные группы, образующую сложную структуру интеграционного поля на сегодняшний день.

ПРИНЦИП ВЗАИМНОГО ПРИЗНАНИЯ ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ КВАЛИФИКАЦИЙ В ПРАВЕ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Татьяна Сергеевна Заплата

*Аспирант кафедры Интеграционного и европейского права
Московского государственного юридического университета
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*

В послевоенный период своего экономического и социального строительства Европейский союз (далее – ЕС) осуществлял интеграцию различными путями, такими, как: гармонизация, координация, сближение, укрепление сотрудничества посредством взаимного давления или морального убеждения. Все это – формы посредничества, компромисса, изменяемой геометрии между государствами-членами, которые показывают некоторую степень успеха, но также и неудач, главным образом потому, что они не в силах принять единство в многообразии¹.

Начиная с 1950-х годов, ЕС является примером развитой модели региональной интеграции. Последняя представляет собой сложный процесс, который можно определить как создание оптимальных механизмов и алгоритмов правового регулирования общественных отношений, направленных на достижение совершенствования и саморазвития общества в его стремлении к более целостному, цивилизованному развитию².

На сайте ЕС региональная интеграция определена, как процесс преодоления барьеров, разделяющих соседние страны, по общему согласию, и совместное управление общими ресурсами и активами. По сути, это процесс, посредством которого группы стран либерализуют торговлю, создавая общий рынок для товаров, людей, капиталов и услуг. Европейский союз выступает региональной интеграцией для эффективного средства обеспечения процветания,

¹ Kostoris F. Schioppa P. Mutual recognition, unemployment and the welfare state. European network of Economic Policy Research Institutes. Working paper № 3. September 2002. P. 2.

² Основы интеграционного права: учебное пособие / отв. ред. С.Ю. Кашкин. М.: Проспект, 2014 г. С. 10–11.

мира и безопасности³. Данный процесс может касаться не только экономической области, но и например политической, поэтому интеграционные процессы могут носить разный характер. Формирование общего рынка является иллюстрацией экономической интеграцией.

Для устранения барьеров, существующих на пути создания и функционирования внутреннего рынка, используются различные механизмы, в том числе и гармонизация законодательства государств-членов в данной области. До 1979 г., существующие правила были одинаково использованы как для отечественных, так для и импортных товаров и услуг и поэтому казалось бы, никаких дискриминационных или протекционистских последствий в государствах-членах быть не должно. Однако, на практике, эти правила наоборот, стали затруднять доступ на национальные рынки товаров, производимых за пределами Европы, в конце концов, они стали вести к дискриминации⁴.

В иностранной литературе можно встретить мнения, подчеркивающие, что при решении вопросов регламентации торговли ЕС разбивается между двумя силами. С одной стороны политический идеал европейской унификации, который многие политики и граждане ЕС часто интерпретируют как полную гармонизацию норм. С другой стороны разброс ВВП в государствах-членах ЕС является ощутимым вызовом такой унификации. Так, в бизнес – сообществах по-разному смотрят на унификацию. Одни склоняются в сторону гармонизации, несмотря на многочисленные трудности в определении гармонизированных норм, другие наоборот принимают различные технические нормы⁵. Такое положение дел порождает конкуренцию норм.

³ International cooperation and development Электронный ресурс URL: https://ec.europa.eu/europeaid/sectors/economic-growth/regional-integration_en (дата обращения: 14.02.2016 г.). P. 5.

⁴ Kostoris F. Schioppa P. Mutual recognition, unemployment and the welfare state. European network of Economic Policy Research Institutes. Working paper №13. September 2002. P. 6.

⁵ Patrick A. Messerlin. The European Union single market in goods: between mutual recognition and harmonization // Australian Journal of International Affairs. August 2011. Vol. 65. № 4. P. 411.

Немаловажную роль в данном процессе играет и различность самих экономик государств-членов, реализация экономической стратегии государств-членов с различными моделями капитализма. Следует отметить, что в целом государства-члены меняли свою валютную, бюджетную, промышленную политику и политику в области занятости в разное время, разными способами и с различными результатами в ответ на вызовы глобализации и европеизацию, но при этом всегда следовали скорее внутренней логике своего развития, чем внешним факторам общемирового и регионального характера⁶.

Интересы ЕС и государств-членов, взаимодополняющие или противоречащие друг другу, составляют основной предмет регулирования на уровне Союза. И часто именно юридические инструменты позволяют достичь оптимального баланса таких интересов и стимулировать интеграционные процессы. Именно такими инструментами и являются нормы, закрепляющие механизм гармонизации и взаимного признания.

Сравнивая эти два механизма, целесообразно рассмотреть их реализацию на примере свобод внутреннего рынка ЕС, а именно: свободы передвижения товаров, лиц и услуг. В Договоре о Функционировании ЕС⁷ (далее – ДФЕС) закреплено: «препятствия, ограничивающие и запрещающие импорт, экспорт или транзит, являются оправданными по соображениям общественной морали, общественного порядка, общественной безопасности, охраны здоровья и жизни людей»⁸. Из этого следует, что свободное перемещение товаров не должно быть достигнуто за счет общественных интересов, таких как здоровье человека или общественная безопасность. Одним из способов защиты таких общественных интересов, как отмечают некоторые авторы, являются технические регламенты. Однако нормативные акты, содержащие такие технические регламенты, государства-членов могут быть средством для дискриминацион-

⁶ Юмашев Ю.М., Постникова Е.В. Экономическое право Европейского союза: монография. М.: Норма, Инфра-М, 2014. С. 8.

⁷ Treaty on the Functioning of the European Union OJ C 326, 26.10.2012. P. 47–390.

⁸ См.: Договор о функционировании Европейского Союза 1957 г. / пер. А.О. Четвериков. URL: <http://eulaw.ru/treaties/teu> (дата обращения: 07.02.2016 г.).

ного обращения товаров, они могут быть эквивалентны количественным ограничениям, запрещенным учредительными договорами.

Для того чтобы решить эти противоречивые аспекты, некоторые авторы отмечают, что ЕС может использовать два подхода. Первый заключается в построении технической политики и выделении списков, определяющих продукты, подвергающиеся гармонизации, оставив при этом другие товары негармонизированными. Этот подход основан на предположении, что единственный способ примирить общественные интересы в целях свободного обращения продукции в ЕС является введение обязательных и очень подробных согласованных технических условий для рассматриваемых продуктов. Альтернативный подход заключается в том, что ЕС мог бы заявить в качестве принципа, что все товары выиграют от полного взаимного признания государствами-членами, а затем составить список негативных товаров, ограничив его теми продуктами, которые действительно нуждаются в какой-то гармонизации⁹.

В первые годы своего существования (с 1960-х до середины 1980-х гг.), ЕС принял первый вариант, в иностранной литературе его называют «старый подход», целью которого было достижение гармонизации норм, регламентирующих продукты, настолько подробно, насколько это возможно. Вначале этот выбор считался очевидным для получения выгоды от масштабных экономик, в то время как товары были произведены с гораздо более узким разнообразием, чем сегодня.

В середине 1980-х годов, старый подход показал свою ограниченность: он был медленным, обременительным и не в состоянии справиться с широким разнообразием продуктов, которым характеризуется современная экономика. Таким образом, ЕС стал тяготеть ко второму варианту решения проблемы. Однако окончательного перехода к новому механизму интеграции не произошло¹⁰.

Несмотря на правовой прорыв, сделанный в 1979 решением Европейского Суда в деле Кассис де Дижона: в этом постановлении

⁹ Patrick A. Messerlin. The European Union single market in goods: between mutual recognition and harmonization // Australian Journal of International Affairs. August 2011. Vol. 65. No. 4. P. 412.

¹⁰ Там же. С. 413.

суд проанализировал технический регламент (немецкие нормы по содержанию алкоголя) в качестве меры, имеющей эквивалентное действие количественным ограничениям, и, следовательно, запрещенным ДФЕС. Таким образом, решение суда определило принцип «взаимного признания», согласно которому товары, законно произведенные в одной стране, не могут быть запрещены к продаже на территории другой, даже если они производятся с различными техническими и качественными характеристиками. Однако окончательного перехода ко второй модели интеграции не произошло. Это связано по большей части с корыстными экономическими интересами ряда субъектов внутреннего рынка, которые боялись усиления конкуренции между государствами-членами ЕС. Можно сказать, что нормы были последним доступным нетарифным барьером.

Постановление Европейского Суда Кассис де Дижон могло быть истолковано в гораздо более амбициозном направлении. ЕС мог бы перейти к подходу, основанному на безусловном взаимном признании для всех продуктов, за исключением тех, которые были бы внесены в отрицательный список исключений. Однако в действительности ЕС пошел по пути более узкой интерпретации решения. Так называемый «новый подход» воспринимается изначально как прогресс, однако он не был достаточно радикальным, и, следовательно, постепенно становится погруженным в те же проблемы, с которыми сталкиваются старый подход¹¹. Более того, товары из третьих стран охотнее насыщали государства-члены ЕС с более простыми стандартами.

Похожая ситуация имела место и в случае со свободой передвижения лиц. Первоначальные усилия в ЕС были направлены на гармонизацию требований к образованию и профессиональной подготовки для каждой профессиональной квалификации. Европейская Комиссия наделась, в конечном итоге создать «Евро-профессии», которые смогли бы заменить национальные квалификации. Однако сам процесс оказался трудоемким, долгим и трудным, особенно в

¹¹ Patrick A. Messerlin. The European Union single market in goods: between mutual recognition and harmonization // Australian Journal of International Affairs. August 2011. Vol. 65. No. 4. P. 415.

части, касающейся переговоров для каждой профессии. К 1984 г. было согласовано только шесть секторных директив¹².

В Фонтенбло Европейский совет глав государств и правительств создал специальный комитет в попытке ускорить данный процесс. В докладе, озаглавленном «Народная Европа» рекомендуется создать более гибкий подход по признанию дипломов. Это отражало принцип Кассис де Дижон, а именно, если гражданин считался компетентным, чтобы работать по специальности в своей стране, он или она должен быть компетентен, чтобы практиковать свою деятельность в любом другом государстве-члене. Предлагаемая система будет основываться на принципе взаимного признания.

Принцип взаимного признания профессиональных квалификаций играет существенную роль в реализации свободы передвижения лиц и предоставления услуг. Свобода передвижения лиц и свобода предоставления услуг являются фундаментальными свободами внутреннего рынка. Они предоставляют компаниям и лицам право организовывать и вести бизнес в любом месте в ЕС. Взаимное признание профессиональных квалификаций в ЕС является ключевым принципом для того, чтобы облегчить эти свободы, оно позволяет квалифицированным специалистам пересекать границы и осуществлять свою работу в другом государстве-члене¹³. Взаимное признание профессиональных квалификаций устраняет необходимость переквалификации в другом государстве-члене.

Проводя аналогию между соотношением реализации гармонизации и взаимного признания в свободе передвижения товаров и свободах предоставления услуг и передвижения лиц, целесообразно отметить преобладание механизма гармонизации в этой части процесса интеграции. Это связано с потребностью защитить общественные интересы, в частности здоровье граждан во время преодоления барьеров, возникающих в праве внутреннего рынка.

Если предположить, что для принципа взаимного признания профессиональных квалификаций можно также выделить старый и новый подход, по аналогии с товарами, то можно также отметить,

¹² Mark N.K. Saunders and Susan M. Davis. The Impact of European Community Mutual Recognition of Professional Qualifications on Local Authority Recruitment. Электронный ресурс. URL: <http://archive.neicon.ru/xmlui/discover> (дата обращения: 14.02.2016 г.).

¹³ Right Vision News. Professional qualifications: Commission refers Luxembourg back to Court for failing to comply with common rules. Brussels, June 25.

что новый подход в данной области не является радикальным. Либерализация механизма, увеличение его прозрачности идет маленькими шагами.

В настоящее время вопрос взаимного признания профессиональных квалификаций урегулирован Директивой № 2005/36/ЕС Европейского парламента и Совета ЕС о признании профессиональных квалификаций (далее – Директива) с поправками, внесенными Директивой № 2013/55/ЕС Европейского Парламента и Совета от 20 ноября 2013 г. (далее – Директива с поправками). Данные нормативные акты, будучи по своей природе актами гармонизации не могут в полной мере закрепить принцип взаимного признания, который по своей природе подразумевает иной способ имплементации. В данном контексте следует подчеркнуть, что отмеченные выше вторичные акты предусматривают довольно громоздкую систему реализации принципа взаимного признания профессиональных квалификаций.

Директива закрепляет:

Общую систему признания документов об образовании, применяемую ко всем профессиям, за исключением специальных норм и нормативных актов и основанную на уровнях квалификации, сюда же относятся случаи, закрепленные специальными нормами, в случае если заявитель не удовлетворяет всем требованиям;

Систему, основанную на признании профессионального опыта, включающую перечень видов деятельности;

Принцип автоматического признания на основе координации минимальных требований к образованию, включающий в себя особые профессии¹⁴.

Директива с поправками добавляет к описанным выше положениям систему автоматического признания на основе общих принципов обучения¹⁵, включающую единую рамочную программу обу-

¹⁴ Directive 2005/36/EC of the European Parliament and of the Council of 7 September 2005 on the recognition of professional qualifications (Text with EEA relevance). OJ L 255, 30.9.2005. P. 22–142.

¹⁵ Directive 2013/55/EU of the European Parliament and of the Council of 20 November 2013 amending Directive 2005/36/EC on the recognition of professional qualifications and Regulation (EU) No 1024/2012 on administrative cooperation through the Internal

чения. Она также отменяет систему общих платформ и вводит Европейскую профессиональную карту, для упрощения процедурных вопросов и увеличения прозрачности.

В целом данные документы, с учетом положений практики Суда ЕС закрепляют весьма тяжеловесную систему взаимного признания профессиональных квалификаций, с по-прежнему довольно большим процентом гармонизации ряда положений. Такую ситуацию можно связать с тем, что акт гармонизации (а именно таким и является Директива) не может в полной мере закрепить данный принцип, в силу своей природы. Директивы подразумевают закрепление общих стандартов, стандартов гармонизации.

Целесообразно отметить, что в учредительных документах ЕС (актах первичного права) прямо не закреплён принцип взаимного признания профессиональных квалификаций, как это сделано например в Договоре о Евразийском экономическом союзе: «Планы по либерализации обеспечиваются, в частности, признанием профессиональной квалификации работников поставщиков услуг. В случае если для допуска к осуществлению профессиональных услуг требуется сдача профессионального экзамена, каждое государство-член обеспечивает недискриминационный порядок сдачи такого профессионального экзамена»¹⁶.

Анализируя приведенный пример и сопоставляя с отмеченным выше анализом методов реализации интеграции, целесообразно отметить, что закрепление принципа взаимного признания в учредительных документах интеграционной организации является менее затратным и основывается на взаимном доверии и уважении к правовым системам друг друга. Простое установление принципа в базовых документах менее громоздко, чем гармонизация посредством отдельных актов. Таким образом, можно заключить, что принцип взаимного признания профессиональных квалификаций реализуется в ЕС не вполне эффективно.

Market Information System (the IMI Regulation) Text with EEA relevance. OJ L 354, 28.12.2013. P. 132–170.

¹⁶ Договор о Евразийском экономическом союзе (Подписан в г. Астане 29.05.2014) (ред. от 08.05.2015) // СПС КонсультантПлюс. Ст. 55, 56.

**К ВОПРОСУ О СООТНОШЕНИИ НОРМ
ИНТЕГРАЦИОННОГО И НАЦИОНАЛЬНОГО ПРАВА
В УСЛОВИЯХ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ЕВРАЗИЙСКОГО
ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА**

Жанна Туркистановна Искакова

*Докторант 3 курса специальности «6D030200 – Международное право»
кафедры международного права юридического факультета
Евразийского национального университета имени Л.Н. Гумилева*

Осмысливая значение и правовую природу интеграционного права Евразийского экономического союза (далее-ЕАЭС), следует решить вопрос о соотношении норм права данного интеграционного образования с нормами национального (внутригосударственного права). Ибо предметное поле содержания интеграционного права как особого формирования непременно связано с предметным соотношением или разграничением норм интеграционного объединения с нормами национальных законодательств государств-членов. Проблема анализа пределов взаимодействия национального и интеграционного права, т.е. способов взаимного проникновения норм одной правовой системы в другую ставит перед исследователями ряд принципиальных вопросов, от решения которых зависит дальнейшее теоретическое обоснование и практическая направленность.

Каким образом будут соотноситься нормы интеграционного права ЕАЭС с нормами национального права государств-участников?

Возможно ли включение в правовые системы государств-участников ЕАЭС нормоустановлений интеграционных объединений?

Каким образом будут выстраиваться нормы интеграционного права ЕАЭС в иерархии правовых актов государств-членов?

Сложность концептуального осмысления поставленных положений обусловлена тем, что в правовой науке до сих пор однозначно не решена фундаментальная проблема соотношения норм международного и национального права. В аспекте рассматриваемой проблемы, не вникая в сущность научной полемики о концепциях соотношения международного и национального права, будем

выяснить, как соотносятся нормы интеграционного права с национальными нормами государств-членов.

Согласно п. 3 ст. 4 действующей Конституции Республики Казахстан 1995 г. международные договоры, ратифицированные Республикой, имеют приоритет перед ее законами и применяются непосредственно, кроме случаев, когда из международного договора следует, что для его применения требуется издание закона»¹.

В Конституции Российской Федерации п. 4 ст. 15 указано, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора².

Республика Беларусь признает приоритет общепризнанных принципов международного права и обеспечивает соответствие им законодательства. Республика Беларусь в соответствии с нормами международного права может на добровольной основе входить в межгосударственные образования и выходить из них. Не допускается заключение международных договоров, которые противоречат Конституции (ст. 8 Конституции)³.

Как видим, соответствующие нормы международного права встроены в правовые системы государств-членов ЕАЭС, но при этом прямых или косвенных указаний на вхождение правовых положений интеграционных объединений в правовые системы государств-участников не предусмотрено.

Между тем с неизбежностью назревает вопрос о вхождении интеграционных норм ЕАЭС в национальные правовые системы государств-членов и в установлении иерархии между нормами международного, интеграционного и национального права государств-

¹ Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 г. Информационная система «ПАРАГРАФ». URL: <http://www.online.zakon.kz> (дата обращения: 30.01.2016 г.)

² Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 года Информационно-правовой портал. Гарант. РУ. URL: <http://www.garant.ru> (дата обращения: 30.01.2016 г.)

³ Конституция Республики Беларусь 1994г. //Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь. URL: <http://www.pravo.by>

членов. Отметим, что вопрос о юридической силе решений Евразийской экономической комиссии поднимался еще 5 ноября 2009 г. в Конституционном Совете Республики Казахстан по обращению премьер-министра К. Масимова об официальном толковании «норм ст. 4 Конституции Республики Казахстан в части распространения установленного данной нормой приоритета ратифицированных Республикой международных договоров перед ее законами и непосредственности их применения на решения международных организаций и их органов, образуемых в соответствии с такими договорами»⁴. Конституционным советом Республики Казахстан было вынесено нормативное постановление, в котором указывалось, что на решения международных организаций и их органов распространяются положения ст. 4 Конституции Республики Казахстан о приоритете ратифицированных Республикой Казахстан международных договоров перед ее законами и непосредственности применения таких решений, не должны противоречить Конституции Республики Казахстан.

2. Не могут быть признаны в качестве обязательных для Казахстана решения международных организаций и их органов, нарушающие положения п. 2 ст. 2 и п. 2 ст. 91 Конституции о том, что суверенитет Республики распространяется на всю ее территорию, и о недопустимости изменения установленных Конституцией унитарности и территориальной целостности государства, формы правления Республики.

3. В случае коллизии между обязательным для Казахстана решением международной организации и (или) ее органа и нормативными правовыми актами Республики Казахстан действует решение международной организации и (или) ее органа впредь до устранения такой коллизии.

⁴Нормативное постановление Конституционного Совета Республики Казахстан № 6 от 5 ноября 2009 года. Об официальном толковании норм статьи 4 Конституции Республики Казахстан применительно к порядку исполнения решений международных организаций и их органов // Информационная система «ПАРАГРАФ». URL: <http://online.zakon.kz> (дата обращения: 30.01.2016 г.).

4. Не применяются решения международных организаций и их органов, ущемляющие конституционные права и свободы человека и гражданина⁵.

С необходимостью решения схожих проблем сталкиваются и другие государства – члены других интеграционных образований, участниками которых является Республика Казахстан, Российская Федерация, Республика Беларусь. Полагаем, что необходима четко обозначенная научная позиция в определении основ соотношения и взаимодействия интеграционного и национального права для эффективного функционирования вновь созданного ЕАЭС посредством максимального учета национальных приоритетов государств-членов.

⁵Нормативное постановление Конституционного Совета Республики Казахстан № 6 от 5 ноября 2009 года. Об официальном толковании норм статьи 4 Конституции Республики Казахстан применительно к порядку исполнения решений международных организаций и их органов // Информационная система «ПАРАГРАФ». URL: <http://online.zakon.kz> (дата обращения: 30.01.2016 г.)

ПРАВОВЫЕ МОДЕЛИ ТЕХНИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ, ЕВРАЗИЙСКОМ ЭКОНОМИЧЕСКОМ СОЮЗЕ И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Таиса Андреевна Кропотова

*Аспирант кафедры международного и европейского права
Казанского (Приволжского) федерального университета
kropotovataisa@gmail.com*

Техническое регулирования является сферой активного сотрудничества различных межгосударственных ассоциаций. Вопросы экономической интеграции и свободной торговли стран исключительно актуальны. В данном вопросе опыт Европейского Союза по гармонизации технических барьеров торговли, формирующийся с 1960-х гг., уникален¹. В связи с подписанием Россией в 2014 г. Договора о Евразийском экономическом союзе, гармонизация технических норм и правил между государствами ведется и на территории постсоветского пространства. Представляется необходимым провести анализ моделей технического регулирования в Европейском Союзе (ЕС) и Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС) для выявления перспектив развития евразийского технического регулирования с учетом успешной европейской практики.

В основе европейской системы технического регулирования лежит Директива 98/34/ЕС Европейского парламента и Совета от 22 июня 1998 г. О процедуре предоставления информации в области технических стандартов и регламентов, утвердившая так называемый «новый подход», предусматривающий создание единой общеевропейской нормативной базы². Как отмечается в литературе,

¹ Kerler, M. How Decision-Making Procedures Create Good Governance: Technical Regulation in the European Union, paper presented at the 3rd ECPR Conference, Budapest, 8-10 September, 2005. P.8. Официальный сайт Европейского консорциума политических исследований (European Consortium for Political Research). URL: <http://regulation.upf.edu/ecpr-05-papers/mkerler.pdf> (дата обращения: 06.03.2016 г.).

² Directive 98/34/EC of the European Parliament and of the Council of 22 June 1998 laying down a procedure for the provision of information in the field of technical standards and regulations and of rules on Information Society services. Опубликовано в Официальном журнале (далее – ОЖ) № L 68, 21.7.1998. С. 37.

«новый подход впервые определил необходимость внедрения единых европейских стандартов как основ для гармонизации законодательства государств – членов Европейских Сообществ в области технического регулирования»³.

Данная Директива предоставила понятийный аппарат европейского технического регулирования, а также установила систему источников и органов в области технического регулирования Европы.

Базовыми источниками техрегулирования ЕС являются европейские технические регламенты и директивы, обязательные к применению государствами-членами⁴. Регламенты имеют жесткий эффект: они действуют напрямую на территории стран ЕС и отменяют противоречащие национальные нормы. В решениях по делам *Simmenthal*, Суд ЕС отметил, что в силу принципа верховенства права ЕС противоречащие ему нормы национального права недействительны⁵. База европейских регламентов касается различных видов продукции⁶.

В соответствии со ст. 288 Договора о функционировании ЕС, Директива имеет обязательную силу для каждого государства-

³ Каширкина, А.А., Морозов, А.Н. Международно-правовые модели Европейского Союза и Таможенного союза: сравнительный анализ: монография / отв. ред. А.Я. Капустин. М.: ИЗиСП, КОНТРАКТ, 2013. С. 321.

⁴ Ст. 288 Договора о функционировании Европейского союза (Рим, 25 марта 1957 г.) (в редакции Лиссабонского договора 2007 г.). Консолидированный текст (текст Договора официально опубликован не был).

⁵ *Simmenthal S.p.A. v. Amministrazione delle Finanze dello Stato* I, II [1976, 1979]: Case 35/76, 92/78. P. 777.

⁶ См., например, Регламент Комиссии 282/2008/ЕС от 27 марта 2008 г., касающийся материалов и изделий из подвергнутого вторичной переработке полимера, предназначенных для контакта с пищевыми продуктами, и вносящий изменения в Регламент (ЕС) № 2023/2006; Регламент 764/2008/ЕС Европейского парламента и Совета от 9 июля 2008 г., устанавливающий процедуры применения национальных технических правил к продукции, законно размещенной в торговой сети в другом государстве-члене и отменяющий Решение № 3052/95/ЕС; Регламент № 2173/2005/ЕС Совета от 20 декабря 2005 г. по введению схемы лицензирования FLEGT импорта древесины в Европейское сообщество и др. Официальный сайт Аккредитованного (нотифицированного) орган по сертификации продукции в Европейском Союзе, Notified Body 2549. URL: <http://www.icqc.ru/ru/regulation.php> (дата обращения: 06.03.2016 г.).

члена, кому она адресована, в отношении результата, которого требуется достичь, но оставляет в компетенции национальных институций выбор формы и способов достижения. Директивы ЕС также имеют самую широкую сферу применения⁷. Отмечается, что они вытесняют старые технические спецификации и расширяют круг продукции, подпадающей под общее техническое регулирование⁸.

Европейская оценка соответствия продукции (европейская сертификация) представляет собой модульный, т.е. единый универсальный подход. Модули по процедурам оценки соответствия содержатся в Решении 768/2008/ЕС Европейского Парламента и Совета, и представляют собой операции, процедуры оценки соответствия⁹. Модули представляют собой типовые процедуры, в т.ч. декларацию поставщика о соответствии, испытания, оценку системы качества, сертификацию¹⁰. Подтверждение соответствия в ЕС мо-

⁷ См., например, Директива 2001/95/ЕС Европейского Парламента и Совета от 3 декабря 2001 г. об общей безопасности продукции; Директива 2004/22/ЕС Европейского Парламента и Совета 31 марта 2004 г. на средства измерения; Директива 2008/121/ЕС Европейского Парламента и Совета от 14 января 2009 г., касающаяся наименований текстильной продукции; Директива 2006/32/ЕС Европейского парламента и совета от 5 апреля 2006 г. по эффективности энергопотребления и энергообеспечения и отменяющая Директиву Совета 93/76/ЕЕС; Директива 2009/48/ЕС Европейского парламента и Совета от 18 июня 2009 г., касающаяся безопасности игрушек; Директива 2009/23/ЕС Европейского парламента и Совета от 23 апреля 2009 г., касающаяся неавтоматических весоизмерительных приборов; Директива 94/25/ЕС Европейского парламента и Совета от 16 июня 1994 г. относительно сближения законодательств государств-членов, касающихся прогулочных судов и т.п. Официальный сайт Аккредитованного (нотифицированного) орган по сертификации продукции в Европейском Союзе, Notified Body 2549. URL: <http://www.icqc.ru/ru/regulation.php> (дата обращения 06.03.2016 г.)

⁸ Техническое регулирование: правовые аспекты: научн.-практ. пособие / [Калмыкова А.В. и др.]; отв. ред.: д.ю.н. Ю.А. Тихомиров, д-р экон. наук В.Ю. Саламатов. М.: Волтерс Клувер, 2010. С. 333.

⁹ Решение № 768/2008 Европейского парламента и Совета от 9 июля 2008 г., определяющего общие условия реализации продукции и отменяющего решение 93/465/ЕЭС Совета. Decision № 768/2008/EC of the European Parliament and of the Council of 9 July 2008 on a common framework for the marketing of products, and repealing Council Decision 93/465/EEC (Text with EEA relevance). OJ L 218, 13.8.2008. P. 82–128.

¹⁰ Панова, А.С. Европейский модульный подход и отечественные способы подтверждения качества и безопасности продукции / А.С. Панова // Гражданское право. 2006. № 4. С. 43.

жет быть обязательным – для защиты граждан от опасной продукции или отрицательного воздействия на окружающую среду, и добровольным¹¹. Результатом подтверждения соответствия является выдача декларации (сертификата) соответствия, а также маркировка знака соответствия ЕС.

В ЕС действует система органов по аккредитации, выполняющих определенные виды сертификации. В государствах-членах действуют национальные системы аккредитации.

По мнению ученых, в отличие от США, система технического регулирования в ЕС является централизованной¹². В этой связи перечень органов технического регулирования сводится к трем основным: Европейский комитет по стандартизации (CEN), Европейский институт телекоммуникационных стандартов (ETSI), Европейский комитет по электротехническим стандартам (CENELEC). Кроме того, следует отметить важнейшую роль Европейской Комиссии, которая также разрабатывает и утверждает европейские стандарты.

Отмечается, что Европейский Союз является ролевой моделью евразийской интеграции для отцов-основателей ЕАЭС¹³. Модель технического регулирования, соответственно, также заимствована.

Такая рецепция позволила интегрировать страны постсоветского пространства и расширить их сотрудничество с европейскими государствами, создать благоприятные условия взаимовыгодного экономического сотрудничества и торгового обмена. В литературе отмечается, что принятие модели технического регулирования ЕС продиктовано стремлением избежать ошибок, которые были свойственны начальному этапу гармонизации в рамках Европейского сообщества¹⁴. Так, существует мнение, что включение в директивы ЕС подробных технических спецификаций, привело к сдерживанию

¹¹ Техническое регулирование: правовые аспекты... Там же. С. 335.

¹² Там же. С. 334.

¹³ Lagutina M. Eurasian Union Foundation: Issues of Global Regionalization // Eurasia Border Review. Vol. 5. № 1. Spring 2014. P. 99.

¹⁴ Балаба В.И. Европейская модель евразийского вектора технического регулирования // Спецтехника и нефтегазовое оборудование. 2012. № 05-06 (96). С. 54.

разработки общеевропейских стандартов и технического прогресса в целом. С учетом этого, в ЕАЭС данная практика не принята¹⁵.

Основой существования ЕАЭС является Договор о ЕАЭС, вступивший в силу 1 января 2015 г.¹⁶ В настоящий момент участниками ЕАЭС являются Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика и Российская Федерация. После ЕС, ЕАЭС является вторым глобальным проектом экономической интеграции.¹⁷ В 2014 г. сальдо внешней торговли ЕАЭС составило 56 048 млрд дол. США, что соответствовало 11 месту в мире¹⁸.

Президент Российской Федерации В.В. Путин на заседании Высшего Евразийского экономического совета отметил: «Начало функционирования Евразийского союза означает переход на более продвинутой этап интеграции. Убежден, это придаст дополнительный импульс развитию экономик наших государств. Союз станет мощным центром роста всего региона, увеличатся торговые и инвестиционные потоки, будут укрепляться деловые связи и повысится благосостояние наших граждан»¹⁹.

В литературе также отмечается, что «Союз способствует всесторонней модернизации, кооперации и повышению конкурентоспособности национальных экономик в условиях глобальной экономики»²⁰.

¹⁵ Там же.

¹⁶ Договор о Евразийском экономическом союзе (Подписан в г. Астане 29.05.2014). Документ официально опубликован не был. Официальный сайт ЕАЭС. URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/0047360/itia_05062014_doc (дата обращения: 06.03.2016 г.).

¹⁷ Отчет Евразийской экономической комиссии 2012–2015. С. 52. Официальный сайт ЕАЭС. URL: http://eec.eaeunion.org/ru/Documents/EEC_ar2015_preview.pdf (дата обращения: 06.03.2016 г.).

¹⁸ Там же. С. 55.

¹⁹ Путин: создание ЕАЭС позволит бизнесу работать в прозрачных условиях. РИА-Новости. URL: <http://ria.ru/economy/20141223/1039815081.html> (дата обращения: 06.03.2016 г.).

²⁰ Бекашев, К.А. ЕАЭС: международная (межгосударственная) организация или международное (межгосударственное) интеграционное объединение? // Евразийский юридический журнал. 2024. № 11.

В целом, модель ЕАЭС обнаруживает идентичные модели ЕС составные элементы. Технические регламенты Союза имеют прямое действие на территории Союза, заменяя национальные акты государств-членов. Стандарты детально регламентируют производство определенных видов продукции. Соответствующая требованиям технического регулирования продукция, прошедшая процедуры оценки соответствия, маркируется единым знаком обращения продукции на рынке ЕАЭС. В рамках Союза действуют органы по аккредитации, сертификации, оценке соответствия²¹.

Анализируя общность моделей техрегулирования ЕС и ЕАЭС, представляется возможным сделать следующие выводы:

1. Успешный опыт европейской модели должен быть основой развития модели техрегулирования в ЕАЭС.

2. Несмотря на то, что ЕАЭС является новым образованием, по сравнению с ЕС, и его нормативная база не до конца разработана и утверждена, необходимо завершить основной этап нормативного регулирования и устранить противоречия при имплементации технических норм ЕАЭС на уровне его государств-членов.

3. Применение в ЕАЭС оригинальных стандартов, устанавливающие требования, отличные от международных и европейских, свидетельствуют о самостоятельном пути развития техрегулирования региона.

4. В ЕАЭС привлекаются государства, удаленные от единого пространства зоны кооперации, в связи с этим предполагается, что опыт гармонизации технических норм будет носить уникальный межконтинентальный характер.

5. В ЕАЭС необходимо поставить вопрос об активном участии граждан в разработке и обсуждении стандартов по аналогии с опытом ЕС.

6. ЕАЭС и ЕС должны продолжить формирование общего европейского экономического пространства, в котором европейские страны сотрудничали бы с постсоветскими «без ограничений (квот)

²¹ Кашкин С.Ю., Четвериков А.О. Право Евразийского экономического союза: учебник / под. ред. С.Ю. Кашкина. М.: Проспект, 2016. С. 513–550.

и завышенных таможенных пошлин»²². Представляется, что для ЕС углубление экономической интеграции ЕС и заинтересованными странами-партнерами также является приоритетной задачей.

При этом в научном сообществе высказывается мнение о том, что развитие взаимоотношений двух союзов во многом будет зависеть от развития отношений РФ и ЕС²³. В этой связи автор считает необходимым сохранить взаимный обмен информацией и принятие совместных эффективных мер в области технического регулирования для создания «единой Европы от Лиссабона до Владивостока»²⁴.

²² Дедков С.М. Перспективы экономического сотрудничества Евразийского и Европейского союзов / С.М. Дедков, В.К. Щербин // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2014. № 2. С. 82.

²³ Пименова, О.И. Наднациональная правовая интеграция на евразийском пространстве: анализ реалий и оценка возможностей использования опыта Европейского союза // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 5. С. 25.

²⁴ Речь В.В. Путина на пресс-конференции по итогам заседания Высшего Евразийского экономического совета. Официальный сайт Президента России. URL: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/19485> (дата обращения: 06.03.2016 г.).

СООТНОШЕНИЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ ГОСУДАРСТВ-ЧЛЕНОВ: ВТО И ЕВРАЗИЙСКИЙ ЭКОНОМИЧЕСКИЙ СОЮЗ

Сюй Ли

*Аспирант кафедры международного и европейского права
Казанского (Приволжского) федерального университета
li-xu@mail.ru*

В условиях современной мировой экономической интеграции и на основе современных технологических достижений взаимозависимость стран неуклонно усиливалась, в то же время сопровождаются противоречиями и интересами, сосуществуют конкуренции и сотрудничества, и успех международной координации также ограничивает рост и падение национальных экономик. Региональная экономическая интеграция стала одним из самых злободневных тенденций в современных международных отношениях. С 90-х гг. XX в. до настоящего времени, тенденция региональной экономической интеграции была в полной мере отражена, это не только отражает новые черты экономической глобализации, но также отражает новую тенденцию развития многополярного мира.

Важную роль в регулировании международной торговли, в устранении препятствий для ее развития, ее либерализации играют ГАТТ (1947–1995) – Генеральное соглашение о тарифах и торговле. С января 1996 г. ГАТТ заменила ВТО. Всемирная торговая организация регулирует международный обмен услугами и интеллектуальной собственностью, а также разрабатывает меры по контролю защиты инвестиций.¹ ВТО стала одним из важных элементов глобального многосторонней торговой системы, в координации национальной торговой политики и сбалансировке международных торговых отношений ВТО уже играет незаменимую роль.

После преобразования ГАТТ в ВТО, количество региональных торговых соглашений (РТС) начало увеличиваться. По данным ВТО, на сегодняшний день, в ее (ВТО) рамках действуют 379 двусторонних и многосторонних РТС. Эти данные свидетельствуют о стремлении государств к объединению в региональные торговые

¹ Авдокушин Е.Ф. Международные экономические отношения: учебник. М., 1996–2004.

союзы под эгидой ВТО.² По мнению отдельных исследователей, вхождение в ВТО крупных региональных интеграционных формирований, таких как Европейский Союз или формирующийся внутри ВТО латиноамериканский таможенный союз MERCOSUR, приводит к существенному изменению роли ВТО в регулировании торговых потоков и порядка рассмотрения и разрешения конфликтных ситуаций между государствами, входящими в региональные интеграционные формирования.³

Региональная экономическая интеграция – одна из основных тенденций современного развития, открывающая новые возможности для преодоления стагнации и кризисных явлений в мировой экономике, одним из наиболее ярких примеров интеграции экономики, развития международного экономического сотрудничества служит Европейский экономический союз.⁴

По ряду объективных и субъективных причин имеется актуальная потребность в развитии интеграционных процессов, которая привела к созданию Евразийского экономического союза (ЕАЭС). С января 2015 г. Эта организация вступила в силу, ее участниками являются Белоруссия, Казахстан, Россия и присоединившаяся к ней Армения, и между ними регулируются договором о Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС) (с 25 мая 2015 г. его членом стала Киргизия). ЕАЭС создан на базе Таможенного союза и Единого экономического пространства для укрепления сотрудничества и повышения конкурентоспособности стран-участниц на мировом рынке.

Для государств, ставших членами ВТО и одновременно участниками ЕАЭС, становится актуальным вопрос правильного баланса соблюдения своих обязательств в рамках ВТО и целей интеграционного объединения. Ответ на него был дан в Договоре о функционировании Таможенного союза в рамках многосторонней торговой системы (далее – Договор о функционировании ТС). А также согласно положению п. 3 ст. XVI Марракешского соглашения об учреждении Всемирной торговой организации от 15 апреля 1994

² Видус Д.Э. История правового регулирования региональных торговых соглашений в системе ГАТТ/ВТО // Право ВТО, 2015. № 1. С. 3–14.

³ Каширкина А.А., Морозов А.Н. Россия, Евразийский экономический союз и Всемирная торговая организация: монография. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ: ИНФРА-М, 2014. 295 с.

⁴ Райзберг Б.А. Курс экономики: учебник / под ред. Б. А. Райзберга. ИНФРА-М, 1997. 720 с.

года «в случае коллизии между положением данного Соглашения и положением любого из Многосторонних торговых соглашений в отношении указанной коллизии имеет преимущественную силу положение настоящего Соглашения»⁵.

Как упоминалось, что основной документ, регулирующий отношения ЕАЭС и ВТО – это Договор о функционировании Таможенного Союза. Он договор устанавливает несколько ключевых параметров взаимоотношений права ЕАЭС и ВТО⁶:

В соответствии со ст. 2.2 Договора права и обязательства Сторон, вытекающие из Соглашения ВТО, не подлежат отмене или ограничению в связи с международным договором в рамках ЕАЭС, решениями органов ЕАЭС, включая Суд Евразийского Экономического Союза. Данное правило означает, что органам ЕАЭС, в том числе Суду, необходимо проявлять осторожность при толковании положений Соглашений ВТО с тем, чтобы не ограничить права и обязательства, происходящие из них.

Положения упомянутого договора интерпретируются как признание приоритета права ВТО над правом Таможенного союза. В случаях возникновения конфликтов с нормами правовой базы ТС, последнему следует исполнять условия присоединения к ВТО входящих в него государств. В ст. 2.1 Договора⁷ прямо признается приоритет права ВТО. В то же время необходимо обратить внимание на оговорку в тексте статьи – там сказано «до того, как эти меры приняты». Изданного словосочетания следует, что приоритет права ВТО предусмотрен временно, до принятия определенных мер по приведению правовой базы Таможенного союза в соответствие с нормами ВТО.

Несколько отличается подход, который следует из положения ст. 2.4-й договора: При заключении международных договоров в рамках Таможенного союза, принятии и применении актов Таможенного союза его органами Стороны обеспечивают соответствие таких договоров и актов Соглашению ВТО. Этот пункт Договора не

⁵ Каширкина А.А., Морозов А.Н. Россия, Евразийский экономический союз и Всемирная торговая организация: монография. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ: ИНФРА-М, 2014. 295 с.

⁶ Смирнова А.А. Право ВТО в Евразийском экономическом союзе: в поисках баланса интересов и автономии // Право ВТО. 2015. № 1. С. 15–30.

⁷ См.: ст. 2.1 Договора о функционировании таможенного союза в рамках многосторонней торговой системы от 19 мая 2011 года.

содержит временного ограничения и требует постоянного обеспечения соответствия договоров и актов Таможенного союза нормам ВТО.

Следует отметить, что даже и в первой ограниченной формулировке положение о приоритете права ВТО ставит членов ЕАЭС в сложную ситуацию, где законотворчество в рамках Союза ограничено. Право ВТО затрагивает многие чувствительные аспекты внутренней политики государства, например, меры по охране здоровья (санитарные и фитосанитарные меры), нормы общественной морали, экологию. Тот баланс, который Орган по разрешению споров ВТО (ОРС ВТО) устанавливает между интересами торговли и другими ценностями, вовсе не обязательно соответствует той системе приоритетов, которую выберут для себя члены ЕАЭС. Поэтому положения о преимуществе права ВТО проблематичны⁸.

В Договоре о функционировании Таможенного Союза не содержится упоминаний о статусе решений Органа по Решению Споров ВТО. Являются ли они частью правовой системы ЕАЭС? Имеют ли они приоритет над нормами ТС? К сожалению, ответы на данные вопросы отсутствуют. Поскольку правовая база ЕАЭС в области взаимоотношений права ВТО и права ЕАЭС оставляет значительное место для толкования, для разъяснения данных вопросов остается ориентироваться на практику Суда ЕАЭС.

Следует отметить, что Евросоюз в целом не признает прямое действие права ВТО в собственной нормативной системе, что позволяет Евросоюзу проводить самостоятельную политику и отстаивать ценности Союза, где это необходимо. Если ЕАЭС намерено продолжать идти по пути интеграции, сохранение автономии, в том числе в правовой сфере, должно стать приоритетом союза. Поэтому подход Евросоюза к праву ВТО интересен с точки зрения проведения возможных параллелей с правовой системой ЕАЭС.

Вместе с тем для науки международного права и практики реализации международных обязательств, вытекающих из членства в ВТО и ЕАЭС, имеет непреходящее значение вопрос об эффективном взаимодействии государств в обеих указанных международных структурах. Кроме того, поскольку в настоящее время междуна-

⁸ Смирнова А.А. Право ВТО в Евразийском экономическом союзе: в поисках баланса интересов и автономии // Право ВТО. 2015. № 1. С. 15–30.

родно-правовая система и внутригосударственные правовые системы теснейшим образом взаимосвязаны, имплементация международных предписаний ВТО и ЕАЭС на национальном уровне также во многом предопределяет направления развития внутренней правовой политики⁹.

ЕАЭС создан для того, чтобы обеспечить свободу движения товаров, услуг, капитала, рабочей силы, а также проведение скоординированной, согласованной или единой политики в отраслях экономики. В качестве примера можно отметить, что ЕАЭС и Проект КНР "Экономический пояс на Великом шелковом пути" не противоречат, они могут совместно развиваться и содействовать друг другу. Таким образом, Евразийский экономический союз требует координировать различные аспекты между членами ЕАЭС, одновременно гарантировать обязательства государств-членов перед ВТО, а также активно проводить сотрудничество с третьими странами.

⁹ Каширкина А.А., Морозов А.Н. Россия, Евразийский экономический союз и Всемирная торговая организация: монография. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ: ИНФРА-М, 2014. 295 с.

РОЛЬ РОССИИ В РЕГИОНАЛЬНОЙ ИНТЕГРАЦИИ НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ

Валерия Алексеевна Мулюкова

*Старший преподаватель кафедры международного права
Российского университета дружбы народов
magermak@inbox.ru*

В настоящее время в различных регионах мира происходят активные интеграционные процессы. Не отстает и от общемировых тенденций и постсоветское пространство, на территории которого функционируют такие интеграционные образования как: Содружество Независимых Государств (СНГ); Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ); Союзное государство России и Беларуси; Евразийский экономический союз (ЕАЭС). Постсоветское пространство, как отмечают некоторые исследователи, «стало выступать в качестве нового самостоятельного региона международной интеграции»¹. Причем, интеграционные процессы, в которых участвует Российская Федерация стали здесь наблюдаться практически сразу же после распада СССР.

Так, уже в 1991 г. было подписано «Соглашение о создании Содружества Независимых Государств»² с принятием в 1993 г. «Устава Содружества Независимых Государств»³.

В 1992 г. был принят «Договор о коллективной безопасности»⁴, на базе которого была сформирована Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) с принятием «Устава Организации Договора о коллективной безопасности» в 2002 г.⁵

¹ Основы интеграционного права: учебное пособие / С.Ю. Кашкин, А.О. Четвериков. М., 2015. С. 51.

² «Соглашение о создании Содружества Независимых Государств» от 08 декабря 1991 г. // Ведомости СНД и ВС РФ. 19.12.1991. № 51. Ст. 1798.

³ «Устав Содружества Независимых Государств» от 22 января 1993 г. // Бюллетень международных договоров. 1994. № 1. С. 4–14.

⁴ «Договор о коллективной безопасности» от 15 мая 1992 г. URL: http://www.odkb-csto.org/documents/detail.php?ELEMENT_ID=126 (дата обращения: 4 апреля 2016 г.).

⁵ «Устав Организации Договора о коллективной безопасности» от 7 октября 2002 г. URL: http://www.odkb-csto.org/documents/detail.php?ELEMENT_ID=124 (дата обращения: 4 апреля 2016 г.).

В 1995 г. начался процесс тесного сближения России и Белоруссии с подписания «Соглашения о таможенном союзе между Российской Федерацией и Республикой Беларусь»⁶, который привел к заключению в 1999 г. «Договора о создании Союзного государства»⁷ между этими двумя государствами.

В 1994 г. была впервые обозначена идея формирования Евразийского союза государств, которая прошла длительный путь и привела к подписанию в 2014 г. «Договора о Евразийском экономическом союзе»⁸.

Действующие на постсоветском пространстве интеграционные объединения имеют различные наименования: союз, содружество, союзное государство и пр., однако с юридической точки зрения эти различия не имеют особого значения, главным остается объединение ряда государств на определенной территории ради совместных задач и целей, которые обозначены в основных документах этих организаций.

Далее хотелось бы отметить, что интеграция на постсоветском пространстве происходит в различных областях: в экономической это, прежде всего – ЕАЭС, в военно-политической – ОДКБ, а СНГ – пример мультифункциональной интеграции в различных сферах экономики, политики, социально-гуманитарного направления, экологии и культуры.

Кроме того, интеграционные процессы на постсоветском пространстве имеет определенные особенности, которые связаны с разным уровнем и разной скоростью их реализации. Так называемая разноскоростная и разноуровневая интеграция предполагает для государств, вовлеченных в этот процесс самостоятельно и индивидуально для себя решать вопросы основных сфер, направлений и объема своего участия.

⁶«Соглашения о таможенном союзе между Российской Федерацией и Республикой Беларусь» от 6 января 1995 г. // Бюллетень международных договоров. 1995. № 10.

⁷ «Договора о создании Союзного государства» от 8 декабря 1999 г. // Бюллетень международных договоров. 2000. № 3.

⁸«Договор о Евразийском экономическом союзе» от 29.05.2014 г. URL: <http://docs.eaeunion.org/ru-ru/Pages/DisplayDocument.aspx?s=bef9c798-3978-42f3-9ef2-d0fb3d53b75f&w=632c7868-4ee2-4b21-bc64-1995328e6ef3&l=540294ae-c3c9-4511-9bf8 aaf5d6 e0d169&EntityID=3610> (дата обращения: 4 апреля 2016 г.).

Россия же активно участвует в процессе региональной интеграции на постсоветском пространстве, что вполне закономерно, оправданно и соответствует ее национальным интересам.

Так, в ряде основных государственных стратегических нормативно-правовых документах РФ отмечается, что наши интересы непосредственно связаны с развитием региональной интеграции.

Так, в частности в действующей «Концепции внешней политики РФ»⁹ сформулировано, что «интересы России непосредственно связаны и с развитием региональной и субрегиональной интеграции на пространстве Содружества Независимых Государств (СНГ), в Евро-Атлантическом и Азиатско-Тихоокеанском регионах, Африке и Латинской Америке. Интеграционные объединения приобретают все большее значение в мировой экономике, становятся существенным фактором региональной и субрегиональной безопасности, включая и миротворчество».

В «Стратегии национальной безопасности РФ до 2020 г.»¹⁰ также подчеркивается, что «развитие отношений двустороннего и многостороннего сотрудничества с государствами-участниками СНГ является для России приоритетным направлением внешней политики. Россия будет стремиться развивать потенциал региональной и субрегиональной интеграции и координации на пространстве государств-участников СНГ в рамках прежде всего самого Содружества Независимых Государств, а также Организации Договора о коллективной безопасности и Евразийского экономического сообщества, оказывающих стабилизирующее влияние на общую обстановку в регионах, граничащих с государствами-участниками СНГ».

В «Концепции государственной политики РФ в сфере содействия международному развитию»¹¹ выделяются следующие региональные приоритеты РФ, которым должна оказываться «помощь в сфере содействия международному развитию: а) государствам-участникам СНГ, Республике Абхазия, Республике Южная Осетия

⁹«Концепция внешней политики Российской Федерации» от 15 июля 2008 г. // Российская газета № 133. 18.07.2008.

¹⁰«Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020г.» от 12 мая 2009 г. // Собрание законодательства РФ. 18.05.2009. № 20. Ст. 2444.

¹¹«Концепция государственной политики РФ в сфере содействия международному развитию» от 20 апреля 2014 г. // Собрание законодательства РФ. 30.06.2014 (ч. 1). № 26. Ст. 3378.

и другим государствам, проводящим курс на добрососедство и союзничество с Россией, а также отдельным государствам, являющимся наряду с Российской Федерацией участниками международных объединений и организаций на евразийском пространстве; б) государствам, имеющим исторически сложившиеся дружественные связи с Россией; в) государствам, участвующим в реализации совместных с Россией экономических и социальных проектов, представляющих взаимный интерес; г) развивающимся государствам, сотрудничество с которыми отвечает национальным интересам Российской Федерации».

Ряд исследователей выделяют основные «причины, лежащие в основе добровольной интеграции:

- общие экономические интересы;
- родственная или общая идеология, религия, культура;
- близкая, родственная или общая национальная принадлежность;
- наличие общей угрозы;
- наличие общих границ, географическая близость»¹².

Посмотрев на теоретические причины интеграции, и проанализировав интеграционный процесс на постсоветском пространстве можно отметить их внутреннее соответствие. А именно, государства, участвующие в интеграции на постсоветском пространстве действительно преследуют общие экономические цели, находятся в одном географическом регионе и в прошлом имели много общего, начиная от социалистической идеологии и заканчивая существованием общей внешней угрозы их безопасности.

А среди причин, побудивших Российскую Федерацию активно развивать и поддерживать интеграционный процесс на постсоветском пространстве можно выделить следующие:

Во-первых, общее историческое прошлое существования в рамках единого СССР с налаженными экономико-политическими и социально-культурными связями.

Во-вторых, постсоветское пространство – зона стратегических интересов РФ, стабилизатор национальной безопасности и один из объектов внешней политики.

¹² Постсоветское пространство: альтернативы интеграции. Исторический очерк / Е.И. Пивовар. СПб., 2008. С. 21.

В-третьих, РФ является не просто государством-участником региональных интеграционных объединений, действующих на постсоветском пространстве, а в большинстве случаев именно РФ принадлежала инициатива создания тех или иных объединений, в силу чего именно Россия обладает статусом государства-учредителя.

В-четвертых, РФ можно смело назвать ядром интеграции, как наиболее географически крупное и экономически развитое государство на постсоветском пространстве.

В-пятых, РФ являясь правопреемником СССР в полной мере взяла на себя всю ответственность за права и обязательства Союза, континуитет России был бесспорен и поддержан другими государствами, ранее бывшими республиками СССР.

В-шестых, экономические способности и возможности Российской Федерации накладывают на нее больший объем финансовых затрат, связанный с функционированием региональных организаций и ее членством в них.

Российская Федерация, как и Белоруссия, является непосредственным участником всех интеграционных объединений, функционирующих на постсоветском пространстве. При этом, хотелось бы отметить, что существует ряд наиболее активных государств, выбирающих путь совместной региональной интеграции, среди которых можно выделить Армению, Казахстан и Кыргызстан. Которые помимо России и Белоруссии являются государствами-членами СНГ, ОДКБ и ЕАЭС.

Российская Федерация не только заинтересована в развитии региональной интеграции на постсоветском пространстве, но и непосредственно опирается на прочный фундамент многопланового и многолетнего сотрудничества осуществляемого в рамках действующих на этой территории интеграционных структур.

«Для России развитие многопланового сотрудничества в рамках СНГ было и остается приоритетом. Содружество объединяет наших самых близких партнеров и давно зарекомендовало себя в

качестве ключевого инструмента укрепления добрососедских взаимовыгодных связей на постсоветском пространстве»¹³.

Союзное государство России и Белоруссии способствует расширению взаимовыгодного двухстороннего сотрудничества, отвечающего взаимным интересам и государственной политике, проводимой лидерами этих стран, особенно в условиях санкций против России.

«ОДКБ рассматривается Россией в качестве главного межгосударственного инструмента, призванного противостоять региональным вызовам и угрозам военно-политического и военно-стратегического характера, включая борьбу с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ»¹⁴.

ЕАЭС – ядро экономической интеграции, инструмент содействия реализации совместных проектов в различных областях промышленности, энергетики, финансовой сфере и др.

Президент РФ так говорит о ЕАЭС: «Мы ставим перед собой амбициозную задачу – выйти к Евразийскому союзу. Мы предлагаем модель мощного наднационального объединения, способного стать одним из полюсов современного мира... созданного в целях обеспечения устойчивого глобального развития»¹⁵.

Итак, в развитии региональной интеграции на постсоветском пространстве России принадлежит ключевая роль в силу того, что благодаря многим факторам именно она является страной лидером с самостоятельной и независимой внешней и внутренней политикой, которая может и способна реализовывать планы региональной интеграции на территории государств-членов СНГ благодаря своему и военно-политическому и экономическому потенциалу.

¹³Высказывание Президента РФ Путина В.В. на заседании Совета глав государств СНГ 10 октября 2014г. URL: <http://www.e-cis.info/news.php?id=3892> (дата обращения: 4 апреля 2016 г.).

¹⁴«Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020г.» от 12 мая 2009 г. // Собрание законодательства РФ.18.05.2009. № 20. Ст. 2444.

¹⁵ Цитата Президента РФ Путина В.В. URL: <http://www.eaeunion.org/#about-countries> (дата обращения: 4 апреля 2016 г.).

ПРОБЛЕМЫ РЕГИОНАЛЬНОЙ ИНТЕГРАЦИИ В ЛАТИНСКОЙ АМЕРИКЕ

Александр Юрьевич Пахомов

*Студент факультета права Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики»
pakalex77@gmail.com*

Говоря о процессе интеграции, необходимо определиться с пониманием содержания данного термина. По мнению автора наиболее авторитетного учебника по международному публичному экономическому праву В.М. Шумилова, интеграция – это процесс объединения суверенных государств с целью установления расширенного экономического пространства, в котором могут свободно циркулировать товары, услуги, финансы, инвестиции, рабочая сила¹.

Данная работа призвана выявить основные барьеры, которые могут помешать проведению успешной интеграции в Латинской Америке, а также предложить возможные способы преодоления этих барьеров.

Представляется, что исследование является актуальным, поскольку изучение опыта интеграции латиноамериканских государств, анализ проблем, с которыми сталкивались страны в ходе этого процесса, будет способствовать более эффективному течению интеграции в восточноевропейском регионе с участием России, в частности, в Евразийском экономическом союзе. Если интеграция в Восточной Европе в силу молодости существующих государств насчитывает лишь 25 лет, то официальная история латиноамериканской интеграции ведется с 1960 г. с момента создания Латиноамериканской ассоциации свободной торговли. Её юридической основой послужил Договор Монтевидео (февраль 1960 г.), который провозглашал в качестве конечной цели создание общего рынка стран-членов².

¹ Шумилов В.М. Международное публичное экономическое право. М., 2001. С. 53.

² Интеграционные процессы в Латинской Америке: состояние и перспективы / отв. ред. З.В. Ивановский, А.А. Лавут. М: ИЛА РАН, 2012. С. 9.

Любой регион современного мира (Европа, Ближний Восток, Восточная Азия) включает в себя страны с разным экономическим потенциалом и культурным наследием, регион Латинской Америки не является исключением.

Часть исследователей делят Латинскую Америку на три района: Тихоокеанский, Атлантический и Карибский³. Каждый из этих районов отличается политическими и географическими особенностями, вследствие чего интеграция всех государств Латинской Америки в рамках какого-либо одного союза проходит медленно и неэффективно. Пожалуй, основным шагом на пути региональной интеграции в этом регионе стало создание в 2010 г. Сообщества стран Латинской Америки и Карибского бассейна (СЕЛАК), которое включило в себя все независимые государства Северной, Центральной и Южной Америки, за исключением США и Канады.

В каждом регионе, где проходит процесс интеграции государств в единый политический, экономический или иной союз, можно выделить государство-лидер, которое, обладая мощными инвестиционными и финансовыми ресурсами, способно объединить вокруг себя другие государства региона. К примеру, в Европейском Союзе таким лидером признано является Германия⁴. В Евразийском экономическом союзе – Россия.

На данный момент в Латинской Америке государств со стабильной экономикой, способных вывести процесс интеграции на новый уровень, на наш взгляд, нет. До начала «левого поворота» (о котором будет сказано ниже) таким государством являлось США: благодаря роли лидера в Организации американских государств (ОАГ), американцы имели возможность активно инвестировать в большинство экономик региона и задавать стандарт развития для латиноамериканских правительств. В начале XXI века ОАГ стала уходить на второй план из-за того, что латиноамериканские правительства после смены политико-идеологической модели ре-

³ Кузнецов Д.А. Латиноамериканская интеграция и субрегионализация на современном этапе: политико-идеологическое измерение // Сравнительная политика. 2015. № 3 (20). С. 66.

⁴ Лукьянов Ф.А. Держава в центре: как Германия возвращает статус глобального лидера. URL: <http://www.forbes.ru/mneniya-column/mir/289725-derzhava-v-tsentre-kak-germaniya-vozvrashchaet-status-global-nogo-lidera> (дата обращения: 26.04.2016).

шили создать объединения без участия США – Союз южноамериканский наций (УНАСУР) и Сообщества стран Латинской Америки и Карибского бассейна (СЕЛАК).

В последние годы роль лидера в регионе пытались примерить на себя Венесуэла и Бразилия. Если говорить о Венесуэле, то росту её влияния способствовала благоприятная экономическая конъюнктура – цена на нефть, которая является главным экспортируемым товаром государства, в начале XXI в. стабильно росла, благодаря чему правительство Уго Чавеса успешно провело социальные реформы, тем самым завоевав авторитет у менее богатых соседей. Кроме того, стоит отметить харизматичность президента Чавеса, сформировавшего в своих многочисленных выступлениях антиамериканскую, антиимпериалистическую позицию, которая была поддержана многими государствами региона.

На данный момент венесуэльская экономика уже несколько лет находится на стадии глубокого спада, причиной этому послужило резкое снижение цен на нефть. Венесуэла потеряла свой авторитет на внешней арене после кончины Чавеса в 2013 г., а Николас Мадуро не сумел заручиться поддержкой лидеров соседствующих государств.

В свою очередь, Бразилия из разряда стран с наиболее динамично развивающимися экономиками перешла в разряд стран, переживающих рецессию. Многие связывают это со стратегическими ошибками во внутренней политике президента Дилмы Русефф⁵. Во время очередной волны экономического кризиса в 2013–2014 гг. упали цены на основные экспортные товары Бразилии – мясо, сою, кофе, сахар. Вследствие этого правительством было принято решение сделать акцент на государственное регулирование, повысить налоговые сборы. Как итог, реформы привели к повышению инфляции на 9,5% и к значительному увеличению государственного долга. Помимо этого, Бразилия не имеет авторитета не только у пра-

⁵ Lukin T. La peor crisis de Brasil en 25 años. URL: <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-284140-2015-10-19.html> (дата обращения 26.04.2016).

вительств, которые строят свою риторику на популистских лозунгах (Венесуэла), но даже у своих главных торговых партнеров – Аргентины, Уругвая, Чили⁶.

Следующей важной проблемой для проведения успешной интеграции является наличие большого количества территориальных споров между государствами в Южной и Центральной Америке.

Пожалуй, крупнейший конфликт, почти перетекший в полноценную войну, произошёл между Эквадором, покровительствующей ему Венесуэлой и Колумбией всего восемь лет назад. В 2008 году колумбийские войска пересекли границу с Эквадором и провели бомбардировку силами ВВС территории лагеря так называемых Революционных вооруженных сил Колумбии (ФАРК), являющихся по колумбийскому законодательству террористическими. Операция не была согласована с Эквадором, что было воспринято в Кито как нарушение государственного суверенитета, вследствие чего эквадорское правительство разорвало дипломатические отношения с Колумбией.

Стоит заметить, что колумбийские власти практически сразу после старта своей операции заявили о том, что ФАРК финансируется Эквадором и Венесуэлой, которые признали их в качестве легитимной политической силы. Более того, президент Колумбии Алваро Урибе заявил, что он собирается подать иск в Международный уголовный суд на президента Венесуэлы Уго Чавеса по обвинению в финансировании терроризма. В ответ на это Венесуэла закрыла сухопутную границу с Колумбией и разорвала дипломатические отношения⁷.

В конечном итоге, участники конфликта отозвали войска от границ и объявили, что решат имеющиеся разногласия дипломатическими средствами. Однако и на данный момент отношения между странами полностью не восстановлены, Колумбия по-прежнему имеет достаточно жесткую позицию по поводу статуса ФАРК в Эквадоре и Венесуэле.

⁶ Fuentes F. Los conflictos que distancian a los líderes de América Latina. URL: <http://www.latercera.com/noticia/mundo/2015/05/678-632078-9-los-conflictos-que-distancian-a-los-lideres-de-america-latina.shtml> (дата обращения: 26.04.2016).

⁷ Walser R. The Crisis in the Andes: Ecuador, Colombia, and Venezuela. URL: <http://www.heritage.org/research/lecture/the-crisis-in-the-andes-ecuador-colombia-and-venezuela> (дата обращения: 26.04.2016).

Для того чтобы осознать масштаб проблемы стоит упомянуть лишь часть территориальных споров, существующих в странах рассматриваемого региона. Разногласия по поводу морских границ имеют Боливия и Чили; Колумбия и Никарагуа; Эквадор и Перу; Аргентина и Чили; Сальвадор и Гондурас. Разногласия по поводу сухопутных границ имеют Аргентина и Парагвай; Боливия и Парагвай; Колумбия и Венесуэла; Аргентина и Чили⁸.

Как представляется, большое количество споров между соседями о государственных границах не способствуют ускорению процесса интеграции. Стоит представить, на каком уровне было бы сотрудничество государств Европейского Союза или Евразийского экономического союза, если бы между ними были бы похожие территориальные разногласия.

По нашему мнению, решить проблему можно с помощью дифференциации отношений между государствами на территориальные и экономические. Поскольку процесс интеграции носит, в первую очередь, экономический характер, а процесс делимитации границ лежит в плоскости политических договоренностей. Данное решение является трудновыполнимым и дискуссионным, однако, как представляется, оно является одним из немногих возможных в данной ситуации.

Далее будет рассмотрена проблема различных политико-идеологических моделей, что также является препятствием на пути интеграции в регионе. Анализируя данную проблему, необходимо вспомнить её истоки.

Вследствие экономического кризиса 1999–2003 гг. в ряде государств региона в ходе демократических выборов пришли правительства «левого толка», случился так называемый в доктрине «левый поворот». Рассматривая вопрос об интеграции, важно понимать, что «левый поворот» закончился для государств региона позорно. Российские латиноамериканисты выделяют следующие

⁸ Основные территориальные споры в Америке. URL: <http://files.school-collection.edu.ru/dlrstore/00000c51-1000-4ddd-517d-3600483aebf5/@001316.htm> (дата обращения 26.04.2016).

три группы «левых» правительств, пришедших к власти: «левые фундаменталисты»; «умеренные левые» и «левые центристы»⁹.

«Левые фундаменталисты» (Венесуэла, Эквадор, Боливия) связывают глобализацию с империализмом, выдвигают лозунги «фронтального столкновения», президенты этих стран в своей риторике руководствуются идеей антиамериканизма. «Умеренные левые» (Бразилия, Аргентина) ориентируют экономику на государственное регулирование и наличия социальных программ, при этом они не идут на «фронтальное столкновение» с предложениями правых консерваторов. Для «левых центристов» (Уругвай, Коста-Рика, Чили) характерно применение рыночных механизмов, близость к европейскому социал-демократизму, опора на средний класс¹⁰.

Различные политико-идеологические модели не позволяют прийти к консенсусу по поводу важных экономических и социальных вопросов, поскольку отступления от своей риторики политиками приведет к снижению электоральной базы, что, разумеется, не устраивает власти стран. Более того, разные политико-идеологические модели приводят к сегментации интеграции в регионе, созданию новых международных организаций, в основе которых, в первую очередь, лежат идеологические положения. Примером может послужить Боливарианский альянс для народов нашей Америки (АЛБА), который был создан Венесуэлой для продвижения идей социализма и коллективной обороны независимости¹¹.

Как кажется, решением этой проблемы может стать создание в рамках УНАСУР (по нашему мнению, эта организация является наиболее перспективным экономическим объединением) привлекательной экономической модели, которая не затрагивала бы ключевые вопросы идеологий, но вместе с тем удовлетворяла бы экономические запросы участвующих в организации стран.

⁹ Кузнецов Д.А. Латиноамериканская интеграция и субрегионализация на современном этапе: политико-идеологическое измерение // Сравнительная политика. 2015. № 3 (20). С. 72.

¹⁰ Окунева Л.С. «Левый поворот» и демократия в Латинской Америке // Международные процессы. 2009. № 1. С. 46.

¹¹ Bolivarian Alliance for the Peoples of Our America (ALBA). URL: <http://global.britannica.com/topic/Bolivarian-Alliance-for-the-Peoples-of-Our-America> (дата обращения: 26.04.2016).

Изложенные трудности привели к тому, что на данный момент в Латинской Америке действуют полтора десятка региональных организаций с различными задачами и целями существования, что не способствует консолидации государств региона для решения экономических, социальных и политических проблем.

Таким образом, перед интеграцией в Латинской Америке стоят барьеры, которые, как нам представляется, невозможно преодолеть полностью, однако можно смягчить для соседствующих стран последствия от их существования путём взаимных уступок по широкому кругу вопросов. Существование таких организаций, как УНАСУР и МЕРКОСУР, говорит о том, что государства региона способны сотрудничать по экономическим вопросам, оставляя в стороне идеологические и территориальные разногласия. Будем надеяться, что опыт латиноамериканских государств при развитии интеграционных структур поможет не совершать похожих ошибок России и государствам, которые входят с ней в одни и те же региональные организации.

БРИКС В МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЯХ, МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ, МИРОВОЙ ЭКОНОМИКЕ

Мария Сергеевна Полюга

*Студентка экономического факультета Санкт-Петербургского филиала
имени В.Б. Бобкова Российской таможенной академии
www.masha-11.94@mail.ru*

Сложившаяся гегемония США среди других мировых держав повлекла за собой образование однополярного мира. Пользуясь таким положением, США всячески навязывают и диктуют свою политику всем странам. К сожалению, страны в одиночку не способны противостоять такому «гиганту». Отсюда, в целях национальной безопасности, сохранения суверенитета и значимой роли в мировой экономике, страны стали образовывать неформальные объединения, вступать в международные экономические и политические организации.

Нынешний XXI век характеризуется существованием различных союзов. Лидирующую роль среди них занимает, безусловно, ЕС. Однако, события прошлого, 2015 г., дали понять всему миру, что этому союзу грядет распад. Постоянные противоречия, повышенные требования внутри союза, переселение мигрантов, закрытие своих границ странами-участницами и другие причины способствуют постепенному развалу устойчивой системы. ЕС – это в своем роде «пешка», с помощью которой США навязывают свою политику странам Европы и непосредственно пытаются «управлять» на значительной территории. Надвигающийся «развал» ЕС говорит об утрате США своей гегемонии, а значит и о существовании однополярного мира.

За последние годы возросла конкуренция на мировом рынке сильных держав. Смело можно сказать, что возрождается многополярный мир, роль и предпочтение в котором отводится неформальным объединениям, экономическим союзам. Сложившаяся экономическая ситуация в мире вывела на новый уровень отношения между такими странами, как Россия, Бразилия, Индия, Китай и ЮАР, которые образуют БРИКС.

Сегодня БРИКС – это устойчивое неформальное объединение с постоянно развивающейся экономикой, которое заявило о себе на

международной арене как достойный конкурент среди других «группировок». Особенностью БРИКС является то, что все страны дополняют друг друга. Разрабатывая и реализуя проекты в материальной и нематериальных сферах, они способствуют поддержанию своей экономики, а также усилению роли в международных отношениях. Так, развитие сотрудничества между странами БРИКС в рамках различных международных и региональных платформ занимает важное место для продвижения общих интересов в сфере международной торговли, инвестирования, промышленного и научного сотрудничества между странами. Взаимодействие и включение других стран в объединение будет дополнять двусторонние связи участников БРИКС.

На данный момент страны БРИКС активно развивают сотрудничество в рамках системы ООН, а также с различными международными экономическими организациями в соответствии с основополагающими принципами Устава ООН.

В международных отношениях БРИКС выступает «мостом» между развитыми и развивающимися странами. Так, от Всемирной торговой организации (ВТО) БРИКС требует более справедливого режима в отношении аграрной политики. Основная цель – либерализация международного экономического устройства за счет сокращения сельскохозяйственных субсидий в США и ЕС, что способствует увеличению конкурентоспособности сельскохозяйственной продукции развивающихся стран.

Группа БРИКС оказывает развивающимся странам значимую помощь по различным вопросам. В целях усиления своих позиций, они могут использовать предоставленные кредиты Национального банка развития БРИКС.

Профессор Университета «*La Sapienza*» в Риме и университета Бари Антон Джулио де Робертис отметил, что для стран Запада БРИКС являет собой пример государств, которые весьма отличаются друг от друга по социально-политическому развитию и имеют много противоречий, но придерживаются демократических принципов в международных отношениях и в целом укрепляют систему международной безопасности. При этом блок НАТО как международная организация морально устаревает, поэтому новая глобальная архитектура должна строиться на широком взаимодействии стран Запада с БРИКС.

Директор Центра БРИКС МГИМО (У) МИД РФ Л.С. Окунева, опираясь на слова министра иностранных дел РФ С.В. Лаврова, сделала вывод, что БРИКС являясь примером сетевой дипломатии, не является блоком «против», а скорее объединением «за», подчёркивая важность данного направления внешней политики для социально-экономических потребностей РФ в модернизации и инновационном развитии. Более того, Л.С. Окунева предложила не делать поспешных выводов из публикаций различных западных исследователей, которые исключают то одну, то другую страну-участницу из группы БРИКС, а уделить большее внимание социальным вопросам и а также выстраиванию сотрудничества «снизу» (например, в рамках молодёжного направления).¹

Таким образом, страны БРИКС в современном мире выступают новым этапом глобального экономического, а в скором времени и политического партнерства между странами в развитии международных отношений.

Согласно «Стратегии экономического партнерства БРИКС» «объединение играет жизненно важную роль в мировой экономике с точки зрения общего объема производства, получения инвестиционного капитала и расширения потенциальных потребительских рынков. Экономики стран БРИКС являются движущей силой восстановления глобальной экономики, что подчеркивает меняющуюся роль этих экономик в мире». Страны БРИКС являются крупнейшими производителями сельскохозяйственной продукции. Подавляющее большинство из 209 млн человек, которое было обеспечено продовольствием, приходится на страны БРИКС. Таким образом, они вносят значительный вклад в обеспечение продовольственной безопасности и качества питания.²

¹ Российский университет дружбы народов. Кафедра гражданского и трудового права. Конференция молодых ученых «БРИКС в системе международных отношений: новый этап глобального партнерства». URL: <http://civil-law-rudn.ru/pauka/konferencii/39-konferentsiyamolodykh-uchjonykh-briks-v-sisteme-mezhdunarodnykh-otnoshenij-novyj-etap-globalnogo-partnjorstva> (дата обращения: 12 апреля 2016 г.)

² Официальный сайт председательства Российской Федерации в БРИКС. Стратегия экономического партнерства БРИКС. URL: <file:///C:/Users/user/Downloads/strategia.pdf> (дата обращения: 12 апреля 2016 г.)

Еще одно преимущество «союза» – это создание банка БРИКС, который действует с 15 июля 2014 года.³ Новый банк развития выступает конкурентом для Международного валютного фонда (МВФ) и Всемирного банка, предлагая аналогичную помощь развивающимся странам. Банк увеличивает возможности для финансирования инфраструктурных проектов стран. Все проекты осуществляются только на коммерческих принципах: они должны приносить прибыль. Банк развития предполагает финансирование инфраструктурных проектов, за пределами БРИКС. Особое внимание уделяется первоначальному взносу в капитал банка для его эффективного функционирования в направлении инфраструктурных проектов. Каждая страна-участница БРИКС выделит на его создание 10 млрд дол. США⁴.

Страны-участницы БРИКС опираются не на территориальную близость, а на общность национальных интересов. Для России сотрудничество со странами БРИКС играет важную роль, при этом каждая из стран-участниц представляет особой торгово-экономический интерес. К примеру, в 2014 г. было открыто новое торговое представительство в ЮАР Российской Федерацией.

На данный момент основным торговым партнером России в рамках БРИКС является Китай. Со дня образования БРИКС отмечалась положительная динамика в объемах торговли, однако в связи со сложившейся геополитической ситуацией, замедлением темпов экономического роста, снижением цен на мировые энергоносители, уменьшением покупательной способности российских потребителей товарооборот за январь-сентябрь 2015 г. составил 50037,56 млрд дол. США (-29,3%) вместо прогнозируемых 100 млрд дол. США.⁵ В целом, внешнеторговый оборот со странами

³ Paulo Nogueira Batista Jr. Brics: um novo fundo monetário e um novo banco de desenvolvimento. URL: <http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Economia/Brics-um-novo-fundo-monetario-e-um-novo-banco-de-desenvolvimento/7/32930%20> (дата обращения: 12 апреля 2016 г.)

⁴ БРИКС создает банк развития как альтернативу МВФ. URL: http://www.bbc.co.uk/russian/business/2014/07/140716_brics_development_bank (дата обращения: 12 апреля 2016 г.)

⁵ Министерство экономического развития Российской Федерации. Портал внешне-экономической информации. Аналитическая справка о российско-китайском торговом сотрудничестве в январе-сентябре 2015 г. URL: http://www.ved.gov.ru/exportcountries/cn/cn_ru_relations/cn_ru_trade/ (дата обращения: 12 апреля 2016 г.)

БРИКС в январе-апреле 2015 г. по сравнению с соответствующим периодом 2014 г. сократился на 27,2% (24,8 млрд дол. США). При этом объем российского экспорта уменьшился на 24,8 % (11,9 млрд дол. США), а импорта – на 29,3% (12,9 млрд дол. США).⁶

Отсюда можно сделать вывод, что до кризисной ситуации во всем мире наблюдалось положительная динамика в развитии торговых отношений стран БРИКС.

Помимо торговли, важное место уделяется деловому сотрудничеству стран. Так, по инициативе В.В. Путина был учрежден Деловой совет БРИКС, в который входят руководители крупнейших компаний, национальных институтов развития, имеющих свою стратегию развития. БРИКС были выделены одиннадцать перспективных направлений исследований, таких как авиация, биотехнологии, нанотехнологии и другие. К примеру, компания «Ростехнологии» приняла участие в работе над Дорожной картой, предложив целый ряд проектов. Координатором процесса является Торгово-промышленная палата Российской Федерации, что безусловно является положительным моментом для нашей страны⁷. В настоящий момент странами БРИКС рассматривается основание энергетической ассоциации с банком топлива и исследовательским институтом, которая должна уменьшить монопольное положение ОПЕК и, в первую очередь, выступить защитой энергобезопасности стран Группы БРИКС⁸.

Одним из шагов для усиления роли в мировой экономике является создание и развитие совместных институтов БРИКС. Так, лидеры стран БРИКС ведут речь о создании единого стабилизационного фонда (пула условных валютных резервов), который должен оказать финансовую поддержку пяти странам, в случае мирового финансового кризиса. Доля Китая в нем – 41% (41 млрд дол. США),

⁶ Официальный сайт Минэкономразвития России. Внешняя торговля России со странами БРИКС в 2008-2015 гг. URL: http://economy.gov.ru/minec/resources/e16b6850-9a09-489d-a620-ea395b64701c/ВТ+РФ_БРИКС_ЯНВ-АПР+2015.pdf (дата обращения: 12 апреля 2016 г.)

⁷ Лихачев А.Е. О торгово-экономическом и инвестиционном сотрудничестве стран БРИКС // Сборник статей международных форумов и конференций. URL: <http://pitfond.ru/wp-content/uploads/2014/11/БРИКС-2015.pdf> (дата обращения: 12 апреля 2016 г.)

⁸ Запад и БРИКС: противоречия и перспективы. URL: <http://bricsglobal.ru/odate/2014/11> (дата обращения: 12 апреля 2016 г.)

России, Индии, Бразилии –18% (18 млрд дол. США), ЮАР – 5% (5 млрд дол. США)⁹. Договор предполагает оказание взаимной финансовой поддержки между участниками БРИКС, включая оперативное предоставление ликвидности нуждающейся стране другими участниками пула.

В ближайшем будущем вероятно присоединение новых стран, таких как Мексика, Индонезия, Аргентина.

Таким образом, изложенные выше инициативы БРИКС способствуют координации не только своей макроэкономической политики, но и создают основу для эффективной защиты национальных экономических систем от мировых финансовых кризисов.

Существование БРИКС и ее участие в международных отношениях и мировой экономике невозможно без опоры на международное право. Все принципы соответствуют требованиям и нормам международного права¹⁰:

1. Принцип «сотрудничества, координации политики и политического диалога, касающихся международных экономических и финансовых вопросов».

2. «Приверженность продвижению реформы международных финансовых институтов с тем, чтобы она отражала изменения в мировой экономике. Страны с переходной и развивающейся экономикой должны иметь большой голос и представительство в международных финансовых институтах».

3. «Реформированная финансово-экономическая архитектура должна основываться, в частности на следующих принципах:

- демократичность и прозрачность принятия и выполнения решений в международных финансовых организациях;
- прочная правовая основа;
- совместимость деятельности эффективных национальных институтов регулирования и международных органов, устанавливающих стандарты;
- укрепление управления рисками и надзорной политики».

⁹ БРИКС. Страны БРИКС – Бразилия, Россия, Индия, Китай, ЮАР. URL: <http://www.ereport.ru/articles/ecunions/brics.htm> (дата обращения: 12 апреля 2016 г.)

¹⁰ Совместное заявление лидеров стран БРИК от 16.06.2009 г. Екатеринбург. URL: <http://www.mid.ru/brics.nsf/WEBsamBric/> (дата обращения: 12 апреля 2016 г.)

4. Признание важной роли, « которую играют международная торговля и прямые иностранные инвестиции в восстановлении мировой экономики». Необходимость «сохранения стабильности системы многосторонней торговли, сдерживание торгового протекционизма».

5. В связи с тем, что «беднейшие страны больше всех пострадали от финансового кризиса, международное сообщество должно активизировать усилия по обеспечению ликвидных средств для этих стран, в том числе минимизировать воздействие кризиса на развитие и обеспечить достижение Целей развития тысячелетия».

6. Осуществление концепции устойчивого развития, которая является важным направлением в изменении модели экономического развития стран.

7. Решение вопросов по изменению климата, с опорой на меры и принципы по защите окружающей среды и социально-экономического развития.

8. Выбор демократического и справедливого многополярного мирового порядка, который опирается на международное право, равенство, взаимное уважение, сотрудничество и взаимное принятие решений лидерами стран. Поддержка политико-дипломатических решений в вопросах мирного решения споров на международной арене.

9. БРИКС против терроризма вне зависимости от причин и форм его проявления.

10. ООН занимает центральное место в борьбе с глобальными вызовами и угрозами. Не исключена вероятность реформирования ООН в целях повышения эффективности для более результативного реагирования на глобальные проблемы.

Таким образом, изложенные принципы подтверждают, что Группа БРИКС отстаивает общие интересы всех стран, стремится соответствовать нормам международного права и тем самым, сохранить мировой порядок.

Правовые системы стран-участниц относят к различным правовым семьям. К примеру, правовые порядки Бразилии, России, Китая и части ЮАР принадлежат к континентальной системе, а Индия и остальная часть ЮАР-страны общего права. Безусловно, этот аспект на данный момент является проблемой на пути к гармонизации

правового регулирования, но ее решение сейчас одна из основных задач на пути взаимодействия стран.¹¹

Следует отметить, что в основе создания БРИКС также не лежит учредительный договор, она не имеет постоянной штаб-квартиры, секретариата и бюджета. Отсюда, называть БРИКС — международной межправительственной организацией не верно.

Международная межправительственная организации (ММПО) — субъект международного права, который обладает правом заключать международные договоры, нести ответственность по международному и национальному праву.

Наряду с этим, как уже упоминалось ранее, на данном этапе глобализации существуют различные объединения, форумы, «площадки», которые также вносят большой вклад в развитие международных отношений и международного права, но не обладают полномочиями ММПО.

Такие международные организации принято называть в международном праве неформальными международными учреждениями или международными квазиорганизациями или параорганизациями.

К примеру, Арктический совет, Большая семерка, Парижский клуб государств-кредиторов, Лондонский клуб коммерческих банков и, наконец, БРИКС. Статус БРИКС позволяет его членам ряд международных инициатив. Так, «пятерка» государств выступила против вмешательства войск США в Сирию с момента начала боевых действий¹².

Важный аспект, который касается всех стран БРИКС, это создание официального альянса, в целях противостояния Западу. Лидеры БРИКС заинтересованы за усиление экономической безопасности, но выступают против развития любого военного сотрудни-

¹¹ Писенко К.А. О перспективах гармонизации и интеграции антимонопольного регулирования в странах БРИКС на примере исследования подходов к определению условий доминирования хозяйствующих субъектов на рынке // Актуализация процесса взаимодействия стран БРИКС в экономике, политике, праве: материалы научного семинара. М.: Сенат Пресс, 2012. С. 9.

¹² Абашидзе А.Х., Солнцев А.М. БРИКС – международная квазиорганизация? // Актуализация процессавзаимодействия стран БРИКС в экономике, политике, праве: материалы научного семинара. М.: Сенат Пресс, 2012. С. 9.

чества. Ко всему прочему, нельзя допустить «развязки» конкурентной борьбы между различными правовыми семьями и группировками, к которым они относятся. Так, международное сообщество включает «Большую двадцатку» (G20), страны БРИКС и «Большую семерку» (G7), а также ряд развивающихся стран. Действуя через G20, БРИКС эффективней будет отстаивать свои интересы в мировой экономике, международном праве и, в целом, в международных отношениях¹³.

Существенный вклад группы БРИКС заключается в привлечении других лидеров стран, к примеру, через G20 для оказания давления на блок ЕС, в целях ускорения его распада, так как он является главным проводником беспорядков. Как отмечалось ранее, совместные усилия против ЕС послужат объединению и сплочению ряда стран, что в будущем поможет сохранить мировой порядок.

На пути к этому, одним из важных моментов в международном праве стало заключение на VI саммите стран БРИКС, проходящем 14–16 июля 2014 г. в Бразилии, Форталезской декларации, в которой отмечено стремление стран-участниц использовать и развивать информационно-коммуникационные технологии (ИКТ) «на основе мирового сотрудничества и общепризнанных норм и принципов международного права».

Особенное значение уделяется «первостепенному значению» международного права для «обеспечения мирного, безопасного и открытого цифрового и интернет-пространства». Лидеры стран БРИКС осудили «акты массовой электронной слежки и сбора данных о частных лицах по всему миру, а также нарушение суверенитета государств и прав человека, и в частности, права на неприкосновенность частной жизни»¹⁴.

Подводя итог, можно сделать вывод, что БРИКС на международной арене играет важную роль. Современная экономическая си-

¹³ Информационно-аналитический журнал «Политическое образование». Пределы сотрудничества между странами БРИКС. URL: http://www.lawinrussia.ru/node/318107?quicktabs_3=2 (дата обращения: 12 апреля 2016 г.).

¹⁴ Экспертный центр электронного государства. Страны БРИКС признали центральную роль международного права. URL: <http://d-russia.ru/strany-briks-priznali-centralnuyu-rol-mezhdunarodnogo-prava-v-ispolzovanii-interneta-i-borbe-s-kiberprestupleniyami.html> (дата обращения: 12 апреля 2016 г.).

туация дает понять, что Группа стран БРИКС – это устойчивое объединение, которое будет противостоять организациям и союзам, способствующим развитию мировых кризисов и расшатыванию мирового правопорядка. Для Российской Федерации, против которой введены санкции, БРИКС выступает стабильной платформой для удержания своего положения в мировой экономике. Развитие торговых отношений со странами-участницами объединения способствуют частично компенсировать последствия вводимых санкций. Ко всему этому, заметен процесс диверсификации внешнеэкономических связей страны. Благодаря БРИКС значительно расширилась география международной торговли РФ с другими странами. Важное значение уделяется развитию инвестиционного сотрудничества, поэтому Россия в рамках своего Председательства, должна выдвинуть ряд проектов и инициатив, которые сыграют большую роль в международном сообществе. К числу факторов, определяющих выгодное положение БРИКС для инвесторов можно выделить: динамичное экономическое развитие, высокий уровень конкурентоспособности, что непосредственно сказывается на развитии бизнеса, в частности, обрабатывающей промышленности.

СООТНОШЕНИЕ ПРИНЦИПА ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ЭКОНОМИЧЕСКИХ СВОБОД ВНУТРЕННЕГО РЫНКА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Елена Владимировна Постникова

*Кандидат юридических наук, доцент кафедры международного публичного
и частного права Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики»
epostnikova@hse.ru*

Вопрос соотношения принципа уважения прав и основных свобод человека, с одной стороны, и экономических свобод внутреннего рынка ЕС, с другой, является актуальным, сложным и многоаспектным. В данной статье будут рассмотрены лишь некоторые из них.

Единый внутренний рынок представляет собой одно из главных достижений Европейский Союз (ЕС) в эпоху развития глобализации. Внутренний рынок предоставляет более простой доступ к многочисленным товарам и услугам, более низкие цены, преимущества рынка сбыта товаров, а также характеризуется повышенной защитой окружающей среды¹. По словам председателя Европейской Комиссии Жан-Клода Юнкера, ЕС включает не только единый рынок товаров и услуг, но и разделяет ценности, закрепленные в учредительных договорах ЕС и Хартии ЕС об основных правах². В своем предвыборном выступлении в 2014 г. он, с одной стороны, подчеркивал, что «внутренний рынок Европы является ее лучшим козырем во времена усиливающейся глобализации», а с другой – говорил об использовании полномочий Комиссии в целях обеспечения уважения общих ценностей, правового государства и основных прав, учитывая разнообразие конституционного законодательства и культур 28 государств-членов ЕС.

¹ См., в том числе: L'UE en 2015 – Rapport général sur l'activité de l'Union européenne. Commission européenne. Direction générale de la communication. Information des citoyens /1049 Bruxelles, BELGIQUE. URL: <http://publications.europa.eu/fr/web/general-report>

² Jean-Claude Juncker. A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change Political Guidelines for the next European Commission Opening Statement in the European Parliament Plenary Session. Strasbourg, 15 July 2014.

Первоначально Договоры, учреждающие Европейские Сообщества, практически не содержали положений, касающихся прав человека и их защиты. Вопрос необходимости защиты прав и свобод человека стал возникать в процессе повышения уровня интеграции в ЕС, которая стала охватывать новые сферы сотрудничества.

Сегодня право прав человека ЕС располагает своей системой источников. Здесь необходимо назвать Договор о Европейском Союзе (ДЕС), Договор о функционировании Европейского Союза (ДФЕС), Хартию Европейского Союза об основных правах, практику Суда ЕС и иные источники прав человека. И нельзя забывать о той роли, которую играл и играет Суд ЕС в решении проблемы защиты прав человека. Что касается обязанности выполнения государствами-членами ЕС международно-правовых актов, предметом регулирования которых выступают права человека, то помимо актов права ЕС можно, в частности, назвать Европейскую конвенцию по защите прав человека и основных свобод 1950 г. (ЕКПЧ)³, Европейскую Социальную Хартию 1996 г., Всеобщую декларацию прав человека 1948 г., Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г., Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г.

Согласно ст. 2 ДЕС «Союз основан на ценностях уважения человеческого достоинства, свободы, демократии, равенства, правового государства и соблюдения прав человека, включая права лиц, принадлежащих к меньшинствам...». Итак, принцип соблюдения прав человека закреплен в ст. 2 ДЕС. Также важно упомянуть п. 2 и 3 ст. 3 ДЕС, в которых закреплено, что ЕС «предоставляет своим гражданам пространство свободы, безопасности и правосудия без внутренних границ, в рамках которого обеспечивается свободное передвижение лиц...», ЕС «создает внутренний рынок», «борется с социальной маргинализацией и с дискриминацией, содействует социальной справедливости и социальной защите, равенству женщин и мужчин, солидарности поколений и охране прав ребенка». А в п. 3 ст. 6 ДЕС закреплено, что основные права человека входят в содержание права Союза в качестве общих принципов.

³ Хотя ЕКПЧ в доктрине относят к источникам права ЕС. См., в том числе: п. 2 ст. 6 ДЕС.

Кроме того, ст. 6 ДЕС имеет особо важное значение с точки зрения роли Хартии ЕС об основных правах и ЕКПЧ для правопорядка ЕС.

Что же касается второго учредительного Договора – ДФЕС, то он закрепляет целый перечень чрезвычайно важных положений в сфере прав человека. Например, ст. 8 гарантирует принцип равенства, в частности, мужчин и женщин. Статьи 10, 15, 16, а также положения части второй «Недискриминация и гражданство Союза», части третьей «Внутренняя политика и деятельность Союза» закрепляют ряд основных прав (например, право на защиту относящихся к нему персональных данных, свобода передвижения работников, принцип равенства женщин и мужчин в вопросах оплаты труда, право на доступ к документам и др.).

В 2000 г. была принята Хартия ЕС об основных правах, которая первоначально не имела юридически обязательной силы и фактически была декларацией. Поворотным моментом в судьбе Хартии можно считать принятие и вступление в силу в 2009 г. Лиссабонского договора, который придал Хартии обязательную силу, изменив ее статус⁴. Так, например, П.К. Мюллер-Графф рассматривает признание субъективных прав в ходе развития интеграционных процессов посредством признания за Хартией статуса договора как одно из наиболее существенных нововведений Лиссабонского договора.⁵ Это утверждение в полной мере соответствует тематике данной статьи.

Особый интерес также представляют ежегодные отчеты Комиссии по применению Хартии ЕС об основных правах. Например, в мае 2015 г. Комиссия представила отчет за 2014 г.⁶ В нем отмечается, что Суд ЕС в своей практике все чаще стал ссылаться на Хартию ЕС об основных правах. Число решений возросло с 43 в 2011 г. до 210 в 2014.

⁴ См. ст.: 6 ДЕС.

⁵ Мюллер-Графф П.-К. Лиссабонский договор в системе первичного права Европейского Союза / пер. с нем. Ю.М. Юмашева // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2008. № 1. С. 95.

⁶ 2014 report on the application of the EU Charter of Fundamental Rights. URL: http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/2014_annual_charter_report_en.pdf; Annual report on the application of the Charter. URL: http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/charter/application/index_en.htm

Как подчеркивает Ю.М. Юмашев, рассмотрение механизма регулирования свободы движения товаров было бы неполным без сравнительного анализа влияния основных прав и свобод человека на его функционирование⁷. Так что, возможно, уместнее было бы говорить именно о влиянии основных прав и свобод человека на реализацию механизма внутреннего рынка ЕС. В связи с этим можно выделить, в частности, два аспекта такого взаимодействия, условно назвав их как положительный и отрицательный. Необходимо подчеркнуть исключительную условность этих категорий. Первый аспект заключается в том, что соблюдение прав человека способствует повышению эффективности функционирования внутреннего рынка, то есть фактически выступает средством достижения данной цели. Второй аспект имеет место, когда защита прав человека является основанием для ограничения экономических свобод внутреннего рынка, которые могут рассматриваться как обоснованные и соответствующие праву ЕС, так и противоречащие ему. Практика Суда ЕС по данному вопросу не является устоявшейся и последовательной.

Теперь рассмотрим соотношение, а точнее роль некоторых основных прав человека в функционировании внутреннего рынка ЕС.

В рамках первого аспекта начнем с *принципа недискриминации* или иначе *принципа запрета дискриминации*.

В основе функционирования внутреннего рынка ЕС (а первоначально общего рынка Европейского Экономического Сообщества – ЕЭС) лежит *принцип недискриминации*⁸. Его смело можно назвать ключевым, краеугольным принципом-инструментом механизма внутреннего рынка ЕС. Содержание каждой свободы внутреннего рынка ЕС сводится к запрету дискриминации на основании происхождения или гражданства.

Принцип запрета дискриминации закреплен в целом ряде статей ДФЕС (например, ст. 10, 18), в ст. 2 ДЕС, а также ст. 21 Хартии

⁷ Экономическое право Европейского Союза: монография / Ю.М. Юмашев, Е.В. Постникова. М.: Норма: ИНФРА-М, 2015. С. 115.

⁸ В ЕКПЧ запрещению дискриминации посвящена ст. 14, а также ст. 1 Протокола 12.

ЕС об основных правах⁹. Правовой основой регулирования экономических свобод ЕС являются также акты вторичного права ЕС, запрещающие дискриминацию как на основании происхождения или гражданства, так и по иным признакам. В качестве примера можно привести Директиву 2000/78 об общих рамках равного отношения в сфере труда, Директиву 2004/113 о применении принципа равного отношения к мужчинам и женщинам в том, что касается доступа к товарам и услугам, а также поставки товаров и услуг, Директиву 2006/54 об имплементации принципа равных возможностей и равного отношения к мужчинам и женщинам по вопросам труда.

Следующее, что мы рассмотрим это вопрос защиты прав потребителей. В ст. 38 Хартии ЕС гарантируется высокий уровень *защиты потребителей*. В 2012 г. во исполнение Стратегии «Европа 2020» Комиссия приняла «Акт для единого рынка 2», который включает двенадцать приоритетных действий, одно из направлений которых это действия по увеличению преимуществ для потребителей. Представляет интерес то, что в 2015 г. Комиссией была разработана и протестирована онлайн-платформа урегулирования споров. Она функционирует с января 2016 г. и позволяет разрешать споры намного быстрее и при меньших финансовых затратах, чем при судебном разбирательстве. В 2013 г. была принята Директива 2013/11 об альтернативном разрешении споров с участием потребителей, а также Регламент 524/2013 об онлайн разрешении споров с участием потребителей, во исполнение которого была создана Европейская онлайн-платформа по разрешению споров.

Затронем еще такое право как *право на защиту данных личного характера*. Данное право гарантировано ст. 8 Хартии ЕС об основных правах, которое в свою очередь основывается на праве каждого на уважение частной и семейной жизни, его жилища и корреспонденции, закрепленное в ст. 7 этой же Хартии. В ДФЕС также предусмотрено это право в ст. 16. И в связи этим следует помнить о п. 2 ст. 52 Хартии. Но также очень важно отметить, что учитывая п. 3 ст. 52 Хартии Союз не вправе дополнительно ограничивать право на уважение частной и семейной жизни по сравнению с теми ограничениями, которые допускаются п. 2 ст. 8 ЕКПЧ. Хотелось бы подчеркнуть важность рассматриваемого права для эффективности

⁹ См. также: п. 2 и 3 ст. 52 Хартии.

функционирования экономических свобод ЕС. Так, в частности, реформа по защите данных в ЕС, предложенная Комиссией в 2012 г. и в 2015 в целом одобренная Парламентом и Советом¹⁰, в том числе, имеет целью обеспечить упрощенный доступ к своим персональным данным; право на передачу данных (например, при реализации свободы предоставления услуг). В отчете Комиссии по применению Хартии ЕС в 2014 г., в том числе, приводится суть дел и решения Суда ЕС по вопросам защиты персональных данных. Например, решения по делам *C-293/12 and C-594/12 Digital Rights Ireland and Kärntner Landesregierung*; *C-131/12 Google Spain and Google*.

Особый интерес также представляет предусмотренная ст. 15 Хартии ЕС *свобода профессиональной деятельности и право на труд*. Что касается практики Суда ЕС по реализации данного права, то можно назвать, например, решение по делу *4/73 Nold KG v. Commission*. А вот в п. 2 ст. 15 закрепляются фактически экономические свободы внутреннего рынка ЕС (свободы движения работников и свобода учреждения, свобода предоставления услуг).

В общем, тема, выбранная для данной статьи, огромна и анализировать влияние всех прав, закрепленных в международно-правовых актах, которые должны соблюдать государства-члены ЕС, чрезвычайно сложно.

Отметим еще вкратце, что помимо запрета дискриминации, равенства мужчин и женщин, уважение частной и семейной жизни, свободы профессиональной деятельности и права на труд, например, свобода движения работников очень тесно связана со многими иными правами человека, например, охрана здоровья (ст. 35 Хартии ЕС, ст. 168 ДФЕС, ст. 11 Европейской социальной хартии, косвенно пункты 2 ст. 2, ст. 8, ст. 10, ст. 11 ЕКПЧ), право на образование (ст. 14 Хартии ЕС, ст. 2 Протокола 1 к ЕКПЧ).

Теперь вкратце что касается второго аспекта.

Право ЕС, в частности, ДФЕС и практика Суда ЕС допускают ограничения свобод внутреннего рынка государствами-членами для достижения определенных целей. При этом в зависимости от

¹⁰ Protection des données dans l'UE: l'accord sur la réforme proposée par la Commission va booster le marché unique numérique . Commission européenne – Communiqué de presse / Bruxelles, le 15 décembre 2015. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6321_fr.htm

дискриминационного или недискриминационного характера подобных мер право ЕС предусматривает разные основания их правомерности. Вопросы о том, какие именно меры могут быть оправданы теми или иными целями, и о содержании дискриминационных и недискриминационных мер, являются неоднозначными и чрезвычайно сложными, характеризующимися неединообразной судебной практикой¹¹. Однако, данная статья имеет иные цели и по этой причине подробное рассмотрение данных вопросов оставим в стороне.

Итак, защита прав человека выступает одним из оснований правомерного ограничения экономических свобод внутреннего рынка ЕС. Такие основания закреплены в акте первичного права ЕС (ДФЕС) и были разработаны также в практике Суда ЕС. Что касается сначала ДФЕС, то, например, охрана здоровья и жизни людей выступают основанием правомерного ограничения государствами-членами свободы движения товаров (ст. 36 ДФЕС), а общественное здравоохранение – свободы движения работников (ст. 45 ДФЕС), свободы учреждения (ст. 51 ДФЕС) и свободы предоставления услуг (ст. 51 ДФЕС).

В отношении практики Суда ЕС особо следует отметить решение по делу *120/78 Cassis de Dijon*, поскольку в нем были сформулированы общие принципы регулирования не только свободы движения товаров, но и других свобод. В частности, в качестве уступки государствам-членам был разработан критерий – «императивные требования общего интереса»¹². Этот критерий представляет собой также исключение из свободы движения товаров, которое в последующем распространилось и на другие свободы внутреннего рынка. Причем, в отличие от исключений, закрепленных (ныне) в ДФЕС, список так называемых «императивных требований» не является исчерпывающим. Тем самым, как отмечает Ю.М. Юмашев, Суд хочет подчеркнуть динамичную природу интеграционных процессов¹³. В начале данной статьи также обращалось внимание на распространение интеграционных процессов на другие

¹¹ См., в том числе: Postnikova E. V. The scope of the freedom to provide services: prohibited restrictions / Working papers by NRU Higher School of Economics. Series LAW "Law". 2013. №. 19.

¹² *imperative reasons relating to the public interest* (англ.)

¹³ Экономическое право Европейского Союза: монография / Ю.М. Юмашев, Е.В. Постникова. М.: Норма: ИНФРА-М, 2015. С. 83.

сферы межгосударственного сотрудничества. Итак, в качестве *императивных требований общего интереса* могут выступать, например, охрана общественного здоровья, защита интеллектуальной собственности, защита прав потребителей, защита прав работников, защита многообразия средств массовой информации, защита свободы выражения мнения и свободы мирных собраний, защита прав ребенка, уважение права на человеческое достоинство. Интересно подчеркнуть, что некоторые основания закреплены и в ДФЕС, а также рассматриваются в практике Суда ЕС в качестве императивных требований¹⁴.

Необходимо особое внимание уделить решению Суда ЕС по делу *C-112/00 Schmidberger (2003)*. Его можно назвать одним из ведущих прецедентов по вопросу столкновения основных прав человека и свобод внутреннего рынка ЕС. Суть дела сводилась к следующему: суд г. Иннсбрук обратился в Суд ЕС с преюдициальным запросом о толковании ст. 28, 29, 30 вместе со ст. 10 Договора об учреждении Европейского Сообщества¹⁵. В австрийский суд иск подала немецкая транспортная компания *Schmidberger* с иском к Австрии о возмещении убытков, причиненных в связи с полным перекрытием австрийской ассоциацией по защите биосферы Альп «*Transitforum Austria Tirol*» на 30 часов движения на Бренненской автомобильной дороге, служащей основным транспортным путем между Германией и Италией. Причем это акция была санкционирована австрийскими властями. Экологи протестовали с целью привлечь внимание к усиливающейся угрозе здоровью людей и загрязнения окружающей среды из-за постоянно возрастающей интенсивности грузоперевозок между государствами-членами. Транспортная компания в роли истца утверждала, что власти Австрии, дав разрешение на акцию экологов, ограничили свободу движения товаров, нарушив (ныне) ст. 34 ДФЕС. Суд ЕС, сославшись на решение по делу *C-265/95 Commission v. France (1997)*, подчеркнул, что ст. 28 Договора (ныне ст. 34 ДФЕС) запрещает ограничение торговли между государствами-членами не только действиями государств

¹⁴ См.: Dony Marianne. Droit de l'Union européenne. Troisième édition revue et augmentée / Editions de l'Université de Bruxelles. 2008. P. 351.

¹⁵ Ныне ст. 34, 35, 36 ДФЕС и п. 3. Ст. 4 ДЕС.

членов, но также и бездействием государств-членов, когда последние не предпринимают мер по устранению препятствий свободе движения товаров. Суд ЕС квалифицировал акцию экологов как меру эквивалентную количественным ограничениям и противоречащую обязательствам, вытекающим (ныне) из ст. 34 и 36 ДФЕС, если только отсутствует объективное обоснование такого ограничения. С другой стороны, Суд подчеркнул, что основные права человека составляют правомерный интерес, который может в принципе оправдать ограничение обязательств, вытекающих из права Сообщества, даже касающихся основных свобод, например, свободы движения товаров. Как подчеркивает А.С. Исполинов, Суд ЕС впервые сделал вывод о своем понимании соотношения прав человека и свобод внутреннего рынка¹⁶. Но при этом Суд отметил, что как свобода движения товаров может быть объектом ограничения на основании (ныне) ст. 36 ДФЕС, а также согласно устоявшейся практике Суда на основании императивных требований общего интереса, так и права человека, например, свобода выражения мнения и свобода собраний и объединений, гарантированные в ст. 10 и 11 ЕКПЧ, могут быть ограничены в общественных интересах при условии закрепления таких исключений в законодательстве, соблюдения принципа пропорциональности и что они не являются неприемлемым вмешательством, ослабляющим саму суть прав. То есть было подчеркнуто, что некоторые права человека наравне со свободами внутреннего рынка не являются абсолютными. И учитывая все это, Суд ЕС призвал национальные суды находить справедливый баланс между экономическими свободами внутреннего рынка и правами человека, учитывая в совокупности все обстоятельства каждого конкретного дела. Суд пришел к выводу, что австрийские власти справедливо посчитали, что цель акции (демонстрации) экологов не могла быть достигнута средствами, менее ограничивающими межгосударственную торговлю. И, следовательно, отказ властей государства-члена запретить проведение демонстрации в данных условиях не противоречит (ныне) ст. 34 и 36 ДФЕС. На решение по

¹⁶ Исполинов А.С. Поиск баланса между свободами внутреннего рынка и правами человека в судебной практике ЕС // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2012. № 6. С. 42.

этому делу Суд ссылался и в последующей своей практике, касающейся, в частности, соотношения защиты прав человека и свободы предоставления услуг (С-36/02 *Omega*, С-341/05 *Laval*), свободы движения лиц (С-438/05 *Viking Line*). Ю.М. Юмашев считает, что «основные права и свободы граждан» можно отнести к «императивным требованиям», расширяющим усмотрение государства и именно они должны решать вопрос о балансе конкурирующих интересов – свободы внутреннего рынка и основных прав человека¹⁷.

Таким образом, нельзя с уверенностью утверждать, что Суд отдает предпочтение или правам человека или экономическим свободам внутреннего рынка. Он, как правило, предоставляет окончательное решение самим национальным судам, давая им лишь основные направляющие, подчеркивая справедливую сбалансированность этих интересов с учетом конкретных обстоятельств, и только в исключительных случаях указывает на конкретное с его точки зрения решение.

¹⁷ Экономическое право Европейского Союза: монография / Ю.М. Юмашев, Е.В. Постникова. М.: Норма: ИНФРА-М, 2015. С. 116.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КАК ОБЩЕСТВЕННОЕ БЛАГО В ПОЛИТИКЕ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Екатерина Эдуардовна Созыкина

Аспирант Высшей школы экономики
sozykinakaterina@gmail.com; +7 985 282 2080

Современное определение общественного блага выведено нобелевским лауреатом по экономике Полом Самуэльсоном в 50-ых годах XX века. В основе определения общественного блага лежат два признака. Характер распределения полезности блага среди потребителей и степень его доступности в потреблении. Общественное благо потребляется коллективно всеми и увеличение числа потребителей не приводит к уменьшению его доступности и полезности. Доступность определяется неделимостью и не исключаемостью. Общественное благо не делимо – оно предоставляется в равной мере всем, при этом потребитель может выбрать объем потребления. Оно не исключаемо – как только оно произведено, оно доступно всем, становится не возможным исключить определенных потребителей. Идеальных общественных благ практически не существует, к ним, например, можно отнести социальное обеспечение, транспорт, обеспечение безопасности, экологическую безопасность¹.

Знание соответствует всем признакам общественного блага, однако не является абсолютным общественным благом. Это обусловлено тем, что Результаты интеллектуальной деятельности являются частным благом, и находятся в собственности правообладателя. Поэтому, говоря о свободном распространении знаний и информации представляется возможным говорить о балансе знаний как общественного блага и прав на результаты интеллектуальной деятельности как блага частном.

В 1948 г. Всемирная декларация прав человека закрепила право участия в культурной жизни общества. Пункт 1 ст. 27 включает в объем данного права как право заниматься творчеством, так

¹ Samuelson Paul. The Pure Theory of Public Expenditure // Review of Economics and Statistics (November). 1954. 387–389.

и право пользоваться тем, что было создано другими – наслаждаться искусством и пользоваться благами научного прогресса. Культура состоит из двух взаимно связанных процессов, где плодотворность творческих усилий каждого обусловлена доступом к культурным благам, созданным другими². Данной цели в рамках Европейского Союза служит Хартия по правам человека³. Пункт 1 ст. 11, кроме всего прочего, закрепляет свободу получать и распространять информацию и идеи вне зависимости от государственных границ. В дополнение к этому, ст. 13 устанавливает академическую свободу, свободу искусства и научного познания. При этом ст. 17 провозглашает права собственности и, в частности, защиту интеллектуальной собственности. Данные положения предполагают наличие баланса между общими и частными благами.

Сегодня чрезвычайно интересно наблюдать за изменениями подходов регулирования результатов интеллектуальной собственности в европейском пространстве. Ведь современная правовая конструкция защиты интеллектуальной собственности возникла именно здесь после промышленной революции на рубеже XIX–XX веков.⁴ Монопольная и абсолютная защита материальных интересов авторов помогла произвести ускоренную индустриализацию и развить массовое производство⁵. За последние 20 лет рынок изменился кардинально. Пользуясь терминологией Лоуренса Лессига⁶ произошел переход от культуры только потребляющей к культуре и потребляющей и производящей. Это делает современную систему защиты прав интеллектуальной собственности не жизнеспособной и призывает к ее реформированию. Научно-техническая политика

² Войниканис Е.А. Право интеллектуальной собственности в цифровую эпоху: парадигма баланса и гибкости. М.: Юриспруденция, 2013. 552 с. Источник: Консультант Плюс.

³ Charter of Fundamental Rights of the European Union, 2012/C 326/02, Official Journal of the European Union, C 326/391, 26.10.2012. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:12012P/TXT> (дата обращения: 15.05.2016).

⁴ Иванов А.Ю. Дать знаниям свободу. Интеллектуальная собственность и национальные интересы России в XXI веке // Россия в глобальной политике. 14.01.2016.

⁵ Там же.

⁶ Lawrence Lessig, *Remix: Making Art and Commerce Thrive in the Hybrid Economy*, С. 28. URL: <http://remix.lessig.org/book.php>

Европейского Союза адекватно воспринимает данный вызов и приспособлена к развитию в условиях новой постиндустриальной экономики.

Компетенция Европейского Союза по регулированию научно-технического развития значительно расширилась по сравнению с возможностями, предоставленными Парижским договором о создании Европейского Угля и Стали 1951 г.⁷ и «Римскими»⁸ договорами о создании Европейского сообщества по атомной энергии и Европейского экономического общества. Хотя уже Римский договор, учреждающий Европейское экономическое сообщество, предоставил Союзу компетенцию по установлению соответствующих политик ст. 235. Положениями ст. 178 Договора о функционировании Европейского Союза⁹ установлена совместная компетенция по регулированию научных исследований и технологического развития. Статья 180 определяет возможность проведения соответствующих мероприятий и программ в целях технологического развития, перехода от постиндустриальной экономике к экономике, основанной на знаниях.

В рамках данной компетенции, начиная с 1983 были приняты ряд Рамочных программ развития. Последняя рамочная Программа – Горизонт 2020 значительно отличается от предыдущих. Задача программы состоит в постепенном переходе на инновационную экономику (экономику, основанную на знаниях) создании Европейского Научного Пространства и пятой свободы рынка – знаний. Такая программа ставит под вопрос существующую в государствах членах систему защиты прав интеллектуальной собственности, так как изначально компетенция по регулированию прав собственности и прав на интеллектуальную собственность всегда находилась в компетенции государств-членов. Тем не менее Союз

⁷ Treaty Establishing the European Coal and Steel Community (Paris, 18 April 1951) // Official Journal of the European Union.

⁸ Treaty Establishing the European Economic Community and Related Instruments (EEC Treaty), 25/03/1957; Consolidated Version of the Treaty Establishing the European Atomic Energy Community 2012/C 327/01 // Official Journal of the European Union.

⁹ Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union – Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union – Protocols – Annexes – Declarations annexed to the Final Act of the Intergovernmental Conference which adopted the Treaty of Lisbon // Official Journal C 326, 26/10/2012 P. 0001–0390.

успешно осуществляет меры по усилению значения знания, что приводит к ограничению монополий правообладателей и постепенному расширению компетенции Союза в данной сфере.

Ярким примером такого рода мер является реформа Европейского патентного права и создание унитарного патента Союза. Патентные права являются хорошей иллюстрацией соотношения общего и частного благ. Правообладатель обязан предоставить часть информации о патенте, в патентной заявке. Это обеспечивает не только качество патента (патентный поиск далеко не всегда абсолютно точен), но и вклад в научно-техническое развитие¹⁰. На данный момент в Европейском Союзе существует два вида патентов. Это национальный патент и Европейский патент, который представляет собой «связку» национальных патентов государств, где была испрошена защита. Судебная практика последних лет, например ряд судебных споров Samsung Electronics и Apple, которые компании вели в различных юрисдикциях государств-членов в период с 2011 по 2013 г., показали, что владельцы патентов все чаще используют свои права для конкурентной борьбы, а не технологического развития. А успех патентных споров в ЕС сводится к поиску наиболее «удобного суда» [forum shopping]¹¹. Проходящая сейчас реформа по созданию унитарного патента призвана значительно повысить качество выдаваемых патентов и упростить процедуру их опротестования. В поддержку данной реформы выступили крупнейшие технологические компании, многие из которых создают среду для свободного обращения знаний. Так, 25 февраля 2014 г. коалиция из более чем 40 компаний, среди них BlackBerry, Apple Inc., Cisco Systems Inc., Deutsche Telekom AG, Google Inc., Hewlett-Packard Company, Intel Corporation, Microsoft Corporation и др.¹², выступили с поддержкой инициативы создания Единого Патентного

¹⁰ Andrea Bianchi and Anne Peters (eds), *Transparency in International Law*, Cambridge: Cambridge University Press, 2013. P. 215.

¹¹ Stuart J.H. Graham & Nicolas Van Zeebroeck; *COMPARING PATENT LITIGATION ACROSS EUROPE: A FIRST LOOK*, 2014 Board of Trustees of the Leland Stanford Junior University Stanford Technology Law Review 655 (2014). P. 657. URL: <https://litigation-essentials.lexisnexis.com/webcd/app?action=DocumentDisplay&crawlid=1&doctype=cite&docid=17+Stan.+Tech.+L.+Rev.+655&srctype=smi&srcid=3B15&key=9b2f213a6f995553b13a02e9ac52b01a> (дата обращения: 18 апреля 2015).

¹² URL: <http://www.microsoft.com/global/eu/RenderingAssets/pdf/3201.2013%2009%2026%20-%20UPC%20-%20Industry%20Open%20Letter.pdf>

суда ЕС и участвуют в формировании единых процессуальных правил рассмотрения патентных споров. Так, компания Google в своем Европейском Блоге опубликовала: «Существующие правила, позволяют недобросовестному патентообладателю защищать права на патент, который в конце концов оказывается недействительным. Мы считаем, что качество патента должно быть проверено прежде, чем он нанесет удар по 500 млн Европейских потребителей»¹³.

Таким образом, на сегодняшнем этапе реализации Союзом научно-технической политики, представляется возможным говорить о постепенном развитии приоритета общественного блага над монопольными интересами правообладателей. Безусловно, в данных тезисах представлены далеко не все примеры в поддержку данного утверждения.

¹³ URL: <http://googlepolicyeurope.blogspot.de/2014/02/curbing-patent-trolling-in-europe.html>

СУД ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Асия Рустемовна Хузиханова

*Аспирант кафедры международного и европейского права
Казанского (Приволжского) федерального университета*

Договор о создании Евразийского Экономического Союза (далее – ЕАЭС) был заключен 29 мая 2014 г. С 1 января 2015 г. вступил в силу Договор о создании Евразийского Экономического Союза (далее – ЕАЭС). Однако, можно сказать, что создание единого рынка в рамках Союза стало результатом долгого пути для стран-учредителей, который начался еще в начале 1990-х гг. Много было высказано планов и надежд относительно данного объединения. Не раз звучала характеристика в адрес Союза о том, что он является надгосударственным объединением, в том числе от официальных лиц. На сколько успешно реализовались цели Союза еще рано говорить, однако уже сейчас можно отметить ряд несовершенств в его организации. Данная статья посвящена рассмотрению некоторых ключевых проблем Евразийского Экономического Союза.

На мой взгляд, вполне корректно говорить о едином Евразийском суде, учитывая опыт Суда ЕврАзЭС и нормативную базу ЕАЭС. Как было указано на одном из последних заседаний Межгоссовета ЕврАзЭС, на котором главы государств-членов подводили итоги четырнадцатилетней деятельности ЕврАзЭС, подчеркивалась значимость практики его суда, полномочия которого планировалось передать учреждаемому Суду Евразийского экономического союза (далее – Суд ЕАЭС)¹. Однако, суд ЕАЭС был учрежден заново, был принят Статут нового суда в Приложении N 2 к Договору о ЕАЭС. В то же время, действительно можно говорить о правопримстве между ЕврАзЭС и ЕАЭС, в том числе между их судами. Так, множество соглашений, действовавших в рамках ЕврАзЭС стали частью правовой базы ЕАЭС. К примеру, как указано в ст. 101 Договора о ЕАЭС до вступления в силу Таможенного кодекса Евразийского экономического союза таможенное регулирование в Союзе

¹ URL: <http://eaisc.org/bez-rubriki/zasedanie-mezhgosudarstvennogo-soveta-evrazes/> (дата обращения: 19.10.2015 г.).

осуществляется в соответствии с Договором о Таможенном кодексе таможенного союза от 27 ноября 2009 г. и иными международными договорами государств-членов, регулируемыми таможенные правоотношения, заключенными в рамках формирования договорно-правовой базы Таможенного союза и Единого экономического пространства и входящими в соответствии со ст. 99 настоящего Договора в право Союза. В пользу правоприменения между судами данных организаций свидетельствует полномочие Суда ЕАЭС рассматривать споры, вытекающие из правоотношений в рамках Таможенного союза и единого экономического пространства.

Следует обратить внимание на техническую составляющую, так, судебная практика Суда ЕврАзЭС включена в правовую базу суда ЕАЭС, что отражено в разделе «база данных» официального интернет-портала Суда ЕАЭС² а также на правовом портале ЕАЭС в разделе «акты таможенного союза и единого экономического пространства».

Суд ЕАЭС воспроизводит систему и компетенцию Суда ЕврАзЭС, объединив в своем Статуте, который является Приложением N 2 к Договору о ЕАЭС, положения Статута Суда ЕврАзЭС и Договора об обращении в Суд ЕврАзЭС хозяйствующих субъектов. Юрисдикция Суда ЕАЭС, как и Суда ЕврАзЭС, включает две группы полномочий: разрешение споров и вынесение решения по ним, и толкование норм права по заявлению государств либо органов организации и принятие по результатам консультативного заключения. Точку зрения правоприменительности между данными судами также разделяют авторы, подробно занимающиеся изучением судебных механизмов в евразийском регионе.³

Подход к Евразийскому суду с точки зрения его единства позволяет учитывать опыт Суда ЕврАзЭС и точнее оценить положительные и негативные элементы, перенятые или введенные в отношении Суда ЕАЭС. Так, с учетом прошлого опыта и действующего права, регулирующего деятельность Евразийского суда можно выделить общие и специальные проблемы данного судебного учреждения.

² URL: <http://courteurasian.org/main.aspx?guid=22541>; <https://docs.eaeunion.org/en-us> (дата обращения: 19.10.2015 г.).

³ Нешатаева Т.Н. Евразийский суд: назад в будущее // Закон. 2012. № 9.

Общие проблемы, свойственный многим региональным судам, в том числе суда ЕАЭС, среди них можно выделить следующие.

– Отсутствие монополии суда на рассмотрение дел, вытекающих из договора О ЕАЭС, как следствие, возникает ситуация *forum shopping*, когда по одному и тому же предмету спору дела могут рассматриваться в суде ЕАЭС или в другом международном суде, к примеру в ОРС ВТО. Либо дело может быть рассмотрено в региональном суде, а затем пересмотрено заново по инициативе одной из сторон, не удовлетворенной результатом рассмотрения дела. В обоих случаях существует риск принятия противоречащих решений.

– Отсутствие процедур, обеспечивающих баланс власти внутри Союза. Именно суд является тем органом, который способен осуществить данную задачу. Для этого Суд должен иметь полномочия рассматривать заявления о правомерности действий и актов органов Союза.

– Отсутствие какого-либо указания на порядок исполнения решений суда. Признается, что решение суда является обязательным для государств-участников. Однако какой-либо порядок принуждения к исполнению его решений отсутствует. В других региональных организациях предусмотрены следующие санкции за неисполнение судебных решений. В ЕС предусматривается наложение штрафных сумм на государство, не исполняющее решение суда.

В других организациях, государство, в чью пользу принято решение имеет право применять зеркальные контрмеры в случае исполнения решения суда обязанным государством

Специфические проблемы, свойственны исключительно Евразийскому суду, связаны с особенностями политики государств-участников и раскрывают их истинную волю и намерения относительно интеграционного объединения в целом.

1. Сужение компетенции Евразийского суда и легально закреплённое исключение создания прецедентов судом ЕАЭС.

Так, акты Суда ЕАЭС не являются источником права в соответствии со ст. 6 Договора о ЕАЭС. Более того, согласно ст. 50 Суда ЕАЭС. Суд при осуществлении правосудия применяет:

1) общепризнанные принципы и нормы международного права;

2) Договор, международные договоры в рамках Союза и иные международные договоры, участниками которых являются государства – стороны спора;

3) решения и распоряжения органов Союза; В соответствии с п. 2 ст. 1 Статута Для целей настоящего Статута под органами Союза понимаются органы Союза, за исключением Суда.

4) международный обычай как доказательство всеобщей практики, признанной в качестве правовой нормы.

Более того, согласно ст. 101 и 102 Статута решения суда не могут выходить за рамки заявленных вопросов, также суд не изменяет и не отменяет действующих норм права Союза, законодательства государств-членов, и не создает новых. Это можно расценивать как запрет расширительного толкования положения Договора. Также п. 102 исключает влияние решений Евразийского на национальное законодательство, что подразумевает отсутствие его надгосударственных полномочий.

Для сравнения ст. 2 Регламента Суда Евразийского экономического сообщества, Целью Суда является формирование права ЕврАзЭС путем обеспечения надлежащего выполнения и единообразного применения международных договоров, заключенных в рамках ЕврАзЭС, Таможенного союза и Единого экономического пространства, решений их органов, а также разрешения споров, входящих в компетенцию Суда.

Действительно, Суд ЕврАзЭС допускал довольно расширительное толкование норм права, к примеру в Постановлении от 8 апреля 2013 г., разъясняющее решение от 5 сентября 2012 г. по делу «Угольная компания «Южный Кузбасс»» против Комиссии.

В частности, он указал, что правовым последствием признания акта Комиссии не соответствующим международным договорам является его ничтожность с момента принятия или с момента, указанного Судом. Соответствующее решение Суда действует непосредственно, не только в отношении участников дела, но и erga omnes. В этой связи оно может повлечь пересмотр национальных судебных решений, в которых дано иное толкование спорных актов. Суд может предписывать меры для исполнения своего решения, общего и индивидуального характера, Комиссии и государствам. Комиссия обязана исполнять решения Суда в разумный срок, не превышающий 60 дней; государства – в разумный срок. Отношения

между Комиссией и Судом регулируются принципом разделения властей. Любой акт или действие, направленные на неисполнение или ненадлежащее исполнение решения Суда, являются юридически ничтожными.

Данные рассуждения Суда опираются на практику других международных судов. Концепции «*pacta sunt servanda*», «*jus cogens*», обязательств «*erga omnes*» относятся к общему международному праву, с которым работает МС ООН; концепция «пилотных» постановлений была сформулирована ЕСПЧ; концепция ничтожности акта, не соответствующего коммунитарному праву, закреплена в ст. 264 Договора о функционировании ЕС и применяется Судом ЕС⁴.

2. Отсутствие судебных гарантий обеспечения свободы движения рабочей силы внутри союза.

Согласно п. 1 ст. 1 Договора о ЕАЭС, в Союзе обеспечивается свобода движения рабочей силы. Ст. 4 Договора ЕАЭС, указывает, что целью Союза является стремление к формированию единого рынка товаров, услуг, капитала и трудовых ресурсов. Речь в данной ситуации идет о правах физических лиц.

Однако, ни договор ЕАЭС, ни акты органов Союза не указывают на то, что в себя включает данная свобода. Раздел XXVI Договора ЕАЭС трудовая миграция предоставляет целый перечень прав для трудящихся мигрантов и членам их семей. Вот пример, на взгляд автора, ряд чувствительных прав, при реализации которых трудящиеся могут столкнуться с препятствиями.

Социальное обеспечение (социальное страхование) (кроме пенсионного) трудящихся государств-членов и членов семей осуществляется на тех же условиях и в том же порядке, что и граждан государства трудоустройства.

Право трудящихся государств-членов и членов семей на получение скорой медицинской помощи (в экстренной и неотложной формах) и иной медицинской помощи регулируется в порядке согласно приложению N 30, а также законодательством государства трудоустройства и международными договорами, участником которых оно является.

⁴ Толстых В.Л. Недавние решения суда ЕврАзЭС: попытка доктринального анализа // Евразийский юридический журнал. 2013. № 8 (63). С. 37–42.

Дети трудящегося государства-члена, совместно проживающие с ним на территории государства трудоустройства, имеют право на посещение дошкольных учреждений, получение образования в соответствии с законодательством государства трудоустройства.

Возникает вопрос, какие процедуры предусмотрены в других региональных организациях на основе общего рынка, для защиты и обеспечения прав физических лиц на свободу трудовой миграции? В европейском союзе физические лица обращаются в национальные суды за защитой нарушенного права на перемещение, в свою очередь, национальные суды по вопросам, регулируемым правом ЕС направляют преюдициальные запросы и Суд ЕС дает официальное толкование того или иного положения, обязательное как для рассматриваемого дела, так и для последующих аналогичных дел (по принципу *acte clair*).

В других региональных организациях на основе общего рынка, предусматривают возможность физических лиц-работников обратиться непосредственно в региональный суд. К примеру, в такая процедура предусмотрена в суде ЭКОВАС, однако специфика данного суда в том, что он изначально ориентирован на защиту прав физических лиц, в том числе в части нарушения прав человека.

3. Отсутствие процедуры регулирования споров между служащими ЕАЭС и Союзом.

Статья 2 Договора ЕАЭС определяет понятие сотрудники – граждане государств-членов, работающие в органах Союза на основе заключаемых с ними трудовых договоров (контрактов) и не являющиеся должностными лицами.

Статья 43 Приложения № 32 к Договору о Евразийском экономическом союзе «Положение о социальных гарантиях, привилегиях и иммунитетах в Евразийском экономическом Союзе» трудовые отношения членов Коллегии Комиссии, судей Суда Союза, должностных лиц и сотрудников регулируются законодательством государства пребывания с учетом норм настоящего Положения.

Однако, сразу же возникает вопрос, как положения национального законодательства могут применяться по отношению к международным служащим? Означает ли это, что для разрешения трудовых споров служащие Союза должны обращаться с иском против Союза в национальные суды? Очевидно, что национальный

суд не может принять решение против международной организации.

В других организациях трудовые отношения регулируются инструкциями и иными подобного рода документами, принимаемыми самой организацией. Предусмотрены специальные судебные палаты для разрешения споров, либо специальные правила для общего судебного состава регулирующие разрешение споров между международной организацией и ее служащими. Например, Европейски Трибунал Гражданской Службы (Civil Service Tribunal), состоящий из 7 судей.

Таким образом, на основании вышеизложенного, можно сделать следующие выводы. Евразийский суд целесообразно рассматривать в его неразрывной связи между судом ЕврАзЭС и судом ЕАЭС. Евразийскому суду свойственны как проблемы общего характера, которые повторяются и в ряде других региональных судебных систем, так и проблемы специфические, отражающие особенность евразийской интеграции как таковой. В перспективе необходимо учитывать как общие, так и специфические проблемы Евразийского суда в целях совершенствования его механизма что непосредственно влияет на всю институциональную структуру и правовую систему Союза.

СОДЕРЖАНИЕ

| | |
|--|---|
| Предисловие (<i>Абашидзе А.Х.</i>) | 3 |
|--|---|

ПЛЕНАРНОЕ ЗАСЕДАНИЕ

| | |
|---|----|
| Густафсон Д.Дж. | 5 |
| Клишас А.А. | 6 |
| Сушкова Ю.Н. | 8 |
| Кушлейко А.С. | 10 |
| Карташкин В.А. Пакты о правах человека и международное право в XXI веке..... | 15 |

СЕКЦИЯ

МЕЖДУНАРОДНЫМ ПАКТАМ О ПРАВАХ ЧЕЛОВЕКА – 50 ЛЕТ

| | |
|--|----|
| Абылгазинова Т.Б. Международно-правовая защита детей-инвалидов | 23 |
| Айгуарова А. Борьба с искоренением наихудших форм детского труда на международном и национальном уровне (опыт Республики Казахстан) | 30 |
| Банис П.А. Международно-правовая защита права на свободу и личную неприкосновенность во время чрезвычайных ситуаций | 39 |
| Белоусова А.А. Обеспечение права на здоровье женщин по международному праву | 49 |
| Buzaladze N. Implementation of the UN Guiding Principles on Business and Human Rights: legal obligation of States or not? .. | 54 |
| Воробьев П.С. Практика применения положений Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах в Кыргызской Республике | 59 |
| Кожемякин Н.В. Бездомность – проблема на пути достижения устойчивого развития | 67 |
| Конева А.Е. Международный суд по правам человека: Pro et Contra | 74 |
| Корпен А.С. Судебная защита экономических, социальных и культурных прав | 79 |

| | |
|--|-----|
| Мингазов Л.Х. Проблемы повышения эффективности договорных органов по правам человека системы ООН..... | 87 |
| Мусина К.С. Проблема преодоления противодействия расследованию в контексте соблюдения прав человека..... | 104 |
| Серикжанова А.Т. К вопросу о правосубъектности ТНК в международном праве прав человека..... | 115 |
| Тодышев М.А. Защита прав коренных народов в деятельности договорных органов по правам человека системы ООН..... | 121 |
| Филатова В.В. Рассмотрение индивидуальных обращений Комитетом по правам человека: проблемы и перспективы..... | 138 |
| Хакимов Р.М. Инклюзивное образование по международному праву | 145 |

С Е К Ц И Я

20 ЛЕТ ЧЛЕНСТВА РОССИИ

В СОВЕТЕ ЕВРОПЫ: ИТОГИ И ПЕРСПЕКТИВЫ

| | |
|--|-----|
| Голованов А.С. Конгресс местных и региональных властей Совета Европы: состояние и перспективы сотрудничества | 157 |
| Гуляев К.С. Проблемы эволютивного толкования статьи 3 Протокола №1 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод | 167 |
| Николаев А.М. Решения Европейского суда по правам человека: пределы исполнения в России | 176 |
| Оганесян Т.Д. Процедура пилотного постановления Европейского суда по правам человека: структурные проблемы, выявленные в России | 183 |
| Прокопенко М.А. Запрещение пыток в практике Европейского суда по правам человека (на примерах дел по экстрадиции против России) | 193 |
| Савельев И.С. Проблемы антидискриминационной юриспруденции Европейского суда по правам человека | 201 |

С Е К Ц И Я
АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

| | |
|---|-----|
| Аксенова М.С. Международно-правовые аспекты возвращения в состав Российской Федерации Республики Крым и города Севастополя | 208 |
| Богатырев В.В. Неоколониализм: новый вид международного преступления в XXI веке | 215 |
| Бутусова Л.И. Международно-правовое сотрудничество по борьбе с киберпреступностью | 225 |
| Велиулова Д.Б. Проблемы современной миротворческой деятельности в международном праве | 231 |
| Камолов Т.М. Территориальные споры как угроза интеграционным процессам на пространстве Шанхайской организации сотрудничества | 236 |
| Козлова А.А. Актуальные проблемы борьбы с незаконным оборотом человеческих органов | 240 |
| Ливенцов А.А. “Responsibility to protect” – «ответственность по защите» или «обязанность “защищать”»? | 244 |
| Мельшина К.Ю. Верховенство права в условиях борьбы с терроризмом и экстремизмом | 253 |
| Симонова А.Е. К вопросу о создании специализированной международной организации по ликвидации и запрещению биологического оружия | 260 |
| Шалягин Д.Д. Актуальные аспекты реализации плана действий Совета Европы по борьбе с транснациональной организованной преступностью | 265 |

С Е К Ц И Я
МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО:
НОВЫЕ УГРОЗЫ И ВЫЗОВЫ

| | |
|---|-----|
| Вахтеров А.В. Теория «управляемого хаоса»: международно-правовое измерение | 280 |
| Зимина К.И. Борьба с преступностью в рамках Содружества Независимых Государств | 295 |
| Каневская Е.И. Международно-правовые основы сотрудничества государств по борьбе с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ | 301 |

| | |
|--|-----|
| Когуашвили Д.Г. Международно-правовая борьба с терроризмом: проблемы и перспективы | 308 |
| Круглов Д.А. Снижение риска бедствий в контексте достижения Целей в области устойчивого развития: международно-правовые аспекты | 314 |
| Линник М.В. Право на самооборону по международному праву в свете киберугроз | 321 |
| Ольховский А.Е. Международно-правовые аспекты сотрудничества государств по использованию сотовой подвижной связи | 327 |
| Саугиева З.Д. Международно-правовая защита женщин от сексуального насилия в период вооружённых конфликтов | 330 |
| Серегина Г.В. Концепция ответственности по защите: теория и практика | 338 |
| Федосова А.Ю. Правовой статус Керченского моста | 344 |

С Е К Ц И Я
ИНТЕГРАЦИОННОЕ ПРАВО
В СИСТЕМЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

| | |
|---|-----|
| Ануарова А.К. Формирование права Евразийского экономического союза | 349 |
| Ануфриева Л.П. Право евразийской интеграции в глобальной нормативной юридической системе | 358 |
| Белова О.С. Особенности интеграции в рамках Евразийского экономического союза | 371 |
| Бирюков П.Н. О «мягком праве» ЕС | 386 |
| Веретенцева И.В. Взаимодействие таможенных органов государств – членов Евразийского экономического союза в сфере защиты прав на объекты интеллектуальной собственности | 395 |
| Гуласарян А.С. Принудительное прекращение членства государств в международных организациях: международно-правовые вопросы | 401 |
| Дубровин М.А. Постсоветское пространство как интеграционное поле | 405 |

| | |
|---|-----|
| Заплатина Т.С. Принцип взаимного признания профессиональных квалификаций в праве Европейского союза | 410 |
| Искакова Ж.Т. К вопросу о соотношении норм интеграционного и национального права в условиях функционирования Евразийского экономического союза | 418 |
| Кропотова Т.А. Правовые модели технического регулирования в Европейском союзе, Евразийском экономическом союзе и Российской Федерации | 422 |
| Ли С. Соотношение обязательств государств-членов: ВТО и Евразийский экономический союз | 429 |
| Мулюкова В.А. Роль России в региональной интеграции на постсоветском пространстве | 434 |
| Пахомов А.Ю. Проблемы региональной интеграции в Латинской Америке | 440 |
| Полюга М.С. БРИКС в международных отношениях, международном праве, мировой экономике | 447 |
| Постникова Е.В. Соотношение принципа защиты прав человека и экономических свобод внутреннего рынка Европейского союза | 457 |
| Созыкина Е.Э. Результаты интеллектуальной деятельности как общественное благо в политике Европейского союза | 467 |
| Хузиханова А.Р. Суд Евразийского экономического союза: проблемы и перспективы | 472 |

Научное издание

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
СОВРЕМЕННОГО
МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА**

В двух частях

ЧАСТЬ I

Издание подготовлено в авторской редакции

Технический редактор *Н.А. Ясько*
Компьютерная верстка *Н.А. Ясько*
Дизайн обложки *М.В. Рогова*

Подписано в печать 08.12.2016 г. Формат 60×84/16.
Бумага офсетная. Печать офсетная. Гарнитура Таймс.
Усл. печ. л. 28,13. Тираж 100 экз. Заказ 1820.

Российский университет дружбы народов
115419, ГСП-1, г. Москва, ул. Орджоникидзе, д. 3

Типография РУДН
115419, ГСП-1, г. Москва, ул. Орджоникидзе, д. 3, тел. 952-04-41