

Московский государственный институт  
международных отношений (Университет) МИД России

Российская ассоциация международных исследований



РАМИ

*mundum  
cognoscendo*

V

материалы

# КОНВЕНТА

Российской ассоциации международных исследований

## МИРОВАЯ ПОЛИТИКА: ВЗГЛЯД ИЗ БУДУЩЕГО

Том 25

Международное право в XXI веке



Москва, 2009



РАМИ

*mundum  
cognoscendo*



**Московский государственный институт международных отношений  
(Университет) МИД России**

**Российская ассоциация международных исследований**

# **Мировая политика: взгляд из будущего**

**Материалы V Конвента РАМИ**

Под общей редакцией ректора МГИМО (У) МИД России,  
академика РАН А. В. Торкунова

Москва  
МГИМО — Университет  
2009

**Московский государственный институт международных отношений  
(Университет) МИД России**

**Российская ассоциация международных исследований**

# **Том 25**

## **Международное право в XXI веке**

Редактор тома: Малеев Ю. Н.

Тексты публикуются в авторской редакции.  
Мнения авторов могут не совпадать с мнением редколлегии.

Москва  
МГИМО — Университет  
2009

Сборник посвящен актуальным проблемам современного международного права. Тематика статей определена материалом докладов, представленных секции «Международное право в XXI веке». Нападение грузинской стороны на Южную Осетию автор квалифицирует как международное преступление, государственный терроризм, привлекая в целях обоснования своей точки зрения традиционные в таких случаях источники, акцентируя внимание на Статуте Международного уголовного суда. В статье «Международные договоры об экономических правах государств на иностранной территории», интерес, в основном, представляет материал, в котором раскрыты международно-правовые особенности экономического взаимодействия новых независимых государств — бывших республик СССР, притом в узком аспекте: транзит железнодорожного транспорта через территорию другого государства. Кратко затрагиваемая проблема прав одного государства в подземных районах, лежащих под землями другого государства, вызывает скорее познавательный интерес.

В сборнике высказываются аргументы в пользу идеи совмещения саморегулирования в Интернете с усилением роли международно-правового регулирования. Логична и убедительна в этой связи мотивировка в пользу принятия международного договора об общих принципах деятельности государств по использованию информационных технологий. Проблематика Единого экономического пространства (ЕЭП) освещена в контексте деятельности транснациональных компаний (ТНК). Кроме прочего, автор раскрывает особенности предоставления национального режима и режима наибольшего благоприятствования в данном случае, острой необходимости унификации соответствующего законодательства государств-участников ЕЭП, уделяет внимание концепции транснационального права. Международно-правовые аспекты милитаризации ЕС и военного сотрудничества между ЕС и США выявлены на примере конкретных документов.

Более «традиционными» по мотивации, но тесно связанными с современностью являются статьи, посвященные таким вопросам как: некоторые международно-правовые аспекты механизма установления фактов международного преступления, международно-правовые аспекты устойчивого развития лесов, сотрудничество в области консульско-визовых отношений между Россией и Европейским Союзом, борьба с международным терроризмом, перспективы заключения Конвенции по воздушному праву. Статья «Некоторые вопросы применения вооруженной силы в связи с феноменом несостоявшихся государств» привлекает внимание попыткой не только раскрыть само понятие «несостоявшееся государство», но и определить особенности сотрудничества государств в борьбе с международными преступлениями на территориях несостоявшихся государств и международно-правовой ответственности последних.

**СОДЕРЖАНИЕ**

Предисловие .....	7
<b>В. Н. Кулебякин</b> Нападение на Южную Осетию — международное преступление .....	13
<b>А. В. Николаев, И. П. Дудыкина</b> Международные договоры об экономических правах государства на иностранной территории .....	23
<b>Ю. Н. Малеев</b> Международно-правовые проблемы управления интернетом .....	33
<b>С. Н. Ярышев</b> Институт единого экономического пространства и деятельность транснациональных компаний (международно-правовые аспекты) .....	45
<b>Н. Н. Емельянова</b> США — ЕС: военные факторы сотрудничества и противоречий (международно-правовые аспекты) .....	55
<b>О. Ф. Эфендиев</b> Некоторые международно-правовые аспекты механизма установления фактов международного преступления .....	65
<b>А. В. Кукушкина</b> Международно-правовые аспекты устойчивого развития лесов.....	77
<b>Г. В. Бобылев, К. П. Пэдурау</b> Международно-правовые аспекты сотрудничества в области консульско-визовых отношений между Российской Федерацией и Европейским Союзом .....	85
<b>М. Л. Хабачиров</b> Об угрозе терроризации межгосударственных отношений .....	101
<b>Е. А. Самородова</b> Конвенция по воздушному праву: основные понятийно-терминологические аспекты .....	113
<b>А. С. Орбелян</b> Некоторые вопросы применения вооруженной силы в связи с феноменом несостоявшихся государств .....	125
<b>Н. Н. Насибов</b> Новая концепция развития СНГ и проблемы энергетики государств–участников .....	133
<b>Об авторах</b> .....	145

## Предисловие

Секции «Международное право в XXI веке» было предложено 12 докладов (статей). Цель настоящего Предисловия — в форме краткого резюме акцентировать внимание читателя на тех положениях, которые могут представлять для него интерес и тем самым побудить прочесть данный сборник.

С учетом новейших тенденций в современной международной обстановке А. Н. Кулебякин назвал свой материал «Нападение на Южную Осетию — международное преступление». Давая оценку действиям грузинской стороны в Южной Осетии, автор квалифицирует их как террористические и акцентирует внимание на п. 1 ст. 33 Статута Международного уголовного суда (Римский Статут), в соответствии с которым, по общему правилу, лицо, исполняющее приказ, совершая преступления, не освобождается от уголовной ответственности. Исключение составляют случаи, когда лицо было юридически обязано исполнять приказы; лицо не знало, что приказ был незаконным и приказ не был явно незаконным (п. 2 ст. 33). Данные исключения не действуют, если речь идет о геноциде либо других преступлениях против человечности (п. 3 ст. 33). Автор сопровождает свои мысли убедительным теоретическим и нормативным обоснованием, в том числе в отношении понятия «государственный терроризм».

Статья А. В. Николаева и И. П. Дудькиной посвящена теме «Международные договоры об экономических правах государств на иностранной территории». Здесь, прежде всего, дается оценка ситуации, сложившейся на экономически взаимодействующем постсоветском пространстве, в частности, *прав одного государства (на практике, чаще всего, — его юридических и физических лиц) на транзит через земли другого государства*. В основном акцентируется внимание на конкретных механизмах учета прав одного государства на землях железнодорожного транспорта другого государства (и не только на постсоветском пространстве). Затрагивается также редко исследуемая, но актуальная проблематика, касающаяся *права одного государства в подземных районах, лежащих под землями другого государства*. Приводится соответствующая практика в отношениях между Нидерландами и Германией (не затрагивая известной проблемы «наклонного бурения». — Ю. М.).

Доклад Ю. Н. Малеева посвящен международно-правовым проблемам управления Интернетом. Акцентировано внимание на том, что ряд серьезных исследователей и специалистов активно отстаивают идею о том, что Интернет вообще

не нуждается в специальных нормативных правовых актах на национальном и на международном уровне, и предлагают метод «саморегулирования». Значительное внимание уделено вопросам определения понятия «Интернет» и правового статуса Интернета. Поддержаны идея совмещения саморегулирования в Интернете с усилением роли международно-правового регулирования, а также предложение принять международный договор об общих принципах деятельности государств по использованию информационных технологий. Проанализированы положения Окинавской Хартии глобального информационного общества от 22 июля 2000 г., Конвенции о киберпреступности 2001 г.

П. В. Саваськов представил доклад «Реформа ООН и право международных договоров», в котором обобщены и критически проанализированы практически все важнейшие доктринальные материалы по данному вопросу. Авторская оценка П. В. Саваськовым соответствующих узловых моментов темы отличается убедительностью и новизной. (К сожалению, докладчик не представил своего материала в виде статьи для публикации в настоящем Сборнике).

Проблематика «Институт Единого экономического пространства и деятельность транснациональных компаний» (международно-правовые аспекты) проанализирована в статье С. Н. Ярышева. Автор обосновывает следующий вывод: на практике получается своеобразная «экономико-правовая пространственная матрешка»: ЕЭП ТНК существует в пределах межгосударственного ЕЭП (а иногда двух или нескольких межгосударственных ЕЭП), а в некоторых случаях наоборот: ЕЭП ТНК оказываются настолько мощными, что межгосударственные ЕЭП (соответствующие государства, формирующие ЕЭП) невольно или охотно подчиняются правилам, которые им диктуют ТНК (ЕЭП ТНК). Уделено должное внимание концепции транснационального права, не пользующейся поддержкой большинства российских юристов. Квалифицирована как конфликтная ситуация, когда на федеральном уровне транснациональным компаниям предоставляется национальный режим, на уровне субъектов федерации — режим наибольшего благоприятствования. Подчеркнуто, что без унификации законодательства между субъектами одного государства и законодательства государств — участников ЕЭП, нельзя говорить о наличии ЕЭП на территории данного государства как интегральной части межгосударственного ЕЭП. Автор приходит к следующему выводу: пока идет экономическое развитие государств-потенциальных участников (членов) ЕЭП, ТНК играют чрезвычайно прогрессивную роль с помощью собственных возможностей и собственного ЕЭП ТНК. Иное дело, что государства не должны утрачивать контроль над ситуацией. Им следует постепенно «дозреть» экономически и политически до такого «качества», которое позволило бы создавать совместный институт — ЕЭП (особенно в связи с ТНК).

Н. Н. Емельянова посвятила свое выступление «США — ЕС: военные факторы сотрудничества и противоречий (международно-правовые аспекты)». Показан в развитии процесс милитаризации Европейского союза и на конкретных документах, политических заявлениях и действиях охарактеризовано стремление государств-участников ЕС проводить самостоятельную военную политику, не подчиненную диктату США и НАТО. Дана оценка такой, все более популярной в Европе, позиции: «трансатлантические отношения нуждаются в коренном изменении, что-

бы и в будущем соответствовать фундаментальным интересам Европы, и широкая милитаризация Европы является необходимым условием этого... Есть сторонники и формирования военного контрблока против США». Как полагает автор, неизбежны потрясения в европейско-американских отношениях в военной области, прежде чем они будут облечены в форму соответствующих договоров и решений организаций типа ЕС и НАТО.

«Некоторые международно-правовые аспекты механизма установления фактов международного преступления» — такова тема выступления О. Ф. Эфендиева. Общетеоретические вопросы данной темы рассматриваются в контексте современных конфликтов и конфликтных ситуаций, в частности, в связи с проблемой Нагорного Карабаха. Дана оценка идее, которая изложена в ходе работы Комиссии международного права о внедрении системы сдерживания и противовесов, призванной свести к минимуму риск принятия Советом Безопасности откровенно противоправного решения. Как полагает автор, Совет Безопасности не правомочен и не способен создать особый суд, эффективно решать вопросы ответственности за преступления. По его мнению, статус Совета Безопасности не позволяет выступать ему международным арбитром для решения «чисто» юридических вопросов, например, вопроса о правовой квалификации, к которому относится и вопрос об установлении фактов и наличия в деяниях государства состава того или иного международного преступления. Новые пути и возможности в решениях этих вопросов содержатся, по мнению автора, в положениях Декларации об установлении фактов ООН в области поддержания международного мира и безопасности. Позитивно оценивает автор двухэтапную процедуру, по которой Генеральная Ассамблея или Совет Безопасности делают предварительную политическую оценку, а Международный суд принимает решение о наличии международного преступления. Принципиальный вывод автора: даже общепризнанное право на самоопределение не должно истолковываться как санкционирующее или поощряющее любые действия, которые вели бы к частичному или полному расчленению государства или к нарушению территориальной целостности или политического единства современных суверенных государств.

Международно-правовые аспекты устойчивого развития лесов — тема статьи А. В. Кукушкиной.

Автор освещает разнообразные и активные формы международного сотрудничества в данной сфере. Выявлены причины замещения лесов нелесными площадями, причины, которые вызывают деградацию лесов. Определены цели сертификации в данной сфере, требования, которым она должна отвечать. В качестве меры, направленной на предотвращение обезлесения и деградации лесов предлагается ввести налог на переустройство земельных угодий, зонирование в целях ограничения видов землепользования, которые причиняют ущерб, установление более высоких экологических стандартов.

Современные международно-правовые аспекты сотрудничества в области консульско-визовых отношений между Россией и Европейским Союзом — тема статьи Г. В. Бобылева и К. П. Подуару. Авторы убедительно мотивируют, что дальнейшие переговоры между Россией и ЕС о заключении нового соглашения о сотрудничестве, где вопросы о безвизовых поездках граждан будут стоять в центре внимания,

сулят новые перспективы в сфере эффективной реализации «дорожной карты» по внутренней безопасности. Показана позитивная роль «Дорожной карты» по общему пространству, свободы, безопасности и правосудия от 10 мая 2005 г. — Шенгенских соглашений и других документов в улучшении консульско-визовых отношений в Европе. Обозначены перспективы заключения Соглашения о безвизовом режиме между Российской Федерацией и государствами-членами ЕС.

На угрозу терроризации международных отношений обращает внимание в своем материале М. Л. Хабачиров. Автор негативно расценивает одностороннее применения вооруженной силы Соединенными Штатами, которые, обеспечивая свою безопасность, не принимают во внимание ни интересы, ни безопасность других государств. Автор решается на такую смелую оценку: «В этот процесс неконтролируемого и непредсказуемого „стиля межгосударственных отношений“ уже вовлечены ряд стран (Израиль, Великобритания), а теперь вовлекается и Россия, а затем, есть веские основания полагать, к этому процессу могут присоединиться и другие государства, в частности, Китай, Индия и Пакистан. Для этих государств, обладающих ядерным оружием, весьма велик соблазн решать свои территориальные проблемы с помощью силы. Такой эффект в психологии именуют „эффектом образцов поведения“. И если этот „образец поведения“ станет доминирующим, то следует говорить о *терроризации международных отношений*. А это уже даже не угроза терроризма. Это — „победивший терроризм“». Автор показывает, что современная стратегия США в области национальной безопасности фактически игнорирует сдерживающую роль ООН. И все то (*здесь мы не согласимся: все-таки, «не все»*. — Ю.М.), что сегодня именуют «войной с терроризмом», по его мнению, не имеет ничего общего с этим важнейшим элементом современной действительности. Обращается внимание на слова Генерального секретаря ООН К. Аннана: «Мы видим слишком много примеров, когда государства, у которых напряженные отношения с соседями, используют борьбу с терроризмом для того, чтобы угрожать им или прибегать к новым военным операциям в затяжных конфликтах». По мнению автора, проблема терроризма разрешима, для чего выработан набор стратегических ориентиров (называются, в авторской оценке).

Основные понятийно-терминологические аспекты разрабатываемого проекта Конвенции по воздушному праву раскрыты в работе Е. А. Самородовой. Кратко проанализировав причины разработки указанного проекта, автор, с привлечением значительного числа доктринальных трудов, раскрывает правовое содержание таких понятий как: авиация, авиационные работы, воздушное судно, воздушное судно гражданское, воздушное судно государственное, космический объект, международный полет, региональные аэронавигационные планы, воздушное сообщение, зондирование, местная воздушная линия, запретная зона для полетов, обслуживающее воздушного движения.

Тема доклада А. Орбеляна — «Некоторые вопросы применения вооруженной силы в связи с феноменом несостоявшихся государств». Раскрыв содержание понятие «несостоявшееся государство», автор высказывается в поддержку декларативной теории признания, анализирует проблему международно-правового сотрудничества в борьбе с международными преступлениями на территориях несостоявшихся государств, с незаконным оборотом оружия, наркотиков, психотропных веществ,

работоторговлей, проституцией и т. д. Отмечены проблемы реализации международно-правовой ответственности подобных государств, их территориального верховенства в пределах своей территории. Как полагает автор, применение концепции самообороны для борьбы с террористическими и иными вооруженными группами на территории «несостоявшихся государств» не является возможным. Завершается доклад несколько декларативно: международно-правового урегулирования указанных проблем можно достичь через прогрессивное развитие существующих институтов суверенитета, ответственности и др., а также через прогрессивное развитие международного права в целом. Существование этого феномена необходимо также учитывать во время развития и реформирования международно-правовых механизмов сотрудничества государств (например, реформа ООН).

Современные проблемы взаимного (а также с третьими странами) энергетического сотрудничества государств–участников СНГ привлекли внимание Н. Н. Насибова. Докладчик сосредоточил внимание на проблематике поставки нефти и газа, выделив особое значение России в данном вопросе для всех государств–участников СНГ. Соответствующий международно-правовой анализ сопровождается оценкой общего состояния прогрессивного развития и кодификации договорных норм в данной области, в том числе регионального и универсального характера

На Секции с научными сообщениями выступили также Жавзандолгор Баттогхот (Монгольский государственный университет, по вопросу международно-правовой защиты детей), Н. К. Харлампьева (Санкт-Петербургский государственный университет, по правовым проблемам освоения Арктики), г-н Кляйн (США, по теме «Решения судов США по авторским правам с участием российских граждан»).

Работа Секции прошла в атмосфере свободной дискуссии, как в процессе докладов, так и после их завершения.

Ю. Н. Малеев

# Нападение на Южную Осетию — международное преступление

**В. Н. Кулебякин**

Варварские, агрессивные акции грузинской военщины, действовавшей по приказу тбилисского руководства против мирного населения Южной Осетии и российских миротворцев, вновь со всей остротой ставят вопрос об ответственности за совершение международных преступлений.

Деяния грузинских властей подпадают под определение преступлений против человечности, геноцид, военные преступления, терроризм.

Классической классификацией преступлений в международном праве является их деление на международные преступления и преступления международного характера. Иногда выделяется третья группа международно-противоправных деяний, а именно преступления с международным элементом или преступления с международными связями.

Понятие «международного преступления» со временем проходило разные этапы развития. Выделяют три этапа: первый — «нюрнбергская модель», второй — «гагская модель» и третий — «римская модель».

Согласно ст.6 Устава Нюрнбергского трибунала международные преступления подразделяются на преступления против мира, военные преступления и преступления против человечности. Конвенцией о неприменимости срока давности к военным преступлениям и преступлениям против человечности 1968 г. (ст.1) к числу международных преступлений отнесены также «серьезные нарушения», перечисленные в Женевских конвенциях о защите жертв войны 1949 г.

Помимо Устава Нюрнбергского трибунала важную роль сыграла резолюция 95(1) Генеральной Ассамблеи ООН «Подтверждение принципов международного права, признанных Уставом Нюрнбергского трибунала», принятая в декабре 1946 г. Данная резолюция придала обычно-правовой статус принципам, закрепленным в Уставе, сделав их обязательными для всех государств. С военным аспектом связана и так называемая «гагская модель». Речь идет о нормах, выработанных Международным трибуналом по бывшей Югославии (МТБЮ) и Международным трибуналом по Руанде. Гагские трибуналы распространили понятие «международного преступления»

на конфликты немеждународного характера. Был также расширен круг субъектов международно-правовых преступлений. В него были включены не только официальные представители государственной власти, но и все лица, которые действовали в рамках определенной политики государства либо оппозиционных сил.

Третьим и завершающим на данный момент этапом развития понятия «международные преступления» является «римская модель», т.е. концепция, основанная на Статуте Международного Уголовного Суда (МУС) 1998 г. Статут МУС содержит более полный перечень преступлений, подпадающих под его юрисдикцию.

Долгое время как на официальном уровне (в том числе Комиссией международного права ООН), так и в научных кругах проводились попытки разработать единое, всеобъемлющее определение международного преступления. Однако однозначного доктринального определения понятия «международные преступления» так и не было выработано. Для того чтобы прийти к некому приемлемому и всеобъемлющему определению, следует рассмотреть характерные признаки международных преступлений. Данные деяния криминализованы на международно-правовом уровне и являются преступлениями независимо от того, признаются ли они преступлениями по национальному праву. Международные преступления содержат особый политический аспект. Они могут являться воплощением государственной политики и совершаться напрямую сотрудниками государственных органов и должностными лицами государства. Что касается серьезности и степени тяжести международных преступлений, то к ним относятся наиболее тяжкие и общественно опасные деяния. К данным преступлениям не применяются сроки давности уголовного преследования и давности обвинительного приговора. В отношении международных преступлений действует принцип универсального и безусловного привлечения к уголовной ответственности и неотвратимости наказания.

Международные преступления могут содержать транснациональный элемент, т.е. быть направлены против иного государства (например, преступление агрессии) или его граждан. Однако для признания преступления международным транснациональный фактор не является обязательным. Если речь идет, например, о геноциде, то его исполнителями и жертвами могут быть граждане одного государства. С точки зрения юрисдикции, данные преступления рассматриваются в первую очередь национальными судами. Однако если по каким-либо причинам уголовное дело не было возбуждено в национальном суде, то оно должно быть рассмотрено в рамках Международного Уголовного Суда. Согласно своему Статуту МУС дополняет национальные системы уголовного правосудия (ст.1).

Одним из отличительных признаков международных преступлений является особый институт ответственности. За совершение подобного рода преступлений может возникнуть как уголовная ответственность у физических лиц, так и международно-правовая ответственность государства.

Как уже указывалось выше, согласно ст.6 Устава Нюрнбергского трибунала международные преступления делятся на:

- а) преступления против мира, а именно: планирование, подготовка, развязывание или ведение агрессивной войны или войны в нарушение международных договоров, соглашений или заверений, или участие в общем плане или заговоре, направленных к осуществлению любого из вышеизложенных действий;

Таким образом, категорию преступлений против мира составляют деяния, запрещенные международным правом, связанные с началом и ведением агрессивных войн.

- b) военные преступления, а именно: нарушение законов и обычаев войны. К этим нарушениям относятся убийства, истязания или увод в рабство или для других целей гражданского населения оккупированной территории; убийства или истязания военнопленных или лиц, находящихся в море; убийства заложников; ограбление общественной или частной собственности; бессмысленное разрушение городов или деревень; разорение, не оправданное военной необходимостью, и другие преступления.

Женевская конвенция об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях относит к военным преступлениям преднамеренное убийство, пытки и бесчеловечное обращение, включая биологические эксперименты, преднамеренное причинение телесных страданий или серьезного увечья, нанесение ущерба здоровью, незаконное произвольное или проводимое в большом масштабе разрушение и присвоение имущества, не вызываемые военной необходимостью.

Женевская конвенция о защите гражданского населения во время войны указывает в качестве военных преступлений также незаконное депортирование, перемещение и арест лица, принуждения лица служить в вооруженных силах неприятельского государства или лишение его права на беспристрастное и нормальное судопроизводство, предусмотренное Конвенцией, взятие заложников и др.

Список военных преступлений был дополнен Уставом МТБЮ. К военным преступлениям отнесены также применение отравляющих веществ или других видов оружия, предназначенных для причинения излишних страданий, захват, разрушение или умышленное повреждение культовых, благотворительных, учебных, художественных и научных учреждений, исторических памятников и художественных и научных произведений и др.

Наиболее полный перечень военных преступлений содержит Статут МУС (ст.7), который добавляет к вышеперечисленным видам деяний такие преступления, как, например, вероломное убийство или ранение комбатанта неприятеля, набор или вербовка детей, не достигших 15-летнего возраста, в состав национальных вооруженных сил или их использование для активного участия в вооруженных действиях и др.

- c) преступления против человечности, а именно: убийства, истребление, порабощение, ссылка и другие жестокости, совершенные в отношении гражданского населения до или во время войны, или преследования по политическим, расовым или религиозным мотивам в целях осуществления или в связи с любым преступлением, подлежащим юрисдикции Трибунала, независимо от того, являлись ли эти действия нарушением внутреннего права страны, где они были совершены, или нет.

В юридической литературе встречаются два термина: «преступления против человечества» и «преступления против человечности». Существует разница между данными двумя терминами. «Преступления против человечества» определяются как: «тягчайшие международные преступления, угрожающие основам существования наций и государств, их прогрессивному развитию и мирному международному

общению»<sup>1</sup>. К подобным преступлениям отнесены такие противоправные деяния, как геноцид, экоцид, апартеид и др. Подобные преступления затрагивают интересы не только непосредственно пострадавшего государства, но и всего международного сообщества в целом. Что же касается «преступлений против человечности», то обычно они включают деяния, указанные в Уставе Нюрнбергского трибунала.

С развитием международного права выделилось новое понятие, а именно, преступления против мира и безопасности человечества. Данная категория преступлений охватывает все три группы, рассмотренных выше противоправных деяний, т.е. преступления против мира, военные преступления и преступления против человечности.

Довольно содержательное определение преступлений против человечности было дано МТБЮ. Согласно этому определению преступлениями против человечности являются вопиющие акты насилия, которые наносят удар по самому главному, что есть у человека: его жизни, свободе, здоровью, благополучию и достоинству. Это — бесчеловечные деяния, которые по своим масштабам и серьезности превышают пределы, которые международное сообщество может терпеть, что вынуждает его требовать их наказания. Однако преступления против человечности затрагивают больше, чем отдельную личность, потому что, когда преступному посягательству подвергается человек, то тем самым объектом нападения и отрицания становится понятие человечности. Поэтому существенной характеристикой преступлений против человечности является концепция человечности как жертвы<sup>2</sup>.

Преступления против человечности связаны с широкомасштабным нападением, которое предполагает значительное число жертв или значительное количество участников. Нападения совершаются умышленно (сознательно). Нападения направлены против гражданского населения, безотносительно гражданства жертв. Не имеет значения момент совершения преступления, т.е. безотносительно того, были ли деяния совершены в военное или мирное время. Как правило, принадлежность жертв к определенной социальной группе не имеет значения, за исключением случаев, когда преступления непосредственно направлены против таких групп (например, преступление апартеида).

Таким образом, «преступления против человечности» являются разновидностью международных преступлений, представляющих собой бесчеловечные деяния, а также вопиющие акты насилия, совершаемые умышленно, в рамках широкомасштабных нападений, направленных против гражданского населения.

Преступление геноцида было раньше остальных преступлений против человечности выделено в самостоятельный состав международного преступления. Непосредственно в международных документах геноцид, как правило, выделяется из остального списка международных преступлений в особом порядке. Так, например, в Статуте МУС ст.6 полностью посвящена геноциду, в то время как ст.7 рассматривает иные виды преступлений против человечности. Относительно вопроса геноцида был принят ряд резолюций ГА ООН. Так, резолюция ГА ООН 96 (1) от 11.12.1946

---

<sup>1</sup> Большой юридический энциклопедический словарь. Сост. Барихин А. Б. М., Книжный мир, 2005, с. 490.

<sup>2</sup> Трикоз Е. Н. Преступления против человечности в международном уголовном праве. — «Московский журнал международного права», № 2 (62), 2006.

установила, что «геноцид означает отказ в признании права на существование целых человеческих групп подобно тому, как человекоубийство означает отказ в признании права на жизнь отдельных человеческих существ...». Помимо этого, резолюция закрепила норму о том, что наказанию за преступление геноцида подлежат главные виновники и соучастники независимо от того, являются ли они частными лицами или государственными должностными лицами, или государственными деятелями, и независимо от мотивов совершения преступления. В резолюции ГА ООН 180 (II) от 21.11.1947 было установлено, что геноцид является международным преступлением, влекущим за собой национальную и международную ответственность отдельных лиц и государств.

В Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него к геноциду отнесены деяния, совершенные с явным намерением полностью или частично уничтожить какую-либо национальную, этническую, расовую или религиозную группу как категорию. Эти деяния включают убийство членов указанных выше групп; причинение серьезных телесных повреждений или умственного расстройства членам таких групп; преднамеренное создание для какой-либо группы таких жизненных условий, которые рассчитаны на полное или частичное физическое уничтожение ее, меры, рассчитанные на предотвращение деторождения в среде такой группы; насильственная передача детей из одной человеческой группы в другую.

Помимо непосредственно геноцида, согласно ст.3 Конвенции подлежат наказанию такие деяния, как заговор с целью совершения геноцида, прямое и публичное подстрекательство к совершению геноцида, покушение на совершение геноцида, участие в геноциде. Помимо непосредственного определения геноцида, Конвенция содержит нормы об ответственности, согласно которым наказанию подлежат лица, виновные в совершении геноцида, независимо от того, являются ли они ответственными по конституции правителями, должностными или частными лицами.

Современное международное право предусматривает два вида ответственности за совершение международных преступлений: ответственность государств, которая может быть политической либо материальной, и уголовную ответственность физических лиц. Институт уголовной ответственности является новшеством, вошедшим в международное право в связи с необходимостью наказания главных преступников Второй мировой войны. Так называемая нюрнбергская модель ввела принцип индивидуальной ответственности за международное преступление. В приговоре Нюрнбергского трибунала подчеркивалось, что «преступления против международного права совершаются людьми, а не абстрактными субъектами права и соблюсти нормы международного права можно только путем наказания лиц, совершающих такие преступления».

Вопросу об индивидуальной ответственности физических лиц посвящена ст.25 Римского Статута, согласно которой МУС обладает юрисдикцией в отношении физических лиц. Лицо, совершившее преступление, предусмотренное Статутом МУС, несет индивидуальную ответственность и подлежит наказанию в соответствии с ним. При этом наличие норм об индивидуальной ответственности физических лиц не исключает ответственность государства по международному праву.

Согласно той же статье, наказанию подлежит не только лицо, которое совершает такое преступление индивидуально, совместно с другим лицом или через другое

лицо, независимо от того, подлежит ли это другое лицо уголовной ответственности, но и лицо, которое приказывает, подстрекает или побуждает совершить такое преступление, если это преступление совершается или если имеет место покушение на это преступление. Уголовно наказуемо также осуществление пособничества, подстрекательства или иного содействия с целью облегчить совершение преступления или покушения на него. Такая помощь может состоять в предоставлении средств для совершения преступления.

Способствование совершению или покушению на совершение преступления группой лиц, действующих с общей целью, любым другим образом, также признается основанием для уголовного преследования. Такое содействие должно оказываться умышленно либо с осознанием умысла группы совершить преступление. Содействие может иметь целью поддержку преступной деятельности или преступной цели группы в тех случаях, когда такая деятельность или цель связана с совершением преступления, подпадающего под юрисдикцию МУС. Особым образом в ст.25 закреплено, что в отношении преступления геноцида уголовной ответственности подлежат также лица, которые прямо и публично подстрекают других к совершению данного преступления.

В ст.25 нашла отражение, помимо всего прочего, норма о так называемом «неоконченном покушении». Так, если лицо покушается на совершение преступления, предпринимая действие, которое представляет собой значительный шаг в его совершении, однако преступление оказывается незавершенным по обстоятельствам, не зависящим от намерений данного лица, то оно все равно подлежит уголовной ответственности.

Еще раз подчеркнем, что нормы об уголовной ответственности распространяются в равной мере на всех, без какого-либо различия особого статуса лица либо его должностного положения, например главы государства (ст.27). Иммунитеты, предоставляемые определенной категории лиц, будь то нормами международного или национального права, не должны препятствовать осуществлению судом его юрисдикции в отношении таких лиц.

Особо рассмотрен вопрос об исполнении приказа. По общему правилу, лицо, исполняющее приказ, совершая преступления, не освобождается от уголовной ответственности (п.1 ст.33). Исключения составляют случаи, когда лицо было юридически обязано исполнять приказы; лицо не знало, что приказ был незаконным и приказ не был явно незаконным (п.2 ст.33). Данные исключения не действуют, если речь идет о геноциде либо других преступлениях против человечности (п.3 ст.33).

С политической точки зрения, действия грузинских властей против Южной Осетии с полным основанием можно характеризовать как террористические. Основной целью было уничтожить или запугать осетинское население, заставив его покинуть территорию Южной Осетии. Однако правовая квалификация указанных деяний в качестве террористических сталкивается с рядом проблем, еще не до конца урегулированных в международном праве. Решение этих вопросов важно для привлечения виновников осетинской трагедии к ответственности.

В настоящее время идет расширение масштабов террористической деятельности, отмечается появление новых угроз, в частности угрозы применения террористами оружия массового уничтожения. Террористические акты все чаще трак-

туются как угроза для международного мира и безопасности. В связи с этим, все очевиднее становится необходимость трактовать террористическую деятельность не в качестве одного из видов преступления международного характера, а как нового вида международного преступления. Подобная концепция должна лечь в основу новых международных мер, стандартов и критериев обеспечения международной безопасности, а также позволить государствам объединить свои усилия в рамках международных уголовных судебных органов.

Особое значение концепция терроризма как международного преступления имеет для обеспечения неотвратимости наказания преступления терроризма, ужесточения наказания за террористическую деятельность, обоснования универсальной юрисдикции в отношении преступлений терроризма, а также неприменимости срока давности к таким преступлениям. При этом международным преступлением следует признать не международный терроризм, а терроризм вообще. Здесь можно привести аналогию с преступлениями геноцида и апартеида. Ни Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него 1948 г., ни Конвенция о пресечении преступления апартеида и наказании за него 1973 г. не говорят об обязательном наличии «иностранный элемент» как необходимой составляющей для признания этих преступлений международными. Конфликты в Югославии и Руанде показали, что геноцид может совершаться гражданами одного государства в отношении граждан того же государства. Следовательно, опасность представляет преступление геноцида как таковое, а не его возможный межгосударственный характер. То же самое уместно и в отношении преступлений терроризма. Ни место совершения, ни интернациональный состав преступников и их жертв не делают одни акты терроризма менее опасными по сравнению с другими актами терроризма.

Существует точка зрения, что международные преступления есть преступления, субъектом которых может быть только государство. Положения международных договоров говорят о другом. Упомянутые конвенции о предупреждении преступления геноцида и пресечении преступления апартеида предусматривают, помимо ответственности представителей государства, ответственность частных лиц. Государство предстать перед судом и нести уголовную ответственность не может. Причастность государства к международному преступлению имеет значение лишь в целях установления ответственности либо только индивида, либо индивида и государства. Таким образом, международное преступление не является каким-то особым деянием, которое может быть вменено исключительно государству. Международные преступления могут совершать и физические лица, что вполне сопоставимо с физическим лицом — субъектом преступления терроризма.

Как известно, под объектом международного преступления понимаются урегулированные международным правом общественные отношения, на которые посягает данное преступление. Из объекта преступления вытекает критерий большой общественной опасности. Этот критерий является основным, т.к. в международном праве дифференциация режимов ответственности вытекает не из источника нарушенной нормы, а из тяжести нарушения, из важности нарушенного обязательства для жизненных интересов общества. В связи с этим важно и наглядно сравнение объектов признанных международных преступлений и преступления терроризма.

Международные преступления посягают на: отношения между государствами в условиях мирного сосуществования, свободу народов мира, интересы всего прогрессивного человечества, коренные основы международного общения, права и интересы всех государств, независимость каждого народа и мирные отношения между народами, основы существования и прогрессивного развития народов, интересы международного общегития, существование государства или нации, общепризнанные правила ведения войны, обязательства, имеющие особо важное значение для всего международного сообщества, мировой правопорядок, право народов на самоопределение, основополагающие обязательства по защите человеческой личности. В свою очередь терроризм угрожает жизни и здоровью людей, а также стабильности мировой экономической и политической систем, нормальному ходу межгосударственных отношений, свободе и безопасности физических лиц, государственному и международному правопорядку, мирному сотрудничеству, всем сферам общественных отношений.

Сопоставляя различные мнения, можно прийти к выводу о соответствии объектов международного преступления и преступления терроризма. Объекты этих преступлений могут не совпадать полностью, однако по большей части их совпадение представляется явным. Более того, отмечается связь между террористическими актами и международными преступлениями. Терроризм относится к преступлениям, опасность которых заключается в том, что они, будучи совершенными в мирное время, приходят на смену международным преступлениям и становятся средством нагнетания международной напряженности, а также могут провоцировать международные конфликты.

В 1991 г. Комиссия международного права приняла проект Кодекса преступлений против мира и безопасности человечества. Среди преступлений против мира и безопасности человечества упоминались: агрессия, угроза агрессией, вмешательство во внутренние и внешние дела другого государства, колониальное господство и другие формы иностранного господства, геноцид, апартеид, систематическое и массовое нарушение прав человека, исключительно серьезные военные преступления, вербовка, использование, финансирование и обучение наемников, международный терроризм, незаконный оборот наркотических средств, преднамеренный и серьезный ущерб окружающей среде.

С 90-х гг. прошлого столетия до 2002 г. в большинстве резолюций СБ ООН, посвященных борьбе с терроризмом, использовался термин «международный терроризм». В 2003 г., с принятием резолюции 1456, в которой содержалась декларация по вопросу о борьбе с терроризмом, слово «международный» убирают, и по сегодняшний день Совет Безопасности использует такие формулировки, как «угрозы международному миру и безопасности, создаваемые террористическими актами», «любой акт терроризма», «терроризм во всех его формах и проявлениях представляет собой угрозу миру и безопасности».

Таким образом, в документах главных органов ООН прослеживается следующая тенденция: международное сообщество осуждает преступление терроризма как таковое, во всех его формах и проявлениях, независимо от того, кто является его субъектом и независимо от наличия в преступлении «иностранного элемента». Объекты преступлений терроризма в данных документах по формулировкам пере-

кликаются с формулировками объектов других международных преступлений, что в свою очередь подтверждает актуальность концепции терроризма как международного преступления.

Международное унификационное движение в области уголовного законодательства, работа главных органов ООН оказали огромное влияние на развитие теории международных преступлений и преступлений международного характера. Несмотря на то, что результаты работы унификаторов и Комиссии международного права пока не завершили заключение международного договора, позиция государств в отношении преступления терроризма была всегда однозначной. При всей разнице подходов к проблеме государства единодушны в том, что терроризм представляет собой опаснейшее преступление, которое, с точки зрения угрозы международному миру и безопасности и масштабности совершения, сопоставимо на сегодняшний день с международными преступлениями агрессии, геноцида и т.д.

Сравнивая антитеррористические конвенции, которых в настоящее время насчитывается уже 13, и международные договоры, посвященные борьбе с международными преступлениями, нельзя не найти сходства по таким составляющим, как субъект (физическое лицо), объект преступления (международный мир, безопасность и т.д.), противоправность деяния, виновность лица. Это указывает на то, что в рамках международных договоров эволюция преступления терроризма в международное преступление является естественным процессом, результаты которого лишь осталось зафиксировать новым международным договором.

Несколько слов о термине «государственный терроризм». Профессор Ю. М. Колосов считает, что использование понятия «государственный терроризм» в международном праве не является продуктивным. Такие действия, как акты терроризма, совершенные государством, следует квалифицировать как акт агрессии<sup>3</sup>. Международные конвенции по борьбе с терроризмом, как универсальные, так и региональные, говорят о преступлениях, которые совершаются лицом, а не государством. Налицо два термина, обозначающие одно и то же явление: «государственный терроризм» и «агрессия». Первый термин является политическим, второй — международно-правовым.

Именно в качестве политического термина он употребляется во многих резолюциях ГА ООН, среди которых можно назвать резолюцию «О недопустимости политики государственного терроризма и любых действий государств, направленных на подрыв общественно-политического строя в других суверенных государствах» (1984 г.), а также «Декларацию о мерах по ликвидации международного терроризма» (1994 г.), в которой содержится призыв к государствам воздерживаться от организации террористических актов на территориях других государств, подстрекательства к ним, пособничества им или участия в них, а также попустительства или поощрения деятельности на своей территории, направленной на совершение таких актов.

В международной практике государств акты терроризма, совершаемые государством, не всегда квалифицируются в качестве акта агрессии. Так, например, уставы Международного трибунала по Руанде (ст.4) и Специального суда по Сьерра-Леоне

---

<sup>3</sup> Колосов Ю.М., Левитт Дж.М. Международное сотрудничество в борьбе с терроризмом. Сб. статей. Отв. ред. Дэмрош Л., Даниленко Г. Американская ассоциация международного права. М., Спарк, 1996, с. 157.

(ст.3) относят акты терроризма к серьезным нарушениям международного гуманитарного права. Иными словами, акты терроризма, совершаемые государством или при попустительстве государства, являются формами других международных преступлений. Если встает вопрос о том, может ли государство фактически совершить акт терроризма, то ответ следует дать утвердительный. Однако с позиции международного права данное деяние будет квалифицировано либо как агрессия, либо как форма иного международного преступления.

Поскольку акты терроризма, совершенные государством или при его содействии, являются лишь одной из форм агрессии или других международных преступлений, данные дела подпадают под юрисдикцию МУС в соответствии с его Статутом, и исполнители преступлений должны привлекаться к ответственности как лица, совершившие международные преступления. Государство же в свою очередь несет международно-правовую ответственность.

Проведенный анализ отнюдь не претендует на всесторонность и целостность. Многообразие и специфика возникающих проблем заслуживают отдельного фундаментального исследования. Тем не менее, основной вывод можно сделать уже сейчас: руководители Грузии совершили международное преступление и должны нести за это ответственность в соответствии с международным правом.

## Международные договоры об экономических правах государства на иностранной территории

А. В. Николаев, И. П. Дудыкина

По законодательству многих государств земля является важнейшим *природным ресурсом* и объектом экономической деятельности, в том числе иностранной<sup>4</sup>. Вместе с тем в соответствии с международным правом земля является, прежде всего, компонентом *территорий*<sup>5</sup>.

В данной статье исследованы международные договоры, предусматривающие права одного государства на землях, составляющих территорию другого государства, и, по результатам исследования, охарактеризованы конкретные международно-согласованные механизмы учета сложившихся и длительное время осуществлявшихся экономических прав одного государства на землях, составляющих территорию другого государства. При этом авторы статьи исходят из того, что читатель знаком с фундаментальными работами отечественных и зарубежных юристов о территории<sup>6</sup>, а также о правовом режиме природных ресурсов<sup>7</sup>.

Об актуальности темы статьи свидетельствует, прежде всего, ситуация, сложившаяся на экономически взаимодействующем постсоветском пространстве. Распад в 1991 г. СССР привел к тому, что единая ранее система железнодорожного сообще-

---

<sup>4</sup> Вылегжанин А.Н., Самохвалов А. Ф. Управление природными ресурсами России: к учету международно-правового и законодательного опыта. — «Государство и право», 2000, № 1, с. 61–69; Wilkie M., Luxton P., Malcolm R. Land Law. London, 1998, p. 21–63.

<sup>5</sup> Международное право. Отв. ред. Колосов Ю.М., Кривчикова Э. С. М., 2007, с. 133–137.

<sup>6</sup> Барсегов Ю. Г. Территория в международном праве. М., 1958; Клименко Б. М. Государственная территория М., 1974; Клименко Б. М. Мирное решение территориальных споров. М., 1982.

<sup>7</sup> Международно-правовые основы недропользования. Пред. А. В. Торкунов. Отв. ред. А. Н. Вылегжанин М., 2007; Правовой режим минеральных ресурсов. Под ред. В. Ж. Аренса, А. Н. Вылегжанина. М., 2003; Вылегжанин А.Н., Морские природные ресурсы (международно-правовой режим). М., 2001; Боголюбов С. А. Земля и право. М., 1997.

ния между пятнадцатью союзными республиками оказалась на территориях пятнадцати независимых государств-членов ООН, разделенных государственными и таможенными границами.

Кроме того, возникли ситуации, когда из территории одного государства пассажирам железнодорожного транспорта необходимо ехать транзитом по участку железной дороги, находящемуся на территории другого государства, с тем, чтобы опять попасть на территорию своего государства. Вправе ли такое государство защитить своих граждан-пассажиров от следственных, иных обременительных для пассажиров действий полицейских и таможенников государства транзита тогда, когда вагон с пассажирами находится на территории государства транзита?

Возникает также вопрос: имеет ли одно государство права на железнодорожный вокзал, станцию в пункте пересечения ранее административной границы, ставшей сейчас межгосударственной? Сугубо формальное решение этих вопросов, сводящееся только к реализации разных суверенитетов на таких участках земель железнодорожного транспорта, может привести не только к большим неудобствам пассажиров, но и к абсурдным ситуациям.

Для правильного ответа на вопросы о правах одного государства на приграничные земли железнодорожного, автомобильного транспорта и находящуюся на этих землях инфраструктуру необходимо обращение к международно-правовой практике решения сходных вопросов.

До обращения к этой конкретной практике напомним о теоретических оценках *прав одного государства на транзит через земли другого государства*.

В области международно-правового регулирования отношений, связанных с транзитом лиц или грузов одного государства через земли другого государства кодификационных конвенций не разработано. Имеются, однако, вступившие в силу общие многосторонние договоры, применимые к таким отношениям.

В таких многосторонних международных договорах не предусмотрено *жесткого обязательства* государства предоставлять иностранному государству право прохода (транзита) через его территорию. В наибольшей степени поощряется такой транзит, например, в *Барселонской конвенции* 1921 г. и *Статуте о свободе транзита*, в *Генеральном соглашении о тарифах и торговле* (в т.ч. ГАТТ-1994 как приложении 1А к *Марракешскому Соглашению о создании Всемирной торговой организации* 1994 г.), а также в *Договоре к Энергетической хартии* 1994 г.

Подчеркнем: из этих договорных постановлений не вытекает право транзита, даже в обозначенных границах конкретных земель (например, право транзита в пределах земель трубопроводного транспорта). Для реализации иностранным государством такого права транзита требуется четко выраженное согласие государства, на территории которого эти земли расположены.

Вместе с тем, такое согласие может быть выражено не только договорной нормой. В качестве удачного примера реализации права одного государства на транзит через иностранную территорию охарактеризуем права Советской России в районе Печенги (Петсамо) по *Соглашению между Россией и Финляндией* 1922 г.

После падения в России в 1917 г. монархической власти (императора), свержения затем ориентированного на власть капитала Временного правительства и установления новой власти — Советов рабочих и крестьянских депутатов, поставив-

ших целью — построить государство без богатых и бедных, правительство новой Российской Советской Республики предоставило независимость бывшей части Российской Империи — Великому княжеству Финляндскому.

Но возникновение в прошлых границах Российской Империи нового независимого государства привело к возникновению, в числе других, проблемы сохранения традиционных российских коммуникаций на севере с Норвегией и Швецией. Дело в том, что в территорию Финляндского княжества входила узкая часть побережья Варангер-Фьорда — залива Баренцева моря.

Пока Финляндия была частью России, не имел особого значения идущий от этой части побережья узкий «коридор» к остальной части Финляндского княжества. Когда же этот «коридор» стал территорией иностранного государства, возник вопрос о традиционных правах россиян в узкой части этого «коридора», где его ширина — между территорией Советской России и территорией Норвегии — составляла не более двадцати миль. В этой части и был расположен район Печенги, или община Петсамо (*the commune of Petsamo*).

Для сохранения традиционных экономических прав россиян, именно, для обеспечения транзита через район Печенги (Петсамо) было заключено 28 октября 1922 г. *Соглашение между Советской Россией и Финляндией*, в статье 1 которого было предусмотрено: «Российские власти и российские граждане имеют право свободного прохода через финскую территорию Петсамо (Печенга) из России в Норвегию и из Норвегии в Россию по маршрутам, поименованным в статье 5 настоящего Соглашения. Настоящее положение, однако, не применимо к вооруженным и сходным с ними силам».

Согласно ст. 2 Соглашения 1922 г., указанное право свободного прохода «предоставляется любому лицу, имеющему разрешение на транзит, выданное компетентными российскими властями. Такие разрешения будут выдаваться на период в три месяца и не требуют визы властей Финляндии». Правительство Финляндии приняло, согласно Соглашению, обязательство соорудить здания, необходимые для «укрытия» лиц, осуществляющих транзит через эти земли.

Что же касается «укрытия» для скота, а также товаров, которые имеются у российских лиц, осуществляющих транзит, то здания для укрытия в этих целях, а также для складирования на финской земле могут быть построены финской стороной «по запросу» советского правительства и за счет советской стороны. Соглашением предусмотрена и свобода транзита над этими землями «невоенных российских воздушных судов»<sup>8</sup>.

Договорный механизм защиты прав РСФСР на конкретных землях, находящихся на территории Финляндии, оказался весьма жизненным: Соглашение 1922 г. исполнялась сторонами вплоть до начала Второй мировой войны.

В рамках послевоенного обустройства территориальных границ, с учетом того, что Финляндия воевала на стороне фашистской Германии против Советского Союза и других союзных государств, земли района Печенги (Петсамо) были переданы Советскому Союзу. Согласно ст. 2 Мирного договора между СССР и Финляндией от 10 февраля 1947 г., Финляндия уступила район Петсамо (Печенги) Советскому Союзу.

---

<sup>8</sup> Текст Соглашения 1922 г. опубликован в: L.N.T.S., vol. 19, 1923, p. 207–223.

Изложенное, думается, подготовило читателя к восприятию *трансграничных железных дорог как объекта международных договоров о правах государства на иностранной территории.*

При решении после Первой мировой войны (1913–1919 гг.) вопросов о новых государственных границах в Европе по понятным историческим причинам явно не к главным факторам, подлежащим учету, относились железнодорожные коммуникации, а также земли, по которым они проходят и которые они соединяют.

Но и в условиях новых государственных границ проявляла себя экономическая реальность — например, факт соединения железной дорогой двух крупных экономических центров, со сложившейся специализацией промышленности, устоявшимся товарообменом, грузопотоками, пассажирским сообщением. Составители Версальских мирных договоров в ряде случаев к постановлениям о новых государственных границах добавляли договорные положения об учете прав одного государства на приграничных землях железнодорожного транспорта, находящимся в новых пределах государственной территории другого государства. Рассмотрим наиболее удачные из таких договорных механизмов.

*Права Германии на землях железнодорожного транспорта Польши и правах Польши на землях Германии.* Согласно первому из *Версальских мирных договоров — июня 1919 г.*<sup>9</sup>, Германия, в числе других территориальных потерь, возвращала Польше Познань, часть Поморья и некоторые другие территории. Город Данциг (Гданьск) был объявлен вольным городом. При новых восточных границах Германии и новых западных границах Польши часть Германии — остающаяся в ее пределах часть Восточной Пруссии — оказывалась отделенной от остальной части страны.

Стали трансграничными существующие железные дороги, соединяющие наиболее коротким путем важнейшие германские экономические центры (расположенные вблизи новой границы): действительно, соединяя эти экономические центры Германии, они в ряде мест пересекали участки земли, ставшие государственной территорией Польши. Равным образом, железнодорожные линии, соединяя теперь уже польские населенные пункты, пересекали земельные участки, сохранившиеся за территорией Германии.

Для того чтобы это новое положение земельных участков железнодорожного транспорта не препятствовало ранее сложившимся торгово-экономическим связям между населенными пунктами, в Версальском мирном договоре были предусмотрены специальные положения об урегулировании прав Германии на приграничных земельных участках, находящихся на территории Польши, и прав Польши на таких земельных участках в пределах территории Германии.

Так, ст. 98 Версальского мирного договора предусматривала: «Германия и Польша обязуются в течение одного года с даты вступления в силу настоящего договора

---

<sup>9</sup> Версальский мирный договор 1919 г. — это, по определению Российской энциклопедии, договор, завершивший Первую мировую войну. Подписан в Версале 28 июня державами-победительницами — США, Британской империей, Францией, Италией, Японией, Бельгией и др., с одной стороны, и побежденной Германией — с другой. Условия договора были выработаны на Парижской мирной конференции начавшейся в 1919 г. — Российский энциклопедический словарь, кн. 1., гл. ред. А. М. Прохоров. М., 2000, с. 247. В отличие от российской энциклопедии, Британская историческая энциклопедия говорит о нескольких Версальских мирных договорах: июня 1919 г.; сентября 1919 г.; и т.д. — Oxford Encyclopedia of World History. Oxford University Press, 1998, p. 703–704.

заключить конвенцию..., объект которой составляет обеспечение (*securing*), с одной стороны, в пользу Германии полных и надлежащих (*full and adequate*) железнодорожных, телеграфных и телефонных средств сообщения между Восточной Пруссией и остальной частью Германии через вклинивающуюся территорию Польши (*over the intervening Polish territory*) и, с другой стороны, в пользу Польши полных и надлежащих железнодорожных, телеграфных и телефонных средств сообщения между Польшей и Вольным городом Данциг».

В соответствии с этим договорным обязательством Германия, Польша и Вольный город Данциг разработали и подписали 21 апреля 1921 г. указанную конвенцию. Ключевое конвенционное начало — обязанность сотрудничества. В соответствии с конвенцией, в рамках предоставляемого статуса «привилегированного (*privileged*)» железнодорожного сообщения, железнодорожные поезда, проходящие обозначенные земли Польши и Германии, рассматриваются так, как будто они и не покидали свою страну отправления. Далее, Германия обязалась предоставить Польше в порядке займа некоторое число двигателей для железнодорожных поездов с тем, чтобы предоставить ей материальную возможность исполнять свои договорные обязательства (ст. 27 Конвенции 1921 г.). Урегулирование споров, связанных с осуществлением конвенции, возложено на постоянный третейский суд — ст. 11 Конвенции 1921 г. Ст. 9 этой трехсторонней конвенции предусматривает, что в случае войны «положения настоящей конвенции не становятся *ipso facto* недействительными».

Наконец, надо отметить, что в приложении к тексту Конвенции 1921 г. прописаны детальные правила ее исполнения, причем эти правила могут оперативно изменяться по общему согласию (*by common agreement*) сторон<sup>10</sup>.

Другой показательный пример дает практика реализации *права одного государства на землях «Восточной железной дороги», расположенных на территории другого государства*.

В 1870–1880 гг. были построены, для соединения городов, расположенных от Белграда через Балканский полуостров до Константинополя (ныне Стамбула), трансграничные «Восточные железные дороги» («*Oriental Railways*»). Территориальные изменения, последовавшие в результате Балканских войн 1912–1913 гг. и, особенно, после Первой мировой войны, привели к тому, что изменились условия столь востребованных железнодорожных коммуникаций.

«Подгонка» дорогостоящего железнодорожного проекта под новые государственные границы была экономически не рациональна, поэтому переход земель железнодорожного транспорта под суверенитет другого государства потребовал договорного учета. При этом, как предполагалось, не должны были ухудшаться экономическая эффективность Восточных железных дорог, а также качество железнодорожных услуг пассажирам и грузовладельцам.

В обозначенных целях подписанный 24 июля 1923 г. *Лозаннский договор* предусматривал: «Пассажиры и грузы, которые следуют из Турции или Греции, либо направляются в эти государства, и которые используют транзитом три секции Восточ-

---

<sup>10</sup> Текст конвенции опубликован в собрании международных договоров Лиги Наций: L.N.T.S., vol. 12, 1922, p. 61–175.

ных железных дорог (*making use in transit of the three sections of the Oriental Railways*), находящиеся между греко-болгарской и греко-турецкой границами... не подлежат, в связи с таким транзитом, каким-либо пошлинам или сборам или любым формальностям паспортного и таможенного контроля (*shall not be subject, on account of such transit, to any duty or toll nor to any formality of examination in connection with passports and customs*)» (статья 107 Договора)<sup>11</sup>.

Согласно Договору 1923 г., Совет Лиги Наций должен был избрать Комиссионера (*a Commissioner*) для обеспечения исполнения данной статьи Договора.

25 ноября 1937 г. был согласован и подписан в Стамбуле новый договор, регулирующий отношения Греции и Турции в рассматриваемой сфере. Его название — «Общие Греко-Турецкие правила применения положений статьи 107 Лозаннского договора, относящиеся к движению по железным дорогам между греко-турецкой границей в районе Питион и греко-болгарской границей вблизи Свиленграда»<sup>12</sup>. Этим соглашением предусматривалось в частности: «Настоящие правила применяются к трем секциям железнодорожной системы между Греко-турецкой границы в районе Питион и греко-болгарской границей вблизи Свиленграда, которые в настоящих Правилах обозначены термином «зона статьи 107» (ст. 1).

Указанные в Соглашении три «секции» Восточных железных дорог — это участки земли вместе с находящимися на них объектами железнодорожной инфраструктуры. Конкретно, имелись в виду следующие три части восточных железных дорог: 1) *греческая секция* — между греко-болгарской границей и земельным участком, окружающим железнодорожную станцию Идирн (*Edirne*); 2) *турецкая секция* — земельный участок и находящиеся на нем железнодорожные объекты станции Идирн; 3) *греческая секция* — между предыдущей и греко-турецкой границей за Питионом, вдоль реки Марица. Как предусмотрено ст.2 Соглашения 1937 г., «транзит через названные железнодорожные секции осуществляется под контролем представителей двух Правительств».

Механизм соблюдения прав одного государства на землях железнодорожной дороги, расположенных на территории другого государства, создан, в основном, ст.4 Соглашения. В соответствии с ней, «пассажирские поезда, пересекающие зону ст.107, в период их следования и на остановках на железнодорожных станциях, находятся под защитой и наблюдением офицеров полиции Греции и Турции».

Эти офицеры вправе «предоставлять помощь, соответственно, только по запросу офицера греческой полиции на территории Греции и офицера турецкой полиции на территории Турции». Сопровождающие такие поезда офицеры Греции и Турции «будут носить их форму и оружие; они пользуются свободой передвижения на железнодорожных станциях, но не вправе превысить их предписанные служебные функции».

Таким образом, в данном случае на конкретных землях железнодорожного транспорта в соответствии с международным договором власти одного государства

---

<sup>11</sup> Текст Лозаннского договора 1923 г. опубликован в: L.N.T.S., vol. 28, p. 91–92.

<sup>12</sup> General Greco-Turkish Regulations for the Application of the Provisions of Article 107 of the Treaty of Lausanne Regarding Traffic on the Railway Line Between the Greco-Turkish Frontier near Pythion and the Greco-Bulgarian Frontier near Svilengrad 1937. — L.N.T.S., vol. 195, p. 137–143.

осуществляли государственные функции (защита, контроль, оказание помощи) на территории другого государства.

Еще один пример из рассматриваемой договорной практики — о *правах Чехословакии на землях железнодорожного транспорта, расположенных на территории Польши*.

В ходе территориального разграничения в результате Второй мировой войны территория Польши возросла, в частности, она продвинулась в Силезии за пределы бывшей чешско-германской границы. Кроме того, при новых послевоенных границах появились дополнительные приращения территории Польши в некоторых приграничных районах, где в период, предшествовавший Первой мировой войне, были построены железные дороги.

Иными словами, некоторые участки территории Чехословакии, связанные железнодорожным сообщением, оказались отделенными государственной границей Польши от других районов территории Чехословакии. Это новое политико-правовое положение востребовало учета прав Чехословакии в этих приграничных районах в целях сохранения давно сложившихся железнодорожных коммуникаций, пересекающих теперь польские районы.

12 ноября 1948 г. между Чехословакией и Польшей была подписана *Конвенция о привилегированном железнодорожном транзите из Чехословакии в Чехословакию через территорию Польши*<sup>13</sup>. В соответствии с Конвенцией, Польша приняла обязательство предоставлять Чехословакии, свободу транзита в отношении лиц, багажа, «экспресс-грузов» и почты «из Чехословакии в Чехословакию через территорию Польши» по железной дороге между обозначенными пунктами на границах двух государств (ст.1).

В Конвенции прописывался договорный механизм осуществления указанных прав Чехословакии на землях железнодорожного транспорта в пределах государственной территории Польши: 1. Эти «привилегированные» права на транзит осуществляются «на привилегированных поездах, которые могут быть либо цельными составами, либо частями состава, предназначенными для привилегированного транзита»; 2. «На территории Польши никакому лицу не рекомендуется сход с такого поезда, либо посадка на поезд. Равным образом пассажирам такого поезда запрещается доставка на территорию Польши каких-либо предметов или их получение» (ст.3 Конвенции).

Вместе с тем, право на транзит через данные земли Польши гарантировано: «Лица, следующие в привилегированных поездах, а также их багаж свободно пересекают территорию Польши» (ст.5 Конвенции). При этом локомотивы поездов («паровозы, тепловозы, электропоезда и т.д.»), а также команду поезда формируют «Чехословацкие железные дороги» (ст.7 Конвенции). Администрация этой железной дороги, согласно Конвенции, «несет ответственность за вред, причиненный третьим лицам в связи с осуществлением привилегированного железнодорожного сообщения» (ст.13). В обозначенных землях железнодорожного транспорта на территории Польши реализует свои некоторые полномочия и государственная почтовая служба Чехословакии: она осуществляет «контроль» над перевозкой почты

---

<sup>13</sup> Текст Конвенции см.: U.N.T.S., vol. 84, pp. 347–385.

«в почтовых вагонах или специальных почтовых помещениях поездов» (ст.17 Конвенции).

Права Чехословакии на обозначенных Конвенцией землях Польши не обременены какими-либо таможенными формальностями (ст.21). Кроме того, «лица, следующие в привилегированных поездах» по этим землям, освобождены, помимо таможенного, также и от иммиграционного контроля, но они обязаны «иметь с собой удостоверение личности» (ст.29 Конвенции).

Итак, международно-правовой практике известны конкретные механизмы учета прав одного государства на землях железнодорожного транспорта другого государства (договоры между Германией и Польшей; межгосударственные договоренности по «Восточной железной дороге»; соглашения между Чехословакией и Польшей и др.). Эти договорные механизмы, ранее успешно апробированные, вполне пригодны для защиты прав России на бывших землях СССР и построенных в СССР железных дорогах, находящихся в настоящее время в пределах государственных территорий других стран, например, стран Балтии.

Последний из анализируемых нами договорных механизмов затрагивает *права одного государства в подземных районах, лежащих под землями другого государства.*

Конкретно, речь идет о *правах Нидерландов на подземные работы на территории Германии согласно Договорам между Германией и Нидерландами 1939 и 1952 гг.*

Месторождения угля в районе реки Ворм (*Worm*) находятся по обе стороны государственной границы между Германией и Нидерландами, но исторически сложилось так, что именно голландские предприниматели начали разработку таких месторождений, построили здесь еще в XIX веке соответствующие здания, шахты и т.д.

С учетом этих реально осуществляемых под землей Германии работ, 17 мая 1939 г. между Германией и Нидерландами был подписан в Гааге «*Договор для определения рабочей границы угольных разработок, осуществляемых по обе стороны от границы вдоль реки Ворм*»<sup>14</sup>. В соответствии со ст.1 Договора, «рабочая граница для подземных работ (*for underground working*) будет посредством обоюдного соглашения установлена, для целей угольных разработок, которые, как показано на прилагаемой карте, находятся между рекой Ворм и пунктами ..., независимо от политических границ Рейха».

В ст.4 Договора предусматривались права Нидерландов в этих обозначенных подземных пространствах, находящихся в пределах государственных границ Германии: «в части полицейского надзора за подземными работами применяются законы и правила того государства, на территории которого уголь доставляется на поверхность земли; равным образом, горный надзор за подземными работами осуществляют горные власти такого государства; таким же образом регулируются трудовые отношения рабочих и служащих, занятых в подземных работах; правонарушения и преступные действия, совершенные при подземных работах, даже если к ним применено уголовное или гражданское законодательство, будут рассматриваться как совершенные в пределах государства, на территории которого уголь доставляется на поверхность земли».

---

<sup>14</sup> Treaty for the Determination of the Working Boundary of the Coal Mines Situated on Both Sides of the Frontier along the River Worm. — L.N.T.S., vol. 199. P. 239-257.

Таким образом, на уровне межгосударственного договора согласован механизм реализации прав одного государства в подземном пространстве, расположенном в государственных границах другого государства.

Этот механизм был укреплен, его сфера применения расширена последующим договором между этими же государствами, заключенным 18 января 1952 г.

Ст.1 Договора 1952 г. предусматривает установление — на значительно большем земельном участке, чем по договору 1939 г. — двух «секторов угольных месторождений (*the sectors of coalfields*)», обозначенных на прилагаемой карте, которая «составляет неотъемлемую часть настоящего Договора». При этом Договором ограничена глубина подземного пространства, находящегося под двумя земельными участками, обозначенными на карте, именно — не более 280 метров. Договор применяется также к еще «разрабатываемым угольным месторождениям», но только по мере «предоставления концессий» на такие угольные разработки.

Расширение прав Нидерландов в подземных пространствах на территории Германии договорно подтверждено: «Для целей горных разработок этих угольных месторождений или их секторов (*these coalfields of sectors thereof*) устанавливается новая граница горных разработок, которая не обусловлена местонахождением государственной границы, а также рабочей границы, предусмотренными Договором от 17 мая 1939 г. между Германией и Нидерландами». Эту новую границу горных разработок составляет «линия, проходящая восточнее от указанной государственной границы и к востоку от старой границы горных разработок по Договору 1939 г., как это показано на прилагаемой карте» (статья I).

Права Нидерландов в обозначенных подземных пространствах Германии определены в Договоре 1952 г. так: «полицейский контроль за подземными разработками к западу от указанной границы осуществляется согласно законам и правилам Нидерландов; горные власти Нидерландов уполномочены осуществлять надзор за подземной деятельностью (*to supervise operations underground*); правовое положение рабочих и служащих в этих подземных пространствах определяется законодательством Нидерландов; неправомерное действие или бездействие, имевшее место в ходе подземной деятельности (*in underground operation*), включая те, к которым применимо уголовное или гражданское право, будут рассматриваться как действие или бездействие, имевшее место на территории Королевства Нидерландов; для целей импортных и экспортных пошлин, запретов и ограничений, считается, что уголь разрабатывается в Королевстве Нидерланды (*the coal shall be deemed to have been mined in the Kingdom of the Netherlands*)».

Вместе с тем, Договор, в порядке некоторого баланса, предусматривает и ограничения этих прав Нидерландов на иностранной территории. Акцент при этом сделан на то, что земельные участки над обозначенными подземными пространствами *остаются* под государственным контролем и судебной юрисдикцией Германии: «Правовые последствия соотношения между владением горным разработками и германским владением поверхлежащими участками земли, расположенными на территории Германии, наряду с относящимся к такому владению вещными правами, определяются исключительно по праву Германии и ее судами (*exclusively by German law and triable by the German courts*); все угольные разработки, которые ведутся со стороны Нидерландов, осуществляются только под землей. В пределах территории

Германии не допускаются шахтные стволы или иные сооружения на поверхности земли».

Примечательно решение в Договоре 1952 г. вопроса о продолжительности реализации прав Нидерландов в подземных районах Германии. Согласно статье IV, эти права в первом обозначенном «секторе» горных разработок сохраняются «до 21 декабря 1965 г. и могут быть продлены, если потребуются, в любое время (*and may be prolonged at time if required*)». Но в другом секторе горных разработок такие права, согласно Договору, сохраняются «без ограничения срока (*indefinitely*)».

В данном случае договорная практика обозначила механизм реализации экономических прав одного государства в подземных районах, лежащих под землями другого государства. С общих позиций международного права эти подземные районы — бесспорная часть государственной территории другого государства.

Тем не менее, посредством договорно оформленной юридической фикции совершенные здесь правонарушения, в т.ч. и уголовные преступления, считаются совершенными на территории другого государства. Это другое государство и осуществляет в данных подземных районах свои властные полномочия — полицейские, таможенные, административные, судебные. Вместе с тем, все, что воздействует на поверхлежащий земельный участок, становится объектом регулирования по законодательству территориального суверена.

## Международно-правовые проблемы управления интернетом

Ю. Н. Малеев

Проблематика управления Интернетом давно и все активнее обсуждается в научном и политическом мире<sup>15</sup>. Для российских исследователей данной темы немаловажное значение имеет сегодня и тот факт, что 17 марта 2008 г. вышел Указ Президента РФ № 351 «О мерах по обеспечению информационной безопасности Российской Федерации при использовании информационно-телекоммуникационных сетей международного информационного обмена».

Особую остроту данная тема приобретает также потому, что ряд серьезных исследователей и специалистов активно отстаивают идею о том, что Интернет вообще не нуждается в специальных нормативных правовых актах на национальном и на международном уровне.

Но не может же данная важнейшая сфера оставаться без регулирования вообще. Как вариант, предлагается «саморегулирование». И опять же, в каких правовых рамках? Транснациональное право (или «третья система права») — первое, что при-

---

<sup>15</sup> Из многочисленных публикаций по данному вопросу мы вынуждены ограничиться только некоторыми из них, затрагивающими международные аспекты проблематики. См.: Талимончик В. П. Международно-правовое регулирование отношений информационного обмена в Интернет. С.-Пб., 1999; Мозолина О. В. Вопросы международно-правового регулирования Интернета. — «Московский журнал международного права», 2004, № 4; Колосов Ю.М., Цепов Б. А. Новый международный информационный порядок и проблема поддержания мира. М., 1983; Мозолина О. В. Публично-правовые аспекты международного регулирования отношений в Интернете. Автореф. дисс. канд. юр. наук. М., Дипломатическая академия, 2008; Мозолина О. В. США и международное общество: борьба за управление Интернетом. — «США и Канада: экономика, политика, культура», 2006, № 4; Мозолина О. В. Необходимо ли международно-правовое регулирование Интернета. — Актуальные проблемы международных отношений в начале XXI века. Материалы 8-ой научно-практической конференции молодых ученых, 2005; Смирнов А. И. Информационная глобализация и Россия: вызовы и возможности. М., Парад, 2005; Наумов В. Б. Интернет и государственный суверенитет. — Материалы научно-практической конференции «Право и Интернет», М., 1998; Balsano A.-M. An International Legal Instrument for Cyberspace? A Comparative Analysis with the Law of Outer Space. — “International Dimensions of Cyberspace Law”, UNESCO, 2000, p. 127–128; Gareth G. Freedom of Expression and Regulation of Information in Cyberspace: Issues Concerning Potential International Cooperation Principles. — “The International Dimensions of Cyberspace Law”, UNESCO, 2000.

ходит в голову. Сторонников этой «третьей» системы права становится все больше<sup>16</sup>, (противников еще больше).

Как полагают некоторые исследователи, не следует проводить аналогии между правовыми режимами Интернета и ТНК.

Но это и невозможно (проводить такие аналогии) уже в силу того обстоятельства, что Интернет (как его не определяй) не является юридическим лицом в отличие от ТНК.

Однако, возможно действие и там и там норм транснационального права (как вариант — наряду с международным правом и внутригосударственным правом, если в последних существует временная лакуна по регулированию соответствующих правоотношений).

В любом случае, понятийно-терминологические аспекты темы, прежде всего, должны быть проработаны.

В отношении *правового положения* Интернета трудно сказать что-либо определенное. Как у единой, всемирной компьютерной сети у него отсутствуют признаки юридического лица: организационного единства, единоличного собственника, обособленного имущества, способности иметь собственные права и нести обязанности и т.п.

Поэтому вполне можно согласиться с мнением О. В. Мозолиной, что предметом регулирования в данной сфере являются отношения операторов и пользователей Интернета, а не система Интернет как таковая (техническое средство). Интернет можно рассматривать как объект правового регулирования (согласно принятой у нас терминологии), не более.

На технических аспектах основываются почти все *определения Интернета*. Это хорошо видно на таких примерах:

- Закон США 1998 г. об интерактивной безопасности детей определяет Интернет как объединение множества компьютеров и телекоммуникационных средств, включая оборудование и программное обеспечение, образующих связанную международную сеть сетей, которая основывается на протоколе межсетевое взаимодействия<sup>17</sup>;
- с таких же позиций подходит к определению Интернета глава корпорации «Майкрософт» Билл Гейтс: «хаотичный набор взаимосвязанных коммерческих и некоммерческих компьютерных сетей, включая оперативные информационные службы, услуги которых доступны по подписке»<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> См.: Шумилов В. М. Международное право и глобальная правовая система. — МЖМП, 2002. № 4; Он же. Всемирная торговая организация: право и система. М., Проспект, 2006, с. 7–9; Бахин С. В. *Lex mercatoria* и унификация международного частного права. — ЖМЧП, 1999, № 4 (26), с. 3–40 (данный автор отстаивает концепцию «субправа»); Осминин Б. И. Транснациональные корпорации и международное право. Автореф. дисс. канд. юр. наук. МГУ. 1983; Панасенко М. Возможность выбора ненационального права: *lex mercatoria*. — «Белорусский журнал международного права и международных отношений», 2001, № 3; Низамиев А. Ш. Концепции *lex mercatoria* в зарубежной доктрине. — ЖМЧП, 2000, № 1 (27), с. 48–68; Lowenfeld A. *Lex mercatoria and Arbitration*. New York, 1990; Карпо Д., Жюйар П. Международное экономическое право. Учебник, пер. с франц. В. П. Серебрякова, В. М. Шумилова. М., 2001; Шумилов В. М. Словарь внешне торговых терминов. — «Российский внешнеэкономический вестник», 2008, № 4, с. 73–74.

<sup>17</sup> <http://www.4uth.gov.ua/usa/english/laws/majorlaw/copa.htm>

<sup>18</sup> Билл Гейтс. Дорога в будущее (<http://www.infocity.kiev.ua>).

Но как полагают отечественные специалисты: Интернет — «комплексный объект правового регулирования, объединяющий разнообразные общественные отношения в единую социально-техническую систему, созданную в процессе развития глобальной компьютерной сети и предназначенной для осуществления массовой информации и коммуникации»<sup>19</sup>.

Наблюдается разноречивость и в понимании *киберпространства*, которое многие западные юристы понимают как пространство общего пользования (*res communis*). Некоторые поводы для такого подхода реальности пользования Интернетом, несомненно, дают. Но нельзя не учитывать, что во внутригосударственном праве уже разрабатываются нормы, регулирующие пользование Интернетом в пределах государственной территории. Несомненно, что государства подобного типа, особенно после принятия соответствующих законов, будут всячески противиться созданию общемирового киберпространства.

Могут возразить, что, независимо от позиции государств, глобальное киберпространство уже образовалось и успешно функционирует. Возможно. Но у многих государств появились или появляются технические возможности блокировать пользование частью киберпространства в условных пределах их территории.

Известный автор — специалист в данной сфере, Ю. М. Батурич, предлагает закрепить следующий принцип: суверенитет над национальным сегментом Интернета принадлежит тому государству, на территории которого данный сегмент размещается<sup>20</sup>.

Т.е. общемировое киберпространство делится на «суверенные части», как ныне поделено воздушное пространство в пределах государственной территории. А киберпространство в пределах нынешних международных территорий общего пользования обретет статус последних. Иными словами, это принцип территориальности.

Если такое случится, то особенно острой станет проблема гармонизации (а лучше — унификации) национального законодательства в данной сфере на договорной основе. Противников этой непростой работы много. Прежде всего, в связи с уже навязываемой Интернетом «свободой выражения», нередко противоречащей нормам морали и нравственности, как ее понимают во многих государствах не только по религиозным мотивам.

В этом плане принятие модельных (типовых) законов на международном уровне, видимо, является (сегодня) оптимальным решением в указанном плане. Частично это уже приносит позитивные результаты, имея в виду, например, область электронной торговли (в частности, электронно-цифровой подписи) на основе правил, разработанных ЮНСИТРАЛ.

При этом еще раз напомним о существовании влиятельных сторонников *саморегулирования* в данной сфере, которые проповедуют теорию *моделизации*, как процесса, идущего «снизу», от потребителей. Возможно, что сегодня именно это в основном (пока что) и происходит.

---

<sup>19</sup> Талимончик В. П. Международно-правовое регулирование отношений информационного обмена в Интернет. С.-Пб., 1999, с.5; Мозолина О. В. Публично-правовые аспекты международного регулирования отношений в Интернете. Автореф. канд. дисс. канд. юр. наук. М., Дипломатическая академия, 2008.

<sup>20</sup> Батурич Ю. М. Телекоммуникации и право: вопросы стратегии. М., 1999, с. 28.

Но не следует преувеличивать участие в нем именно потребителей, абсолютное большинство которых не организовано и заинтересовано лишь в наличии перед ними работающего экрана компьютера. Скорее такое моделирование инициируется (активно воздействуя на законодателя и международные организации в своих интересах) соответствующими компаниями, фирмами и операторами. И выработка эффективного механизма контроля за их действиями — чрезвычайно трудная задача, которая, более вероятно, не будет решена.

Тем более что в Интернете сложились свои обычаи, этикет, как это произошло и в области *lex mercatoria*. Но в силу отмеченных выше причин доверять Интернет исключительно законам международного рынка, как это предлагают некоторые юристы — утопия.

Утопия вредная, потому что за так называемыми «законами международного рынка» непременно скрываются «политические кукловоды», которые никогда не теряют контроль над своими наиболее влиятельными «куклами». А в критической ситуации (современные международные отношения характерны возрастанием таких ситуаций) всегда в состоянии использовать этот механизм в своих интересах, в ущерб другим государствам и просто пользователям Интернетом.

Вообще, «саморегулирование» (почти только оно и определяет пока что стадию зарождения соответствующих правил и стандартов на первоначальном этапе) тоже (как и внутригосударственные и международные попытки регулирования в данной сфере) проходит «анархическую» стадию первоначального накопления.

И не следует особо огорчаться растущему влиянию в данной сфере крупных компаний, которые занимаются программным обеспечением, как правило, без участия правительств и абсолютного большинства Интернет — пользователей (эта «анархия» рано или поздно непременно закончится). Не будь этих компаний с их энергичным внедрением Интернета, мы вообще бы не имели сегодня этого чуда, переворачивающее всю историю человечества и его сознание. Так что «Спасибо вам!».

Хотя можно понять те государства, которые весьма настороженно относятся к Интернету с самого начала, поскольку это — детище США, правительство(!) которых создало в сентябре 1998 г. ICANN, некоммерческую частную корпорацию — Ассоциацию по присвоению имен и номеров (портов) Интернета (зарегистрирована в штате Калифорния).

Тем не менее, всем государствам, в попытках регулирования рассматриваемого процесса, следует проявлять чрезвычайную осторожность по принципу «не навреди». Тот факт, что до сих пор только одно государство (Мьянма) ввело запрет (получится ли его реализация?) на распространение Интернета в пределах его территории, вроде бы, говорит о мудрости государств в данном вопросе. Посмотрим, что будет дальше.

Во всяком случае, похоже, что с должным учетом особенностей современного этапа становления Интернета, мудро поступают те государства, которые прислушиваются к идее совмещения саморегулирования в Интернете с усилением роли международно-правового регулирования. Такой подход, предусматривающий сочетание «*soft law*» («кодексов поведения») и «*hard law*» (норм, имеющих юридически обязательную силу), продекларирован в отчете Государственного совета Франции

за 1998 г. На нем же основывалось правительство Франции, выступая с инициативой подготовки в рамках Организации экономического сотрудничества и развития Устава международного сотрудничества в сфере Интернета<sup>21</sup>.

Следует отметить также следующие, заслуживающие внимания, позиции других авторов (в частности, О. В. Мозолиной, которая в 2008 г. защитила последнюю по времени диссертацию по данной проблематике):

- международное право — оптимальное средство урегулирования всех спорных ситуаций, складывающихся вокруг Интернета, путем заключения универсальных по характеру участников международных договоров;
- критерий «место нахождения сервера» для определения места осуществления деятельности в Интернете не может быть принят за основу, поскольку многие веб-сайты одного государства размещены на серверах, расположенных в иностранных государствах;
- принцип технологической нейтральности следует считать всеобъемлющим, как об этом говорится в п.7 Окинавской хартии глобального информационного общества;
- для разработки принципов для киберпространства следует учредить специальный комитет ООН (подобный Комитету ООН по космосу);
- во всем этом процессе использовать «полезный опыт» Международного союза электросвязи (МСЭ), Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Всемирной торговой организации (ВТО), Всемирной организации интеллектуальной собственности (ВОИС), Ассоциации по присвоению имен и номеров [портов] Интернета (ICANN), ЮНЕСКО, Европейского сообщества, Азиатско-тихоокеанского экономического форума (АТЭС), Организации американских государств (ОАГ), СНГ, двусторонних договоров;
- в настоящее время начало складываться (некоторые авторы полагают, что сложилось) международное Интернет-право, которое можно определить как совокупность юридических принципов и норм, регулирующих отношения между государствами, а также международными организациями, возникающие в связи с их деятельностью по развитию, управлению и контролю над использованием Интернета<sup>22</sup>;
- любые отношения в Интернете должны соответствовать существующим международно-правовым обязательствам субъектов международного права. Иначе говоря, общепризнанные принципы и нормы международного права полностью распространяют свое действие на отношения в Сети. Но поскольку их явно недостаточно, необходимы специальные нормы, относящиеся к Интернету;
- попытки МСЭ выступить в качестве главного органа, регулирующего Интернет, вызывают «настороженность» значительной части Интернет — сообщества;
- на различных уровнях звучат обвинения ООН в бюрократизированности и редком привлечении представителей неправительственных институтов (эти аргументы используются сторонниками ICANN, которые утверждают, что под

---

<sup>21</sup> <http://barthes.ens.fr/scpo/Presentations98-99/gonon-protard.html>

<sup>22</sup> Еще раз напоминаем, что многие авторы выступают за отделение Интернет-сферы как от международного права, так и внутригосударственного права.

эгидой ООН невозможно обеспечить тот же объем инноваций и эффективности, который существует в ICANN);

- ICANN было бы полезно получить хотя бы консультативный статус при каком-либо специализированном учреждении ООН;
- необходимо принять международный договор об общих принципах деятельности государств по использованию информационных технологий, в том числе против инфраструктур других государств, и укреплению международной информационной безопасности.

Напомним, что в практическом отношении среди серьезных деловых кругов все популярнее становится «электронная коммерция» (купля-продажа товаров посредством сети Интернет), которая по своей природе интернациональна. Наибольшее развитие она получила в «цивилизованном мире»: между США, Японией и странами ЕС.

В рамках международных организаций проводится довольно активная работа в этом отношении. Так, 30 января 1977 г. ЮНСИТРАЛ приняла Типовой закон об электронной торговле и Руководство о принятии Закона. В 1995 г. Европейская экономическая комиссия ООН (ЕЭК ООН) приняла Типовое соглашение об обмене электронными данными. В рамках ВТО приняты Соглашение по основным средствам связи, Декларация о глобальной электронной торговле. В настоящий момент международными организациями рассматривается и прорабатывается Типовой кодекс ведения электронной торговли.

Россия пока не имеет собственно опыта развития широкомасштабной электронной торговли. Одна из причин — отсутствие собственной правовой базы для этого. Но поскольку Россия стремится стать полноправным членом ВТО, видимо, наиболее быстрый способ создать такую базу — опираясь на существующие международные требования и рекомендации в данной области.

Практика показывает, что приобретение товаров через Интернет сопряжено со многими конфликтными ситуациями, которые следует учитывать как продавцам, так и покупателям, т.е. всем субъектам (участникам) Интернет-отношений<sup>23</sup>.

Кроме того, не следует быть наивными и не забыть, что система Интернет используется «мудрыми политиками» и для ведения информационных войн<sup>24</sup>. Как отмечается в литературе: «В техническом плане информационная война уже началась. Выросший в качестве плацдарма Интернет предоставляет для этого все условия. Отсюда следует необходимость концентрации усилий на защите информационных сетей от несанкционированного проникновения»<sup>25</sup>. Или вот сведения, приводимые

---

<sup>23</sup> Рассолов И. М. Право и Интернет. М., НОРМА, 2003, с. 208–209; См. также: Зажигалкин А. В. Международно-правовое регулирование электронной коммерции. С.-Пб., Санкт-Петербургский государственный университет, 2005.

<sup>24</sup> См.: Почепцов Г. Г. Информационные войны. М., Рефл-бук, Ваклер, 2001.

<sup>25</sup> См.: Викторов. Информационная война в современных условиях. — Информационное сообщество, 1997, № 1; Филимонов А. Ф. О разработке в США системы мер по защите национальной информационной инфраструктуры. — Там же; Расторгуев С. П. Информационная война как целенаправленное информационное воздействие информационной инфраструктуры. — Там же; Комов С. А. Информационная борьба в политических конфликтах: вопросы теории. — «Информатика и вычислительная техника», 1996, № 1–2; Кубышкин А. В. Международно-правовые проблемы обеспечения информационной безопасности государств. М., Московская государственная юридическая академия, 2002.

А. А. Яковенко: «Анализ глобальных информационных отношений свидетельствует об определенном уровне их опасности. Так, согласно данным ФБР, финансовые потери 494 опрошенных компаний в 2004 г. составили 141 496 560 долларов США<sup>26</sup>. Общественно опасная деятельность в Сети получает все большее распространение. К примеру, настоящий киберджихад за Кашмир ведут друг друга хакеры Пакистана и Индии. Пакистанские хакеры взламывают веб-сайты индийских государственных учреждений. В свою очередь, индийская хакерская группа (*Indian Snakes*) в качестве «виртуальной мести» распространила сетевой червь Yaha-Q. Главной задачей Yaha-Q стало совершение DDOs — атак на некоторые пакистанские ресурсы, среди которых Интернет-провайдеры, сайт фондовой биржи в Карачи (*Karachi Stock Exchange*) и правительственные ресурсы. Помимо этого, в начале 2003 г. объявило о себе как о новой террористической организации «Арабский Электронный джихад» (АЕJT) под новым террористическим лозунгом: поставить на колени Интернет. Организация АЕJT заявила о том, что собирается уничтожить все израильские и американские веб-сайты, а также «все другие неугодные ей сайты»<sup>27</sup>.

Так что возникают специфические проблемы управления Интернетом и в таких «чрезвычайных» обстоятельствах.

В данной сфере множество своих «текущих» проблем, среди которых:

- только 10% компьютерных преступлений становятся известными властям<sup>28</sup>;
- решение вопроса затруднено и из-за разницы в подходе различных государств к вопросам защиты персональных данных;
- киберпреступления, независимо от национальных границ, могут совершаться отовсюду и против любого компьютера в мире;
- интернет-провайдеры, как правило, юридически не обязаны производить мониторинг или блокировать трафик в компьютерных системах.

Мировое сообщество пытается объединить свои усилия для борьбы с подобными преступлениями. Собственно, это — не «управление Интернетом», но, в то же время, непосредственно с ним связано. В частности:

- группа семи наиболее развитых стран (с участием РФ) на совещании министров внутренних дел в декабре 1997 г. утвердила принципы и план действий в данной области (подтверждены на саммите в Бирмингеме в мае 1998 г. в формате «большой восьмерки»);

---

<sup>26</sup> Подробнее см. приводимую данным автором информацию: 2004 CSI Computer Crime and Security Survey Continue but Financial Losses are Down ([http://i.cmpnet.com/gossip/db\\_area/pdfs/fbi/FBI2004.pfd](http://i.cmpnet.com/gossip/db_area/pdfs/fbi/FBI2004.pfd)). По данным же Украинского антивирусного центра, разработчика комплексных систем антивирусной защиты, потери от вирусных атак в первом полугодии 2004 г. составили 290 млн. гривен около 45 млн. евро). По сравнению с аналогичным периодом 2003 г. убытки выросли на 30% (<http://www.crime-research.ru/news/30/07.20041320>).

<sup>27</sup> Яковенко. А. А. Правовые основы безопасности информационного общества. — МЖМП, 1/2007/65. С.67. В Российской Федерации положение дел в сфере борьбы с киберпреступностью также вызывает большие опасения. По информации МВД России, где для борьбы с киберпреступностью создано специальное управление «К», уже в 2002 г. количество преступлений, связанных с использованием компьютерных технологий, увеличилось вдвое по сравнению с 2001 г., причинив российским пользователям Интернета ущерб, оцениваемый в 6 млрд. долларов.

<sup>28</sup> Levy S. Hanting the Hackers. — "Newsweek", 21.02.2000.

- в 1983 г. Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) организовала изучение возможностей международного применения и гармонизации уголовного законодательства с целью решения проблемы киберпреступлений и правонарушений. А в 1992 г. ОЭСР утвердила руководящие принципы безопасности информационных систем, которые предназначены служить основой, на которой государства и частный сектор могли бы строить структуру обеспечения безопасности информационных систем<sup>29</sup>;
- ООН разработала всестороннее Руководство по предупреждению преступлений, связанных с применением компьютеров и борьбе с ними;
- в 2001 г. в Минске подписано Соглашение о сотрудничестве государств-участников СНГ в борьбе с преступлениями в сфере высоких технологий. Соглашением предусмотрены обязательства Сторон обмениваться информацией о готовящихся или совершенных преступлениях и причастных к ним физических и юридических лицах, о формах и методах предупреждения, выявления, пресечения, раскрытия и расследования преступлений, о способах их совершения, о национальном законодательстве и международных договорах, регулирующих вопросы предупреждения, выявления, пресечения, раскрытия и расследования преступлений в сфере компьютерной информации. И т.д.<sup>30</sup>;
- в Резолюциях 53/70 от 04.12.98 и 54/49 от 01.12.99 ГА ООН указывается на необходимость разработки международных принципов, направленных на безопасность глобальных информационных и телекоммуникационных систем, способствующих борьбе с информационным терроризмом и преступностью;
- на X Конгрессе ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями (апрель 2000 г.) основное внимание уделено проблеме координации деятельности национальных правоохранительных структур в области компьютерной преступности, а также достижению договоренности об обмене видеофайлами с показаниями свидетелей преступлений и о совместной разработке технологий быстрого отслеживания атак и идентификации хакеров;
- 23 ноября 2001 г. в Будапеште подписана Конвенция о киберпреступности<sup>31</sup>.

Этот объемный документ представляет собой, по сути, единственный договор универсального характера в сфере Интернета, анализ содержания которого не позволяет объем данной статьи. Отметим только, что под давлением США, его участники согласились закрепить в нем право на защиту свободы слова и самовыражения. По требованию США также не включаются в основной текст Конвенции статьи Дополнительного протокола к Конвенции, определяющие действия по разжиганию

---

<sup>29</sup> Доклад комиссии Совету, Европейскому Парламенту, Социально-экономическому Комитету и Комитету Регионов «Создание безопасного информационного общества через улучшение безопасности информационной инфраструктуры и борьбу с преступлениями, связанными с компьютерами». Брюссель, 2001. ([http://europa.eu.int/information\\_society/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/information_society/index_en.htm)).

<sup>30</sup> [http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow\\_DocumID\\_24078.html](http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow_DocumID_24078.html)

<sup>31</sup> Неофициальный перевод текста Конвенции см.: Волевода А. Г. Противодействие компьютерным преступлениям: правовые основы международного сотрудничества. М., 2002, с. 375–414.

межнациональной розни и распространению расистской пропаганды через Интернет как киберпреступление<sup>32</sup>.

Конвенция призвана расширить полномочия правоохранительных органов при расследовании обычных преступлений, при совершении которых был задействован обмен информацией через компьютерную сеть. Она вызвала, по причине ее покушения на свободу слова, отрицательную реакцию практически во всех ведущих государствах мира: Австралия, Австрия, Великобритания, Германия, Испания, Италия, Нидерланды, США, Украина, Франция, Южная Африка, Япония.

Российская Федерация не участвует в Конвенции по другой причине: в виду несогласия с положениями ст.32 Конвенции, позволяющими проникновение в информационные сети другого государства без его уведомления.

Наконец необходимо кратко остановиться на *Окинавской Хартии глобального информационного общества от 22 июля 2000 г.*, которая играет важную роль в данной сфере. На нее, как на авторитетный источник, ссылаются все исследователи данной проблематики. (Выборочно останавливаемся на наиболее важных, на наш взгляд, положениях).

3. ...все люди повсеместно, без исключения должны иметь возможность пользоваться преимуществами глобального информационного общества<sup>33</sup>...

7. Частный сектор играет жизненно важную роль в разработке информационных и коммуникационных сетей в информационном обществе. Однако задача создания предсказуемой, транспарентной и недискриминационной политики и нормативной базы, необходимой для информационного общества, лежит на правительствах. Нам необходимо позаботиться о том, чтобы правила процедуры ИТ (*информационно-коммуникационные технологии*. — Ю.М.), соответствовали коренным изменениям в экономических сделках с учетом принципов эффективного партнерства между государственным и частным сектором, а также транспарентности и технологической нейтральности... В целях максимизации социальной и экономической выгоды информационного общества мы согласны со следующими основными принципами и подходами и рекомендуем их:

- продолжение содействия развитию конкуренции и открытию рынков для информационной технологии и телекоммуникационной продукции и услуг, включая недискриминационное и основанное на затратах подключение к основным телекоммуникациям;...
- важно также вновь подтвердить обязательство правительств использовать только лицензированное программное обеспечение;...

---

<sup>32</sup> McCullagh D. US Won't Support Net "Hate Speech" ban. (<http://news.com.com/2100-1023-965983.html>). Министерство юстиции США сделало официальное заявление о том, что США не могут присоединиться ни к одному международному договору, который противоречит Конституции США. В соответствии с решением Верховного суда США действия, против которых направлен дополнительный протокол, находится под защитой первой поправки к конституции этой страны. Существует лишь небольшое исключение, когда правительству разрешается предпринимать действия по запрещению и пресечению угроз, направленных на «непосредственное нарушение мира», направленных против конкретного физического лица, а также слова, провоцирующие «действие, прямо запрещенное законом».

<sup>33</sup> Декларативность, идеализм данного постулата очевиден.

- развитие трансграничной электронной торговли путем содействия дальнейшей либерализации, улучшения сетей и соответствующих услуг и процедур в контексте жестких рамок Всемирной торговой организации (ВТО), продолжение работы в области электронной торговли в ВТО и на других международных форумах и применение существующих торговых правил ВТО к электронной торговле;...
- повышение доверия потребителя к электронным рынкам в соответствии с руководящими принципами ОЭСР, в том числе посредством эффективных саморегулирующих инициатив, таких как кодексы поведения, маркировка и другие программы подтверждения надежности, и изучение вариантов устранения сложностей, которые испытывают потребители в ходе трансграничных споров, включая использование альтернативных механизмов разрешения споров;
- развитие эффективного и значимого механизма защиты личной жизни потребителя, а также защиты личной жизни при обработке личных данных, обеспечивая при этом свободный поток информации...;
- дальнейшее развитие и эффективное функционирование электронной идентификации, электронной подписи, криптографии и других средств обеспечения безопасности и достоверности операций.

8. Усилия международного сообщества, направленные на развитие глобального информационного общества, должны сопровождаться согласованными действиями по созданию безопасного и свободного от преступности киберпространства. Мы должны обеспечить осуществление эффективных мер — как это указано в Руководящих принципах по безопасности информационных систем ОЭСР — в борьбе с преступностью в компьютерной сфере. Мы будем и далее содействовать установлению диалога с представителями промышленности, развивая, таким образом, успех, достигнутый на недавно прошедшей Парижской конференции «Группы восьми» «Диалог между правительством и промышленностью о безопасности и доверии в киберпространстве». Необходимо также найти эффективные политические решения актуальных проблем, как, например, попытки несанкционированного доступа и компьютерные вирусы. Мы будем и далее привлекать представителей промышленности и других посредников для защиты важных информационных инфраструктур.

9. ...Каждый человек должен иметь возможность доступа к информационным и коммуникационным сетям....

10. ...Мы будем и далее:

- содействовать установлению благоприятных рыночных условий, необходимых для предоставления населению услуг в области коммуникаций;
- изыскивать дополнительные возможности, включая доступ через учреждения, открытые для широкой публики;
- уделять приоритетное внимание совершенствованию сетевого доступа, в особенности в отсталых городских, сельских и отдаленных районах;
- уделять особое внимание нуждам и возможностям людей, пользующимся меньшей социальной защищенностью, людей с ограниченной трудоспособностью, а также пожилых граждан, и активно осуществлять меры, направленные на предоставление им более легкого доступа;

- содействовать дальнейшему развитию «удобных для пользования», «беспрепятственных» технологий, включая мобильный доступ к сети Интернет, а также более широкое использование бесплатного, общедоступного информационного наполнения и открытых для всех пользователей программных средств, соблюдая при этом права на интеллектуальную собственность.

11. ...Мы обязуемся предоставить всем гражданам возможность освоить и получить навыки работы с *ИТ* посредством образования, пожизненного обучения и подготовки. Мы будем и далее стремиться к осуществлению этой масштабной цели, предоставляя школам, классам и библиотекам компьютерное оборудование, способное работать в режиме реального времени, а также направлять туда преподавателей, имеющих навыки работы с *ИТ* и мультимедийными средствами. Кроме того, мы будем осуществлять меры по поддержке и стимулированию малых и средних предприятий, а также людей, работающих не по найму, предоставляя им возможность подключаться к сети Интернет и эффективно ею пользоваться. Мы также будем поощрять использование *ИТ* в целях предоставления гражданам возможности пожизненного обучения с применением передовых методик, в особенности тем категориям граждан, которые в противном случае не имели бы доступа к образованию и профессиональной подготовке.

12. ...все те развивающиеся страны, которые не успевают за более высокими темпами развития *ИТ*, оказываются лишены возможности в полной мере участвовать в жизни информационного общества и экономике. Этот вопрос особенно остро стоит в тех странах, где распространению *ИТ* препятствует отставание в развитии основных экономических и социальных инфраструктур, в частности энергетического сектора, телекоммуникаций и образования.

15. ...Международные финансовые институты, включая многосторонние банки развития (МДБ), особенно Всемирный банк, весьма пригодны для этой цели и могут разрабатывать и осуществлять программы, которые будут способствовать росту и борьбе с бедностью, а также расширять связи, доступ и обучение. Международная сеть телекоммуникаций, ЮНКТАД и ЮНДП и другие соответствующие международные фонды также могут сыграть важную роль. Центральной остается роль частного сектора в продвижении *ИТ* в развивающихся странах. Он может также существенно способствовать международным усилиям по преодолению цифрового разрыва. НПО, обладающие уникальными возможностями донести идеи до общественности, также могут способствовать развитию человеческих и общественных ресурсов. *ИТ* глобальна, по своей сути, и требует глобального подхода.

Далее (после п. 18) перечисляются намеченные мероприятия для достижения целей Хартии, которые не представляют для нас интереса ввиду их весьма общего характера. Возможно, другие исследователи выделили бы иные положения Хартии в качестве наиболее важных. Что ж, это субъективный аспект, не подлежащий обсуждению.

В Заключение можно было бы сделать некоторые оценки и обобщения. Но в этом нет необходимости, поскольку они представлены по ходу изложения материала.

# Институт единого экономического пространства и деятельность транснациональных компаний

## (международно-правовые аспекты)

С. Н. Ярышев

Возрастающая роль транснациональных компаний (ТНК) в международных (и внутригосударственных) экономических отношениях дает основания квалифицировать этот фактор как важный элемент развития мировой экономики и международных отношений. ТНК оказывают воздействие на формирование не только трансграничных, региональных экономических систем — единых экономических пространств (ЕЭП), но и глобального Единого экономического пространства (ГЕ-ЭП)<sup>34</sup>.

Множество фактов свидетельствуют о том, что ТНК все более активно, прямо или косвенно, участвуют в политических процессах. Отмечена также все более активная их роль в выработке и принятии норм внутригосударственного и между-

---

<sup>34</sup> Иншакова А. О. Унификация корпоративного регулирования в Европейском Союзе и Содружестве Независимых Государств. Автореф. дисс. д.ю.н. М., РУДН. 2008; Она же. Перспективы корпоративного регулирования: ЕС и СНГ. Саратов; Волгоград, 2008; Она же. Международное корпоративное право в глобализирующемся экономическом пространстве: эволюция и перспективы развития). Саратов; Волгоград, 2005; Она же. Современное корпоративное право России и прогноз его развития. Саратов; Волгоград, 2006. См. также: Моисеев Е. Г. Правовые основы формирования Единого экономического пространства в рамках Российской Федерации, Украины, Белоруссии и Казахстана. — Россия и международное право. Материалы международной конференции, посвященной 100-летию Ф. И. Кожевникова. М., 15.10.2004, с. 168–180; Ковалев А. А. Международное экономическое право и правовое регулирование международной экономической деятельности. М., Научная книга. 2007; Шумилов В. М. Международное экономическое право в эпоху глобализации. М., 2003; Шеленкова Н. Б. Европейская интеграция: политика и право. М., 2003; Насибов Н. Н. Перспективы формирования единого экономического пространства. — «Социальные и гуманитарные науки». Продолжающееся научное издание. Вып. 11. Приложение к журналу «Вестник Московского государственного открытого университета». М., 2006, с. 50–62; Исаев Д. А. К вопросу о правовом обеспечении формирования общего европейского экономического пространства. — МЖМП, № 4/2004/56, с. 85–95.

народного права<sup>35</sup>. Иногда высказывается такая точка зрения: «Вряд ли правильно прямо связывать наметившийся сейчас в мире поворот к «холодной войне» с усилением мощи и всемирного влияния сверхкрупных корпораций. Но еще более ошибочно было бы не замечать этого совпадения или недооценивать его»<sup>36</sup>. (Добавим, что, в свете чрезвычайно обострившейся борьбы за невозобновляемые природные ресурсы<sup>37</sup> и других тревожных факторов, ошибочно было бы недооценивать и возможности «горячей войны»).

В этом процессе, позволяющем некоторым авторам высказываться даже в пользу придания ТНК статуса субъектов международного права, в последнее время все заметнее становится проблематика влияния ТНК на формирование и функционирование ЕЭП. ТНК весьма заинтересованы в формировании ЕЭП по всему миру. Но таких ЕЭП, которые позволяли бы именно им свободно хозяйствовать, невзирая на государственные границы. А в идеале для них желательно общемировое ЕЭП (т.е. — ГЕЭП), достижению которого активно содействует модная концепция глобализации<sup>38</sup>.

Несмотря на то, что в отношении о пределе ЕЭП позиции политиков, экономистов и юристов расходятся, термин «единое экономическое пространство» прочно вошел в нормативный и доктринальный оборот. Что касается ТНК, то, как представляется, они (их руководство) совсем не обращают внимания на ведущиеся в этом

---

<sup>35</sup> Мы не затрагиваем проблематику определения ТНК, полагая, что по данному вопросу достаточно сказано в юридической литературе. В любом случае, для определения ТНК имманентным является такой элемент как деятельность корпорации (ее филиалов, дочерних предприятий и т.п.) более чем в одном государстве. И представляются излишне объемными определения, подобные тому, которое дано в проекте Кодекса поведения ТНК, разрабатываемого в ООН: «...предприятия, независимо от страны происхождения и собственности, включая частную, публичную или смешанную, имеющие отделения в двух или более странах независимо от правовой формы и сфер деятельности таких отделений, которые действуют в системе принятия решений, позволяющих проводить согласованную политику и общую стратегию через один или более центров принятия решений, в которой отделения так связаны, собственностью или иным способом, что одно или более из них может быть способно оказывать существенное влияние на деятельность других и, в частности, разделять знания, ресурсы и ответственность с другими». — See: *Transnational Corporations, Services and the Uruguay Round*. New York, pp. 231–243. Д. Л. Лысенко полагает, что термин «транснациональная корпорация» не совсем удачен и более приемлем термин «транснациональная группа». — См.: Лысенко Д. Л. Проблемы правового статуса транснациональных корпораций: международно-правовые аспекты. Автореф. дисс... к.ю.н. М., МГИМО (У) МИД РФ, 2003, с. 15–16.

<sup>36</sup> Черников Г.П., Черникова Д. А. Очень крупные транснациональные корпорации и современный мир. Гл.4, §4.1. И вновь тот самый вопрос – мир или война. М., Экономика. 2008, с. 330.

<sup>37</sup> См., например: *Международно-правовые основы недропользования*. (авторы глав и разделов: Буник И.В., Вылегжанин А.Н., Вылегжанина Е.Е., Голицын В.В., Колосов Ю.М., Ходжаев Л.Д., Шилова Н.Л., Щербаков А.И.). Отв. редактор Вылегжанин А. Н. М., НОРМА. 2007; Чуприк Ю. К. *Невозобновляемые природные ресурсы в общественном воспроизводстве*. М., 2006.

<sup>38</sup> См., например: *Дилеммы глобализации. Социумы и цивилизации: иллюзии и риски*. Редколлегия: Т. Т. Тимофеев, К. Денчев, Ю. С. Оганисян, М. Эмар. М., 2002; Лукашук И. И. *Глобализация, государство, право, XXI век*. М., 2000; С. В. Поленина, О. А. Гаврилов, Н. П. Колдаева, Е. Г. Лукьянова, Е. В. Скурко. *Правовая политика России в условиях глобализации*. — «Правовая политика и жизнь», 2004, №1, с. 28–37; Чумаков А. Н. *Глобализация. Контуры целостного мира*. М, Проспект, 2005; Дабин Д. К. *Международно-правовое обеспечение мирового экономического порядка*. Автореф. дисс... д.ю.н. Институт государства и права. М., 2005, с. 17–18.

плане споры, а просто занимаются «своим делом». Дело же здесь предельно простое — получить максимальную выгоду, желательно в рамках ЕЭП, одно из которых имманентно складывается в рамках собственно ТНК, другое предусмотрено международными двусторонними (Союзное государство Россия — Беларусь и др.), многосторонними (ЕврАзЭС, НАФТА и др.<sup>39</sup>), региональными (ЕС, СНГ и др.) договорами.

На практике получается своеобразная «экономико-правовая пространственная матрешка»: ЕЭП ТНК существует в пределах межгосударственного ЕЭП (а иногда двух или нескольких межгосударственных ЕЭП), а в некоторых случаях наоборот: ЕЭП ТНК<sup>40</sup> оказываются настолько мощными, что межгосударственные ЕЭП (ответствующие государства, формирующие ЕЭП) невольно или охотно подчиняются правилам, которые им диктуют ТНК (ЕЭП ТНК). Объективно это объяснимо. С помощью «своих» ТНК, которые чаще всего лишь для проформы регистрируются как частные компании, государство укрепляет собственные позиции в международных отношениях (на территории других государств). Кроме того, оно получает солидные отчисления от ТНК, которые иногда называют «издержками политического порядка» в качестве благодарности за предоставленную возможность внешнеэкономической экспансии. Филиалы «иностраннх» (по месту регистрации) ТНК действуют так же.

Можно привести ряд примеров тесной связи ТНК (и вообще большого бизнеса) с органами государственной власти. Вплоть до влияния ТНК на законодательство и политический курс того или иного государства. Но это, так сказать, «нормально». Важнее другое: какие бы идеальные модели ЕЭП не возникали на межгосударственной основе, ТНК с помощью своего капитала и влияния во внутригосударственной и в межгосударственной сферах будет стремиться к достижению своей единственной цели — максимальной выгоде. Отсюда, учитывая все возрастающую мощь ТНК, следует, что межгосударственные ЕЭП только тогда имеют шанс на успех, когда они находят общий язык с ТНК, действующими на данном межгосударственном ЕЭП, и согласуют свои цели и возможности с такими ТНК и ЕЭП ТНК.

В этом плане (правда, косвенно) к рассматриваемому здесь вопросу имеет отношение заключенное в СНГ еще в 1994 г. соответствующее Соглашение<sup>41</sup>, в основном, декларативного характера, в котором для нас интерес представляет разве что следующее положение:

Статья 3. Транснациональные объединения могут создаваться как на основе межправительственных соглашений, так и путем заключения договоров непосредственно между хозяйствующими субъектами различных форм собственности в соответствии с национальным законодательством. Учредителями транснациональных

---

<sup>39</sup> См., например: Моисеев Е. Г. Правовые основы формирования Единого экономического пространства в рамках Российской Федерации, Украины, Белоруссии и Казахстана. - Россия и международное право. Материалы международной конференции, посвященной 100-летию Ф. И. Кожевникова. Москва, 15.10.2004, с. 168–180.

<sup>40</sup> Его можно называть «суб-ЕЭП», «мини-ЕЭП» или иным образом. Суть от этого не меняется: ЕЭП ТНК является реально функционирующим институтом, в отличие от межгосударственного ЕЭП, которое в большинстве случаев — не более чем декларация о намерениях.

<sup>41</sup> См.: Соглашение о содействии в создании и развитии производственных, коммерческих, кредитно-финансовых, страховых и смешанных транснациональных объединений. — «Биulletень международных договоров», № 10, 1994.

объединений могут выступать государственные (федеральные, республиканские, муниципальные, коммунальные) органы в случаях, когда это не запрещено законодательством государств-участников настоящего Соглашения. Стороны могут предоставлять транснациональным объединениям квоты, лицензии, в том числе для реализации межправительственных обязательств по поставкам товаров для государственных нужд, по кооперации и для экспорта продукции на рынки третьих стран».

Практически здесь полностью сохраняется свобода действий государств-участников по данному вопросу, без попытки увязать его с ЕЭП. Но поскольку разные «Стороны», в соответствии со своим законодательством, *могут* предоставлять (а, следовательно, могут и не предоставлять) различные по своему содержанию и количеству «квоты и лицензии», очевидно, что такой «увязки» в данном случае в принципе не может быть. Не может быть ЕЭП.

Такой же характер носит Конвенция о трансграничных корпорациях СНГ от 6 марта 1998 г., представляющая интерес в историческом плане. В ней Стороны, «реализуя положения Договора о создании Экономического союза от 24 сентября 1993 г., ... стремясь обеспечить благоприятные условия для поддержания и развития производственной кооперации между предприятиями государств-участников Содружества, ... руководствуясь Соглашением о содействии в создании и развитии производственных, коммерческих, кредитно-финансовых, страховых и смешанных транснациональных объединений от 15 апреля 1994 г., согласились о нижеследующем» (*кроме прочего. — авт.*):

Статья 2. Понятие «транснациональная корпорация.

1. Стороны признают под понятием «транснациональная корпорация» юридическое лицо (совокупность юридических лиц): имеющее в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество на территориях двух и более Сторон; образованное юридическими лицами двух и более Сторон; зарегистрированное в качестве корпорации в соответствии с настоящей Конвенцией<sup>42</sup>.

Статья 4. Создание и порядок регистрации корпорации.

Корпорация создается добровольно как на основе межправительственных соглашений, так и иным, не запрещенным законодательством Сторон способом. Порядок регистрации корпорации определяется законодательством государства места ее регистрации.

Регистрация подтверждается выдачей свидетельства установленного образца, содержащего полное наименование и организационно-правовую форму корпорации с обязательным включением в него словосочетания «транснациональная корпорация».

Статья 8. Государственная поддержка и стимулирование деятельности корпорации.

Стороны могут на паритетной основе предпринимать не противоречащие законодательству Сторон меры, направленные на стимулирование создания и деятельности корпорации, в том числе на:

- передачу в доверительное управление корпорации или ее участнику принадлежащих государствам пакетов акций предприятий-участников корпорации;

---

<sup>42</sup> Это определение представляется более удачным, чем то, которое содержится в разработанном в рамках ООН проекте Кодекса поведения ТНК (см. сноску 36).

- зачет задолженности предприятия, акции которого реализуются на инвестиционных конкурсах (торгах), в объем инвестиций, предусмотренных условиями инвестиционного конкурса (торга), для корпорации-покупателя; предоставление государственных гарантий для привлечения различного рода инвестиционных ресурсов, в том числе с использованием механизма залога;
- отмену двойного налогообложения участников корпорации на территории Сторон, где действует корпорация и ее предприятия-участники;
- осуществление беспошлинного ввоза и вывоза оборудования, продукции, работ, услуг и перемещения капитала между участниками корпорации;
- предоставление банкам-участникам корпорации, осуществляющим в ней инвестиционную деятельность, льгот, предусматривающих снижение норм обязательного резервирования и изменения других нормативов в целях повышения их инвестиционной активности;
- предоставление банкам-участникам корпорации инвестиционных кредитов через Межгосударственный банк и иной финансовой поддержки для реализации проектов корпорации.

В каждом конкретном случае политика Сторон в этом вопросе носит индивидуальный характер и определяется соответствующим нормативным актом».

Собственно говоря, вся цель данных документов — создать наиболее благоприятные условия для создания и деятельности ТНК, что особенно видно из текста ст.8. При этом вопрос о том, как это сочетается с ЕЭП, полностью «остаётся за кадром», хотя сам термин «единое экономическое пространство» был давно и хорошо знаком участникам Соглашения. Но, видимо, тогда еще не подошло время договорно закреплять его в рамках СНГ.

В связи с подобными тенденциями в последние годы все большим вниманием пользуется концепция транснационального права (ТНП). Профессор В. М. Шумилов, наиболее активный и авторитетный сторонник ТНП в России, определяет его так:

«ТРАНСНАЦИОНАЛЬНОЕ ПРАВО — условное обозначение некоего институционально-правового явления в международной системе, суть которого состоит в том, что частные лица (главным образом, многонациональные предприятия, банки, биржи) разных стран создают на двустороннем и многостороннем уровнях свои собственные нормы взаимоотношений.

Такие нормы возникают в тех вопросах, которые не регулируются ни внутренним, ни международным правом (т.е. там, где есть правовые пробелы), либо регулируются в обеих системах по общедозволительному способу — исходя из принципа «разрешено все, кроме прямо запрещенного». В целях упорядоченности взаимных отношений частные лица разных стран восполняют пробелы и сферу «всеобщего дозволения» собственными конкретными правилами<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> Далеко не всегда дело обстоит именно таким образом. Нередко ТНК в «собственном» ЕЭП вводят «внутренние» нормы, которые действуют и транснационально и которые иным образом регулируют отношения, уже урегулированные внутригосударственным и/или международным правом. Не всегда это удается выяснить, поскольку ТНК — организация нередко «закрытая». Но даже если данный факт и становится известен соответствующим государственным органам, далеко не всегда они стремятся ликвидировать этот правовой конфликт, чтобы не меть деятельности ТНК, в которой они бывают чрезвычайно заинтересованы.

С одной стороны, эти правила как бы санкционированы (разрешены и защищаются) внутренним и/или международным правом и в этом качестве могут являться частью либо внутреннего, либо международного права. С другой стороны, в подобных нормах заложена скоординированная воля частных лиц из разных стран, и этим они отличаются и от норм внутреннего права, и от норм международного права.

В международной торговой системе транснациональное право проявляется, например, в упорядоченных действиях крупных предприятий из разных стран по обеспечению функционирования отдельных глобальных или региональных рынков: нефтяного, газового, алмазов, автомобилей, авиауслуг и т.п., а также в деятельности международных неправительственных организаций (так, Международная торговая палата вырабатывает на многосторонней основе нормы транснационального права: международные правила по толкованию торговых терминов «Инкотермс» и др.). Часто транснациональные нормы данной сферы обозначают термином *lex mercatoria*<sup>44</sup>. Транснациональные нормы, задействованные в финансовой сфере, обозначают термином *lex finanziaria*.

В международной инвестиционной системе транснациональное право проявляется в упорядоченных действиях предприятий из разных стран друг с другом, а также в их взаимоотношениях с государствами («диагональные отношения»). Предприятия из разных стран договариваются о правилах конкуренции, совместной деятельности и разделе продукции, слиянии предприятий, правовом режиме инвесторов и инвестиций и т.п. Пока не выработан термин для обозначения транснациональных норм, задействованных в инвестиционной сфере, но, по аналогии с вышеуказанными, им бы мог стать, например, термин *lex investionis*.

Круг вопросов, подлежащих регулированию в рамках транснационального права, не ограничивается экономической проблематикой и частноправовой сферой»<sup>45</sup>.

ТНП пока что не унифицировано и не кодифицировано, складывается буквально в каждой ТНК (наше внимание в данной статье ограничено именно ТНК) относительно автономно (хотя и имеет общие признаки). Поэтому в какой-то мере оправдана такая постановка вопроса (похожая на шутку): «сколько транснациональных корпораций, столько и транснациональных прав»<sup>46</sup>.

Но не следует полагать, что в силу своей экономической мощи и «своего ЕЭП» ТНК не связаны какими-либо обязательными требованиями в пределах межгосударственного (хотя и аморфного в абсолютном большинстве регионов) ЕЭП. Унифицированные (и, условно говоря традиционным языком, кодифицированные)

---

<sup>44</sup> «Отдельные глобальные или региональные рынки» в действительности бывают очень похожи на замкнутое ЕЭП. Во всяком случае, в том узком понимании ЕЭП, которое складывается в настоящее время.

<sup>45</sup> Шумилов В. М. Словарь внешнеэкономических терминов. — «Российский внешнеэкономический вестник», 2008, №4, с. 73–74; См. также: Иншакова А. О. Унификация корпоративного регулирования в Европейском Союзе и Содружестве Независимых Государств. Автореф. дисс... д.ю.н. М., РУДН, 2008.

<sup>46</sup> В данном случае мы пользуемся термином ТНП в узком значении, как связанным исключительно с деятельностью ТНК.

нормы, определяющие деятельность ТНК, как представляется, характерны только для Европейского ЭЭП (ЕврЕЭП)<sup>47</sup>, где большинство из них возведены на уровень коммунитарного права<sup>48</sup>. В других же регионах мира ТНК вынуждены в той или иной мере считаться с различным по характеру правового регулирования законодательством и подзаконными актами каждого из государств-членов (участников) конкретного ЭЭП. И не только государств в целом, но и различных субъектов (территориальных объединений) соответствующих государств.

Последний аспект, касающийся субъектов (территориальных образований), требует краткого комментария. Вот один пример, наиболее понятный для российского читателя. Законодательством РФ, в частности, действующим Законом «Об иностранных инвестициях в РСФСР» от 1991 г., иностранным инвесторам предоставлен **национальный режим**. Соответственно нормативные рамки их деятельности в РФ не могут быть менее благоприятными, чем те, которые установлены для российских фирм. Кроме прочего, иностранные инвестиции в России не подлежат национализации и конфискации. Важное значение имеет в этом плане Указ Президента РФ от 27 сентября 1993 г. за № 1466, согласно которому вновь издаваемые нормативные акты, ухудшающие условия функционирования иностранных инвесторов, не действуют в течение трех лет для предприятий, существующих на момент вступления в силу этих актов. Можно было бы упомянуть также Федеральный закон «О соглашениях о разделе продукции» 1995 г. и другие федеральных законодательные и подзаконные актах по данной проблематике. Но их так много, что даже простое перечисление значительно утяжелило бы статью.

Нам представляется необходимым акцентировать внимание на том, что некоторые субъекты РФ (например, Башкортостан) своими законодательными актами вводят для иностранных инвесторов **режим наибольшего благоприятствования**. Отступление от национального режима, установленного федеральным законом, здесь налицо. (Не хотелось бы думать, что в данном случае произошло обычное не-

---

<sup>47</sup> Европейское экономическое пространство создано в 1992 г. между Европейским сообществом с одной стороны, и Норвегией, Исландией, Лихтенштейном, Австрией, Финляндией и Швецией — с другой. Его не следует путать с Общим Европейским экономическим пространством (ОЕВП), которое формируется между ЕС и Россией. См.: Романова Т. Общее европейское экономическое пространство: стратегия участия России. — «Pro et Contra», т. 8, 2003, № 1.

<sup>48</sup> См.: Анисимова Н. В. Принцип субсидиарности в европейском праве. Автореф. дисс... к.ю.н. М., МГИМО (У) МИД РФ, 2005; Бартенева С. А. Разграничение компетенции между Европейским союзом и государствами-членами. Автореф. дисс... к.ю.н. М., МГИМО (У) МИД РФ, 2008; Бирюков М. М. Европейский союз, Евроконституция и международное право. М., Научная книга, 2006; Власова А. В. Система принятия решений в Европейском союзе как средство реализации правоспособности его государств-членов. Автореф. дисс... к.ю.н. М., Дипломатическая академия МИД РФ, 2005; Ильин Ю. Д. Лекции по истории и праву Европейского союза. М., СПАРК, 2002; Ильин Н. Ю. Основы права Европейского союза. М., НОРМА, 2008, гл.3. Характеристика правовой системы Европейского союза. М., НОРМА, 2008; Ильин Н. Ю. Европейский союз. Правовое регулирование интеграционных процессов. М., Изд-во Московского гуманитарного университета, 2006; Капустин А. Я. Европейский союз: интеграция и право. М., Изд-во РУДН, 2000; Пашковская И. Г. Европейская экономическая и валютная интеграция. Аспекты права Европейского союза. М., ЭЛЕКС-КМ, 2003; Шеленкова Н. Б. Европейская интеграция: политика и право. М., НИМП, 2003; Шумилов В. М. Международное экономическое право в эпоху глобализации. М., Международные отношения, 2003; Энтин М. Л. Европейские страны СНГ. Место в «Большой Европе». М., Международные отношения, 2005; Энтин М. Л. Интеграционные процессы на европейском континенте. Политико-правовые аспекты. — МЖМП, 2006, № 4 (64), с. 4–18.

допонимание смысла режима наибольшего благоприятствования как наиболее благоприятного режима в обиходном значении<sup>49</sup>).

Ни договоры между Центром и субъектами РФ о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий, никакие другие нормативные документы не предполагают такой «вольности». Это касается целого ряда законов субъектов РФ по «смежным» вопросам.

Можно понять и даже оправдать такую тенденцию тогда и поскольку субъекты (территориальные образования) государства вынуждены полагаться почти исключительно на собственные силы и способности повышать уровень жизни своего населения по принципу «спасение утопающих — дело рук самих утопающих».

По-видимому, только в Европе в целом (если принимать во внимание крупные регионы) удалось добиться гармонизации инвестиционного климата<sup>50</sup> и единообразного правового регулирования деятельности ТНК на территории всего регионального объединения — Европейского союза, его государств-членов и субъектов (территориальных образований) соответствующих государств. Отработанные принципы действия (взаимодействия) коммунитарного права, субсидиарности и т.п. способствуют этому. Но и здесь (еще раз следует на это обратить внимание читателя) региональное ЕЭП образца 1992 г. (ЕврЭП) сложилось между весьма ограниченным числом государств-членов ЕС, что не может не влечь за собой некоторую «специфику» действия общеевропейского режима ТНК в рамках ЕврЭП.

Несомненно, что формирование в РФ благоприятного климата для «усвоения» идеи ЕЭП на пространстве СНГ невозможно без должной адаптации федерального законодательства и законодательства субъектов РФ к соответствующим принципам и основополагающим положениям концепции ЕЭП. В этом плане ряд исследователей отмечают, что положения Закона РСФСР «Об иностранных инвестициях» и других федеральных законодательных актов по данному вопросу во многом устарели и практически не действуют, не могут действовать.

Соответственно многие субъекты РФ стали разрабатывать и принимать собственные законодательные и подзаконные акты, устанавливающие льготы и гарантии для отечественных и иностранных инвесторов, в том числе (и в первую очередь, если существует такая возможность) — для ТНК. Положительную оценку специалистов в этом плане получили, например: закон республики Коми «О привлечении инвестиций в экономику»; закон Карелии «О государственных гарантиях осуществления иностранных инвестиций в Республике Карелия»; закон Республики Татарстан «О статусе одобренного инвестиционного проекта» и Указ Президента «О создании в Республике Татарстан механизма содействия инвестициям»; закон Новгородской области «О гарантиях частных инвестиций в Нижегородской области»; закон Псковской области «О гарантиях частных инвестиций в Псковской области» и др.

---

<sup>49</sup> Режим наибольшего благоприятствования в отношении иностранных ТНК введен во многих государствах. Возможно даже, что в большинстве государств. Но нам неизвестны другие (кроме России) примеры, когда бы он вводился субъектом (территориальным образованием) государства в противоречии с соответствующим режимом, действующим на федеральном уровне.

<sup>50</sup> См. подробнее: Фархутдинов И. З. Международное инвестиционное право. Теория и практика применения. М., Волтес Клувер. 2005; Богатырев А. Г. Инвестиционное право. М., 1992.

Не говоря уже о ряде расхождений в таких законах от субъекта к субъекту, гарантиями прав соответствующих инвесторов определены в них главы администраций и регионов, которые приданы необходимые для этого полномочиями. Естественно, что от администрации к администрации, от региона к региону содержание и объем таких «приданных» полномочий может различаться (порой — весьма существенно). Так о каком же едином ЕЭП на территории данного государства как интегральной части межгосударственного ЕЭП можно говорить? И даже о едином внутригосударственном (федеральном) ЕЭП, независимо от того, участвует или нет данное государство в межгосударственном ЕЭП.

Если возвращаться к теме ЕЭП на пространстве СНГ и учитывая, что нормотворческий процесс в других государствах-членах СНГ по рассматриваемому вопросу также, можно сказать, неуправляем, то выглядит сомнительной сама концепция ЕЭП СНГ. Во всяком случае, в современных условиях. Без гармонизации (а лучше — унификации) законодательства по ТНК эта цель недостижима.

Между тем, ЕЭП прочно «прописан» в документах СНГ. В частности: в Договоре о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве от 26 февраля 1999 г.<sup>51</sup>; в Договоре в Соглашении по формированию Единого экономического пространства от 18 сентября 2003 г.

О европейском опыте в этом плане мы уже кратко упомянули. В западном полушарии стараются не оперировать термином «единое экономическое пространство», хотя интеграционные процессы здесь начались еще в конце 1950-х гг.<sup>52</sup>, а создание ЕЭП в Западном полушарии от Аляски до Огненной Земли издавна являлось «американской мечтой»<sup>53</sup>.

Но среди существующих (распадающихся и возникающих) здесь многочисленных «субрегиональных» межгосударственных объединений единственной организацией, в которой, можно сказать, фактически существует ЕЭП, является НАФТА, Североамериканская ассоциация свободной торговли. В нее вошли только три государства: США, Канада и Мексика. По оценкам некоторых исследователей это региональное интеграционное объединение «по многим экономическим параметрам приблизительно равно или сопоставимо с Европейским Союзом, или превосходит его»<sup>54</sup>. Для ТНК здесь создан исключительно благоприятный режим, почти исключительно — для ТНК «американского происхождения». Но опять же единым экономическим пространством соответствующее «триединое экономическое пространство» формально не именуется.

Государства-члены АСЕАН (Ассоциация стран Юго-Восточной Азии) в 1997 г. подписали Соглашение о едином торговом пространстве (беспошлинная торговля

---

<sup>51</sup> См.: Договор о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве от 26 февраля 1999 г. — «Бюллетень развития интеграции», М., 1999, ст. 7.

<sup>52</sup> Лавут А. А. Развитие региональной интеграции в Западном полушарии. — Интеграция в Западном полушарии и Россия. М., УРСС, 2004, с. 23.

<sup>53</sup> Глинкин А. А. Зона свободной торговли Америк (АЛКА) — трудные пути интеграционного суперпроекта. Интеграция в Западном полушарии и Россия, с. 38.

<sup>54</sup> Кузьмин В. В. 10 лет интеграции. — Интеграция в Западном полушарии и Россия, с. 91.

между членами союза и общая таможенная граница), а также о *едином экономическом пространстве* (свободное перемещение капитала и рабочей силы), которое назвали «Азиатское экономическое сообщество» и формирование которого предполагается завершить к 2020 г.<sup>55</sup>.

Здесь с очевидностью придали термину «единое экономическое пространство» предельно ограниченный смысл, далекий от того, на который ориентируются в СНГ и в Европе. Кроме того, с учетом столь отдаленной перспективы образования ЕЭП АСЕАН (2020 г.) всерьез говорить о взаимодействии ЕЭП и ТНК в данном регионе пока не приходится. ТНК пока что будут продолжать действовать в «собственном» ЕЭП, влияя и на складывающееся здесь межгосударственное (региональное) ЕЭП, чтобы влиятельно оперировать в нем по принципу «матрешки»<sup>56</sup>.

В силу отставания всех регионов мира от европейского опыта в рассматриваемой сфере ряд юристов и политиков считают необходимым в ускоренном порядке перенимать европейский опыт.

Видимо, более взвешена точка зрения, согласно которой процесс формирования ЕЭП и ОЕЭП должен быть «постепенным и поэтапным, с учетом прогресса в осуществлении в России реформ и готовности отечественной промышленности к участию в открытой конкуренции. При этом гармонизация нормативно-правовой базы сотрудничества в рамках ОЕЭП не должна трактоваться как одностороннее внедрение европейских норм и стандартов в российское законодательство, а должна базироваться на универсальных положениях ГАТТ/ВТО, которыми призваны руководствоваться обе стороны»<sup>57</sup>.

Пока идет экономическое развитие государств-потенциальных участников (членов) ЕЭП, ТНК играют чрезвычайно прогрессивную роль с помощью собственных возможностей и собственного ЕЭП ТНК<sup>58</sup>. Иное дело, что государства не должны утрачивать контроль над ситуацией. Им следует постепенно «дозреть» экономически и политически до такого «качества», которое позволило бы создавать между собой совместный институт — ЕЭП (особенно в связи с ТНК). Не у всех государств мира это, возможно, получится (на латиноамериканском континенте с очевидностью не получается). Но это уже — текущий процесс, у которого существуют свои закономерности.

Анализ таких закономерностей составляет предмет отдельной статьи.

---

<sup>55</sup> См.: Зарбабян Р. АСЕАН будет как Евросоюз? — «Ведомости», 24.08.2006.

<sup>56</sup> Полагаем в этой связи, нельзя возводить в общее правило положение о том, что государства усиливают свое всестороннее влияние на деятельность ТНК (в том числе, в рамках ЕЭП). В Европейском регионе, судя по всему, это влияние удается.

<sup>57</sup> Алчинов В. М. Процессы региональной интеграции в Европе и на постсоветском пространстве: интересы России: Политологический анализ: Автореф. дисс... д.п.н. М., Дипломатическая академия МИД РФ, 2006, с. 17.

<sup>58</sup> См., например: Григорьев К. Б. Современные подходы транснациональных корпораций к углублению интеграции в мировую экономику: инновационная деятельность. М., Научная книга, 2006.

# США — ЕС: военные факторы сотрудничества и противоречий

## (международно-правовые аспекты)

Н. Н. Емельянова

Как отмечают аналитики, «в последнее десятилетие интеграция европейских государств вышла за пределы исключительно экономической сферы. ЕС начал вырабатывать общие подходы к связям с другими государствами, к международной безопасности, к региональным конфликтам и пр. Все эти процессы привели к тому, что в Маастрихтский договор, учреждающий параллельно Европейским сообществам Европейский Союз, были включены положения об организации Общей внешней политики и политики безопасности (ОВПБ). 1999 г. стал новым этапом в развитии этого процесса, когда достигнутый уровень интеграции в рамках ОВПБ позволил странам ЕС сформулировать приоритеты Общей европейской политики безопасности и обороны (ОЕПБО), целью которой является объединение усилий европейских стран в сфере миротворчества и антикризисных операций»<sup>59</sup>.

В связи с этим, видимо, уместно напомнить о военной операции ЕС в Сомали против пиратов в ноябре 2008 г.

Считается, что до недавних пор в системе безопасности Запада существовала «стратегическая неопределенность» относительно «европейского компонента». После Саммита ЕС (Хельсинки 10–11 декабря 1999 г.) со стороны официального представителя США прозвучал тезис о том, что настало время использовать модель не «НАТО 19-ти» (по числу участников), а «НАТО двух» (США и ЕС)<sup>60</sup> и создалось впечатление, что указанная неопределенность исчезла.

Но это была только видимость, которую не могли рассеять такие категоричные утверждения, как сделал, например, Министр иностранных дел Эстонии Т. Ильвес,

---

<sup>59</sup> Барабанов О. Н. Общая политика Европейского Союза в области обороны и безопасности: этапы становления и перспективы развития. — В кн.: Европейские страны СНГ. Место в «Большой Европе». М., Международные отношения, 2005, с. 166.

<sup>60</sup> Там же, с. 179.

заявивший, что ОЕПБО «вообще не имеет никакого смысла, поскольку все равно она не сможет быть сколько-нибудь автономной от НАТО»<sup>61</sup>.

В последующем было много споров и разногласий среди стран-членов ЕС, между ЕС и США (особенно после вторжения в Ирак весной 2003 г.) по военным вопросам (в том числе по вопросу о целях использования сил быстрого реагирования ЕС). При этом США прилагали максимальные усилия к тому, чтобы сохранить как стабильность НАТО, так и единую военную политику между США и их европейскими союзниками (в трансатлантической солидарности которых у США возникли сомнения, особенно после того как Великобритания, Германия и Франция выступили с проектом организации европейских оборонных структур, независимых от НАТО).

Очередной вехой в данном вопросе стал саммит глав государств и правительств 26 стран-членов НАТО в Риге в ноябре 2006 г., после которого стало ясно, что НАТО значительно расширяет географию применения своих сил, практически до глобального масштаба. Причем, Организация готова «решать проблемы непосредственно на месте их возникновения»<sup>62</sup>.

На практике это означает либо гуманитарную интервенцию, либо превентивную самооборону. Обе эти современные концепции вызывают острые споры среди политиков и юристов, вплоть до категорического их отрицания<sup>63</sup>.

В последние годы появилось также такое понятие как «упреждающая самооборона», которая предпринимается в ситуации очевидной неминуемости скорого нападения, в ситуации, когда вражеские силы (войска, отряды и т.п.) уже изготовились для атаки. В то время как «превентивная самооборона» рассчитана на предотвращение соответствующего нападения в перспективе, не в данный момент. Логика в этом есть. И по этому поводу Б. Р. Тузмухамедов пишет: «Основные элементы этого права основываются на послании Уэбстера, которое, кстати, помимо критериев неминуемости и масштабности угрозы, указывает и другие пределы выбора средств противодействия: упреждающие действия должны быть соразмерны угрозе; силовым действиям непременно предшествуют настойчивые попытки мирного урегулирования, пока они не обнаружат свою полную бесплезность и нецелесообразность; необходимо предпринять все меры для сохранения жизни и безопасности невинных; виновных же нельзя уничтожать без разбору, щадя раненых и безоружных»<sup>64</sup>.

Хотя на указанном Саммите 2006 г. был рассмотрен широкий спектр сотрудничества НАТО с международными организациями и с государствами различных

---

<sup>61</sup> Там же, с. 180.

<sup>62</sup> Ран ван ден Аккер, Рюле М. Саммит НАТО в Риге: большой контекст. — «Россия в глобальной политике», 2007, т. 5, № 1 (январь–февраль), с. 35.

<sup>63</sup> См., например: Мюллерсон Р.А., Шеффер Д.Дж. Правовое регулирование применения силы. — В кн.: Вне конфронтации. Международное право в период холодной войны. М., 1996, с. 129; Малеев Ю. Н. Превентивная самооборона в современном формате. — В сб.: Россия и международное право. Материалы международной конференции, посвященной 100-летию Ф. И. Коженикова. М., Изд-во МГИМО (У), 2006, с. 46–64.

<sup>64</sup> Тузмухамедов Б. Р. Пределы самообороны: Насколько эластично международное право в условиях глобальной войны с терроризмом. — «Независимая газета», 29.09.2004, № 210 (3323).

регионов мира, приоритетное внимание было уделено «подлинно стратегическому» партнерству НАТО с Европейским союзом.

Тем не менее, сохранялась напряженность в отношениях «ЕС — США», которой способствовали (и способствуют) такие события, как: война в Ираке, борьба с «Талибаном» в Афганистане, возвышение Ирана как ядерной силы, война в Югославии, попытки некоторых новых членов ЕС установить особые отношения с США по поводу ПРО.

Как отмечает в этой связи Петер В. Шульце, все это «вредно для проекта Европейской политики безопасности и обороны (ЕПБО)... поскольку соглашения оборонного характера между США и отдельными странами-членами НАТО приведут к возникновению в Европе зон разной степени безопасности. Последствия окажутся разрушительными для союзной солидарности. Фактически может возникнуть «альянс в альянсе»<sup>65</sup>. Потенциальный международно-правовой и политический конфликт (по меньшей мере, соперничество) здесь налицо.

Конфликтность здесь свойственна как «внутриевропейским» делам типа Югославии, так и взаимодействию США и ЕС в других регионах. Причем военно-силовая политика США, от которой они не отказываются, все более сталкивается с организованным противодействием со стороны ЕС (не говоря уже о других регионах). Способствует этому и возрождение России как мощной не только экономической, но и военной силы.

Гегемония (или конъюнктурная видимость гегемонии) США в постсоветский период по общему признанию закончилась. И этот результат во многом связан с установлением партнерских отношений между Россией и Европой. Некоторые исследователи полагают даже, что, несмотря на утрату устаревшим ДОВСЕ<sup>66</sup> какого-либо значения (значение сохраняет ЕПБО)<sup>67</sup>, возрождается система коллективной безопасности Европы, знакомая по советским временам<sup>68</sup>.

Но США мыслят эту «европейскую коллективную безопасность» непременно без участия России (несмотря на существование Совета «Россия-НАТО»). И непременно при разрывании в Европе системы ПРО, которая, по оценке экспертов, призвана дополнить оборонительные системы, размещенные на территории США, и связать евро-обязательства «новое НАТО», заметно изменившее свое лицо<sup>69</sup>.

Под давлением США «партнерские отношения» между Россией и Европой проходят серьезную проверку, что дает основания отдельным наблюдателям делать вы-

---

<sup>65</sup> Шульце П. В. Угрозы европейской безопасности и возвращение России как значимой фигуры европейской и мировой политики. — «Вестник аналитики», 2008, № 1(31), с. 35.

<sup>66</sup> Подробнее см.: Тузмухамедов Б. Р. Приостановление действия ДОВСЕ: юридический факт как учебное пособие. — «Московский журнал международного права», 2008, № 3 (71), с. 78–101; Шимановская Д. О. Российская Федерация и ДОВСЕ: самооборона без применения вооруженной силы. — «Московский журнал международного права», 2008, № 2 (70), с. 108–119.

<sup>67</sup> Отказ членами НАТО ратифицировать ДОВСЕ вынудил РФ приостановить свое участие в нем. См.: РИА Новости, 26.04.2007.

<sup>68</sup> Шульце П. В. Ук. соч., с. 43.

<sup>69</sup> Lothar Rühl. Debatte im Kreislauf. In: FAZ, 2007, 27.06, s. 10.

вод о том, что российская сторона расценивает ЕС не только как партнера, но и как противника<sup>70</sup>. Для США эта ситуация удобна (и создана ими?). Возможно, что с приходом нового Президента в Белый Дом она изменится<sup>71</sup>.

Как полагают отечественные аналитики, НАТО — это силовая «крыша» для ЕС и «именно в этом качестве блок готов поучаствовать в решении энергетических проблем Европы и США, в том числе, например, в Арктике»<sup>72</sup>. (Добавим, что поскольку США и НАТО — понятия неразделимые, соответственно эта «крыша» чрезвычайно важна для Европы).

США и Европа нашли взаимопонимание также в таком тезисе: «операции по поддержанию мира, с использованием вооруженной силы никакого отношения к принудительным мерам не имеют» (гл. VII Устава).

В качестве аргументов ссылаются на то, что «операции по использованию вооруженных сил на территории соответствующих государств проводятся с согласия противоборствующих сторон, в том числе, и во внутренних вооруженных конфликтах; вооруженные силы ООН не должны оказывать помощь ни одной из сторон; не должны вести наступательных операций и применять оружие лишь в порядке самозащиты; оснащены легким вооружением. В отношении принудительных действий, предусмотренных гл. VII Устава, такие ограничения не установлены»<sup>73</sup>.

В 2005 г. «очень конкретную», весьма полезную, полемичную статью по взаимоотношениям ЕС и США в военной области опубликовал Юрген Вагнер (Фонд Розы Люксембург)<sup>74</sup>.

Как полагает данный автор, между «старой Европой» и Соединенными Штатами разверзлась пропасть, которая становится все глубже<sup>75</sup>.

По мнению другого западного автора, с окончанием холодной войны представления Европы о собственной оборонной политике и политике безопасности, а также о будущем трансатлантическом разделении силы все больше отдалялись от позиций Вашингтона. По этим причинам все более громко стали звучать значительные сомнения в том, «имеют ли Европа и Соединенные Штаты все еще достаточно общих интересов, чтобы оставаться в одном формальном альянсе»<sup>76</sup>.

---

<sup>70</sup> Matthias Rhb, Heitere Geschftigkeit beim Washingtoner Gipfel. In: FAZ, 2007, 2.05, s. 2.

<sup>71</sup> Тема «Россия — НАТО» имеет значение для настоящей статьи. Но опосредованное. По данному вопросу см., например: Денисов А., Савкин Н. Россия и НАТО — диалог на перепутье. — «Вестник аналитики», 2008, №2 (32), с. 51–62.

<sup>72</sup> Там же, с. 56.

<sup>73</sup> Костоева П. М. Вооруженные силы по поддержанию мира. — Актуальные проблемы современного международного права: Материалы ежегодных межвузовских научно-практических конференций кафедры международного права. М., Изд-во РУДН, 2004, с. 254–255.

<sup>74</sup> Вагнер Ю. Партнеры или противники? Милитаризация Европейского Союза и ее воздействие на трансатлантические отношения. — В кн.: Европейские страны СНГ. Место в «Большой Европе». М., Международные отношения, 2005, с. 67–106.

<sup>75</sup> Там же, с. 67. В настоящее время следует сделать поправку на выборы нового Президента США.

<sup>76</sup> Layne Ch. Casualties of War Transatlantic Relations and the Future of NATO in the Wake of the Second GulfWar. — «CATO Policy Analysis» 2003, Aug., № 483, p. 4.

Вообще, как полагает Ю. Вагнер, в европейских дебатах о будущем трансатлантических отношений есть широкое единство по двум аспектам: трансатлантические отношения нуждаются в коренном изменении, чтобы и в будущем соответствовать фундаментальным интересам Европы, и широкая милитаризация Европы является необходимым условием этого. Кроме того, существуют и значительные различия относительно конкретных целей такой милитаризации. Есть сторонники и формирования военного контрблока против США<sup>77</sup>.

Ю. Вагнер предлагает прислушаться к следующим аргументам Р. Кагана: со времени окончания холодной войны Соединенные Штаты приняли вызовы новой эры жить в «гоббсовом мире», где защита «западной цивилизации» требует непременно применения военной силы, а также однополярных, незаконных действий. В противоположность этому Европа вследствие своей военной слабости придерживается иллюзорного кантiansкого подхода: «Военная слабость Европы породила понятное отторжение применения военной силы. Она вызвала большую заинтересованность Европы в мире, где доминируют не сила, а международное право и международные институты». В качестве решения он предлагает массивное увеличение военных расходов Европы. Поскольку лишь способность к применению силы позволяет признавать стратегическую реальность, в этом случае европейская политика постепенно приблизится к американской<sup>78</sup>.

Далее Ю. Вагнер формулирует такие тезисы:

- Выдвинутая Ю. Хабермасом, Ж. Деррида и другими европейскими интеллектуалами инициатива «возрождения Европы» четко требует: «Европа должна положить на чашу весов свой вес на международном уровне и в рамках ООН, чтобы сбалансировать гегемонистскую однополярность Соединенных Штатов. Начало этому нужно положить совместной внешней политикой, политикой безопасности и оборонной политикой». По этой причине некоторые выступают за дистанцированную позицию, иногда даже за разрыв с США, для чего, однако, обязательной является полномасштабная милитаризация;
- Формирование Европейской политики безопасности и обороны представляет собой поворот в направлении независимой от НАТО и тем самым от США европейской внешней политики и политики безопасности. Важным шагом здесь был францuzско-британский договор, заключенный в Сент-Мало. Там была установлена возможность проведения в будущем автономных военных ударов в европейских рамках и предоставления мощностей ЕС для стратегического планирования<sup>79</sup>;
- Если декларативно отделение Европы от США в сочетании с формирующейся волей к милитаризации наблюдалось уже давно, то конкретных шагов для реализации такого проекта не доставало. Примечательно, что главные импульсы этому дали две агрессивные войны, которые вели США, — в 1999 г. против Югославии и в 2003 г. против Ирака. Недостаточная, с европейской точки зрения,

---

<sup>77</sup> Вагнер Ю. Ук. соч., с. 68–69.

<sup>78</sup> Kagan R. Power and Weakness. — "Policy Review", 2002, No. 113, June–July.

<sup>79</sup> Вагнер Ю. Ук. соч., с. 72.

готовность Америки учитывать европейские интересы привела к возрастанию заинтересованности в автономных возможностях.

Как следствие единоличных американских действий во время так называемой войны в Косово уже в 1999 г. было принято решение о скорейшем создании сил быстрого реагирования ЕС;

- То, что многие левые интеллектуалы, кажется, не видят особых проблем в этой драматической милитаризации ЕС, связано в лучшем случае с наивным представлением, что война в Ираке вновь показала, что европейцы «добрые», а американцы «злые»: «На чем должна основываться вера в то, что Европа — на этот раз морально еще раз выделившись — при других обстоятельствах, если речь пойдет о войне в своей сфере интересов, не будет действовать аналогично?»<sup>80</sup>. При этом легко забывают, что тоже противоречившая международному праву агрессивная война против Югославии велась с энергичной помощью Европы.

Взгляд на оба основных документа о будущем европейской оборонной политики и политики безопасности — на Европейскую конституцию и Стратегию безопасности — подтверждает, что ЕС вооружается не для обуздания американской внешней политики, а для ведения глобальных войн для сохранения собственных интересов;

- Американская Стратегия национальной безопасности является основой борьбы против террора и концепции превентивных войн и, тем самым, агрессивной внешней политики США последних лет. Тем не менее, или именно поэтому, для многих наблюдателей, как, например, Фрейзера Камерона, директора по вопросам исследований Европейского политического центра в Брюсселе, она является «важной вехой именно потому, что всерьез рассматривает европейскую военную политику и дает, наконец, кнут к прянику, с помощью которого Европа до сих пор проводила дипломатию по всему миру»<sup>81</sup>;
- Закрепленное в Конституции ЕС обязательство вооружения может оказаться весьма полезным для таких устремлений. Если мы даже стесняемся назвать вещи своими именами, то главное состоит в том, что Европейская Стратегия безопасности аналогично американской Доктрине безопасности ставит в качестве цели на будущее превентивную стратегию ЕС<sup>82</sup>;
- «Если какая-либо страна проигрывает глобализации или отвергает успехи глобализации, существует весьма большой шанс, что Соединенные Штаты когда-нибудь пошлют туда свои войска. И напротив: если какая-либо страна более-менее хорошо действует в рамках глобализации, то мы, как правило, не видим повода для отправки наших войск для обеспечения порядка или ликвидации угрозы»<sup>83</sup>;

---

<sup>80</sup> Здесь приводится мнение другого авторитетного западного автора: Elfferding W. Euronationalismus statt Pax Americana? — "Freitag", 2003., No. 23.

<sup>81</sup> Cameron F. Europas neue Sicherheitsstrategie. — "Internationale Politik", 2004, No. 1, s. 39–50.

<sup>82</sup> Вагнер Ю. Ук. соч., с. 76.

<sup>83</sup> Bamett Th.P. M. Die neue Weltkarte des Pentagon. — "Blätter für Deutsche und Internationale Politik", 2003, No. 5, s. 554–564.

- Для Купера и ему подобных из этого лагеря речь идет не о придании более цивилизованного облика политике США, а о защите «добровольного империализма глобальной экономики», то есть западно-капиталистического сообщества интересов, от угроз. Эта взаимная заинтересованность должна стать основой для обновления трансатлантического партнерства и будущей связывающей нитью для западного союза: «Силы капиталистического строя пытаются устранить беспорядок, порождаемый в структуре воспроизводства глобальной системы, прежде всего, экономикой и распространяемый рынком, с помощью использования политической и военной мощи»<sup>84</sup>;
- Новым признаком, свидетельствующим об укреплении трансатлантических отношений, является принятие НАТО мандата ISAF в Афганистане, что также свидетельствует о новом сближении<sup>85</sup>, как и факт, что даже некоторые неоконсерваторы уже подчеркивают необходимость совместного обеспечения интересов. Все это свидетельствует об идейном общем империализме как конечном продукте происходящего сегодня трансатлантического процесса трансформации;
- Неоспоримое американское доминирующее место в НАТО с давних времен было основным средством американского влияния в Европе<sup>86</sup>. В соответствии с этим Вашингтон истолковывает любое ослабление альянса как ослабление собственной власти. Поэтому европейские ресурсы планирования и проведения военных операций, независимые от США, давно представляют для Вашингтона «красную линию», от пересечения которой еще при У.Клинтоне резко предостерегали;
- Уже сегодня ЕС обладает многими возможностями для ведения войны: «Тем самым в распоряжении европейцев уже есть три военные возможности. Вариант НАТО (как во время войны против Югославии), военные действия под руководством ЕС при поддержке НАТО (*“Concorda”*) и автономные операции ЕС (*“Artemis”*). Крупные военные действия в обозримой перспективе не будут возможны без поддержки НАТО. Именно поэтому опытные стратеги советуют не пугать дичь, пока не заряжено ружье»<sup>87</sup>;
- ЕС находится на правильном пути, «чтобы стать супердержавой на европейском континенте, на равных с Соединенными Штатами», как сформулировал комиссар ЕС Р. Проди основную цель сообщества<sup>88</sup>. Эта цель явно нарушает Национальную стратегию безопасности Соединенных Штатов (сентябрь 2002 г.),

<sup>84</sup> Mahnkopf B. Neoliberale Globalisierung und Krieg. — “Blätter für Deutsche und Internationale Politik”, 2004, No. 1, s. 47–57.

<sup>85</sup> Burns R. An Alliance with a New Mission. — “International Herald Tribune”, 2003, 24–25 May; Mertes M. Transatlantische Anti-Terror-Politik. — “Die Politische Meinung”, 2003, No. 2, s. 9.

<sup>86</sup> См.: Layne Ch. Death Knell for NATO? The Bush Administration Confronts the European Security and Defense Policy. — “CATO Policy Analysis”, 2001, No. 394, p. 2.

<sup>87</sup> Neuber A. Militärmacht Europa: Die EU auf dem Weg zur Globalen Interventionsmacht. — “ISW-Report”, 2003, No. 56 (Dezember), s. 12.

<sup>88</sup> Kupchan Ch. The End of the American Era. — “New York”, 2002, p. 155.

в которой говорится: «Президент не собирается позволить какой-либо другой иностранной силе ликвидировать то колоссальное преимущество, которое открылось для США со времени холодной войны»;

- Конгрессмен от республиканцев Г. Хайд, председатель комитета по международным отношениям в Палате представителей США, уже видит «зачатки прекращения атлантических отношений»<sup>89</sup>;
- Трансатлантические отношения никоим образом не должны развиваться по законам природы в направлении военной конфронтации. В этой связи нужно использовать детерминизм некоторых аналитиков мировой системы и теоретиков гегемонизма. Ибо идущий на понижение гегемонный цикл никоим образом не должен обязательно привести к войне. Следует напомнить о мирном крушении Советского Союза<sup>90</sup>. Следовательно, нужно усиливать в США те силы, которые отвергают любое обеспечение интересов военным путем и соглашаются таким образом с тем, что Вашингтон утратит в среднесрочной перспективе свои доминирующие позиции. Предстоящая задача — выступить за создание многополярной системы, в которой будут учтены интересы всех государств, в частности интересы «третьего мира». К такой системе европейские правящие круги стремятся так же мало, как и их американские коллеги, и это очень многое объясняет в отношении намерений, связанных с европейским вооружением, и делает сопротивление против него первоочередной задачей<sup>91</sup>.

На такой, в целом пессимистичной, ноте заканчивает свою статью Ю. Вагнер.

К этому следует, на наш взгляд, добавить ценные соображения заместителя Директора ИМЭМО РАН, высказанные им в 2001 г.<sup>92</sup> Для целей настоящей статьи внимание привлекают, в частности, следующие мысли указанного автора:

«— внутри ОВПБ, этой весьма специфической сферы, развивающейся в рамках европейской интеграции, мы имеем пример особенно динамичного и энергичного развития того, что получило наименование общеевропейская политика безопасности и обороны... Самое крупное событие в этой области — это сессия Европейского совета в Ницце (февраль 2001 г.);

— если говорить о результатах саммита в Ницце в связи с общеевропейской политикой безопасности и обороны, здесь присутствуют достаточно однозначные оценки. Ницца рассматривается как весьма этапное событие в этой области, то есть применительно к военно-политическим аспектам были достигнуты существенные результаты... Главный, центральный элемент институциональной системы в данной области — Комитет по вопросам политики и безопасности становится полностью интегрированным в структуру, намеченную договором о Европейском Союзе;

---

<sup>89</sup> Вагнер Ю. Ук. соч., с. 87.

<sup>90</sup> Rose J. Vom Sieger entfernen: Den Bruch riskieren (H). "Freitag", 2004, No. 4.

<sup>91</sup> Вагнер Ю. Ук. соч., с. 96.

<sup>92</sup> Барановский В.Г. Новые аспекты общей внешней политики и политики безопасности. — В сб.: Правовые аспекты Европейской интеграции. М., МГИМО (У) МИД России, 2002, с. 25–31. (Институт Европейского права МГИМО (У) МИД России. Фонд Европейского права. Материалы международных научно-практических конференций).

— постановление, которое было принято на саммите в Кельне о том, чтобы решить окончательно судьбу Западноевропейского союза (ЗЕС) и, в частности, интегрировать в ЕС некоторые из элементов, присущих ЗЕС, оформились в Ницце. Саммит в Ницце эту проблему во многом решил, в частности, то, чтобы переместить в ЕС спутниковый центр в Терехоне, а также Институт по изучению проблем безопасности, дислоцированный в Париже. Эти элементы, которые принадлежали ЗЕС, сейчас становятся полноценными компонентами ЕС;

— был затронут такой очень деликатный вопрос, который вызывал очень бурное обсуждение в ЕС, как все эти преобразования должны соотноситься с деятельностью, которая осуществляется или может осуществляться по линии НАТО. Вот эти силы быстрого развертывания, которые создаются в рамках ЕС, должны иметь возможность действовать с использованием возможностей НАТО. Они должны иметь возможность действовать либо самостоятельно, либо в коалиции с НАТО, либо в коалиции или как бы во взаимодействии с другими партнерами;

— были найдены формулы, которые предусматривают создание каких-то кооперативных механизмов между Европейским Союзом и НАТО, создание специальных механизмов... В этой области, однако, остаются проблемы, связанные с двумя решениями. Во-первых, это та переоценка стратегических приоритетов, которая происходит сейчас в США... и пока не ясно, как это скажется на перспективах взаимоотношений с Европейским Союзом в этой области; вторая — более частная, но очень болезненная проблема, проблема, которая связана с Турцией. Она без всякого энтузиазма относится к тому, что ЕС получает новые возможности, как бы доступ к тем возможностям, которыми располагает НАТО;

— новые явления прослеживаются в области европейской военной промышленности. Здесь происходят в последнее время реструктуризация и консолидация европейской военной промышленности. Это сопровождается договоренностями между европейскими странами о том, чтобы гармонизировать механизмы и процедуры, связанные с закупкой вооружения, и это — очень важный срез всей деятельности, связанной с общеевропейской политикой в области безопасности и обороны;

— вопрос — насколько дееспособными окажутся те силы быстрого развертывания, которые создаются в рамках ЕС. Второй вопрос, — в какой мере участники ЕС смогут разрабатывать совместное стратегическое видение тех задач, которые каким-то образом ассоциируются с возможностью совместного использования военной силы. Большой серьезной проблемой остаются разногласия между участниками ЕС по поводу того, в какой мере здесь можно опираться на механизмы, существующие в НАТО. Надо ли создавать свои собственные механизмы, которые позволяли бы участникам ЕС формировать какое-то самостоятельное автономное стратегическое видение. Без эффективного механизма принятия решений в этой области сама общеевропейская политика в области безопасности и обороны будет совершенно неэффективной;

— стоит вспомнить о плане Кеннеди 1962 г., выдвинувшем проект атлантического альянса, который основывался на двух опорах — североамериканской и европейской. НАТО никогда такой системой не была, никогда не основывалась на двух опорах потому, что всегда НАТО существовала как организация, в которой лидируют США и в которой европейские члены НАТО действуют на индивидуальной основе.

Они могли выступать против США, они могли пытаться какую-то свою линию отстаивать, но могли это делать как индивидуальные участники Североатлантического союза, а не как некая европейская группа, которая существует внутри Североатлантического союза... Есть разные мнения о том, что это должно означать с точки зрения взаимодействия между европейцами и американцами в широкой международной системе. Есть две такие принципиально различные точки зрения. Одна, — согласно которой должно быть своего рода разделение труда между европейцами и американцами. Европейцы должны заниматься Европой, а американцы должны заниматься остальным миром... Критики этой позиции говорят, что это разрушит НАТО, что это приведет к тому, что американцы и европейцы не будут в состоянии разделять те риски, которые связаны с международным развитием в целом. Другая точка зрения состоит в том, что европейцы должны тоже задумываться о глобальных проблемах и должны это делать вместе с США, должны вовлекать США в такие совместные размышления и совместные действия;

— существуют возможности весьма широкого взаимодействия между Россией и Европой в рассматриваемой области, возможности, которые могут иметь весьма интересные последствия для формирования всей системы организации европейской политической жизни, и, может быть, даже в более широком плане для всей системы международных отношений... И то, что мы хотели бы создать в плане взаимодействия между Россией и Европейским Союзом в области, связанной с общеевропейской политикой безопасности и обороны, может стать очень важным элементом развития именно в этом направлении».

Как нам представляется, настоящая статья может быть окончена на этой ноте с предоставлением возможности читателю самому сделать выводы, какие потрясения ожидают европейско-американские отношения в военной области, прежде, чем они будут облечены в форму норм соответствующих двусторонних и иных договоров и решений организаций типа ЕС и НАТО.

# Некоторые международно-правовые аспекты механизма установления фактов международного преступления

О. Ф. Эфендиев

В создании режима международной ответственности за преступления против мира и безопасности человечества большое значение имеет вопрос о том, кто вправе или должен устанавливать факт совершения данного преступления.

За последние годы, по мере развития международно-правовой ответственности за такие преступления и активизации усилий мирового сообщества по их пресечению и недопустимости, вопрос об установлении фактов в области поддержания мира и безопасности нашел глубокое освещение на самом высоком уровне ООН, которая, как известно, приняла Декларацию по этому вопросу в 1991 г.<sup>93</sup>

Принятию этого важного документа предшествовали соответствующие резолюции ГА ООН<sup>94</sup>, которые легли в основу доклада Специального Комитета по Уставу ООН. Именно этот Комитет провел свою сессию (в Нью-Йорке в феврале 1991 г.) и завершил работу над проектом Декларации по этому вопросу<sup>95</sup>.

Нельзя в этой связи не сказать о значении и роли других важных документов современного международного права, таких как: Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества государств в соответствии с Уставом ООН (резолюция 2625 (XXV), приложение); Манильская декларация о мирном разрешении международных споров (резолюция 37/10, приложение); Декларация об усилении эффективности принципа отказа от

---

<sup>93</sup> Декларация об установлении фактов Организацией Объединенных Наций в области поддержания международного мира и безопасности (резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 9 декабря 1991 г. — A/46/59), с. 23–36.

<sup>94</sup> Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН: 43/170 от 9 декабря 1988 г., 437 от 4 декабря 1980 г. и 444 от 28 ноября 1990 г.

<sup>95</sup> Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, 46-я сессия. Дополнение № 33 и исправление (A/46/33. Corr., Part 1).

угрозы силой или ее применения в международных отношениях (резолюция 42/22, приложение); Декларация о предотвращении и установлении споров и ситуаций, которые могут угрожать международному миру и безопасности, и о роли ООН в этой области (резолюция № 451, приложение) и др.

Декларация 1991 г. (п. 11) указывает на то, что при выполнении своих функций, связанных с поддержанием международного мира и безопасности, компетентным органам ООН следует стремиться быть полностью осведомленными обо всех соответствующих фактах. С этой целью они должны рассматривать возможности осуществления мероприятий по установлению фактов.

Согласно ст. 2 Декларации, установление фактов означает любую деятельность, направленную на получение подробной информации о соответствующих фактах в отношении любого спора или ситуации, которая необходима компетентным органам ООН для эффективного осуществления своих функций в связи с поддержанием международного мира и безопасности.

Большое значение имеют также материалы пятого и шестого докладов Специального докладчика Комиссии международного права на 46-й ее сессии<sup>96</sup>.

В ходе работы данной Комиссии высказывалось и такое мнение, что «нынешняя организация мирового сообщества ... не предусматривает другого пути, кроме как оставить вопрос об установлении факта совершения преступления на усмотрение каждого государства». Представляется, что эта позиция несостоятельна, поскольку действует принцип *neto iudex* («никто не является судьей в собственном деле»), и, естественно, вряд ли верно, за исключением случаев самообороны, оставлять на усмотрение каждого государства, включая потерпевшее, установление факта совершения преступления.

В свое время Комиссия международного права, работая над проектом статей об ответственности государств, провела принципиальные различия между нарушением международных обязательств, предусматривающих специально установленное поведение (ст. 20), и нарушением международных обязательств, предусматривающих обеспечение определенного результата (ст. 21). Можно согласиться с мнением докладчика комиссии Р. Аго, который в своем выступлении отмечал, что к последней категории международных обязательств относится большая часть международных обязательств, связанных с защитой прав человека, вследствие чего государство свободно принимать меры, которые оно считает наиболее подходящими для обеспечения этих прав<sup>97</sup>.

Международные преступления, как известно, являются ситуациями, создающими угрозу миру и международной безопасности, что было подтверждено и в ст. 19, где они определялись как международно-противоправные деяния, которые возникали в результате нарушения международных обязательств. Вместе с тем данная статья в качестве одной из необходимых характеристик международного преступления называет наличие *communis opinio*, т.е. необходимость того, чтобы какое-либо деяние рассматривалось как международное преступление международным сообществом в целом.

---

<sup>96</sup> Доклад Комиссии международного права о работе ее 46-й сессии. Нью-Йорк: ООН, 1994, с.261.

<sup>97</sup> Документ ООН — A/CN.4/3.02/Edd. 24 октября 1997 г., с. 19, 20.

Речь идет в данном случае об априорной характеристике, но допускается вывод о том, что международные институты (организованное международное сообщество) должны быть (или могут быть) ответственными за идентификацию международного преступления<sup>98</sup>.

В настоящее время именно ООН представляет собой «организованное международное сообщество» и нормальный инструмент реагирования на международные преступления, не являясь при этом каким-то надгосударственным органом, наделенным высшими полномочиями, сравнимыми с полномочиями высших государственных органов на национальном уровне.

Вместе с тем известные функции по установлению факта совершения и последствий международного преступления в соответствии с нормами гл. VII Устава ООН выполняет Совет Безопасности, хотя этот орган, в отличие от Генеральной Ассамблеи, не представляет мировое сообщество в целом.

При этом следует разграничивать так называемые дискреционные полномочия Совета Безопасности по установлению факта агрессии, которые вытекают из ст. 39 Устава ООН, и прямо не предусмотренные Уставом полномочия, подразумеваемые по установлению иных категорий международных преступлений, которые перечислены в п. 3 ст. 19 («в», «с») проекта.

Примечательно и то, что Совет Безопасности редко «называл вещи своими именами», характеризовал тот или иной факт серьезного нарушения международных обязательств именно как международное преступление, употребляя при этом такие общие формулировки, как «нарушение мира и международной безопасности», «угроза миру» и др.

В силу различных обстоятельств, в первую очередь политического характера, многочисленные факты агрессии, прямого вооруженного нападения и другие преступления против мира и безопасности человечества не находили должной квалификации и осуждения со стороны Совета Безопасности ООН.

Одним из примеров в практике современных международных отношений являются агрессивные действия, военные преступления, совершенные Республикой Арменией против Азербайджанской Республики. Как известно, вооруженный конфликт в Нагорно-Карабахском регионе Азербайджана, развязанный Арменией, представляет собой давний межэтнический спор между независимыми бывшими советскими государствами. Позитивным фактором в этом вопросе, правда, является азербайджано-армянское соглашение о прекращении огня, достигнутое при посредничестве Российской Федерации и вступившее в силу 12 мая 1994 г., которое в целом соблюдается, и не привело к оккупации новых территорий Азербайджанской Республики. Вместе с тем, из-за отсутствия политического решения большие районы, 20 процентов азербайджанской территории, по-прежнему оккупированы армянскими вооруженными силами, и почти миллион беженцев и перемещенных лиц не могут, естественно, вернуться в свои родные места.

Несмотря на усилия Совета Безопасности по оказанию миротворческой поддержки ОБСЕ, пока никак не удастся провести полноценные переговоры в целях

---

<sup>98</sup> Cowelland–Debbas. Security Council Enforcement Action and Issues of State Responsibility. — “International and Comparative Law Quarterly”, vol. 43, January 1999, p. 71.

заклучения политического соглашения о прекращении вооруженного конфликта в Нагорно-Карабахском регионе, что позволило бы созвать Минскую мирную конференцию и развернуть в данном регионе многонациональные силы ОБСЕ по поддержке мира.

Известны и другие позитивные усилия международно-правового характера, предпринятые на высоком ооновском уровне. Так, в заявлении Председателя Совета Безопасности вновь была выражена готовность о поддержке усилий сопредседателя Минской конференции ОБСЕ, и, в частности, конфликтующие стороны настоятельно призывались конструктивно вести переговоры без предварительных условий или процедурных препятствий и воздерживаться от любых действий, которые могут подорвать мирный процесс. Наряду с этим Совет особо подчеркнул, что стороны в конфликте сами несут основную ответственность за достижение мирного урегулирования.

Данному заявлению, кстати, предшествовал другой интересный документ — записка Председателя Совета Безопасности<sup>99</sup>, положения которого во многом свидетельствуют об истинной ситуации в связи с этим конфликтом. В данной записке Совет Безопасности прямо призывает правительство Республики Армения использовать свое влияние для обеспечения соблюдения армянами нагорно-карабахского района Азербайджанской Республики резолюций 822 и 854. Примечательно и то, что Совет Безопасности наметил и обозначил ряд мер, связанных с урегулированием конфликта.

Примечательна и инициатива бывшего Генерального Секретаря ООН, если это потребует, оказать свои добрые услуги возглавляемому ОБСЕ политическому процессу, целью которого является достижение всеобъемлющего урегулирования конфликта<sup>100</sup>.

Важность предпринимать Советом Безопасности превентивные действия или способствовать их осуществлению целиком согласуется с одной из первейших целей ООН — расширять масштабы осуществления мирных перемен, предоставляя средства, с помощью которых конфликты можно сдерживать, улаживать и урегулировать, устраняя их первопричины, с тем чтобы избежать угрозы международному миру и безопасности<sup>101</sup>.

Противоправна ситуация, когда территория государства становится объектом военной оккупации, явившейся результатом применения силы в нарушение положений Устава ООН.

Кроме того, не должны признаваться законными какие-либо территориальные приобретения, возникшие в результате угрозы силой или ее применения. Однако, как известно, закон не имеет обратной силы. Поэтому, в частности, в Декларации ООН о принципах международного права (1970 г.) оговаривалось, что вышеприведенные положения не должны толковаться как нарушающие положения Устава или

---

<sup>99</sup> Документ ООН — 8/26326 от 18 августа 1993 г.

<sup>100</sup> Бутрос-Гали Б. Навстречу новым вызовам. Годовой доклад о деятельности ООН. Нью-Йорк: ООН, 1995, п. 628.

<sup>101</sup> Эфендиев О. Ф. Некоторые международно-правовые аспекты Нагорно-Карабахского вооруженного конфликта. — «Международное право», Баку, 1998, № 2.

любые международные соглашения, заключенные до принятия Устава и имеющие юридическую силу в соответствии с международным правом.

Противоправны любые и не только военные действия против территориальной целостности или неприкосновенности. Так, транзит любых транспортных средств через иностранную территорию без разрешения территориального суверена является нарушением как неприкосновенности границ, так и неприкосновенности государственной территории, поскольку именно она используется для транзита. Или другой случай: все природные ресурсы являются, естественно, составными компонентами территории государства, и если неприкосновена территория в целом, то неприкосновенны и ее компоненты, т.е. природные ресурсы в их естественном виде. Поэтому их разработка иностранными лицами или государствами без разрешения суверена также является нарушением принципа территориальной неприкосновенности.

За последние десятилетия имели место единичные случаи, когда Совет Безопасности устанавливал факты агрессии, как это было в отношении ЮАР против Анголы и Лесото (в 1982 г. — резолюция 527) и Ирака против Кувейта (в 1992 г. — резолюция 687).

Правомочие Совета Безопасности ООН в установлении факта совершения агрессии, других серьезных международных преступлений было подтверждено в Проекте Статута Международного уголовного суда, разработанном Комиссией международного права. В нем, в частности, отмечается, что заявление об акте агрессии или заявление, непосредственно связанное с актом агрессии, не может быть подано в соответствии с настоящим Статутом, если только Совет Безопасности прежде не определит, что соответствующее государство совершило акт агрессии, который является предметом этого заявления (п. 2, ст. 23 Проекта)<sup>102</sup>. В этой же статье (п. 3) говорится, что уголовное преследование не может быть возбуждено в соответствии с настоящим Статутом в связи с ситуацией, которой занимается Совет Безопасности и которая представляет собой угрозу миру, нарушение мира или акт агрессии в соответствии с гл. VII Устава ООН, если только Совет Безопасности не примет иного решения.

Определение факта агрессии Советом Безопасности признается необходимым предварительным условием для подачи заявления в отношении какого-либо акта агрессии.

Относительно иных международных преступлений против мира и безопасности человечества, других серьезных нарушений международного права Совет Безопасности обладает компетенцией констатировать совершение этих деяний, но если они представляют угрозу мировому сообществу по смыслу ст. 39 Устава. Для установления факта международного преступления других оснований задействовать механизм Совета Безопасности, нежели в рамках этой статьи, нет, о чем свидетельствует современная практика международных отношений.

Отдельные члены Комиссии высказывались в поддержку широкой интерпретации полномочий Совета на основании главы VII Устава или считали возможным распространение компетенции Совета Безопасности на все нарушения, которые могут быть предусмотрены в пересмотренном варианте ст. 19. Другие же чле-

---

<sup>102</sup> Доклад Комиссии международного права о работе ее 46-й сессии. Нью-Йорк: ООН, 1994, с. 2–12.

ны Комиссии выражали обеспокоенность по поводу того, что попытки включить в категорию поддержания мира и безопасности любые другие преступления, кроме агрессии, способны вести к опасным аналогиям (прецедентам), которые могут сопровождаться произвольным размытием, стиранием граней различия, сомнительным и несостоятельным выводам и постановкой под вопрос полномочий Совета Безопасности. В этом контексте отмечалось, что нынешняя тенденция к существенному расширению концепции угрозы миру, имеет свои пределы и что чрезмерное распространение этой концепции, видимо, не совсем оправдано.

Совет Безопасности ООН как политический орган не может и не должен осуществлять юридические или судебные функции. В соответствии с Уставом Совет Безопасности, как известно, обладает исключительно большими полномочиями в деле предотвращения войны и создания условий для мирного и плодотворного сотрудничества государств.

Практика показывает, что за последние десятилетия не было ни одного международного события, ставившего под угрозу мир и безопасность человечества или вызывавшего споры и разногласия между государствами, на которое не обращалось бы внимание Совета Безопасности, причем значительное число их (около 160 за послевоенные годы) было предметом рассмотрения на его заседаниях.

Совет Безопасности неоднократно выявлял факты совершения того или иного международного преступления, хотя в большинстве случаев речь прямо не шла о наличии конкретного состава преступления. Например, в резолюции Совета Безопасности (№ 418–1977 г.) политика и действия правительства стран Южной Африки квалифицировались как апартеид по смыслу п. 1 ст. 1 Конвенции в пресечении преступления апартеида и наказания за него от 30 ноября 1973 г.<sup>103</sup> В данной статье апартеид признается «преступлением против человечества, и что бесчеловечные акты, являющиеся следствием политики и практики апартеида и сходной с ним политики и практики расовой сегрегации и дискриминации... являются преступлениями, нарушающими принципы международного права, в частности, цели и принципы Устава ООН, создающими серьезную угрозу для международного мира и безопасности».

В некоторых резолюциях<sup>104</sup>, принятых в 1990 г., Совет Безопасности прямо ставил вопрос об ответственности Ирака о нарушениях им Женевской (IV) конвенции 1949 г. в связи с жестоким обращением с гражданами третьих государств и Кувейта, имея в виду акты насилия, взятие заложников, незаконное разрушение и захват государственного и частного имущества и иные нарушения прав человека, о чем, например, говорится в резолюциях Совета Безопасности ООН (№№ 664, 667 и 670) .

Что касается резолюции Совета Безопасности за номером 689 (1991 г.), то она пока является единственным международно-правовым документом, прямо указывающим на ответственность государства за экологический ущерб, причиненный его военными действиями<sup>105</sup> .

---

<sup>103</sup> Действующее международное право в 3-х тт., т. 3, М., МНИИП, 1997, с. 55.

<sup>104</sup> Там же, с. 84–90.

<sup>105</sup> Bayefsky N. Self-Determination in International Law: Quebec and Lesson Learned (The Hague. London. Boston: Kluwer Law International, 2000, p. 241–303).

В серии резолюций, принятых по бывшей Югославии, Совет Безопасности квалифицировал факты массовых и систематических нарушений прав человека и его основных свобод, включая этнические меньшинства, и других серьезных нарушений современного международного гуманитарного права, в том числе практику так называемой «этнической чистки» и преднамеренного воспрепятствования доставки продовольствия и медикаментов гражданскому населению.

Обращает на себя внимание и резолюция Совета Безопасности ООН (№ 748–1992 г.), где говорится об ответственности Ливии за международный терроризм и делается ссылка на п. 4 ст. 2 Устава ООН и Декларацию принципов международного права; данная резолюция была принята вслед за решением Международного Суда ООН по случаю Локерби<sup>106</sup>. Однако и в отношении решения Международного суда и резолюции Совета Безопасности по этому вопросу до сих пор отсутствует единства во мнениях, поскольку, как утверждают противники этих документов, имеет место широкая интерпретация полномочий Совета Безопасности при установлении в данном случае факта международного терроризма без достаточных на то оснований и при отсутствии соответствующей нормативной базы и неоспоримых доказательств.

Этот и некоторые другие факты не позволяют утверждать, что Совет Безопасности — такой орган ООН, который всегда объективно и юридически корректно устанавливает факты совершения международного преступления.

Важно, чтобы выполнялись предписания Совета Безопасности, содержащиеся в Декларации 1991 г. об установлении фактов ООН в области поддержания международного мира и безопасности, как это указано в п. 8 ст. 2. В нем, в частности, говорится о том, что Совету Безопасности следует рассматривать возможность осуществления деятельности по установлению фактов в целях эффективного выполнения им его главной обязанности по поддержанию международного мира и безопасности в соответствии с Уставом<sup>107</sup>.

Новейшая теория и практика международного права характеризуются, наряду с прочим, ощутимым увеличением масштабов деятельности в области прав человека в рамках операций на местах, что является непосредственным отражением решений, принятых Советом Безопасности. В зависимости от потребностей эта деятельность сочетает в себе и контроль за нарушениями прав и свобод человека, и консультационные услуги, и меры укрепления доверия в различных частях земного шара, и даже применение превентивных мер.

При всем этом Совет Безопасности не в состоянии решать вопрос о судебной ответственности любого субъекта международного права. Кроме того, в данном контексте необходимо учитывать и то, что в Уставе ООН не предусмотрен режим функционирования какого-либо механизма контроля для установления факта, превысил ли Совет Безопасности свои полномочия, злоупотребил ли он ими или нет.

В этой связи представляет научный и практический интерес идея, которая была

---

<sup>106</sup> Case concerning question of interpretation and application of the 1971 material convention arising from the aerial incident at Lockerbie (Libyen Arab Jumakiriya V.U.S., V.U.K). — Provisional measures J.C.J. Reports, 1992, p. 86.

<sup>107</sup> Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН. Документ A/46/59 от 9 декабря 1991 г. Приложение, с. 7–8.

изложена в ходе работы Комиссии международного права о внедрении некоей системы сдерживания и противовесов, призванная свести к минимуму риск принятия Советом Безопасности откровенно противоправного решения. Некоторые члены Комиссии даже предлагали оставить возможность для опротестования любого определения Совета о существовании акта агрессии на основании нормы, которая должна позволять государству, признанному агрессором, передавать данный вопрос на рассмотрение судебного органа, например, Международного суда.

Одна из особенностей заключается, на наш взгляд, в том, что Совет Безопасности не правомочен и не способен создать особый суд, эффективно признавать ответственность за преступления.

Статус Совета Безопасности не позволяет выступать ему международным арбитром для решения «чисто» юридических вопросов, например, вопроса о правовой квалификации, к которому относится и вопрос об установлении фактов и наличия в деяниях государства состава того или иного международного преступления.

Новые пути и возможности в решениях этих вопросов содержатся, на наш взгляд, в положениях упомянутой декларации об установлении фактов ООН в области поддержания международного мира и безопасности. Например, в п. 9 ст. 11 предписывается, что Совету Безопасности следует всякий раз, когда это уместно, рассматривать возможность включения в свои резолюции положения об использовании механизма установления фактов.

В п. 15 того же раздела Совету Безопасности и Генеральной Ассамблее при решении вопроса о том, на кого возложить задачу проведения миссии по установлению фактов, следует отдавать предпочтение Генеральному Секретарю, который может, в частности, назначить специального представителя или группу экспертов, подотчетных ему. Может также рассматриваться возможность использования услуг какого-либо специального вспомогательного органа Совета Безопасности или Генеральной Ассамблеи.

И, наконец, при рассмотрении возможности направления миссии по установлению фактов компетентному органу ООН следует принимать во внимание другую соответствующую деятельность по установлению фактов, в том числе усилия, принимаемые заинтересованными государствами, и деятельность в рамках региональных механизмов или учреждений (п. 16).

Относительно роли Международного суда ООН по поводу конечного установления факта совершения международного преступления не существуют какие-либо серьезные доводы и возражения по поводу его компетентности при вынесении решений о наличии любых нарушений международного права, в том числе их квалификации как международных преступлений, или вынесении соответствующих заключений<sup>108</sup>.

С целью углубленного понимания существа и особенностей рассматриваемой проблемы, считаем целесообразным подробнее остановиться на некоторых принципиальных положениях упомянутого Проекта статей об ответственности государств (ст. 19).

Здесь, в частности, указывается, что любое государство-член ООН, являющееся

---

<sup>108</sup> Доклад Комиссии международного права о работе ее 46-й сессии. Нью-Йорк, ООН, 1994, с. 270.

участником настоящей Конвенции, которое утверждает, что было совершено или совершается международное преступление одним или несколькими государствами, доводит этот вопрос до сведения Генеральной Ассамблеи или Совета Безопасности согласно гл. VI Устава ООН.

В случае, когда Генеральная Ассамблея или Совет Безопасности уполномочивают квалифицированным большинством присутствующих и участвующих в голосовании членов, что упомянутое утверждение является достаточно обоснованным, чтобы вызвать озабоченность международного сообщества, любое государство-член ООН, являющееся участником Конвенции, в том числе государство, в отношении которого выдвинуто такое утверждение, может передать этот вопрос в Международный суд в одностороннем порядке, с тем чтобы Суд вынес решение о том, совершено или совершается ли международное преступление государством, против которого выдвинуто обвинение (п. 2 ст. 19).

В любом деле, в котором Международный суд, исходя из юрисдикционного правосознания осуществляет свою компетенцию в споре между двумя или несколькими государствами-членами ООН, являющимися участниками настоящей Конвенции, относительно наличия международного преступления, любое другое государство-член ООН, также являющееся участником настоящей Конвенции, имеет право принять участие в одностороннем порядке в разбирательстве Суда.

Решение Международного суда о том, что было совершено или совершается международное преступление, означает выполнение условия для целей осуществления любым государством-членом ООН, являющимся участником настоящей Конвенции, особых или дополнительных правовых последствий международных преступлений.

Представляется, что данные положения, определяющие двухэтапную процедуру, по которой Генеральная Ассамблея или Совет Безопасности делают предварительную политическую оценку, а Международный суд принимает решение о наличии международного преступления, имеют определенные преимущества, обладают позитивным смыслом, существенны для прогрессивно-демократического развития современного международного права.

Примечательно и то, что вмешательство сначала политического, а затем судебного органа предполагает высокий уровень гарантии на случай произвола; в этом контексте идея об обязательном участии третьей стороны не выглядит предпочтительной.

Хотя предварительные условия о выражении «озабоченности» Генеральной Ассамблеи или Совета Безопасности и установление «вины» судебным органом действуют в отношении санкций, которые все государства могут затем принять в силу своих собственных властных полномочий, это не затрагивает полномочия Совета Безопасности, действующего на основании гл. VII.

В свое время Комиссией международного права эти положения были сочтены как убедительные и существенные в той степени, в какой они, во-первых, не выходят за существующие институциональные рамки; во-вторых, в максимальной степени используют возможности, предлагаемые системой ООН; в-третьих, уважают компетенцию органов, которые имеют полномочия вмешиваться; в-четвертых, учитывают необходимость обеспечить быструю реакцию на преступление тем, что она

дает государствам возможность прибегнуть к таким срочным временным мерам, которые требуются для защиты прав потерпевшего государства или для ограничения ущерба, причиненного международным преступлением, и др.

В целях ускорения процесса установления фактов и сбора доказательств целесообразно было бы Генеральной Ассамблее или Совету Безопасности назначить, в частности, специального прокурора, который был бы наделен функцией расследования и ускорил бы процедуру; председатель Международного суда мог бы назначить специальный состав из пяти судей, которым было бы поручено разбирательство дел после того, как Суд получил его на основании решения политического органа.

На той же Комиссии международного права в период работы ее 46-й сессии было также обращено внимание на ограниченность Международного суда, обусловленную консенсусной основой его компетенции. Наделение же Суда обязательной юрисдикцией в отношении рассматриваемых дел было бы равнозначно кардинальным переменам в международном праве. В том, что Международный суд еще не готов и не обладает прямой компетенцией констатировать, тем более устанавливать факты имевших место международных преступлений, можно было убедиться в деле, представленном в Международный суд Боснией и Герцеговиной (в марте 1993 г.) о применении Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказания за него 1948 г.<sup>109</sup>

Наиболее реальной компетенцией по установлению фактов совершения серьезных нарушений и совершения международных преступлений все же обладает Совет Безопасности ООН. Комиссия международного права в рамках разработки статей об ответственности не вправе была превысить свои функции, тем более произвести какое-либо перераспределение полномочий, определенных Уставом ООН, согласуя свою деятельность с его основополагающими нормами и принципами.

Взаимосвязь рассмотренных положений в контексте установления противоправных фактов имеет большое значение для способности Организации Объединенных Наций поддерживать международный мир и безопасность, которая, в свою очередь, зависит от получения ею подробной информации о фактических обстоятельствах любого спора, конфликта или ситуации, дальнейшее существование которых могло бы поставить под угрозу поддержание нормального существования и развитие мирного сообщества.

Как свидетельствует практика современных международных отношений, особое место среди всего разнообразия международных споров занимают территориальные споры о принадлежности определенного участка земли, которые сопровождаются опасными политическими кризисами, вооруженными конфликтами, межгосударственными трениями и осложнениями. Решение же вопроса о том, представляет данный спор или ситуация угрозу международному миру и безопасности, обусловлено их конкретными обстоятельствами, а также зависит от существа и характера внешнеполитической деятельности спорящих или вовлеченных в ситуацию государств.

Спорящие или конфликтующие стороны, исходя из требований современного

---

<sup>109</sup> Maharound M. A. Bosnia and Herzegovina, a case of suproved genocid the legal qualification of the position of Security Council and International court of justice in the case of Bosnia and Herzegovina. The Hague, 1995, p. 65–78.

международного права, обязаны их разрешать исключительно мирными средствами. Этого требует, в частности, «принцип I», согласно которому «...каждое государство обязано воздерживаться от угрозы силой или ее применения с целью нарушения существующих международных споров, в том числе территориальных споров и вопросов, касающихся государственных границ»<sup>110</sup>, содержащийся в Декларации о принципах международного права 1970 г. и получивший развитие в последующих авторитетных международно-правовых документах современности.

Даже общепризнанное право на самоопределение не должно истолковываться как санкционирующее или поощряющее любые действия, которые вели бы к частичному или полному расчленению государства или к нарушению территориальной целостности или политического единства современных суверенных государств.

---

<sup>110</sup> Действующее международное право в 3-х томах, т. 3, М., МНИМП, 1997, с. 67.

## Международно-правовые аспекты устойчивого развития лесов

А. В. Кукушкина

29 сентября — 3 октября 2008 г. в Республике Карелия состоялась девятая международная конференция «Эффективное использование лесов — эффективная охрана лесов» (“**Effective Use of Forest — Effective Forest Protection**”). Конференцию проводила РОО «СПОК» под эгидой и по поручению международной неправительственной организации «Сеть Спасения Тайги» (*Taiga Rescue Network — TRN*)<sup>111</sup>, которая учреждена в Швеции в 1992 г для сохранения мировых бореальных (таежных) лесов. Кроме представителей НПО из России, Швеции, Финляндии, США, Шотландии, Норвегии, Великобритании, Эстонии, Словакии, Украины и Республики Беларусь в работе конференции приняли участие представители крупных зарубежных лесопромышленных компаний (концерн *Metsäliitto*, компании *Swedwood International AB*), а также «Финской ассоциации лесопромышленников» — *Finnish Forest Industries Federation*, представители власти из Республики Карелия и соседних регионов.

Данная Конференция привлекла внимание мировой общественности к одной из наиболее острых проблем современности, связанной с деградацией и постепенным сокращением на планете лесного массива, являющегося ценнейшим природным достоянием<sup>112</sup>. Не случайно Всемирный фонд дикой природы разработал глобальную программу «Леса ради жизни», которая является частью программы «Живая планета», предусматривающей ряд мероприятий по сохранению лесов.

На практике (как правило, на национальном уровне) проведение мероприятий по сохранению (и развитию, устойчивому развитию) лесов относится к компетенции национальных органов власти и включает себя такие, например, аспекты: пользование лесом; охрана и воспроизводство лесных ресурсов; лесоразведение и лесовосстановление; заготовка живицы, второстепенных лесных материалов; побочные лесные пользования и т.п.

---

<sup>111</sup> <http://www.taigarecue.org>

<sup>112</sup> Кроме прочего, участники Конференции обратились с призывом к Президенту РФ Дмитрию Медведеву с призывом восстановить государственную лесную охрану в России.

На международном уровне к данной проблематике имеют отношение ряд важных «экологических» договоров универсального и регионального общего порядка<sup>113</sup>, а также двусторонние договоры между государствами. Большую роль играют также специальные форумы, институты и мероприятия как: проект Лесной конвенции в рамках Межправительственного форума по лесам, созданного при Комиссии ООН по устойчивому развитию; Межправительственная рабочая группа по критериям и индикаторам сохранения и устойчивого управления бореальными и умеренными лесами (Монреальский процесс); Общеευропейский процесс, включающий в себя Конференцию министров по сохранению лесов Европы и совещание экспертов по реализации ее решений; Общеевропейский совет по лесной сертификации; семинар «Устойчивое развитие лесного сектора в Северной Европе» и т.п.

Данный процесс является отражением общемировой тенденции уменьшения площади лесов в результате усиливающегося антропогенного давления на природно-территориальные объекты. Вместе с тем, значительно возрастает роль лесов с точки зрения сохранения биологического разнообразия растительного и животного мира, выживания самого человека. Именно поэтому в рекомендациях десятого Мирового лесного конгресса (1992 г.) говорится о назревшей необходимости становления и развития лесной политики не только в рамках отдельного государства, но и мирового сообщества в целом, подчеркивается важность объединения усилий для разработки механизма лесопользования на межгосударственном, региональном, национальном уровнях.

Для России, лесной державы номер один (более четверти лесного покрова земли и 69% территории страны), от состояния лесов которой зависит экологическая безопасность всей планеты, активное участие в таких договорах и связях составляет исключительную важность. Особенно в условиях, когда многолетнее бесхозяйственное лесопользование в России привело к значительному ухудшению состояния национального лесного фонда<sup>114</sup>. Не случайно в новейшие времена к данной проблематике обращаются многие российские исследователи, в том числе — в своих диссертациях<sup>115</sup>. В лесном кодексе Российской Федерации установлены: полномо-

<sup>113</sup> Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (ТГЗВ); Конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением (Базельская конвенция); Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕС); Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местобитания водоплавающих птиц (Рамсарская конвенция); Конвенция ЕЭК ООН об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (ОВОС); Конвенция о биологическом разнообразии; Конвенция об охране мигрирующих видов диких животных (Боннская); Конвенция об охране дикой фауны и флоры и природных сред обитания в Европе (Бернская); Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия; Конвенция ООН по борьбе с опустыниванием; Конвенция ЕЭК ООН о трансграничном воздействии промышленных аварий; Конвенция ЕЭК ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер; Конвенция ЕЭК ООН о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция); Рамочная Конвенция ООН об изменении климата и Киотский протокол к Конвенции; Венская конвенция об охране озонового слоя и Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой и др.

<sup>114</sup> См.: Лес рубят — миллионы летят. — «Совершенно секретно», 2003, № 9 (172).

<sup>115</sup> См., например: Куликова О. В. Правовые вопросы рационального использования и охраны лесов, 2000; Зиновьева О. А. Юридическая ответственность за нарушение лесного законодательства, 2001.

чия Российской Федерации (ст.46), полномочия субъектов Российской Федерации (ст.47), разграничение полномочий между ними (ст.48), полномочия органов местного самоуправления (ст.49), основные принципы государственного управления (ст.50), государственный контроль (ст.76), государственная лесная охрана (ст.77), основные требования к использованию лесного фонда и не входящих в лесной фонд лесов (ст.79), порядок воспроизводства лесов (ст.89) и другие важные нормы в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов.

Такие установления чрезвычайно важны в вопросах реализации государством, его территориальными образованиями и компетентными органами соответствующих обязательств по международным договорам в рассматриваемой сфере. Но они недостаточны, поскольку носят общий характер. И весьма своевременно распоряжением Правительства РФ в 2003 г. одобрена Концепция развития лесного хозяйства РФ<sup>116</sup>.

Разделом VIII данной Концепции изложены основные направления активизация деятельности по повышению роли России в международном сотрудничестве в данной сфере:

- анализ опыта проведения реформ в лесном секторе экономики стран с различными формами собственности на леса и использование этого опыта при реформировании лесного хозяйства;
- осуществление комплекса мероприятий по повышению доли России в мировом лесном экспорте (особенно продукции глубокой переработки древесины) с учетом конъюнктуры мирового лесного рынка и потенциальных возможностей стран-конкурентов;
- создание и развитие признаваемой международным сообществом системы лесной сертификации;
- расширение международного сотрудничества (на двусторонней и многосторонней основе) в сфере дистанционных методов учета и мониторинга запасов лесных ресурсов, обнаружения, прогнозирования и мониторинга лесных пожаров и вспышек массового размножения насекомых-вредителей;
- разработка и реализация комплексных программ изучения и сохранения биологического разнообразия лесных экосистем»<sup>117</sup>.

В последние годы заметно активизируется участие России в международном сотрудничестве по вопросам совершенствования правоприменения и управления в лесном секторе Европы и Северной Азии (ЕСА ФЛЕГ)<sup>118</sup>.

---

<sup>116</sup> Концепция развития лесного хозяйства Российской Федерации на 2003–2010 гг. Одобрена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 18 января 2003 г. № 69-р.

<sup>117</sup> В ПРИЛОЖЕНИИ к Концепции содержится ПЛАН МЕРОПРИЯТИЙ по ее реализации.

<sup>118</sup> FLEG — аббревиатура от англ. Forest Law Enforcement and Governance. Региональные ветвей движения ФЛЕГ: ФЛЕГ Юго-восточной Азии, ФЛЕГ Африки, ФЛЕГ стран бассейна р. Амазонка, ФЛЕГ Европейского Союза и ЕСА (ЕНА) ФЛЕГ — ФЛЕГ Северной Евразии. Инициатором организации ФЛЕГ на территории Северной Евразии является Российская Федерация (май 2003 г., 4-я сессия ФЛООН). В 2004 г. МПР России при содействии Всемирного банка образован Национальный организационный комитет, международный Координационный комитет и подготовлена концепция министерской конференции ЕСА ФЛЕГ. Свое намерение об участии в переговорном процессе подтвердили 53 государства. Первые заседания Координационного комитета состоялись в феврале и мае 2005 г.

В частности, в ноябре 2005 г. в Санкт-Петербурге состоялась Международная министерская конференция «Переговорный процесс стран Европы и Северной Азии по проблемам правоприменения и управления в лесном секторе». Конференция приняла Министерскую (Санкт-Петербургскую) Декларацию и Индикативный план действий, где признана обоюдная ответственность сторон-поставщиков и сторон-потребителей за незаконную заготовку и нелегальный оборот древесины. Во исполнение данных обязательств Рослесхозом в марте 2006 г. разработана соответствующая Концепция Национального плана действий в данной области.

В дальнейшем в рамках данной конференции был проведен целый ряд мероприятий, последние из которых: международная встреча лесных экспертов «Возможные пути к более устойчивому управлению лесами» в Японии (Токио, март 2007 г., участвовали представители 17 стран и международных организаций); 10-я международная конференция по борьбе с нелегальными лесозаготовками в Великобритании (Лондон, 9–10 июля 2007 г., участвовали представители 25 стран, в том числе России); Международная конференция «Правоприменение и управление в лесном секторе Европы и Северной Азии» в Китае (Пекин, 18–21 сентября 2007 г.).

Развиваются и другие формы сотрудничества в данной сфере. Например, 2–6 октября 2007 г. в Японии (Токио) состоялось первое заседание российско-японской рабочей группы по охране лесов Дальнего Востока и Сибири в рамках Японско-Российской Смешанной комиссии по охране окружающей среды. Развивает свою деятельность Межправительственный форум по лесам (МГЛ/МФЛ), ряд других международных организаций сходного профиля, в которых, кроме прочего, отрабатываются определения таких терминов как: леса, обезлесение, модификация леса, устойчивое управление.

Складываются и принципы в данной области. Среди них несколько странным выглядит следующий принцип: «Государства имеют суверенное и неотъемлемое право использовать, управлять и осваивать свои леса в соответствии со своими потребностями в области развития и уровнем социально-экономического развития и на основе национальной политики, согласующейся с целями устойчивого развития и законодательством, включая использование таких районов для других целей в рамках общего плана социально-экономического развития и в соответствии с политикой рационального землепользования». Странным потому, что леса это, прежде всего, — легкие всей планеты и в этом плане их состояние не может быть «суверенным делом» каждого отдельного государства. Трудно сказать, какая в этом отношении может быть оптимальная формула. Но оправданы сомнения в возможности ее «суверенной абсолютизации»<sup>119</sup>.

Но поскольку именно с такой позиции продолжает обсуждаться «лесная проблематика» на всех внутригосударственных и международных форумах, с этим следует считаться. К числу последних форумов такого рода упомянем, например, проведенные 21 мая 2008 г. конференцией Международной организации «ЭКО-САН» Общественные слушания о ходе реализации Закона Республики Узбекистан «О лесе».

---

<sup>119</sup> См., например: Нефедова В.Б., Смирнова Е.Д., Чижова В.П., Швидченко Л. Г. Рекреационное использование территорий и охрана лесов. М., 1980.

Этим же руководствовался и Международный центр по лесам ФГУ ВНИИЛМ (МЦЛ) созданный во исполнение Приказа Министерства природных ресурсов Российской Федерации № 482 от 05.06.2002 г. в целях «реализации единой государственной политики, научно-методического обеспечения и координации международной деятельности в сфере использования, воспроизводства, охраны и защиты лесных ресурсов, а также для повышения уровня полномочий и ответственности за эффективное участие МПР России в международном переговорном процессе по лесам».

Тем не менее, в Лесном кодексе Российской Федерации 1997 г. (с последующими дополнениями и изменениями) по сути, *mutatis mutandis*, повторяется формула части 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации:

«Статья 3. Лесное законодательство Российской Федерации и нормы международного права.

Общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов являются составной частью правовой системы Российской Федерации.

Международные договоры Российской Федерации применяются к отношениям, возникающим в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, непосредственно, за исключением случаев, когда для применения международного договора требуется принятие внутригосударственного правового акта.

Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены настоящим Кодексом, применяются правила международного договора».

В контексте выше изложенного отметим, что рациональное ведение лесного хозяйства должно обеспечивать, чтобы характер и масштабы использования различных компонентов биологических ресурсов не вызывали их истощение в долгосрочной перспективе, и тем самым обеспечивали сохранение их запасов в интересах удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений (ст.2 Конвенции о биоразнообразии).

Деревья и леса — источник разнообразных благ, имеющих форму товаров и услуг, которые возникают в результате *прямого и непрямого использования* лесных ресурсов. Прямое использование включает получение полезной продукции, такой, как древесина, продовольствие и лекарства, и организацию досуга и туризм. Непрямое использование предусматривает оказание экологических и природоохранных услуг. Благотворное влияние деревьев и лесов на жизнь человека проявляется во многих сферах, и это выражается в признании человеком ценности лесных экосистем, проживающих в них видов и той важной роли, которую они играют в эстетической и духовной жизни людей. Кроме того, поддержание здорового состояния лесов служит гарантией сохранения обитающих в них видов и обеспечивает поток товаров и услуг, получаемых благодаря лесопользованию. Эти ценности иногда называют факультативными, и это понятие включает в себя такие блага, которые могут быть получены в будущем благодаря лесным ресурсам и их использованию.

Прямые причины замещения лесов нелесными площадями связаны в основном с освоением земель для новых видов хозяйствования, например, под посевы или строительство или эти причины вызваны и стихийными бедствиями, такими, как

наводнения, оползни и пожары. Процесс замещения может иметь место также и тогда, когда характер лесных массивов изменился до такой степени, что их восстановление стало практически невозможным.

Можно назвать ряд прямых причин, которые вызывают деградацию лесов, например:

- вырубка деревьев, заготовка пиломатериалов и дров;
- охота, — если масштабы этой деятельности превышают потенциал лесной экосистемы по самовосстановлению уничтоженного количества растений и животных;
- крайняя селективность в отборе видов, размеров и форм вырубки;
- чрезмерный выпас;
- загрязнение воздуха;
- загрязнение лесных водотоков;
- эрозия почвы в лесу;
- пожары по вине человека;
- истощение биологического разнообразия;
- распространение болезней или вредителей.

Косвенными причинами, которые также тесно связаны с прямыми, являются следующие:

- национальная политика;
- недостатки политики или планирования;
- негарантированное владение;
- отсутствие альтернативных источников лесохозяйственных товаров и услуг или их заменителей.

Исследования ФАО показали, что замещение лесов в принципе поддается изменению, особенно учитывая новейшие технологии. Подход к учету лесных ресурсов, который был выработан Международным институтом по охране окружающей среды (МИОР) для международной организации по тропической древесине (МОТД) в настоящее время используется или находится в стадии изучения в некоторых странах. Основными критериями, общими для всех определений (даже если они сформулированы с использованием различных терминов), являются: биологическое разнообразие, продуктивность лесных экосистем, здоровье и жизнеспособность лесных экосистем; почва и водные ресурсы; участие лесов в глобальном круговороте углерода, многочисленные социально-экономические выгоды долгосрочного характера.

Традиционные экономические подходы к определению экономической ценности лесов не позволяют учитывать при принятии решений, касающихся рационального использования лесов и инвестиций, роль недревесной продукции и услуг. Во многих случаях единственным продуктом тропических лесов, имеющим экономическое значение, считается производимая древесина, в то время, как целый ряд недревесных лесных продуктов, включая плоды, латекс и волокна, а также природоохранные и экологические свойства и функции, например, защита почв, регулирование влагооборота и выполнение роли аккумулятора углерода, при оценке экономической ценности лесов во внимание не принимаются.

Именно экономическими искажениями часто объясняются чрезмерно высокие темпы вырубки лесов. Различают три вида искажений: неэффективность

местного рынка, непонимание глобальной ценности лесов и неэффективность вмешательства.

Международная торговля лесом часто указывается в качестве основной причины обезлесения и вырождения лесов, особенно во влажных тропических и бореальных регионах. Лесозаготовки, безусловно, являются непосредственной чрезмерной причиной изменения состояния лесов и, когда они ведутся неправильно, или приобретают чрезмерные масштабы, могут приводить к деградации лесов.

Древесина является важным сырьем, получаемым на основе возобновляемых по существу ресурсов; поэтому торговля древесиной может способствовать устойчивому развитию. Мировые потребности в древесине можно было бы удовлетворять с помощью намного меньших лесных плантаций, оставляя нетронутыми естественные леса. Теоретически это возможно, и, несомненно, некоторые из имеющихся потребностей можно удовлетворять с помощью хорошо размещенных и спланированных лесных плантаций.

Можно было бы также использовать деревья, произрастающие за пределами лесных угодий, а также агролесомелиорацию.

Рациональное и устойчивое управление ресурсами естественных лесов в целях получения древесины может стать важным и долгосрочным вкладом в национальную экономику и источником существования на местах, явиться непосредственным финансовым стимулом к прекращению истребления лесов и их деградации.

Если усилия по стимулированию устойчивого рынка сбыта древесины принесут результаты, то международная торговля древесиной может стать важным фактором, сдерживающим процесс вырождения лесов и неконтролируемую вырубку.

Международная организация по тропической древесине (МОТД) и ФАО совместно осуществляют ряд инициатив, связанных с торговлей и устойчивым лесопользованием, включая проект «Оценка эффективности торговли лесной продукцией как механизм поощрения рационального лесопользования».

МОТД совместно с другими партнерами организовала международный симпозиум о последствиях сертификации лесов в развивающихся странах и странах с формирующейся экономикой.

Сертификация лесопользования и лесных продуктов является типично рыночным «мягким» инструментом контроля правильности ведения лесного хозяйства. Под правильным ведением лесного хозяйства подразумевается неистощительное ведение, обеспечивающее качественное воспроизводство лесных насаждений до новых рубок. Сертификация не подменяет собой механизмы лесного хозяйства, а позволяет направить ведение лесного хозяйства в русло устойчивого развития. Сертификация имеет две цели:

1. Совершенствование лесопользования;
2. Обеспечение доступа потребителя к сертифицированным лесным продуктам.

Другими важными целями сертификации являются повышение контроля качества за лесопользованием, совершенствование сбора и использования лесных налогов, повышение эффективности и экономичности всей цепочки от заготовки до переработки.

Сертификация для экспорта должна, во-первых, соответствовать требованиям ГАТТ, во-вторых, требованиям одной из международно-признанных схем сертифи-

кации. В мире существует две схемы: ISO (Международная организация стандартизации) и FSC (Лесной попечительский совет).

В Российской Федерации обязательная сертификация лесных ресурсов (ст.71 Лесного кодекса) является национальной схемой сертификации.

Она будет использоваться для оценки состояния участка на соответствие стандарту устойчивого лесопользования

В качестве меры, направленной на предотвращение обезлесения и деградации, можно было бы предложить ввести налог на переустройство земельных угодий, зонирование в целях ограничения видов землепользования, которые причиняют ущерб, и установление более высоких экологических стандартов.

# Международно-правовые аспекты сотрудничества в области консульско-визовых отношений между Российской Федерацией и Европейским Союзом

Г. В. Бобылев, К. П. Пэдурару

## 1. **Общеввропейские документы как многосторонняя правовая основа сотрудничества в области консульско-визовых отношений на европейском континенте.**

Начало XXI века в отношениях между Российской Федерацией и Европейским Союзом характеризуется еще более тесным и перспективным сотрудничеством в области экономики, политики, свободы передвижения, безопасности, правосудия, культуры, науки, консульских отношений и т. д.

Россия и Европейский Союз (далее по тексту — «ЕС») это два мощных стратегических партнера на мировой арене, отношения которых на пороге XXI века «приобретают по-настоящему зрелый и структурированный характер»<sup>120</sup>. Партнерство России и ЕС в консульско-визовой области основывается на многолетней консульской практике и общеевропейском блоке как многосторонних, так и двусторонних международных договоров. Созидательная роль общеевропейских документов в отношениях России и ЕС в области консульско-визовых отношений усматривается еще с середины 70-х гг. XX в., когда в рамках Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе был выработан Заключительный акт, подписанный 1 августа 1975 г.

Государства-участники СБСЕ (ОБСЕ) в этом документе поставили перед собой цель решить одну из актуальных проблем свободного передвижения граждан, тем самым раскрывая новые возможности сотрудничества граждан как на индивидуальной, деловой, так и на официальной основе. Безусловно, максимально короткие

---

<sup>120</sup> Путин В. В. Через партнерство России и ЕС — к строительству единой Европы, к новым возможностям для всех европейцев. <http://www.mid.ru>

сроки оформления проездных документов и выдачи виз, а также умеренные консульские сборы дали возможность увеличить взаимообмен граждан, желающих учиться, работать, воссоединять семьи и расширять деловые контакты.

Претворение в жизнь положений Заключительного акта от 1 августа 1975 г. стало значительным событием в долгосрочной, но реализуемой, как показала практика, перспективе сотрудничества в области консульско-визовых отношений.

Особый интерес представляют положения *Итогового документа Венской встречи СБСЕ (ОБСЕ) о гарантии личной безопасности граждан, находящихся на территории других государств-участников по личной или профессиональной необходимости.*

Основой для более тесного сотрудничества европейских государств, в том числе в области консульско-визовых отношений, явилось подписание *Шенгенских соглашений 1985 и 1990 гг., а также Кодекса Сообщества о режиме пересечения людьми границ 2006 г. (Шенгенский кодекс о границах).* Заключение вышеуказанных документов ознаменовало реальную перспективу уже в ближайшем будущем перейти на более упрощенный режим передвижения для неграждан государств-участников ЕС. Яркий тому пример, подписанное *Соглашение между Российской Федерацией и Европейским сообществом об упрощении выдачи виз гражданам Российской Федерации и Европейского Союза от 25 мая 2006 г.121 (далее по тексту — «Соглашение об упрощении выдачи виз от 25 мая 2006 г.»)* и *Соглашение между Российской Федерации и Европейским сообществом о реадмиссии от 25 мая 2006 г.122 (далее по тексту — «Соглашение о реадмиссии от 25 мая 2006 г.»).*

Соглашение об упрощении выдачи виз от 25 мая 2006 г., бесспорно, существенно облегчает взаимные поездки тем категориям граждан, которые посещают в личных, деловых и официальных целях ЕС и Россию. Это Соглашение является на сегодняшний день реальным шагом в направлении установления безвизового режима между Россией и ЕС. Ведущиеся в настоящее время переговоры между Россией и ЕС об условиях перехода к безвизовому режиму на систематической основе будут способствовать скорейшей выработке соглашения о безвизовом режиме.

Наибольшее значение в данной сфере имеют такие критерии как: защищенность проездных документов, сотрудничество в обустройстве границ, сотрудничество в сфере миграции и некоторые другие вопросы, которые являются неотъемлемой частью безвизового режима<sup>123</sup>.

Что касается Соглашения о реадмиссии от 25 мая 2006 г. — оно регулирует вопросы миграционного характера. Особо важное значение настоящее соглашение приобретает в борьбе с незаконной миграцией. Тесное сотрудничество особенно с миграционноопасными государствами позволит странам, в том числе Российской Федерации действительно укрепить свои позиции на границах.

---

<sup>121</sup> Соглашение между Российской Федерацией и Европейским сообществом об упрощении выдачи виз гражданам Российской Федерации и Европейского Союза от 25 мая 2006 г. Соглашение вступило в силу 1 июня 2007 г. <http://www.mid.ru>

<sup>122</sup> Соглашение между Российской Федерацией и Европейским сообществом о реадмиссии от 25 мая 2006 г. Соглашение вступило в силу 1 июня 2007 г. <http://www.mid.ru>

<sup>123</sup> Интервью заместителя Министра иностранных дел России А. В. Грушко о визовом режиме и реадмиссии между Россией и ЕС от 24 мая 2006 г. <http://www.mid.ru>

Определенные шаги в рамках ЕЭС по вопросу сотрудничества в консульско-визовой области были предприняты государствами-членами Европейских сообществ и в отношении России. В частности, была одобрена *Программа для передвижения студентов и преподавателей вузов* (Решение Совета 90/223/ЕЭС от 1 мая 1990 г.), что позволило постепенно расширить контакты между гражданами Российской Федерации и гражданами Европейских сообществ<sup>124</sup>.

Еще одним значимым документом в развитии отношений между Россией и Европейскими сообществами и их государствами-членами является *Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, учреждающее партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами-членами, с другой стороны, от 24 июня 1994 г.*, которое вступило в силу 1 декабря 1997 г. (далее по тексту — «Соглашение о партнерстве и сотрудничестве»). Оно не предусматривает свободу передвижения граждан между государствами-членами ЕС и Россией, но на момент подписания Соглашение составляло договорно-правовую основу отношений ЕС и России.

Срок действия Соглашения о партнерстве и сотрудничестве (далее по тексту — СПС) истек 30 ноября 2007 г., после чего оно было автоматически продлено еще на год. Так, согласно статье 106 СПС по истечении десяти лет Соглашение автоматически возобновляется из года в год при условии, что ни одна из Сторон не направит другой Стороне письменного извещения о денонсации Соглашения как минимум за шесть месяцев до его истечения.

Различными политическими силами и в России, и в ЕС «проблема 2007» воспринимается по-разному. Одни вполне удовлетворены состоянием отношений между Россией и ЕС и не желают что-либо менять в СПС. Другие, напротив, исходят из того, что новые вызовы требуют и новых подходов и откладывать поиски решения «проблемы 2007» «на потом» было бы близоруко. Важно не допустить, чтобы порождаемые ею разногласия стали детонатором очередного кризиса в отношениях между Россией и ЕС<sup>125</sup>.

В данном контексте положительным импульсом в развитии отношений между Россией и ЕС стал состоявшийся 4 июля 2008 г. в Брюсселе первый раунд переговоров между ними по заключению нового соглашения о сотрудничестве, которое будет направлено на обеспечение укрепления правовой основы и юридических обязательств в основных сферах взаимодействия, содержащихся в «дорожных картах» по четырем общим пространствам Россия — ЕС<sup>126</sup>.

Важно отметить, что дальнейшие переговоры между Россией и ЕС о заключении нового соглашения о сотрудничестве, где вопросы о безвизовых поездках граждан будут стоять в центре внимания, сулят новые перспективы в сфере эффективной реализации «дорожной карты» по внутренней безопасности.

---

<sup>124</sup> Бобылев Г. В. Границы без замков. (Международно-правовые аспекты сотрудничества государств-участников СБСЕ (ОБСЕ) в области консульско-визовых отношений). — «Закон и право», 2002, с. 28.

<sup>125</sup> Концепция модернизации Соглашения о партнерстве и сотрудничестве между Россией и ЕС и заключения Соглашения о продвинутом партнерстве, учреждающем ассоциацию «Проблема 2007», <http://www.svop.ru>. Официальный сайт Совета по внешней и оборонной политике.

<sup>126</sup> Новости. Официальный сайт Президента Российской Федерации, <http://www.kremlin.ru>

Нельзя оставить без внимания тот фактор, что сотрудничество между Россией и ЕС в области свободы, безопасности и правосудия еще более продвинулось, чему свидетельствует подписание 10 мая 2005 г. «Дорожной карты» по общему пространству свободы, безопасности и правосудия<sup>127</sup>. В преамбуле «Дорожной карты» отмечается, что более тесное сотрудничество в сфере юстиции и внутренних дел, включая вопросы управления границами и миграции, будет служить задаче строительства новой Европы без разделительных линий и тем самым способствовать поездкам между всеми европейцами без виз.

Отметим, что в настоящее время создана внушительная правовая база в области консульско-визовых отношений как основа сотрудничества между государствами-участниками ЕС, а также между Россией и ЕС.

В части реализации положений общеевропейских документов, относящихся к консульско-визовой проблематике, как отмечается в статье «Границы без замков», успех сотрудничества государств в этой области «зависит, прежде всего, от деполитизации данной отрасли международных отношений» и «необходимостью того, чтобы государства в этом вопросе не руководствовались исключительно политическими интересами»<sup>128</sup>.

## 2. Роль Шенгенских соглашений в улучшении консульско-визовых отношений в Европе

Большую роль для претворения в жизнь достигнутых общеевропейских договоренностей в области консульско-визовых отношений играют переговоры между европейскими государствами. В связи с этим значимость переговоров возросла, особенно в свете событий начала XXI века, когда процесс интеграции продвинулся вперед в части расширения ЕС. История второй половины XX в. раскрывает занавес межгосударственного европейского нормотворчества, которое в процессе формирования было основано на «принципе открытости» территориальных границ государств-участников ЕС. Бесспорно, процесс интеграции способствовал диалогу европейских государств о построении «Шенгенской зоны».

Сотрудничество государств-членов ЕС в области консульско-визовых отношений начиналось с подписания *Соглашения «О постепенной отмене проверок на общих границах» 14 июня 1985 г.*<sup>129</sup> (далее по тексту — «Шенгенское соглашение 1985 г.») и *Конвенции «О применении Шенгенского соглашения от 14 июня 1985 г. о постепенной отмене проверок на общих границах» 19 июня 1990 г.*<sup>130</sup> (далее по тек-

---

<sup>127</sup> «Дорожная карта» по общему пространству свободы, безопасности и правосудия от 10 мая 2005 г., <http://www.mid.ru>.

<sup>128</sup> Бобылев Г. В. Ук. соч., с. 27.

<sup>129</sup> Соглашение «О постепенной отмене проверок на общих границах» от 14 июня 1985 г. <http://www.eulaw.edu.ru>. Официальный сайт Московской Государственной Юридической Академии. Кафедра права Европейского Союза, Центр права Европейского Союза

<sup>130</sup> Конвенция «О применении Шенгенского соглашения от 14 июня 1985 г. о постепенной отмене проверок на общих границах» от 19 июня 1990 г. [www.eulaw.edu.ru](http://www.eulaw.edu.ru). Официальный сайт Московской Государственной Юридической Академии. Кафедра права Европейского Союза, Центр права Европейского Союза.

сту — «Шенгенское соглашение 1990 г.». 14 июня 1985 г. в замке Шенген (Люксембург) Бельгия, Люксембург, Нидерланды, ФРГ, Франция подписали Соглашение о постепенной отмене проверок на общих границах. Шенгенское соглашение 1985 г. состоит из преамбулы и 33 статей, объединенных в два раздела. Настоящее соглашение включает меры краткосрочного (до 1 января 1986 г. или ранее) и долгосрочного (до 1 января 1990 г.) действия, цель которых заключается в обеспечении безопасности внешних границ.

Шенгенское соглашение 1985 г. *отменило регулярные проверки* движения туристических транспортных средств, пересекающих общую границу на замедленной скорости, без предъявления требования об остановке подобных транспортных средств (статья 2 Шенгенского соглашения 1985 г.), автомобилей (ст.3 Шенгенского соглашения 1985 г.). В области трансграничной перевозки товаров автодорожным транспортом Стороны Шенгенского соглашения 1985 г. *отказались от систематического проведения на общих границах следующих видов проверок*: проверки времени нахождения в пути и времени стоянки; проверки веса и размеров грузовых транспортных средств; проверок технического состояния транспортных средств (ст.11); проверки документов, на основании которых осуществляются транспортные перевозки, выполняемые без специального разрешения или за пределами квоты. Тем не менее, сотрудники полицейских и таможенных органов выборочно могли приступить к детальной проверкам (ст.2 Шенгенского соглашения 1985 г.).

Большое значение имеет ст.5 Шенгенского соглашения 1985 г., согласно которой пунктами пограничного контроля осуществлялись совместные проверки, что позволило ускорить контроль на границах.

Второй раздел Шенгенского соглашения 1985 г. «Меры, осуществляемые в долгосрочный период», предусматривает стремление к отмене проверок на общих границах и переносу их на свои внешние границы в области передвижения лиц (ст.17).

Шенгенским соглашением 1985 г. впервые провозглашена решимость государств-участников добиться «отмены проверок на общих границах, связанных с передвижением граждан государств-членов Европейских сообществ и тем самым облегчить передвижение товаров и услуг». Закреплены также меры краткосрочного и долгосрочного характера по реализации поставленной цели. Шенгенское соглашение 1990 г. структурно представляет собой более объемный документ, чем Шенгенское соглашение 1985 г. и включает 142 статьи, которые объединены в 8 разделов. В связи с действием Шенгенского соглашения 1990 г., отметим, что статьи 2–8 отменены с 13 октября 2006 г., когда вступил в силу Регламент (ЕС) № 562/2006 Европейского Парламента и Совета от 15 марта 2006 г., устанавливающий Кодекс Сообщества о режиме пересечения людьми границ (Шенгенский кодекс о границах).

Практический интерес для граждан, пересекающих границу Шенгенской зоны, представляет глава II раздела «Визы», которая классифицирует визы на:

- *визы для краткосрочного пребывания, которые выдаются для пребывания в течение не более трех месяцев, могут быть туристическими и транзитными (статьи 9–17 Шенгенского соглашения 1990 г. );*
- *визы для долгосрочного пребывания в течение более трех месяцев являются национальными визами, которые выдаются одной из Договаривающихся Сторон,*

*согласно своему собственному законодательству (статья 18 Шенгенского соглашения 1990 г.).*

Шенгенское соглашение 1990 г. подчеркивает роль консульских учреждений для эффективного выполнения функций в области консульско-визовых отношений, а именно: единая виза выдается дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями (статья 12 Шенгенского соглашения 1990 г.).

Кроме вышеуказанного, блок положений Шенгенского соглашения регулирует такие вопросы как: условия передвижения иностранцев, меры в отношении сопровождающих лиц, вид на жительство и информирование в целях недопуска, ответственность за рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища.

Должное внимание в Шенгенском соглашении 1990 г. уделяется безопасности и полицейскому сотрудничеству государств Шенгенской зоны (раздел III).

Современный подход к обеспечению общественного порядка и безопасности, в том числе государственной безопасности, предусмотрели государства Шенгенской зоны, создав *Шенгенскую информационную систему* (далее по тексту — ШИС), которая представляет собой автоматизированную поисковую систему о лицах и предметах для осуществления пограничного контроля и проверок, для осуществления процедуры выдачи виз и др. Необходимо отметить, что поисковая деятельность внутри баз данных национальных частей других Договаривающихся Сторон не разрешается. В базе данных ШИС функции технической поддержки содержится информация о лицах и предметах, которая затрагивает все Договаривающиеся Стороны. Функция технической поддержки состоит из базы данных, обеспечивающей тождественность баз данных национальных частей путем направления данных по информационной сети.

Роль Шенгенского соглашения 1990 г. однозначно велика в плане намерения Договаривающихся Сторон о полной отмене проверки на общих границах, связанных с передвижением лиц, а также облегчения транспортных перевозок и передвижения товаров.

Начало XXI века с принятием 15 марта 2006 г. в форме Регламента (ЕС) № 562/2006 Европейского Парламента и Совета *Кодекса Сообщества о пересечении людьми границ* (далее по тексту — *Шенгенский кодекс о границах*), вступил в силу 13 октября 2006 г.) открыло новые возможности для людей, пересекающих внутренние границы между государствами-членами ЕС и для людей, пересекающих внешние границы государств-членов ЕС.

Шенгенский кодекс о границах предусматривает отсутствие пограничного контроля за людьми, пересекающими внутренние границы между государствами-членами ЕС. Он устанавливает правила в отношении пограничного контроля за людьми, пересекающими внешние границы государств-членов ЕС. В частности, ст. 5 Шенгенского кодекса о границах устанавливает условия въезда для граждан третьих государств (в том числе, граждан Российской Федерации).

Таким образом, для пребывания, не превышающего трех месяцев на протяжении шестимесячного периода, условия въезда для граждан третьих государств являются следующими:

- a) обладать действительным документом (действительными документами) на поездку, дающим (дающими) право на пересечение границы;

- b) обладать действительной визой, если таковая требуется согласно действующему законодательству;
- c) обосновать цель и условия предполагаемого пребывания и располагать достаточными средствами к существованию как на период предполагаемого пребывания, так и для возврата в государство происхождения или для транзита в третье государство, в которое им гарантирован доступ, либо быть в состоянии законным путем приобрести такие средства;
- d) не являться в рамках СИС объектами информационного запроса в целях недопуска;
- e) не рассматриваться в качестве представляющих угрозу общественному порядку, внутренней безопасности, общественному здоровью или международным отношениям какого-либо из государств-членов и, в частности, не являться по аналогичным причинам объектами информационного запроса в целях недопуска в рамках национальных баз данных государств-членов (ст.5 Шенгенского кодекса о границах).

Трансграничные проверки на внешних границах осуществляются пограничниками. Все лица подлежат минимальной проверке, призванной установить их личность на основе предъявления или представления их документов на поездку. Эта минимальная проверка состоит в быстрой и непосредственной проверке действительности документа, дающего право его законному обладателю пересекать границы, и проверке на предмет наличия признаков искажения или подделки, когда уместно, используя технические приспособления и консультируясь в местных базах данных с информацией, которая относится исключительно к украденным, незаконно присвоенным, утерянным или признанным недействительными документами (ст.7 Шенгенского кодекса о границах). Вышеуказанная минимальная проверка служит правилом для лиц, пользующихся правом Сообщества на свободное передвижение.

Пограничные проверки на внешних границах могут смягчаться вследствие исключительных и непредвиденных обстоятельств, которые предполагаются имеющимися место, когда непредсказуемые события вызывают такую интенсивность движения лиц, которая делает чрезмерным время ожидания на пограничном пропускном пункте, в то время как были исчерпаны все личные, материальные и организационные ресурсы (ст.8 Шенгенского кодекса).

Специальные условия для проверок устанавливаются в отношении следующих лиц: а) главы государств и члены их делегаций; б) пилоты воздушных судов и другие члены экипажа; в) моряки; г) обладатели дипломатических, официальных или служебных паспортов, и сотрудники международных организаций; е) трансграничные работники; ф) несовершеннолетние (ст.19 Шенгенского кодекса).

Что касается пересечения внутренних границ, то их можно пересекать в любом месте без проведения пограничных проверок в отношении лиц независимо от их гражданства.

Приложения Шенгенского кодекса о границах содержат положения, касающиеся подтверждающих документов, служащих для проверки соблюдения условий въезда: регистрации служебной и другой особо важной информации на всех пограничных пунктах, модели знаков, устанавливаемых на различных коридорах

пограничных пропускных пунктов; порядка проставления печати, порядка отказа во въезде на границе, основных элементов формуляра отказа во въезде на границе, специальных условий в отношении различных видов границ и транспортных средств, используемых для пересечения внешних границ (сухопутные границы, воздушные границы, морские границы, внутреннее водное судоходство), специальных условий в отношении некоторых категорий лиц (Приложения I-VIII Шенгенского кодекса о границах).

Тем не менее, определение общих правил по вопросам пересечения людьми границы не умаляет права в области свободного передвижения, которыми пользуются граждане ЕС, члены их семьи, а также граждане третьих государств и члены их семьи, которые на основании соглашений, заключенных между ЕС и его государствами-членами, с одной стороны, и этими третьими государствами, с другой стороны, пользуются правами в области свободного передвижения, эквивалентными правам граждан ЕС (например, Соглашение между Российской Федерацией и Европейским сообществом об упрощении выдачи виз гражданам Российской Федерации и Европейского Союза от 25 мая 2006 г., вступившее в силу 1 июня 2007 г.).

Право ЕС предусматривает право членов семей граждан ЕС свободно передвигаться и проживать на территории государств-членов. Это право предусмотрено Директивой 2004/38/ЕС Европарламента и Совета от 29 апреля 2004 г. (далее по тексту — «Директива 2004/38/ЕС», вступила в силу 30 апреля 2006 г.). Директива 2004/38/ЕС расширяет понятие члена семьи гражданина ЕС и распространяется на: а) супруга; б) партнера с которым гражданин ЕС вступил в зарегистрированное партнерство на основании законодательства какого-либо из государств-членов, если в соответствии с законодательством принимающего государства-члена зарегистрированные партнерства признаются эквивалентными браку, и при соблюдении условий, предусмотренных местным законодательством принимающего государства-члена; в) прямые потомки, которые не достигли возраста двадцати одного года либо находятся на иждивении, и аналогичные потомки супруга или партнера, указанного в пункте «б»; г) родственники по прямой восходящей линии, находящиеся на иждивении, и аналогичные родственники супруга или партнера, указанного в пункте «б» (ст.2 Директивы 2004/38/ЕС). Отказ во въезде или в проживании в отношении членов семей граждан государств-членов ЕС в обязательном порядке мотивируется.

Право членов семей граждан государств-членов ЕС свободно передвигаться дает возможность гражданам других государств, в том числе гражданам Российской Федерации, соответствующих условиям ст.2 Директивы 2004/38/ЕС, следовать с гражданами государств-членов ЕС, а также покидать территорию любого государства-члена с целью отправиться в другое государство-член.

Член семьи в смысле ст.2 Директивы 2004/38/ЕС, при выезде из государств-членов ЕС не могут быть подчинены требованию обладать въездной визой или эквивалентным обязательствам (ст.4 Директивы 2004/38/ЕС), в противоположность возможному требованию обладания въездной визой, при въезде на территорию государства-члена ЕС, если только члены семьи обладают действительным видом на жительство, тем самым, освобождаясь от обязанности получать визу.

Членам семей граждан государств-членов ЕС, в случае требования обладать въездной визой, последние выдаются бесплатно в кратчайшие сроки и в рамках

ускоренной процедуры, что естественное упрощает возможность свободного передвижения. Кроме того, принимающее государство-член лояльно относится к членам семьи, которые не имеют гражданства какого-либо из государств-членов и не располагают требуемым документом на поездку или, когда уместно, необходимой визой, и прежде чем произвести их высылку, предоставляет этим лицам любые разумные возможности с целью позволить им получить или доставить требуемые документы в разумный срок (ст.5 Директивы 2004/38/ЕС).

Директива 2004/38/ЕС сохраняет: право проживания членами семьи в случае смерти или отъезда гражданина ЕС; право проживания членами семьи в случае развода, аннулирования брака или расторжения зарегистрированного партнерства до тех пор, пока они не становятся неразумным бременем для системы социальной помощи принимающего государства-члена.

Безусловно, Директива 2004/38/ЕС занимает значимое место среди международно-правовых документов ЕС, устанавливающих режим свободного передвижения граждан государств-членов ЕС и членов их семей, так как дает возможность в рамках упрощенной процедуры реализовать право на воссоединение семей.

Становление Шенгенского процесса набирает обороты в свете расширения границ Шенгенской зоны, а также по направлению развития нормотворческого процесса. В рамках государственных границ государств-членов Шенгенской зоны устанавливаются правила свободного передвижения граждан и членов их семей (с некоторыми оговорками), а что касается третьих государств, то с ними государства-члены по договоренности заключают двусторонние Соглашения о выдаче виз в упрощенном порядке. Шенгенский процесс в начале XXI века в области консульско-визовой проблематике достиг определенного результата, ибо не только сохранил тенденцию упрощения свободного передвижения граждан, но также и объединил в себе законодательные и технические возможности для его реализации.

### 3. «Дорожная карта» по общему пространству, свободы, безопасности и правосудия от 10 мая 2005 г.

Одобрением 10 мая 2005 г., на саммите Россия — ЕС в г. Москве, «Дорожной картой» была достигнута договоренность об укреплении сотрудничества с целью создания в долгосрочной перспективе Общего пространства свободы, безопасности и правосудия. В этом же направлении Стороны договорились изучить условия для безвизовых поездок на долгосрочной основе.

Следует отметить, что «Дорожная карта» по своей сути формулирует положения-ориентиры долгосрочного характера, призванные содействовать контактам и поездкам граждан между Россией и ЕС, обеспечить пересечение границы на законных основаниях и пребывание на законных основаниях на их территориях, а также работать в целях противодействия нелегальной миграции и нелегальной трансграничной деятельности. Иными словами «Дорожная карта» представляет грамотно составленный план в долгосрочной перспективе представителями Российской Федерации и ЕС. В области консульско-визовых отношений для реализации вышеуказанных задач Россия и ЕС договорились развивать сотрудничество между собой в области содействия облегчению передвижения людей и реадмиссии. Успешным шагом в этой области стало подписание *Соглашения между Российской Федерацией*

*и Европейским сообществом об упрощении выдачи виз гражданам Российской Федерации и Европейского Союза от 25 мая 2006 г. и Соглашения между Российской Федерацией и Европейским сообществом о реадмиссии от 25 мая 2006 г.*

Кроме того, взаимный диалог между Российской Федерацией и ЕС подчеркнул необходимость продолжить и активизировать переговоры по визовым вопросам на экспертном и политическом уровнях для рассмотрения условий для взаимного безвизового режима поездок в качестве долгосрочной перспективы (пункт 1.1. «Дорожной карты» 2005 г.).

Еще одним значимым шагом в строительстве Европы без разделительных линий стало сотрудничество по пограничным вопросам, сотрудничество в области обеспечения эффективной миграционной политики, а также сотрудничество в сфере политики в области предоставления убежища (пункты 1.2.–1.4. «Дорожной карты» 2005 г.). В частности, Стороны обязались: совместно оценивать масштабы нелегальной миграции путем обмена информацией о миграционных потоках; обмениваться информацией о политике в области управления миграцией и наилучшей практике и при необходимости сотрудничать в этой области в отношении третьих государств; развивать соответствующую законодательную базу, касающуюся управления миграцией; применять стандартные процедуры рассмотрения ходатайств о предоставлении убежища в соответствии с рекомендациями Управления Верховного Комиссара ООН по делам беженцев и др.

Немаловажное значение приобретает совершенствование сотрудничества России и ЕС для противодействия терроризму и всем формам организованной преступности, а также другим видам незаконной деятельности в целях обеспечения безопасности (глава II «Безопасность» «Дорожной карты» 2005 г.). В этом контексте Стороны договорились: повышать защищенность документов и предотвращать использование одним лицом документов, удостоверяющих личность, выписанных на других лиц, поддельных или похищенных документов, дающих право на пересечение границы (проездных документов); вести борьбу с торговлей людьми; бороться с преступностью; решать проблему наркотических средств, бороться с трансграничной преступностью и т.д.

Третьим ключевым моментом в усовершенствовании развития сотрудничества между Россией и ЕС является решение содействовать повышению эффективности судебной системы России и государств-членов ЕС и независимости суда, а также развивать судебное сотрудничество между Россией и ЕС (глава III «Правосудие» «Дорожной карты» 2005 г.).

Мониторинг этой «Дорожной карты» будет, насколько это возможно, осуществляться в рамках существующих механизмов, прежде всего Постоянного совета партнерства или других министерских встреч в формате министров, занимающихся вопросами свободы, безопасности и правосудия, и в других форматах, которые Стороны могут решить создать или назначить в этих целях (Глава IV «Механизм мониторинга» «Дорожной карты» 2005 г.).

#### **4. Соглашение между Российской Федерацией и Европейским сообществом об упрощении выдачи виз гражданам Российской Федерации и Европейского Союза от 25 мая 2006 г. (далее по тексту — Соглашение).**

Долгожданному событию передвижения в упрощенном порядке российских граждан на территории государств-членов ЕС предшествовало первоначальное за-

ключение соглашений двустороннего характера с тремя государствами-членами ЕС, а именно:

- *Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Федеративной Республики Германия об облегчении взаимных поездок Российской Федерации и граждан Федеративной Республики Германия от 10 декабря 2003 г.,*
- *Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Французской Республики по облегчению на взаимной основе условий въезда, поездок и выезда граждан Российской Федерации и граждан Французской Республики от 15 июня 2004 г.,*
- *Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Итальянской Республики об упрощении выдачи виз гражданам Российской Федерации и гражданам Российской Федерации и гражданам Итальянской Республики от 15 июня 2004 г.*

Это было вызвано целесообразностью дальнейшего расширения сотрудничества между Российской Федерацией и вышеуказанными европейскими государствами, что нашло отражение в Совместном заявлении министров иностранных дел в отношении упрощения порядка выдачи виз российским, итальянским, французским, немецким гражданам. Тем не менее, государства-члены ЕС (за исключением Ирландии, Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии и Королевства Дании, которые хотя и являются членами ЕС, но не участвуют в шенгенском режиме) и Российская Федерация пошли дальше и 25 мая 2006 г. заключили на неопределенный срок Соглашение об упрощении выдачи виз гражданам Российской Федерации и Европейского Союза.

Целью настоящего Соглашения является упрощение на основании взаимности выдачи виз для пребывания на срок не более 90 дней в течение каждого периода в 180 дней гражданам Российской Федерации и Европейского Союза (ст.1 Соглашения). Соглашение расширило список граждан государств-членов ЕС и России, имеющих возможность передвигаться в рамках процедуры упрощенного порядка выдачи виз вышеуказанным гражданам.

Применительно к следующим категориям граждан Российской Федерации и ЕС наличие следующих документов является достаточным для подтверждения цели поездки на территорию другой Стороны:

- a) *для членов официальных делегаций, которые на основании официального приглашения, адресованного Российской Федерации, государству-члену или Европейскому Союзу, принимают участие в официальных встречах, консультациях, переговорах или программах обмена, а также в мероприятиях, проводимых на территории одного из государств-членов или Российской Федерации межправительственными организациями, — письмо, выданное компетентным органом Российской Федерации или государства-члена либо руководящим органом ЕС (Eurogean Institution), подтверждающее, что заявитель является членом делегации, направляющейся на территорию другой Стороны для участия в указанных мероприятиях, дополненное копией официального приглашения;*
- b) *для предпринимателей и представителей организаций предпринимателей — письменное обращение принимающего юридического лица, компании, организации, предприятия, учреждения, либо их филиалов, государственных и*

местных органов власти Российской Федерации или государств-членов, организационных комитетов торгово-промышленных выставок, конференций и симпозиумов, проводимых на территории Российской Федерации или одного из государств-членов;

- c) для водителей, осуществляющих международные пассажирские и грузовые перевозки между территориями Российской Федерации и государств-членов на транспортных средствах, зарегистрированных в Российской Федерации или одном из государств-членов, — письменное обращение национальных ассоциаций (союзов) перевозчиков Российской Федерации или национальных ассоциаций перевозчиков государств-членов, обеспечивающих международные автодорожные перевозки, с указанием цели, продолжительности и частоты совершения поездок;
- d) для членов поездных, рефрижераторных и локомотивных бригад в международных поездах, перемещающихся между территориями Российской Федерации и государств-членов, — письменное обращение организации железнодорожного транспорта Российской Федерации или железнодорожной организации (компании) государств-членов с указанием цели, продолжительности и частоты совершения поездок;
- e) для журналистов — удостоверение или иной документ, выданный профессиональной организацией и подтверждающий, что соответствующее лицо является профессиональным журналистом, а также документ, выданный его работодателем, подтверждающий, что целью поездки является выполнение журналистской работы;
- f) для лиц, участвующих в научной, культурной или творческой деятельности, в том числе университетских и других программах обмена, — письменное обращение принимающей организации об участии в такой деятельности;
- g) для школьников, студентов, аспирантов и сопровождающих их преподавателей, направляющихся на учебу или учебную стажировку, в том числе в рамках программ обмена или иной относящейся к обучению деятельности, — письменное обращение или свидетельство о зачислении принимающего университета, академии, института, колледжа или школы, или студенческий билет, или свидетельство о зачислении на курсы, которые будут посещаться;
- h) для участников международных спортивных мероприятий и лиц, сопровождающих их в профессиональном качестве, — письменное обращение принимающей организации — компетентных органов, национальных спортивных федераций Российской Федерации или государств-членов и национального олимпийского комитета Российской Федерации или национальных олимпийских комитетов государств-членов;
- i) для участников официальных программ обмена между породненными городами — письменное обращение глав администраций (мэров) таких городов;
- j) для близких родственников — супругов, детей (в том числе приемных), родителей (в том числе опекунов и попечителей), бабушек и дедушек, внуков, решивших на законных основаниях на территории государства-члена или Российской Федерации, — письменные обращения приглашающих граждан;

к) для лиц, посещающих воинские и гражданские захоронения, — официальный документ, подтверждающий наличие захоронения и сохранность могилы, а также родство или иное отношение заявителя к погребенному (ст.4 Соглашения).

Особый порядок перемещения предусмотрен для сотрудников дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации и государств-членов ЕС, которым оформляются многократные визы сроком действия до 5 лет, в том числе:

- а) членам национальных и региональных правительств и парламентов, конституционных и верховных судов, если они в соответствии с Соглашением не освобождаются от необходимости получения виз на срок выполнения ими служебных обязанностей. При этом срок действия виз будет ограничен сроком полномочий, если он составляет менее 5 лет;
- б) супругам и детям (в том числе приемным), не достигшие возраста 21 года либо являющиеся иждивенцами граждан Российской Федерации или Европейского Союза, проживающих на законных основаниях на территории государства-члена или Российской Федерации. При этом срок действия виз будет ограничен сроком действия разрешения на законное проживание или пребывание (ст. 5 Соглашения).

За оформление виз взимается сбор, ставка которого может быть пересмотрена в соответствии с условиями Соглашения. От уплаты визовых сборов освобождаются следующие категории лиц:

- а) близкие родственники — супруги, дети (в том числе приемные), родители (в том числе опекуны и попечители), бабушки и дедушки, внуки граждан Российской Федерации и ЕС, проживающих на законных основаниях на территории одного из государств-членов или территории Российской Федерации;
- б) члены официальных делегаций, которые на основании официального приглашения, адресованного Российской Федерации, государству-члену или ЕС, принимают участие в официальных встречах, консультациях, переговорах или программах обмена, а также в мероприятиях, проводимых на территории одного из государств-членов или территории Российской Федерации межправительственными организациями;
- в) члены национальных и региональных правительств и парламентов, конституционных и верховных судов, если они не освобождаются от необходимости получения виз в соответствии с настоящим Соглашением;
- г) школьники, студенты, аспиранты и сопровождающие их преподаватели, направляющиеся на учебу или учебную стажировку;
- д) инвалиды и лица, которые при необходимости их сопровождают;
- е) лица, которые представили документы, подтверждающие необходимость осуществления поездки гуманитарного характера, в том числе для получения срочной медицинской помощи, и сопровождающие их лица, а также для присутствия на похоронах или посещения тяжело больного близкого родственника;
- ж) участники молодежных международных спортивных мероприятий и сопровождающие их лица;
- з) лица, участвующие в научной, культурной или творческой деятельности, в том числе в университетских и других программах обмена;

i) участники официальных программ обмена между породненными городами (ст. 7 Соглашения).

Стороны соглашаются предпринять так скоро, насколько это будет возможно, меры по упрощению процедур регистрации, направленные на обеспечение применительно к гражданам Российской Федерации и ЕС равного обращения в вопросах, касающихся процедур регистрации в период их пребывания на территориях государств-членов и Российской Федерации (ст.10 Соглашения).

В связи с тем, что до вступления в силу Соглашения, отношения между Российской Федерацией и государствами-членами ЕС регламентировались двусторонними, либо многосторонними Соглашениями, в том числе области консульско-визовой проблематике, то на сегодняшний день в связи с вступлением в силу 1 июня 2007 г. Соглашения его положения имеют преимущественную силу по отношению к положениям любого двустороннего или многостороннего соглашения или договоренности между Российской Федерацией и государствами-членами в той мере, в какой положения этого соглашения или договоренности регулируют вопросы, являющиеся предметом Соглашения (ст.14 Соглашения).

Стороны создали *Совместный комитет* по наблюдению за выполнением Соглашения, состоящий из представителей ЕС и Российской Федерации. ЕС представлен Европейской комиссией, поддерживаемой экспертами государств-членов (п.1 ст.13 Соглашения).

Комитет, осуществляет, в частности, следующие задачи: наблюдение за осуществлением Соглашения; подготовка предложений о внесении изменений или дополнений в Соглашение; изучение и при необходимости представление предложений о внесении изменений в настоящее Соглашение при вступлении в ЕС.

Еще одним документом международного характера, затрагивающим консульско-визовую проблематику, заключенным с целью повышения эффективности противодействия незаконной миграции является Соглашение между Российской Федерацией и Европейским сообществом о реадмиссии от 25 мая 2006 г. (далее по тексту — Соглашение о реадмиссии), заключенное на неопределенный срок и вступившее в силу 1 июня 2007 г. Цель Соглашения о реадмиссии, как сообщается в преамбуле документа, является желание на основе взаимности создать быстродействующие и эффективные процедуры по выявлению и возвращению лиц, которые не соответствуют или перестают соответствовать условиям въезда, пребывания или проживания на территории Российской Федерации или на территории одного из государств-членов ЕС, а также способствовать транзиту таких лиц в духе сотрудничества.

Для целей Соглашения от 25 мая 2006 г. «реадмиссия» означает передачу запрашивающим государством и принятие запрашиваемым государством лиц (граждан запрашиваемого государства, граждан третьих государств или лиц без гражданства), чей въезд, пребывание или проживание в запрашивающем государстве признаны незаконным в соответствии с положением настоящего Соглашения (пункт а) ст.1).

Стороны создают *Совместный комитет по реадмиссии* (далее по тексту — Комитет), в задачи которого входит, в частности: наблюдение за применением Соглашения о реадмиссии; принятие решений в отношении договоренностей, необ-

ходимых для единообразного применения Соглашения о реадмиссии; регулярный обмен информацией об исполнительных протоколах, заключаемых Российской Федерацией и отдельными государствами-членами; принятие решений по вопросам внесения изменений в приложения к Соглашению о реадмиссии; представление предложений о внесении изменений в Соглашение о реадмиссии; изучение и, если это будет сочтено необходимым, внесение предложений о поправках к Соглашению о реадмиссии при вступлении в ЕС новых членов. Решения Комитета являются обязательными для Сторон (ст.19 Соглашения о реадмиссии).

В целях реализации положений Соглашения о реадмиссии Российская Федерация и государства-члены заключают исполнительные протоколы, которые содержат правила, касающиеся: компетентных органов, пунктов пропуска через границу, обмена информацией о контактных пунктах и используемых языках; осуществления реадмиссии по ускоренной процедуре; условий передачи лиц с сопровождением, в том числе транзита граждан третьих государств и лиц без гражданства с сопровождением; доказательств и свидетельств в дополнение к перечисленным в Приложении 2–5 к Соглашению о реадмиссии.

В результате вступления в силу 1 июня 2007 г. Соглашения о выдаче виз в упрощенном порядке и Соглашения о реадмиссии автоматически возникает вопрос о практической реализации положений обоих Соглашений. Так, «Опыт первого месяца в целом положительный, но есть шероховатости и накладки, наверное, неизбежные в столь новом для обеих сторон деле. Как раз для этого в соглашении о визовых упрощениях и предусмотрено создание комитета по обзору их выполнения»<sup>131</sup>.

Важно, чтобы все вопросы, связанные с практической реализацией вышеуказанных Соглашений от 25 мая 2006 г. решились в самые сжатые сроки. Российская Федерация и ЕС должны проследить посредством созданных комитетов, чтобы ни одна из Сторон не включала дополнительные ограничительные условия при выдаче гражданам виз в упрощенном порядке или в ходе осуществления процедуры о реадмиссии, за исключением случаев, предусмотренными временными мерами безопасности государств.

### 5. Перспективы развития консульско-визовых отношений между Российской Федерацией и Европейским Союзом — взаимные безвизовые поездки граждан

Консульская служба участвует в работе по претворению в жизнь инициативы Президента Российской Федерации В. В. Путина о поэтапном введении безвизового режима взаимных поездок со странами ЕС<sup>132</sup>. Первые шаги на пути к реализации безвизового режима осуществлен путем заключения *Соглашений об облегчении взаимных поездок между Правительством Российской Федерации и Правительством Федеративной Республики Германия от 10 декабря 2003 г., Правительством Французской Республики от 15 июня 2004 г., Правительством Итальянской Республики от 15 июня 2004 г.; Соглашения между Российской Федерацией и Европейским союзом*

---

<sup>131</sup> Интервью Постоянного представителя России при ЕС В. А. Чижова по проблематике отношений Россия — ЕС от 5 июля 2007 г. <http://www.mid.ru>.

<sup>132</sup> Российская консульская служба. <http://www.mid.ru>.

*ществом об упрощении выдачи виз гражданам Российской Федерации и Европейского Союза от 25 мая 2006 г.*

Для закрепления совместного заявления Российской Федерации и государств-членов ЕС о безвизовом пересечении государственных границ Стороны в будущем заключат Соглашение о безвизовом режиме. Новый документ закрепит положения о безвизовом режиме, что, безусловно, скажется на приобретении еще более тесного характера сотрудничества двух стратегических партнеров, России и ЕС. Это сказано в противовес «политики сдерживания» России — политики, которая строилась на убеждениях, что расширение ЕС является эхом холодной войны и послужит построению фундаментальной разграничительной линии между Россией и ЕС. Хотя, на первый взгляд эта политика кажется обоснованной для недалековидных государств-членов международной арены, тем не менее, как показала практика сотрудничества России и ЕС — она безосновательна. В этой связи абсолютно верно отметил Министр иностранных дел России С. В. Лавров: «Глубоко убежден, что нынешние проблемы Европейского Союза и европейской политики в совокупности не могут быть разрешены вне конструктивных и устремленных в будущее отношений с Россией, которые основаны на взаимном доверии»<sup>133</sup>.

Соглашение о безвизовом режиме в перспективе откроет безграничные возможности, в рамках международного права, для взаимобмена граждан России и ЕС. Положительные прогнозы в сфере реализации этого шага высказаны как со стороны России, так и со стороны государств-членов ЕС. Так, «Для достижения этих целей придется пройти сложный и достаточно долгий путь, но обозначенные ориентиры в полной мере реалистичны. И многие наши партнеры в Евросоюзе такой подход разделяют»<sup>134</sup>.

Человеческое измерение всегда было основой для деятельности консульских учреждений по защите прав и интересов российских граждан за рубежом. Благодаря этому фактору, а также профессионализму сотрудников консульской службы, российские и иностранные граждане всегда могли апеллировать к эффективной защите своих прав и интересов. Это дает уверенность гражданам Российской Федерации при нахождении за пределами своего государства. Тем более, что сеть консульских учреждений за границей с каждым годом увеличивается. В этом контексте отметим, что бесспорно количество граждан Российской Федерации за ее пределами возрастает ввиду действия безвизового режима.

---

<sup>133</sup> Лавров С. В. Сдерживание России: назад в будущее? <http://www.mid.ru>.

<sup>134</sup> Путин В. В. Через партнерство России и ЕС — к строительству единой Европы, к новым возможностям для всех европейцев. <http://www.mid.ru>.

## Об угрозе терроризации межгосударственных отношений

М. Л. Хабачиров

Террористические акты, совершенные в Нью-Йорке 11 сентября 2001г., вызвали далеко идущие последствия для мирового сообщества, среди которых самым важным явилось то, что в результате система межгосударственного обеспечения мира и стабильности перешла в качественно иное состояние. А именно: система, сложившаяся после окончания Второй Мировой войны, прекращает свое существование, хотя и не в результате указанных выше террористических актов (независимо от того, кем они были спланированы и осуществлены<sup>135</sup>), а глубинных экономических и политических закономерностей развития мирового сообщества в современную эпоху.

Проблема обеспечения международной безопасности является ключевой во всем комплексе межгосударственных отношений. Различных ее аспектов касались в последние годы многие юристы-международники (Ю. М. Колосов, Е. Г. Ляхов, Ю. Н. Малеев, Р. А. Мюллерсон, Б. Р. Тузмухамедов, Н. А. Ушаков, О. Н. Хлестов, С. В. Черниченко и др.), публицисты (Зб. Бжезинский, Е. М. Примаков и др.). Автор настоящей статьи также уделил ей большое внимание<sup>136</sup>.

---

<sup>135</sup> По мнению некоторых аналитиков, данные акции, как ни странно это может показаться, спланировали и провели спецслужбы США. — См., например: Хазин М. Через три года большинство наших олигархов разорится. <http://www.kp.ru/daily/24189/396671/>

<sup>136</sup> См. например: Хабачиров М. Л. Терроризм — проблема современности (международно-правовые аспекты). Учебное пособие. Нальчик, Кабардино-Балкарский ун-т, 1999; Хабачиров М. Л. Можно ли принудить к культуре мира? (К вопросу об индивидуальной борьбе с международным терроризмом на территориях других государств). — Культура мира и Северный Кавказ. Материалы научно-практической конференции «Мир на Северном Кавказе через диалог культур» 9–11.12.1999, Нальчик, Кабардино-Балкарский ун-т, 2000, с.214–227; Хабачиров М. Л. Ядерное оружие и современное гуманитарное право. — Материалы международной научно-практической конференции «Мартенсовские чтения: актуальные проблемы теории и практики международного гуманитарного права», С.-Пб., 29.02–1.03.2000; Хабачиров М. Л. Международно-правовые проблемы борьбы с ядерным терроризмом. Автореф. дисс. канд.юр.наук. М.: МГИМО (У) МИД РФ, 2000 г.; Хабачиров М. Л. «Гуманитарная интервенция» как способ защиты прав человека? — Конституционное правосудие и международно-правовые стандарты прав человека в России. Материалы международного круглого стола. Нальчик, 29.11–1.12.2001, Нальчик, 2002, с.129–136.

Анализ соответствующих источников показывает, что вопросы, касающиеся последствий террористических атак 11 сентября, характера действий государств в объявленной «войне с терроризмом», роли международного права в современной международной действительности и другие, особенно применительно к современным международно-политическим ситуациям, остаются дискуссионными.

На основе этого анализа возможно некоторое обобщение соответствующих позиций и причин, выработка, кроме прочего, политико-правовой позиции Российской Федерации по проблемам создания «нового миропорядка»<sup>137</sup>.

Представляется, что после 11 сентября *динамика этой проблематики* основывается, как минимум, на трех важнейших взаимосвязанных политико-правовых тезисах:

- трансформация системы межгосударственного сотрудничества в области обеспечения мира и стабильности, при доминирующей роли группы государств;
- пересмотр места и роли универсальных норм международного права и выделение роли региональных (и зачастую — более эффективных) механизмов, адекватных современным реалиям международной жизни;
- ограничение роли (в том числе военных действий) одного государства в решении глобальных проблем, связанных с новыми угрозами и вызовами в международных отношениях.

В принципе, с момента принятия Устава ООН, в центре системы межгосударственного сотрудничества в области обеспечения мира и безопасности находится Совет Безопасности ООН. Он наделен правом/обязанностью квалифицировать любую ситуацию в мире (включая *по существу*, а не в географическом смысле, относящуюся ко внутренним делам государств), как угрожающую миру и санкционировать соответствующие меры по недопущению ухудшения ситуации, а в итоге — ее ликвидации, как препятствующей нормальному функционированию системы межгосударственных отношений, как нарушающую мир и безопасность.

Эта система, несмотря на ее несовершенство<sup>138</sup>, в течение более пятидесяти лет позволяла, в жестких условиях «холодной войны» противостоящих систем, сохранять стратегическое равновесие на планете, путем принятия взвешенных решений, учитывающих интересы большинства государств<sup>139</sup>.

Сегодня же мы являемся свидетелями активизации применения вооруженной силы, военных действий одной страной на основе ее, так сказать, «неписанного права»<sup>140</sup> (США или любой другой), обеспечивать свою безопасность, не принимая

---

<sup>137</sup> XXI век — век геополитики, характерной чертой которого является глобализация мировых процессов. Теперь весь мир можно рассматривать как политическую систему, состоящую из взаимодействующих элементов — государств и их блоков. Мировой порядок — это система политических отношений, значимая для всех государств в мире.

<sup>138</sup> На это указывали многие авторы, см., например: Ушаков Н. А. Правовое регулирование силы в международных отношениях. М., 1997, с. 37–38.

<sup>139</sup> См. главу V Устава ООН, регламентирующую состав, функции и полномочия, порядок принятия решений в Совете Безопасности.

<sup>140</sup> А может быть и «прописанного», но в законодательстве одной страны (США), что неприемлемо для межгосударственного общения и «Вестфальской системы», формально действующей и на сегодняшний день.

во внимание ни интересы, ни безопасность иных государств мира, что, безусловно, неприемлемо.

Как это не парадоксально может звучать, но Соединенные Штаты извлекли из акции 11 сентября для себя «пользу» — как формальный повод для перевода концепции мироотношений, складывавшегося «многополюсного мира»<sup>141</sup> в концепцию «Эго-Мира». Очевидно, что «многополюсный мир» не был мироустройством, отвечающим интересам США, в связи с чем необходимы были реальные шаги по исправлению возможной тенденции на построение такого миропорядка. Это еще один аргумент в пользу отмеченного выше предположения о том, что террористическая акция 2001 г. вообще была организована спецслужбами США.

Позволю себе не согласиться с мнением профессора С. Холмса, который писал: «В реакции администрации Буша на события 11 сентября особенно примечательной была внезапность поворота первоначальной ее установки на 180 градусов. Практически за одну ночь доктрина невмешательства государства была заменена доктриной патернализма. Хотя какие-то перемены позиций и были неизбежны, неизбежным отнюдь не было не высказанное прямо решение администрации вести войну против терроризма под односторонним контролем»<sup>142</sup> (курсив наш. — М. Х.).

Тенденции такого поворота к «патернализму» начали просматриваться после распада СССР, прекратившего противостояние двух систем, системы «биполярного мира», на основе которого строились стратегические альянсы и в военно-политической области (НАТО — Варшавский договор), и в экономике (ЕЭС — СЭВ). После ухода с политической сцены Советского Союза, и практически всего социалистического блока государств, прекратили свое существование и стратегические альянсы социалистического лагеря, оставив, таким образом, альянсы противостоящей системы без главного идеологического и сдерживающего элемента. Такая ситуация создала благоприятные условия для принятия мер к установлению США мирового лидерства в отсутствии равного по силам и по потенциалу государства. Если исходить из взглядов ученых-политологов, согласно которым т.н. «мировой порядок» длится в среднем около 40–50 лет и формируется быстро — за три-четыре года из довольно большого набора вариантов<sup>143</sup>, то становится очевидным (и, может быть, даже естественным), желание «не упустить момент» и создать систему «миропорядка», элементы которой делают его подконтрольным. Но такой вариант неприемлем для мирового сообщества, губителен для него.

История внедрения чего-то подобного — например, попытка трансформировать НАТО в организацию, способную функционально заменить универсальную организацию ООН, а по совместительству и региональные организации (ОБСЕ,

---

<sup>141</sup> Концепция начала складывалась после распада Советского Союза и призвана была заменить собой концепцию «биполярного мира».

<sup>142</sup> Холмс С. От посткоммунизма к постсентябрю. Введение. — «Конституционное право: восточноевропейское обозрение», с. 46.

<sup>143</sup> См. например: Туровский Р. Ф. Политико-географическое положение России и национальные интересы государства. — «Кентавр», 1994, №3, с. 33.

ЛАГ, ОАГ), ссылаясь на результативность принятия решений и эффективность ее действий, показала абсурдность и, более того, вредность подобных потуг<sup>144</sup>.

Наиболее это стало очевидным после агрессии в Ираке в 1991 и 1994 гг., ракетных ударов по Афганистану и Судану в 1998 г., актов агрессии против Югославии в 1998 г., против Афганистана в 2002 г. и против Ирака в 2003 г. Аналогично поступал и Израиль, действия которого неоднократно являлись предметом рассмотрения и осуждения Советом Безопасности ООН. Однако Совет Безопасности не мог принять эффективных мер в связи с несовершенством системы принятия решений на данном уровне. Во всех этих и других подобных случаях военное принуждение, как способ урегулирования межгосударственных отношений, было применено без санкций Совета Безопасности ООН, а значит в нарушение норм международного права, в частности, главы VII Устава ООН<sup>145</sup>.

Нормы международного права всегда соблюдались не в полном объеме, однако это не касалось основных принципов международного права, отраженных в Уставе ООН (ст.2). Сегодня же проблема заключается, в первую очередь, в том, что США, нарушая международное право, взяли на себя роль судьи (и «по совместительству» полицейского, прокурорского надзора и исполнителя собственных решений) в международных отношениях. При этом они руководствуются, как следует из Доктрины национальной безопасности США, лишь собственными стратегическими интересами. А то, что в этот процесс неконтролируемого и непредсказуемого «стиля межгосударственных отношений» уже вовлечены ряд стран (Израиль, Великобритания), а теперь вовлекается и Россия<sup>146</sup>, а затем, есть веские основания полагать, к этому процессу могут присоединиться и другие государства, в частности, Китай, Индия и Пакистан. Для этих государств, обладающих ядерным оружием, весьма велик соблазн решать свои территориальные проблемы с помощью силы.

Такой эффект в психологии именуют «эффектом образцов поведения». И если этот «образец поведения» станет доминирующим, то следует говорить о *терроризации международных отношений*. А это уже даже не угроза терроризма. Это — «победивший терроризм». Ведь в этом случае любое государство (независимо от его могущества) не может быть свободно от «страха» оценки его поведения, при отсутствии соответствующих общепринятых критериев и международных процедур, как угрожающее национальным интересам в сфере безопасности другого го-

---

<sup>144</sup> См., например: Штраус А. Мифы и мистификация о НАТО и международном праве. — «Московский журнал международного права», 2002, №2, с. 86–107.

<sup>145</sup> Современное международное право признает правомерность использования силы лишь в случаях:

- а) применения силы как средства законной самообороны и осуществления права государства на защиту против вооруженного нападения (ст.51 Устава ООН);
- б) в случае применения мер коллективной безопасности, предусмотренных главой VII Устава ООН, которые могут применяться против государства, которое создает угрозу миру и (или) международной безопасности;
- в) в случае национально-освободительной войны, которая по существу представляет собой вооруженное столкновение как средство реализации права, вытекающего из принципа самоопределения народов, что делает правомерным существование этого исключения из принципа запрета неприменения силы в международном праве.

<sup>146</sup> Последние события на Кавказе.

сударства и нанесения по нему в связи с этим т.н. «превентивных» (или «инициативных») ударов.

О реальности подобного развития событий говорит и Концепция стратегии национальной безопасности США (опубликована 20 сентября 2002 г.), в которой определены ключевые подходы к построению новой модели миропорядка. Концепция гласит, что если правительство США в одностороннем порядке решит, что некое государство в будущем может угрожать безопасности Америки или что оно связано с кругами, которые считаются потенциальной угрозой, то США, скорее всего, вторгнутся в это государство (нанесут превентивные удары), чтобы устранить угрозу и при необходимости осуществить «смену режима».

В «предварительный список» таких государств включены государства, входящие в «ось зла» (или, иначе, «страны-изгои»).

Если обобщить содержащиеся в Концепции положения, то можно выделить ряд основных направлений, которые, по мнению американцев, определяют состояние и перспективы становления нового мирового порядка:

- *глобализация*. Она, по словам представителей администрации США, нужна и полезна, прежде всего, Америке. Однако в Вашингтоне понимают, что глобализация имеет и оборотную сторону. Международный терроризм — это не единственный вызов, который бросает глобализация;
- *«война с терроризмом»*. Стержнем, вокруг которого должна строиться новая система мироустройства, служит объявленная США кампания по борьбе с международным терроризмом. По словам президента США Дж. Буша-младшего, «каждая страна должна знать, что война с террором для Америки является не просто политикой, а настоящим обетом». О стратегии реализации объявленной «войны с террором» он заявил в своем выступлении перед выпускниками военной академии в Вест-Пойнте 4 июня 2001 г. По словам президента США, прошло то время, когда была возможность предотвращать конфликты путем устрашения противника применением силы. Сегодняшняя обстановка, подчеркнул он, не терпит промедления в принятии решений, поэтому США в будущем будут ориентироваться на упреждающее применение силы против вероятного противника<sup>147</sup>;
- *альянсы*. В последнее время в связи с изменениями геополитической ситуации для США остро встал вопрос о необходимости пересмотра подхода к формированию альянсов. Особую тревогу у Вашингтона вызывает тот факт, что Европа сегодня формирует свою собственную идентичность в противовес лидерству США. Именно поэтому Америка намерена ускорить процесс расширения НАТО на Восток<sup>148</sup>;
- *«новые партнеры и союзники»*. В результате создания коалиции против терроризма Соединенные Штаты получили возможность не только укреплять уже

---

<sup>147</sup> Американцы в Афганистане. — «Красная Звезда» 27.09.2002. Будет ли изменен такой подход в связи с избранием в октябре 2008 года Президентом США Барака Обамы, покажет время. Пока что таких симптомов не наблюдается.

<sup>148</sup> Отказ Франции и Германии поддержать т.н. операцию по разоружению Ирака позволил ввести в политекс новый термин «старая Европа» (западная Европа), и «новая Европа» (страны восточной Европы).

существующие, но и формировать новые взаимоотношения. Верный союзник США в Азиатском регионе — Пакистан оказался не вполне надежным в ходе операции в Афганистане. Это заставило Вашингтон искать новых стратегических союзников в регионе. И выбор пал на Дели. Индия — страна, с которой США взаимодействуют в рамках новых динамичных отношений. О новом качестве отношений Индии и США говорит начало совместных работ по обеспечению безопасности критически важной информационной инфраструктуры обоих государств от кибератак.

Что касается России, то здесь наблюдается противоречивая ситуация. С одной стороны, в Вашингтоне понимают, что при решении многих задач по новому мироустройству без России не обойтись, и поэтому в адрес Москвы в последнее время со стороны Америки раздается много лестных слов. В том числе и в новой доктрине США, где говорится, что наши страны «больше не являются стратегическими противниками» и что возникшие «новые реальности», а они, по мнению составителей этого документа, нашли свое отражение, прежде всего, в совместной борьбе с международным терроризмом, создают прекрасные возможности для развития «продуктивных, долговременных отношений России с евроатлантическим сообществом и США». В то же время Вашингтон явно не устраивает желание России проводить самостоятельную политику. Особенно когда эта политика идет вразрез с американскими планами. А такие разногласия, как показывает практика, только возрастают, о чем свидетельствует тот факт, что они отмечены практически во всех пунктах новой американской доктрины. А Послание Президента России Федеральному Собранию в октябре 2008 г. свидетельствует о курсе России на активное противодействие наступательной политике США, в частности, в отношении системы ПРО;

- *оружие массового уничтожения.* И здесь наблюдаются определенные противоречия в политике Вашингтона. Как утверждают его официальные представители, США намерены добиваться ликвидации оружия массового уничтожения — химического, биологического и ядерного, — которое представляет собой угрозу Америке и ее союзникам. Но, вместе с тем, позиция, занятая Белым Домом в отношении ядерных испытаний, и, в частности, отказ от ратификации Договора о всеобщем и полном запрещении ядерных испытаний, вряд ли будет способствовать быстрейшему решению этой задачи.

Стратегия США в области национальной безопасности заметно сужает возможности воздействия на США. Она фактически игнорирует сдерживающую роль ООН в этом плане, в первую очередь, Совета Безопасности по логике: «Теперь мы, США, не нуждаемся в санкциях, сами будем определять тех, по кому следует наносить превентивные удары». Если после Афганистана США выберут в качестве целей для очередных ударов страны, известные как «государства-изгои» (Иран, Сирия, Ливия), то окончательно распадутся альянсы, вот уже более полувека существующие на Ближнем и Среднем Востоке. Последствия подобных действий будут, вероятно, ощутимы и по всей Западной Европе, а возможно, приведут к коренному пересмотру самого блока НАТО.

Бывший Государственный секретарь США генерал Колин Пауэлл в свое время заявил, что Ирак — угроза миру, которой должна заняться ООН. Но если всемирная организация откажется действовать, Америка займется этой проблемой в одиночку.

«США сейчас действуют в рамках полномочий, предоставленных президенту совместной резолюцией Конгресса — сказал глава американской дипломатии. — Она ясна и гласит, что *президент имеет право действовать в соответствии с высшими интересами США* и в согласии с государствами — единомышленниками, вне зависимости от того, будет действовать ООН или нет»<sup>149</sup>.

Казалось бы, это сформулировано применительно к конкретной ситуации *ad hoc* — ситуации вокруг Ирака. Однако, на наш взгляд, это заявление в совокупности с положениями новой Концепции национальной безопасности США (вставляя вместо слова «Ирак» наименование любого иного государства) символизирует общий подход США к вопросам деятельности ООН, вопросам обеспечения мира и безопасности на основе международного права, в рамках принятых процедур, а также к вопросам межгосударственных отношений.

Раньше Вашингтону всегда требовалось юридическое оправдание его действий, так как он признавал общее международное право (принципы, сформулированные в ст.2 Устава ООН — суверенного равенства, равноправия и самоопределения, невмешательства и др., Декларацию о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН, принятой без голосования ГА ООН 24.10. 1970 г.). Теперь же Вашингтон придерживается политики приоритета его «высших интересов» над указанными принципами, заявляя, кроме прочего, о своем праве на военное лидерство в мире. По сути, это — манипуляторский подход к нормам международного права<sup>150</sup>. (Хотя, похоже, это время кончилось).

С одной стороны, в обоснование своих действий всегда приводится аргумент о нарушении «назначенным государством» (Югославия, Афганистан, Судан, Ирак, Корея и т.д.) норм международного права (материального массива норм)<sup>151</sup>, с другой — совершенно отвергается процессуальный массив норм, регулирующий процедуры принятия коллективных решений по недопущению нарушения норм международного права и устранению угрозы миру и безопасности на планете.

В этих ситуациях, даже если допустить справедливость претензий к тому или иному государству (допустим, что Ирак владеет запрещенным оружием), процедура оказания давления на государство, пусть даже и нарушившего нормы международного права, не соблюдается, что делает принуждение (либо иные действия, не основанные на соответствующих решениях компетентных международных органов) нелегитимным. Это, в свою очередь, является нарушением норм международного права, а в случае реального применения вооруженной силы — может быть квалифицировано как международное преступление-агрессия.

Подобный вывод, кроме всего прочего, основывается на анализе различных выступлений американской политической и юридической элиты, произнесенных еще до трагических событий. Такой анализ, применительно к поведению Конгрес-

---

<sup>149</sup> «Российская газета», 19.10.2002, №199 (3067), с. 3.

<sup>150</sup> См., например: Штраус А. Ук. соч. Мы имеем в виду, произвольно-расширительно толкуемые нормы Вашингтонского договора 1949 г. о территориальной сфере действий Альянса, о характере организации, о возможности и случаях применения военной силы, и др.

<sup>151</sup> Ирак обвиняется в нарушении резолюций Совета Безопасности ООН.

са США в отношении международного права, был проделан профессором И. Лукашук<sup>152</sup>.

Дж. Хелмс — многолетний председатель сенатского комитета по иностранным делам, в статье, опубликованной в конце 2000 г., излагая позицию в отношении международного права, считает, что его нормы неспособны обеспечить мир и безопасность. Отсюда следует заключение: «...Принципиальное применение силы — единственное, что может обеспечить мир и безопасность на международной арене в будущем». И далее: «*ни одно из учреждений ООН некомпетентно судить о внешнеполитических решениях США. Последние сохраняют исключительную власть применять вооруженные силы США по всему миру...Сегодня ООН пытается навязать свое утопическое видение «международного права» американцам*»<sup>153</sup> (курсив наш. — М.Х.).

Следя логике уважаемого председателя, лишь одно государство имеет право на мир и безопасность, все остальные имеют такое право опосредованно от усмотрения этой страны и в пределах позволяемых этой страной. Таким образом, отвергаяют императивные нормы *jus cogens*.

Более подробно соответствующая концепция излагается двумя американскими юристами Д. Рифкином и Л. Кейси, которые решительно возражают против формирующегося после холодной войны «нового международного права». Движущей силой этого процесса они считают как союзников, так и противников США, «которые избрали его средством контролирования, или, по крайней мере, сдерживания американского могущества».

*Главный порок «нового международного права» авторы видят в том, что оно почти ликвидирует одностороннее применение вооруженной силы. Подобная перераспределка международного права «представляет реальную и непосредственную угрозу национальным интересам США». Новое международное право «способно подорвать американское лидерство в глобальной системе...»<sup>154</sup> (курсив наш. — М.Х.).*

Как видно, авторы совершенно справедливо отметили невозможность применения силы в одностороннем порядке, что и является краеугольным принципом построения безопасного мира для всех государств, а не для одного, пусть даже такого могущественного и бесспорно играющего огромную роль в мире, как США, в том числе — по обеспечению безопасности.

Основатели ООН ставили именно такую задачу: создать систему, при которой могли бы сосуществовать страны (нации) с различным строем, религией, потенциалом (территорией, населением, экономикой и т.д.). В центре этой системы было поставлено международное право. Это целая система соглашений, конвенций и других долговременных обязательств, при помощи которой правительства пытаются не допускать войн, сохранять мир и улаживать разногласия *к общей выгоде и безопасности*. В свою очередь, центральным звеном обеспечения мира и безопасности является Совет Безопасности ООН, который (и только он) наделен правом

---

<sup>152</sup> Лукашук И. И. Конгресс США и международное право. — «Государство и право», 2002, №1, с.59–68.

<sup>153</sup> Helms J. American Sovereignty and the U. N. — «The National Interest», 2000/01, No.62, p. 33.

<sup>154</sup> Rivkin D., Casey L. The Rocky Shoals of International Law. — «The National Interest», 2000/01, No. 62, p. 35.

принуждения. Специфика же такого принуждения обусловлена здесь спецификой международного права, его координационным характером. «Участники межгосударственных отношений, создающие его для регулирования этих отношений, не находятся друг над другом. Они обеспечивают его реализацию, когда необходимо и когда они в состоянии это сделать, с помощью принуждения, применяемого ими друг к другу индивидуально или сообща, коллективно. Это особенность международно-правового принуждения, которая может считаться главной, решающей»<sup>155</sup>.

Вместе с тем, именно это, с нашей точки зрения, достоинство действующего международного права, авторы считают главным недостатком международного права, и препятствием для развития своей страны.

Судья Р. Борк пошел еще дальше, открыто заявив, что международное право не является правом<sup>156</sup>.

Сенатский комитет по иностранным делам в 1997 г., вняв столь «авторитетному судейскому мнению», счел, что обязательства по международному праву являются лишь политическими обязательствами, юридически они не обязательны. Когда национальные интересы США требуют нарушения принципов международного права, «мы должны оправдывать это ссылками на высшие ценности...»<sup>157</sup>.

Этим высказываниям и толкованиям роли и места позитивного международного права совершенно справедливо подводит итог профессор И. Лукашук: «Нет сомнения в том, что многие члены Конгресса от обеих партий ни в грош не ставят международное право, и именно они готовы действовать, нарушая его нормы лишь потому, что Соединенные Штаты обладают достаточным могуществом, чтобы избежать отрицательных последствий»<sup>158</sup>.

Между тем, следует заметить еще одну немаловажную деталь: каждый из этих авторитетных «трактователей» отчетливо представляет себе объективные задачи международного права. Просто в данный конкретный исторический момент — этап формирования нового миропорядка — у США, якобы, есть надежда на завоевание стратегического превосходства над «остальным миром».

Подводя итог этому тезису, нельзя не обратить внимания на то, что не все американские политологи придерживаются вышеозначенных позиций. Так, А. Шлезингер, бывший помощник Д. Кеннеди, очень точно указал на современное положение США, заявив: «Что меня больше всего беспокоит, так это молчаливое согласие страны с тем, что Президент Буш имеет право принимать решение: быть миру или войне... Мы находимся в очень опасных отношениях со всем остальным миром. Политику США — я имею в виду нынешнюю администрацию — отличает некоторая самоуверенность и пренебрежение международными органами и международным общественным мнением. А между тем, мы должны отдавать себе отчет в том, что мы если и всемогущи, то, во всяком случае, не всезнающи» (курсив наш. — М. Х.).

---

<sup>155</sup> Черниченко С. В. Теория международного права, т. 1. М., 1999, с. 216.

<sup>156</sup> Bork R. The Limits of "International Law". — "The National Interest", 1989/90, Winter, p. 10.

<sup>157</sup> Bolston J. U. S. Isn't Legally Obligated to Pay U. N. — "Wall Street Journal", 19.11.1997.

<sup>158</sup> Лукашук И. И. Ук. соч., с. 59–68.

«Война с терроризмом», начатая США, возможно, станет определяющей для новой, только еще возникающей парадигмы международных отношений, оказывая влияние на судьбы целых народов. Успехи и неудачи этой кампании повлияют на то, как будут состыковываться кажущиеся разрозненными элементы этого мира.

Однако все то, что сегодня именуют «войной с терроризмом» не имеет ничего общего с этим важнейшим элементом современной действительности. Прав был в свое время Генеральный секретарь ООН К. Аннан, который 20 января 2003 г. подчеркнул, обращаясь к участникам заседания Совета Безопасности (на уровне министров иностранных дел по проблемам борьбы с терроризмом): «Мы видим слишком много примеров, когда государства, у которых напряженные отношения с соседями, используют борьбу с терроризмом для того, чтобы угрожать им или прибегать к новым военным операциям в затяжных конфликтах. Точно так же государства, ведущие борьбу с разными формами внутренних волнений или повстанческими движениями, подвергаются искушению отказаться от сложного и медленного, но часто необходимого процесса политических переговоров в пользу обманчивого в своей простоте военного решения».

Проблема борьбы с терроризмом сегодня имеет научно разработанные и подтвержденные практикой пути решения, однако, перманентное продолжение антитеррористической войны соответствует новой американской доктрине национальной безопасности, в которой упор делается на превентивные действия против сконструированных самими США противников. «Президент Буш сформулировал “наступательный” принцип, не делая секрета из того, что США будут инициативно осуществлять удары по тем государствам, которые, по их мнению, представляют угрозу безопасности США. Такая установка приносит в жертву произвольно трактуемой безопасности США и международное право, и права суверенных государств»<sup>159</sup>.

Объявив приоритетом борьбу с международным терроризмом, американская администрация, тем не менее, внимательно следит и за возможными соперниками США на мировой арене. И здесь на первый план она выводит Китай и Россия. Как считают американские эксперты, Пекин в ближайшие десятилетия может реально претендовать на ведущую роль не только в регионе, но и в мире, где его интересы непременно столкнутся с интересами США. В частности, подчеркивается, что это может произойти при решении тайваньской проблемы. В этих условиях для США, по мнению Вашингтона, крайне важно как можно быстрее занять наиболее выгодные позиции для возможного противостояния с КНР. В настоящее время это достигается под прикрытием антитеррористической операции. Продвигаясь в избранном направлении, США стремятся закрепить в Центральном-Азиатском регионе и на Филиппинах, где уже создаются американские военные базы. Обращает на себя внимание тот факт, что хотя военная операция против талибов фактически завершена, ни о каком сворачивании баз на постсоветских территориях речь не идет. Завершая свой визит в Узбекистан, лидер сенатского большинства в Конгрессе Т. Дэшл прямо заявил: «Мы будем наращивать наше присутствие здесь в целях отстаивания интересов США в Средней Азии. Наше присутствие в регионе отныне носит долговременный характер,

---

<sup>159</sup> Из книги Е. М. Примакова «Мир после 11 сентября». — «Российская газета», 30.10.2002, № 206 (3074).

и с правительствами стран Средней Азии на этот счет уже существует необходимый уровень доверия»<sup>160</sup>. Подобные примеры можно привести в отношении и иных частей света, в частности, Кавказа (Грузия). Нью-Йоркская трагедия позволила начать реализовывать «евразийскую стратегию», разработанную З.Бжезинским («Великая шахматная доска»), по сценарию которого будущее американской гегемонии зависит от контроля над Средней Азией и Кавказом — этими «европейскими Балканами», соединяющими запасы двух самых крупных экономических соперников США в XXI веке: Азию — Тихоокеанский регион (где на первом месте стоит Китай) и Европейский Союз. И возможность осуществления такого контроля появилась в результате кампании «войны с международным терроризмом».

Отметим в этой связи, что в Концепции национальной безопасности России закреплена возможность нанесения превентивных ударов по странам, которые будут квалифицированы как представляющие угрозу Российской Федерации.

Но Россия не располагает ни военной, ни экономической мощью, «пригодной для навязывания» другим своей модели мирового порядка. Да это ей и не нужно и было бы контрпродуктивным. Однако это не означает, что Россия не в состоянии проводить свою внешнюю политику в глобальном масштабе. Стратегические перспективы для укрепления геополитического статуса РФ в современном мире связаны с возможностью появления стратегического блока, способного стать реальной основой многополярного мира или — при определенных условиях — новой дуполярности. Но именно такое развитие событий и стремятся любой ценой не допустить США<sup>161</sup>.

Необходимо перехватить инициативу и искать более серьезной геополитической поддержки в лице влиятельных (потенциально влиятельных) субъектов мировой политики, в частности, в Европе (прежде всего Франция, Германия), Азии (Китай, Индия), арабского мира, других стран, заинтересованных в определенном ослаблении американской гегемонии и однополярного мира.

Террористы рассматривают весь мир как единую арену для своей деятельности. В свою очередь, *международному сообществу коллективно* следует стремиться к ликвидации территорий, свободных от международно-правовых норм по борьбе с терроризмом, причем эта ликвидация должна основываться исключительно на международных процедурах.

По-нашему мнению, террористические акты нельзя рассматривать как симптом какой-то неразрешимой проблемы в сложившемся положении дел. Она вполне разрешима как проблема, и для ее решения выработан набор необходимых стратегических ориентиров, которые можно свести к следующему:

- международно-правовое обеспечение (включая требования о расширении сферы действия принятых норм);
- активное сотрудничество в сфере обмена информацией;
- создание единого Центра по проблемам глобальных угроз, наделив его компетенцией по накоплению данных в области глобальных угроз и их

---

<sup>160</sup> Цит по Богданов В. Ни шагу вперед, но три назад. — «Военно-политические проблемы» (<http://www.nasledie.ru/oboz/>) №11-12-02.

<sup>161</sup> Дугин А. Вашингтонские игры, в которые России играть нельзя. — «Российская газета», 02.11.2002, №209–210 (3077–3078), с. 7.

анализу и прогнозированию, по оказанию на этой базе консультативной помощи государствам;

- разработка критериев отнесения групп к разряду террористических (причем не только после совершения теракта, но и по достоверной оперативно-разведывательной информации)<sup>162</sup>;
- предусмотреть (может быть в виде протокола к проекту Статей об ответственности государств) специальные положения, касающиеся ответственности за поддержку и поощрение международного терроризма, за укрывательство обвиняемых в совершении преступлений терроризма, за невыполнение обязательств по унификации антитеррористического законодательства и др.;
- рассмотреть возможность заключения соглашения (может быть в виде протоколов к антитеррористическим конвенциям) о порядке и средствах борьбы с международным терроризмом на территориях иностранных государств и др.

Можно надеяться, что противостояние от международного терроризма будет найдено, но оно, «безусловно, не должно заключаться в кажущейся чрезмерной реакции и непропорциональности ответных действий, как это имеет место в случае с США и Афганистаном»<sup>163</sup>, как это произошло в отношении Ирака, и совсем недавно озвученное Израилем, в отношении Ирана.

По нашему мнению, подобная тактика «борьбы с терроризмом», предлагаемая США, весьма опасна, поскольку репрессии, не основанные на общепризнанных нормах международного права (при отсутствии широкомасштабных экономических и политических реформ) создают неиссякаемый источник пополнения религиозных и других экстремистских организаций новыми членами. Самое печальное, что этот предлагаемый США «механизм» борьбы с терроризмом, превращается в противостояние Запад—Исламский мир (христианство—ислам), чего категорически нельзя допускать.

Подводя итог анализу динамики межгосударственных отношений после террористических атак 11 сентября, следует сказать, что данной работой мы попытались выразить неоднозначность последствий варварского акта, вариативность строящегося нового миропорядка, в центре которого лежат национальные интересы государств, желание видеть самостоятельную внешнюю политику России, основанную на общепризнанных принципах и нормах международного права<sup>164</sup>.

Возможно, администрация нового Президента США, избранного в октябре 2008 г., внесет коррективы в указанную выше агрессивную политику США на международной арене. Покажет время.

---

<sup>162</sup> Требование России, обращенное к США, о внесении в т.н. «список террористических организаций» ряда чеченских бандформирований абсурдно. Так как этот список не является международным документом (нормой международного права), в соответствии с которым можно/необходимо действовать государствам.

<sup>163</sup> Димитриевич В. Терроризм: новые масштабы старого явления. — Там же, с. 50–51.

<sup>164</sup> Сегодня одной из важнейших задач на этом пути является обновление ООН, в частности, Совета Безопасности. В качестве примера такого обновления: *система «вето» должна быть усложнена так, чтобы обеспечивать большую гибкость, ответственность и реализуемость принимаемых решений*, например путем увеличения количества постоянных членов СБ, а для «ветирования» его решения необходимо большинство от постоянных членов.

# Конвенция по воздушному праву: основные понятийно-терминологические аспекты

Е. А. Самородова

Активизация использования воздушного пространства (ВП) планеты в различных целях порождает новые задачи в области международно-правового регулирования использования такого пространства. Как полагает ряд ученых, наиболее эффективно эти задачи могут быть решены в рамках универсальной (всеобъемлющей) *Конвенции по воздушному праву*.

Действующие нормы Конвенции о международной гражданской авиации (Чикагская конвенция 1944 г.), других договоров в области международного воздушного права (МВП) в целом доказали свою эффективность, но либо не вполне адекватны указанным новым задачам, либо совсем не охватывают новых видов деятельности в ВП.

Прогрессивное развитие и кодификация МВП показывает, что посредством принятия поправок к отдельным договорам не удастся достичь их системной увязки и согласованности. Количество таких договоров стало громоздким. И состав участников различных договоров настолько различается, что чуть ли не каждый из них действует в *«собственном международном воздушном праве»*, согласовывая свои позиции лишь с другими участниками тех же договоров. И ряд договоров имеют слишком ограниченный состав участников, чтобы считать их эффективными в свете задач по использованию ВП.

Наконец, ряд вопросов по использованию ВП планеты не получили (и зачастую не могут получить) должного решения в рамках действующей сегодня системы документов в области МВП. Соответствующие пробелы (с точки зрения современных задач) в МВП, которые целесообразно заполнить, касаются таких основных вопросов, как: единые правила регулирования различных видов деятельности в ВП; высотный предел государственного суверенитета (граница между воздушным и космическим пространствами); утверждение института «воздушное пространство со смешанным режимом» (над исключительной экономической зоной и т.п.); уни-

фикация основных понятий в свете новых задач; обязательность согласования районов полетной информации между государствами; унификация категорирования и структуры ВП государств для любых видов деятельности; многосторонний обмен коммерческими правами при деятельности в ВП, что в настоящее время удается лишь на региональной основе; утверждение общих правил транзитного пролета для гражданских и для государственных летательных аппаратов (ЛА) над любыми территориями; учреждение Международной организации по использованию воздушного пространства (МОИВП) вместо Международной организации гражданской авиации (ИКАО) или, временно, параллельно с ней; совершенствование системы урегулирования споров между государствами в связи с использованием ВП.

Принятие *Конвенции по воздушному праву* позволит утвердить единообразие международно-правового регулирования деятельности в ВП, способствовать унификации и гармонизации норм национального законодательства государств по регулированию деятельности в ВП. Кроме прочего, заключение данной Конвенции будет способствовать более эффективному использованию ВП на благо народов, государств и всего человечества в мирных целях.

Весьма важен и тот факт, что в разработке *Конвенции по воздушному праву* примет участие все заинтересованные государства, а не только те, которые являются участниками соответствующих многочисленных договоров в области МВП. Тем самым появляется шанс обеспечить универсальность *Конвенции по воздушному праву*. Но при всем многообразии специальных проблем, которые мы отчасти затронули в опубликованных работах по данному вопросу<sup>165</sup>, в любом случае придется заново оценить основные понятия и термины в МВП в свете упомянутой важной задачи. Мы постараемся внести свой посильный вклад в эту работу с учетом того, что многие соответствующие понятия и термины (часть из них стали общеупотребительными) получили различное определение и толкование в правовой доктрине. Представляется целесообразным остановиться на следующих основных терминах и понятиях:

**Авиация** (*Avis* — птица, лат.) — первоначально, в узком значении, это ЛА с несущими поверхностями, крыльями, на которых возникает аэродинамическая тяга. Позднее в эту категорию включены вертолеты. До появления самолетов в конце XIX века применительно к воздушным шарам и дирижаблям использовался термин «воздухоплавание». Затем стало употребляться словосочетание «авиация и воздухоплавание». С принятием Чикагской конвенции 1944 г. утвердился термина «Авиация» в широком смысле. В условном значении термин «Авиация» применяется ко всему кругу объектов, занятых в «авиационных» передвижениях и их обслуживанию, — не только к воздушным судам, но также к аэропортам, аэродромам, авиационному оборудованию.

Принципиальное значение имеет правовое содержания термина «авиация гражданская» (А. г.). Следующее определение представляет интерес: «Авиация гражданская — совокупность воздушных судов, аэропортов, аэродромов и т. п., используемых для выполнения воздушных перевозок и авиационных работ в общественных

---

<sup>165</sup> Самородова Е. А. Общие задачи Конвенции по воздушному праву. — «Современное право.», № 9, М., 2007, с. 87–91; Самородова Е. А. Тенденции к регионализации и глобализации систем осуществления полетов и управления воздушным движением. — «Образование. Наука. Творчество», № 3, 2007, с. 65–69.

целях. В более широком значении под А. г. понимается также авиация, предназначенная для спортивных и личных целей. С международно-правовой точки зрения к А. г. относится вся авиация, не используемая для таможенных, военных и полицейских целей (ст. 3 Чикагской конвенции 1944 г.)»<sup>166</sup>.

Ссылка на ст. 3 Чикагской конвенции 1944 г. в данном случае не совсем точна, поскольку в данной статье дается определение государственных воздушных судов, а не авиации, хотя связь опосредованная есть.

**Авиационные работы** — использование авиации в отраслях хозяйства (сельском хозяйстве, строительстве, охране лесов, обслуживании экспедиций и т. п.), а также для оказания медицинской помощи населению, проведения санитарных мероприятий, экспериментальных и научно-исследовательских работ<sup>167</sup>.

При авиационных работах часто происходит взаимодействие с другими, «не авиационными», видами использования ВП. На общую «воздушную обстановку» (в расширенном понимании и на «воздушное движение») это непосредственно влияет и должно учитываться при определении правового режима использования конкретного района ВП.

**Воздушное судно** — «...летательный аппарат, поддерживаемый в атмосфере за счет взаимодействия с воздухом, отличного от взаимодействия с воздухом, отраженным от земной поверхности». В соответствии с данным определением, которое закреплено в Приложении 7 к Чикагской конвенции 1944 г. и в национальном законодательстве многих государств, из разряда воздушных судов исключаются ракеты, космические аппараты, суда на воздушной подушке. В 1981 г. Совет ИКАО принял поправку к Приложению 7, в соответствии с которой к воздушным судам также не относятся «метеорологические шары и беспилотные неуправляемые аэростаты без полезного груза»<sup>168</sup>.

Аэродинамическое качество (взаимодействие с воздухом) находится в рассматриваемом случае в состоянии постоянного нахождения баланса, пропорции с реактивной тягой, которую стремятся максимально использовать современные воздушные суда.

Законодатели отдельных государств воздерживаются от определения термина «воздушное судно», а прибегают к методу перечисления. Так, по закону ФРГ о воздушном сообщении 1968 г. к воздушным судам отнесены: самолеты; вертолеты; дирижабли; планеры; планеры с винтовым двигателем; свободные и привязанные баллоны; бумажные змеи; парашюты; ЛА, предназначенные для использования ВП, в частности космические аппараты, ракеты и подобные летающие объекты.

В определении воздушного судна иногда используются такие параметры как: способность самостоятельно подниматься в воздух и перемещаться в нем, годность и предназначенность для транспортировки лиц и грузов.

Полагаем, что определение, содержащееся в Приложении 7 к Чикагской конвенции 1944 г., наиболее корректно.

---

<sup>166</sup> Словарь международного воздушного права. М., Международные отношения, 1988, с. 5.

<sup>167</sup> Там же, с. 8.

<sup>168</sup> Там же, с. 43–44.

**Воздушное судно государственное.** Согласно п. «б» ст. 3 Чикагской конвенции 1944 г. это — воздушное судно, используемое на военной, таможенной и полицейской службе.

Некоторые нормы национального законодательства позволяют более широко подходить к пониманию данного термина. Например, согласно ст. 22 ВК РФ к *государственной авиации* отнесена «1. Авиация, используемая для осуществления военной, пограничной, милицейской, таможенной и *другой государственной службы, а также для выполнения мобилизационно-оборонных задач*» (выделено мною. — Е.С.).

Это — определение не государственного воздушного судна, а авиации. Но поскольку воздушные суда относятся к авиации, данное определение допустимо использовать и при их квалификации (что и делается на практике).

Мы обращаем внимание на это определение потому, что в международных договорах обычно оговаривается неприменимость их норм к государственным воздушным судам<sup>169</sup>. При разработке проекта *Конвенции по воздушному праву* данный вопрос, видимо, вызовет споры.

Использование государственной авиации в целом осталось за рамками МВП. Но утверждает себя тенденция по регулированию аэронавигации (воздушного движения, но не деятельности по существу) и гражданских и государственных воздушных судов на уровне специальных региональных авиационных организаций.

Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. содержит нормы, в соответствии с которыми государственные ЛА должны *обычно* соблюдать правила, полетов ИКАО при транзитном пролете через проливы и при архипелажном пролете. В рамках ИКАО разрабатывается глобальная система управления воздушным движением, которая обеспечивала бы полеты и гражданских и государственных воздушных судов.

Действует обычай уведомления об испытаниях ракет-носителей в Мировом океане в пределах объявляемых зон морского пространства и ВП, а также уведомлений о запуске ракет с бортов научно-исследовательских судов. Рядом стран заключены соглашения о предотвращении инцидентов на море за пределами территориальных вод и в ВП над ним, причем это относится как к гражданским, так и к государственным ЛА.

**Воздушное судно гражданское** — «занесенное в реестр гражданских воздушных судов того или иного государства судно, используемое в целях воздушных перевозок, авиационных работ, оказания медицинской помощи населению и проведения санитарных мероприятий, осуществления экспериментальных и научно-исследовательских работ, учебных, культурно-просветительских и спортивных мероприятий, поисково-спасательных и аварийно-спасательных работ и оказания помощи в случае стихийных бедствий»<sup>170</sup>. Т.е. в данном случае обязательно сочетание двух факторов: *занесение в реестр* гражданских воздушных судов и соблюдение указанных *целей* использования. В то же время государственное воздушное судно (именно «*используемое на службе*» по смыслу п. «б» ст. 3 Чикагской конвенции

---

<sup>169</sup> Как полагает автор, не исключено применение Конвенции по воздушному праву и к государственным воздушным судам (но в ограниченной мере). Дальнейший материал диссертации раскрывает этот аспект.

<sup>170</sup> Словарь международного воздушного права, с. 45.

1944 г., а не привлекаемое для «выполнения задач») не становится вследствие этого гражданским.

Для предмета и объекта *Конвенции по воздушному праву* это различие важно, поскольку оно проявляется в некотором различии правового регулирования полетов различного вида летательных аппаратов и деятельности, осуществляемой с их помощью.

Важна четкая позиция в отношении термина «**летательный аппарат**», имея в виду, что использование ряда ЛА, не являющихся воздушными судами, будет являться объектом правового регулирования в рамках *Конвенции по воздушному праву*. Соответственно «*Аппарат летательный* — устройство для полетов в атмосфере или космическом пространстве (воздушное судно, ракета и космический аппарат). Отдельные А. л. способны совершать полеты как в воздушном пространстве, так и в космическом пространстве (баллистические ракеты, космические аппараты многоразового пользования типа «Шаттл»). Не являются А. л. движущиеся по инерции снаряды и суда на воздушной подушке»<sup>171</sup>.

Суда на воздушной подушке (СВП) перемещаются непосредственно над «опорной» поверхностью (земной или водной) с помощью воздушной подушки, которую сами же создают судовыми вентиляторами (компрессорами). СВП не имеют физического контакта с поверхностью, над которой движутся, и, в отличие от ЛА, не могут подняться над этой поверхностью на высоту, превышающую некоторую часть их горизонтального размера.

Соответственно все другие «перемещающиеся» в ВП объекты летательными аппаратами не являются.

**Космический объект** — «любой корабль, способный к передвижению по орбите или в космическом пространстве»<sup>172</sup>. Это — наиболее простое определение. Странники функционального подхода выдвигают такой вариант: «Под «космическим объектом» понимается любой объект, предназначенный для полета в космическом пространстве и удерживаемый там не реакцией воздуха, а иными процессами, равно как и любая составная часть такого объекта или оборудования, использованного для его запуска и сообщения ему движения»<sup>173</sup>.

Странники пространственного подхода дают следующее определение: «техническое устройство, созданное человеком и предназначенное для выполнения целе-

---

<sup>171</sup> Словарь международного воздушного права, с. 14. Идею движения на воздушной подушке впервые сформулировал шведский ученый Э. Сведенборг еще в 1716 г. Внимание к СВП не ослабевает, поскольку для их движения требуется в 2–4 раза меньше мощности, чем для полета самолетов или вертолетов. СВП пользуется особым спросом в тех случаях, когда не может быть эффективно использован (или вообще задействован) автомобильный, железнодорожный и водный транспорт. В отличие от обычных средств переправы СВП могут не останавливаться около берега, а пройти дальше и даже преодолеть 5%-й подъем или невысокое препятствие. На мелководье, в засоренных и арктических водах, в условиях открытой местности СВП особенно пользуются спросом. Постоянно возрастающее количество СВП в войсках многих государств имеет простое объяснение: с их помощью можно переправлять десантные группы с большого десантного корабля на берег со скоростью, достигающей 100 км/ч.

<sup>172</sup> Международное космическое право. М., Международные отношения, 1999, с. 74.

<sup>173</sup> Рубанов А.А. Международная космическо-правовая имущественная ответственность. М., Наука, 1977, с. 67.

вых задач в космосе»<sup>174</sup>. Данный подход утвердился в договорной практике. Нередко употребляется и термин «космический аппарат» в том же значении.

Одно из определений «**аэрокосмического объекта**» такое: «объект, который способен как перемещаться в космическом пространстве, так и, используя свои аэродинамические свойства, определенный период времени находиться в воздушном пространстве»<sup>175</sup>.

С очевидностью речь идет об аппаратах типа «Шаттл», «Буран». Функциональное назначение таких аппаратов — «работа» в космическом пространстве. Но это не уменьшает их воздействия на правовой режим ВП. Более того, в период их старта и возвращения на Землю режим соответствующей части ВП подстраивается под обеспечение безопасности их полета. Повышенное внимание к таким аппаратам и в контексте *Конвенции по воздушному праву*.

Термин «*космический аппарат*», как мы полагаем, в данном случае употребляется как синоним термина «космический объект». (Хотя следует учитывать смысловую разницу между понятиями «объект» и «аппарат»).

**Международный полет.** В рассматриваемых нами случаях речь чаще всего идет о применении норм международного права и внутригосударственного права к конкретному юридическому факту — *международному полету*. Но в договорах, которые заключаются государствами по поводу международных полетов, зачастую отсутствует определение международного полета, что иногда порождает проблемы толкования.

Наиболее распространенное определение: всякий полет, при котором пересекается граница иностранного государства, т.е. государства иного, чем государство регистрации, или государства эксплуатанта воздушного судна<sup>176</sup>.

Распространено также другое определение: международный полет — всякий полет, при котором пересекается граница, по крайней мере, двух государств<sup>177</sup>.

В Чикагской конвенции 1944 г. (и в многочисленных двусторонних соглашениях в данной области) содержится лишь определение «международного воздушного сообщения» как «сообщения, осуществляемого через воздушное пространство над территорией более, чем одного государства»<sup>178</sup>. Данное понятие довольно близко к понятию «международный полет», но не сливается с ним. Поэтому многие юристы разделяют их, руководствуясь тем, что международное воздушное сообщение довольно часто не исключено и при внутреннем полете (например, на «внутреннем» этапе международной воздушной перевозки)<sup>179</sup>.

---

<sup>174</sup> Словарь международного космического права. М., Международные отношения, 1992, с. 109.

<sup>175</sup> Док. ООН А/АС.105/635Add.1, с. 3.

<sup>176</sup> Словарь международного воздушного права, с. 112–113.

<sup>177</sup> В соответствии с п.1 ст. 79 ВК РФ, «Международный полет воздушного судна — полет воздушного судна в воздушном пространстве более чем одного государства».

<sup>178</sup> Ст. 96 Конвенции о международной гражданской авиации 1944 г.

<sup>179</sup> См. подробнее: Верещагин А. Н. Международное воздушное право. М., Международные отношения, 1966, с. 4.

Законодательные и подзаконные акты государств содержат различные определения международного полета, что влияет на применение группы норм международного и внутригосударственного права, вступающих в действие при международном полете.

Для четкого «отделения» международного полета от других видов полетов существует следующая классификация:

1. полеты с территории одного государства на территорию другого государства. При этом различаются полеты: а) в сопредельное государство с пересечением границ двух государств, б) с пересечением района открытого моря, в) с транзитным беспосадочным пересечением территории третьего государства, г) транзитным пролетом через международные проливы, перекрываемые территориальными водами, или через архипелажные воды;
2. из района открытого моря или Антарктики на территорию иностранного государства и обратно;
3. из одного района открытого моря или Антарктики в другой район открытого моря с транзитным пролетом через международные проливы или архипелажные воды;
4. полет в пределах открытого моря или Антарктики без транзитного пролета через международные проливы или архипелажные воды;
5. с территории государства регистрации воздушного судна в открытое море или Антарктику и обратно (в целях разведки рыбы и т.п.);
6. из одной части территории государства регистрации воздушного судна в другую часть его территории с транзитным перелетом территории иностранного государства (например, центральная часть США—Аляска, через Канаду);
7. из одной части территории государства регистрации воздушного судна в другую часть его территории с транзитным перелетом через международные проливы или архипелажные воды;
8. внутренние полеты в пределах одного государства.

Законодательство ряда государств в данном случае выделяет элемент *запланированности* полета в качестве международного, руководствуясь тем, что при наличии такой запланированности с начала предполетной подготовки и до окончания полета действуют нормы внутригосударственного и международного права, изначально ориентирующиеся на наличие юридического факта — международного полета.

Такой подход соответственно предполагает, что юридически незапланированные полеты, даже с фактическим пересечением границы (границ) иностранного государства (государств), не являются международными. Т.е. такой полет можно считать международным по факту, но не юридически. Таким образом, элемент «запланированности» придает данному вопросу *правовую* однозначность, снимая возможность возникновения споров и применения (неприменения) к конкретному виду полета соответствующих норм.

Почти все государства исходят из признания *в качестве международных* полетов любые влеты из районов открытого моря на иностранную территорию и возвращение в таком случае. К примеру, воздушные суда, ведущие разведку рыбы в открытом море, могут залетать на иностранную территорию. В данном случае предлагается принимать во внимание факт пересечения границы двух государств не при

конкретном полете, а в ретроспективе: когда — то соответствующее воздушное судно пересекло границу и «своего» государства.

Полеты «с собственной территории» (с территории государства регистрации ЛА и территорий, связанных с арендными отношениями) в открытое море и обратно, как общее правило, не считаются международными. Отдельные авторы квалифицируют их как «полеты над открытым морем»<sup>180</sup>. В доктринально плане это заслуживает внимания, в том числе — при обсуждении проблематики, связанной с *Конвенцией по воздушному праву*.

При *транзитных пролетах* международных проливов, перекрываемых территориальными водами, *архипелажных пролетах* из одной части открытого моря в другую его часть реализуется принцип свободы транзитного пролета и не действует разрешительный порядок пролета через государственную территорию. В контексте *Конвенции по воздушному праву* данный аспект должен непременно получить отражение, но в плане сложившейся практики, трактуемой, возможно, как обычай.

В целом, представляется целесообразным и необходимым закрепление определения понятия «*международный полет*» (применительно к любым ЛА) в международном договоре универсального характера. В данном случае это — *Конвенция по воздушному праву*.

**Региональные аэронавигационные планы (РАНП)**<sup>181</sup> ИКАО. Это документы, принимаемые региональными аэронавигационными совещаниями государств-членов ИКАО, в которых содержатся рекомендательные нормы относительно планирования, организации воздушного движения в регионе, а также управления им. Соответствующие рекомендации группируются по пяти РАНП: района Африки и Индийского океана; районов Карибского моря и Южной Америки; района Европы; районов Среднего Востока и Юго-Восточной Азии; районов Северной Атлантики, Северной Америки, Тихого океана. Охвачены, таким образом, все девять аэронавигационных районов ИКАО.

Обычно в региональных совещаниях участвуют государства района или районов, включенных в один РАНП. Кроме того, могут проводиться «ограниченные» совещания (например, Европейско-Средиземноморского района) для одного района или же по узкоспециальным проблемам, в срочном решении которых могут быть заинтересованы государства одного или нескольких районов, но которые не требуют созыва региональных совещаний.

В РАНП, по сути дела, заложена та же идеология, которая будет развиваться в *Конвенции по воздушному праву*, только на универсальном уровне (но с неременным учетом «региональной специфики»).

**Воздушное сообщение** — «транспортные межгосударственные связи воздушным путем, осуществляемые по согласованию между полномочными органами заинтересованных государств в соответствии с определенными условиями в общественных целях. Под «общественными целями» понимается доступность средств воздушного транспорта для любых юридических или физических лиц на общих основаниях. Из этого следует, что полеты специального характера (для спортивных,

---

<sup>180</sup> Копылов М. Н. Международно-правовое регулирование полетов воздушных судов над открытым морем. Автореф. дис. канд. юр. наук. М., 1980, с. 16.

<sup>181</sup> Там же, с. 153.

демонстрационных целей, для поиска и спасания, визиты военно-воздушные и т. п.) не являются воздушными сообщениями»<sup>182</sup>.

Сложилось разделение воздушных сообщений на две категории. Первая из них — *регулярное воздушное сообщение*<sup>183</sup>. Вторая — *нерегулярное воздушное сообщение*.<sup>184</sup> Несмотря на изначально различный порядок регулирования этих двух видов сообщений, многие государства постепенно перешли к одинаковому порядку — разрешительному, с установлением ряда требований и ограничений в законодательном и договорном порядке. В отдельных регионах, в частности — в рамках Европейского Союза, где внедрена концепция *Единого европейского неба* и с 1 января 1993 г. были отменены, на взаимной основе, двусторонние соглашения государств-членов ЕС по вопросам воздушных сообщений, для выполнения таких сообщений не требуется предварительное разрешение со стороны других государств Евросоюза<sup>185</sup>.

В рамках СНГ (Минским соглашением 1991 г. «О гражданской авиации и об использовании воздушного пространства») также предпринята попытка упростить порядок воздушных сообщений между государствами-участниками СНГ в «едином воздушном пространстве»<sup>186</sup>.

---

<sup>182</sup> Словарь международного воздушного права, с. 41.

<sup>183</sup> Совет ИКАО определил регулярное воздушное сообщение как серию полетов, которые осуществляются воздушными судами через ВП над территорией более чем одного государства с целью перевозки пассажиров, груза и почты за вознаграждение, причем каждый полет доступен для любого лица. При их осуществлении выполняются воздушные перевозки между одними и теми же двумя пунктами или более либо в соответствии с опубликованным расписанием, либо рейсами настолько регулярными и частыми, что они представляют собой явные систематические серии. Согласно ст. 6 Чикагской конвенции 1944 г. регулярные международные воздушные сообщения не могут осуществляться над территорией или на территорию договаривающегося государства, кроме как по специальному его разрешению или с иной санкции.

<sup>184</sup> Согласно ст. 5 Чикагской конвенции 1944 г.: «Каждое Договаривающееся Государство соглашается, что все воздушные суда других Договаривающихся Государств, являющиеся воздушными судами, не занятыми регулярным обслуживанием международных воздушных линий, будут иметь право при условии соблюдения положений настоящей Конвенции, осуществлять полеты или транзитные беспосадочные перелеты через его территорию и совершать остановки с некоммерческими целями, без обязательного получения предварительного разрешения и при условии, что Государство, через которое осуществляется полет, имеет право потребовать совершения посадки. Вместе с тем, каждое Договаривающееся Государство в целях безопасности полета сохраняет за собой право требовать от воздушных судов, которые намереваются следовать над районами, являющимися недоступными или не имеющими надлежащих средств обеспечения полетов, придерживаться предписанных маршрутов или получать специальное разрешение на такие полеты.

Такие воздушные суда, если они заняты перевозкой пассажиров, груза или почты за вознаграждение или по найму за пределами регулярных международных воздушных линий, должны также, при условии соблюдения положений ст. 7, пользоваться привилегией принимать на борт и выгружать пассажиров, груз или почту, при условии, что любое Государство, где такая погрузка или выгрузка имеет место, имеет право устанавливать такие правила, условия или ограничения, какие оно может счесть желательными».

<sup>185</sup> Krupski Jan. A. From Airbus Industry to European Aerospace. 1998 Annals of Air and Space Law, vol. XXIII.

<sup>186</sup> В данном случае оно означает «воздушное пространство Договаривающихся государств, а также районов открытого воздушного пространства, где, согласно международным договорам, обслуживание воздушного движения возложено на бывший СССР» и там «где Договаривающиеся государства осуществляют свой контроль и юрисдикцию». См.: Kolosov Y., Maleev Y., Travnikov A. Common Airspace of the CIS Member-States. — Luft-und Weltraumrecht im 21. Jahrhundert (Air and Space Law in the 21st Century). Köln, Berlin, Bonn, München, 2001, p. 108–111.

Но перенести в СНГ указанный европейский опыт полностью не удалось: в ряде случаев государства-участники СНГ не допускают к полету на своей территории иностранное воздушное судно другого государства-участника СНГ (тем более, государств-не участников СНГ) без выдачи соответствующего разрешения своим компетентным органом.

Возможно, что в рамках *Конвенции по воздушному праву* удастся закрепить передовой европейский опыт в данном отношении.

**Зондирование** из воздушного пространства и через воздушное пространство — получение данных об объектах и ресурсах на поверхности, а также в глубинах Земли и в атмосфере Земли с применением специальной аппаратуры, установленной на ЛА (в том числе, на космических аппаратах). Данный вид зондирования (ДЗЗ — дистанционное зондирование Земли из космического пространства) хорошо знаком практически всем государствам и его «прописка» в новом документе не должна, на наш взгляд, вызвать никаких осложнений.

**Местная воздушная линия** (МВЛ) — коридор в ВП государства, «ограниченный по высоте и ширине, обеспеченный запасными аэродромами, оборудованный средствами управления воздушным движением, а также при необходимости средствами навигации, контроля и предназначенный для выполнения полетов гражданских и военных транспортных воздушных судов, как правило, при осуществлении местных воздушных сообщений...

МВЛ первой категории предназначены для полетов воздушных судов на эшелонах (установленных высотах полета) выше нижнего эшелона, а МВЛ второй категории — как правило, для полетов легкомоторных самолетов и вертолетов на эшелонах ниже нижнего эшелона. Направление, ширина линий и эшелоны полета по ним определяются с учетом интересов соответствующих пользователей воздушным пространством в зависимости от интенсивности воздушного движения, существующей структуры воздушного пространства, рельефа местности, искусственных препятствий в данном районе, обеспеченности его радиотехническими и др. средствами управления полетами, навигации и контроля»<sup>187</sup>.

Внимание к МВЛ (к безопасности полетов на МВЛ) в последнее время усиливается (в том числе, в России) в связи с повышением их загруженности легкими воздушными судами (и другими легкими ЛА), находящимися как в собственности юридических лиц, так и в частной собственности. А наметившаяся тенденция к образованию «единого воздушного пространства» в отдельных регионах на основании региональных договоров (в Европейском Союзе, СНГ, в частности) обостряет вопрос с использованием МВЛ.

**Запретная зона для полетов** будет предметом, возможно, наиболее острых дискуссий в процессе принятия *Конвенции по воздушному праву*. Ст. 9 Чикагской конвенции 1944 г. устанавливает в этом плане жесткие требования:

«а) Каждое Договаривающееся Государство может по соображениям военной необходимости или общественной безопасности ограничить или полностью запретить воздушным судам других Государств совершать полеты над определенными зонами своей территории, при условии, что в этом отношении не будет проводиться никакого различия между воздушными судами, осуществляющими ре-

---

<sup>187</sup> Словарь международного воздушного права, с. 116.

гулярные полеты по международным воздушным линиям данного Государства, и воздушными судами других Договаривающихся Государств, осуществляющих подобные полеты. Размеры и расположение таких запретных зон должны быть разумными настолько, чтобы не препятствовать без необходимости воздушной навигации. Описания таких запретных зон на территории Договаривающегося Государства, равно как и любые последующие изменения в них, должны сообщаться, по возможности быстрее другим Договаривающимся Государствам и Организации международной гражданской авиации;

- b) Каждое Договаривающееся Государство сохраняет за собой также право, при исключительных обстоятельствах, или в период чрезвычайного положения, или в интересах общественной безопасности немедленно вводить временное ограничение или запрещение полетов над всей или любой частью своей территории, при условии, что такое ограничение или запрещение будет применяться без различия национальности к воздушным судам всех других Государств;
- c) Каждое Договаривающееся Государство в соответствии с такими правилами, какие оно может предписать, может потребовать от любого воздушного судна, вошедшего в зону, предусмотренную в параграфах а) и б) данной статьи, произвести посадку в одном из указанных аэропортов в пределах своей территории по возможности немедленно по выходе из такой зоны».

Идеалистичность ограничения режима запретных зон только «воздушными судами, осуществляющими регулярные полеты по международным воздушным линиям» стала очевидной уже в Чикаго в 1944 г. Поэтому пункты а) и б) данной Статьи имеют более широкий характер. Особенно «в интересах общественной безопасности немедленно вводить временное ограничение или запрещение полетов над всей или любой частью своей территории...».

Следует считаться с тем, что приведенный текст ст. 9 Чикагской конвенции 1944 г. ориентирует все же на узкое толкование, ограниченное воздушными судами. Но даже если указанная ст. 9 в этом плане не будет изменена (с распространением на любые виды ЛА) *Конвенция по воздушному праву* дает возможность на новой основе решить вопрос комплексно.

Более «технический» характер носит **Опасная зона**. Традиционно она определяется так: «воздушное пространство установленных размеров, в пределах которого осуществляется деятельность, представляющая опасность для полетов воздушных судов (пуски ракет разного назначения, маневры с участием авиации военной, стрельбы и др.)».

Полеты гражданских воздушных судов в Опасной зоне не запрещаются. Решение по данному вопросу принимает командир (пилот) ЛА. Опасные зоны объявляются, чаще всего, в ВП над открытым морем. Причем как для разового использования на короткий период времени, так и для обеспечения деятельности, осуществляемой на регулярной или постоянной основе, например, для учебно-тренировочных полетов военной авиации.

Согласно действующим в России правилам<sup>188</sup> «опасная зона — часть воздушного пространства установленных размеров, в пределах которой в определенный период

---

<sup>188</sup> Федеральные правила использования воздушного пространства Российской Федерации. Утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 сентября 1999 года № 1084, ст. 1, п. 2. 16).

может осуществляться деятельность, представляющая угрозу безопасности полетов воздушных судов». Полагаем, что пора заменить термин «воздушные суда» в данном случае на термин «летательные аппараты». С помощью *Конвенции по воздушному праву*.

**Обслуживание воздушного движения** — «один из основных видов деятельности, имеющий своей целью обеспечение безопасности, регулярности и эффективности как полетов отдельных воздушных судов, так и воздушного движения в целом»<sup>189</sup>. Последние слова «воздушного движения в целом» допускают расширительное толкование: как распространяющиеся на любое «движение» (перемещение) объектов (любых объектов) в ВП. На практике компетентные органы государств не могут не основываться на таком расширительном толковании: безопасность полетов в ВП невозможно ограничить воздушными судами.

Но соответствующие документы ИКАО, государственные законодательные и подзаконные акты по-прежнему возлагают на ОВД основную задачу предотвращать столкновения именно между *воздушными судами* (а при движении по площади маневрирования аэродрома, кроме того, воздушных судов с препятствиями на этой площади).

К задачам ОВД относится также поддержание порядка и ускорение движения в потоке воздушных судов, обеспечение их экипажей информацией, необходимой для безопасного выполнения полетов, извещение органов поисково-спасательного обеспечения о воздушных судах, нуждающихся в поиске и спасании. В зависимости от решаемых задач и методов их осуществления различаются виды ОВД: 1) полетно-информационное обслуживание; 2) диспетчерское обслуживание; 3) консультативное обслуживание; 4) аварийное оповещение<sup>190</sup>.

Не вызывает сомнения, что концептуально указанный подход, но в отношении *любых ЛА*, будет применяться в общем порядке и в рамках *Конвенции по воздушному праву*. В том числе в том, что касается обычая согласовывать правовые режимы частей воздушного пространства сопредельных государств, через которые проходят международные полеты. Такое согласование на практике нередко имеет место. Но *в комплексном плане*, как ставится вопрос в настоящем докладе, это пока что, можно сказать, исключение из правила.

---

<sup>189</sup> Там же, с. 119–121.

<sup>190</sup> Там же, с. 123–124.

# Некоторые вопросы применения вооруженной силы в связи с феноменом несостоявшихся государств

А. С. Орбелян

Понятие «несостоявшееся государство» (*failed state*) было введено в научный и политической оборот в начале 1990-х гг. американскими исследователями Джеральдом Хельманом и Стивеном Ратнером<sup>191</sup>. Несмотря на критику<sup>192</sup> самого термина (и концепции «несостоявшихся государств» вообще), он все же получил распространение и закрепился сначала в политической терминологии, открыв дорогу для становления его международно-правового составляющего.

«Несостоявшиеся государства», упомянуты в качестве одного из новых угроз в Стратегиях национальной безопасности США 2006 г.<sup>193</sup> В докладе Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам «Более безопасный мир: наша общая ответственность»<sup>194</sup> в качестве одного из новых угроз и вызовов указывает наличие «слабых государств». К проблеме «слабых государств» также обратился Генеральный Секретарь ООН Кофи Аннан в своем докладе Генеральной Ассамблее ООН «При большей свободе: к развитию, безопасности и правам человека для всех»<sup>195</sup>.

---

<sup>191</sup> Helman G., Ratner S. Anarchy Rules: Saving Failed States. — "Foreign Policy", vol. 89, No. 3, 1992, p. 3.

<sup>192</sup> О критике концепции «несостоявшихся государств» см., например: Henry J. Richardson. "Failed States", self-determination, and preventive diplomacy: Colonialist nostalgia and democratic expectations. — "Temple International and Comparative Law Journal", vol. 10, No. 1, 1996, p. 1; Gordon R. Saving Failed States: Sometimes a Neocolonialist Notion. — "American University Journal of International Law & Policy", vol. 12, 1997, p. 903; Wilde R. The Skewed Responsibility Narrative of the "Failed States" Concept. — "ILSA Journal of International & Comparative Law", vol. 9, No. 1, 2003, p. 425.

<sup>193</sup> The National Security Strategy of the USA, March 2006, p. 15 (<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/nss2006.pdf>) (23.09.08).

<sup>194</sup> Доклад Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам «Более безопасный мир: наша общая ответственность». Документ ООН A/59/565. (<http://www.un.org/russian/secureworld/report.htm>) (23.09.08).

<sup>195</sup> Доклад Генерального секретаря ООН «При большей свободе: к развитию, безопасности и правам человека для всех». Документ ООН A/59/2005. Пара. 124. (<http://www.un.org/russian/largerfreedom>) (23.09.08).

Кроме этого сегодня действует ряд исследовательских центров, которые занимаются исследованием феномена «несостоявшихся государств» (правда в большей степени они занимаются политологическим, социологическим и гуманитарным, нежели международно-правовыми аспектами указанного вопроса). В частности американский Фонд мира (*Fund for Peace*) совместно с журналом *Foreign Policy* с 2005 г. ежегодно публикуют Указатель несостоявшихся государств (*Failed States Index*)<sup>196</sup>. Вопросом несостоявшихся государств занимаются также Центр по изучению кризисных государств (*Crisis States Research Centre*)<sup>197</sup>; Центр оборонной информации США (*Centre for Defense Information*)<sup>198</sup>.

Несмотря на увеличение интереса исследователей к данному феномену, до сих пор отсутствует общепринятое определение «несостоявшегося государства» или согласие относительно его элементов. Для определения «несостоявшегося государства» необходимо для начала уточнить элементы «состоявшегося государства» и выяснить, отсутствие каких из них приводит государство к состоянию «провала»<sup>199</sup>.

В соответствии со ст. 1 Конвенцией Монтевидео о правах и обязанностях государств 1933 г. «государство, как международная личность (субъект международного права), должен обладать а) постоянным населением; б) определенной территорией; в) правительством; и д) способностью вступать в международные отношения с другими государствами»<sup>200</sup>. В ст.3 Конвенции указывается, что «политическое существование государства не зависит от признания его другими государствами»<sup>201</sup>. Даже до признания государство имеет право защищать свою целостность и независимость, предпринять меры направленные на свое сохранение и процветание, и, следовательно, создавать наиболее подходящий государственный механизм, принимать законы в соответствии со своими интересами, осуществлять управление, и определять юрисдикцию и компетенцию своих судов»<sup>202</sup>.

Классическое функциональное определение государств дал Макс Вебер в своей работе «Политика как профессия»<sup>203</sup>. Согласно ему «государство представляет со-

<sup>196</sup> Список доступен на сайте фонда — <http://www.fundforpeace.org/>

<sup>197</sup> Учрежден при Лондонской Школе Экономики (*London School of Economics*). Интернет адрес Центра <http://www.crisisstates.com/>

<sup>198</sup> адрес Центра — <http://www.cdi.org/issues/failedstates/index.html>

<sup>199</sup> Термин «failed state» в зависимости от контекста мы переводим и как «несостоявшееся государство», так и «провалившееся государство».

<sup>200</sup> <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/intdip/interam/intam03.htm> (23.09.08)

<sup>201</sup> Существует две основные теории относительно роли признания. Согласно декларативной теории (Мартенс Ф. Ф. и др.) акт признания лишь констатирует факт появления нового субъекта международного права и определяет отношение к этому со стороны признающего государства. Согласно же конститутивной теории (Л. Оппенгейм, Г. Лаутерпахт и др.) акт признания наделяет признаваемое государство международной правосубъектностью, возможностью практически участвовать в международном общении. Критику конститутивной теории см. Бобров Р. Л. Шаг, продиктованный историей (Международно-правовое признание Советского государства). М., 1974.

<sup>202</sup> Там же.

<sup>203</sup> [http://www.ne.jp/asahi/moriyuki/abukuma/weber/lecture/politics\\_vocation.html](http://www.ne.jp/asahi/moriyuki/abukuma/weber/lecture/politics_vocation.html) (23.09.08)

бой общность людей, которое (успешно) претендует на монополию на легитимное применение физического насилия на определенной территории».

Как видим, отличительной чертой «состоявшегося» государства является, кроме прочего, наличие эффективного<sup>204</sup> правительства. Данное правительство должно контролировать ситуацию внутри страны, и как следствие оно может вступать от имени государства в международно-правовые отношения и нести ответственность по международному праву.

Учитывая, что невозможно представить существование государства без населения или без территории, единственным элементом характеризующим «несостоятельность» государства, таким образом, может являться только отсутствие органов, которые с одной стороны смогли бы представить это государство на международном уровне, и с другой — внешний мир смог бы воздействовать с населением данной территории через это правительство. Соответственно, в «несостоявшемся государстве» должны отсутствовать институты, которые могли бы вести переговоры, представлять государство, принимать решения и обеспечивать их исполнение внутри страны<sup>205</sup>.

С другой стороны, полагаем, что следует проводить различие между «несостоявшимися» и непризнанными государствами (де-факто государствами). Последние представляют собой случаи, когда на определенной территории существует политическая организация, успешно претендующая на государственность (монополизация легитимного насилия), однако данное образование не признается другими субъектами международного права в качестве независимого государства. Несмотря на то, что непризнанные государства не имеют возможности вступать в международные отношения или подобная возможность для них резко ограничена, они все же в силу существования организационной структуры, как правило, *способны* и желают выступать в международные отношения и соответственно не являются «несостоявшимися».

Таким образом, можно определить «несостоявшееся государство» как ситуацию разрушения/провала государства, т.е. когда государство не осуществляет свои основные функции по обеспечению безопасности и развитию, и не осуществляет эффективного контроля над своей территорией и границами<sup>206</sup>. Такое государство не способно воспроизводить условия для собственного существования. Явными примерами «несостоявшихся государств» являются Сомали, Руанда, Гаити, Либерия, Конго, Сьерра-Леоне, Афганистан<sup>207</sup> и др.

---

<sup>204</sup> При этом необходимо различать эффективность правительства от его «демократичности» и т.д. Т.е. автор против включения в список неудавшихся государств, так называемых государств-изгоев. Например, несмотря на тоталитарный характер национал-социалистов в Третьем Рейхе, а также на преступления совершенные против определенных слоев собственных граждан, Германия 1930-х гг. никак нельзя характеризовать как «несостоявшееся государство».

<sup>205</sup> Thurer D. The "Failed State" and International Law. — "International Review of the Red Cross", No. 836, 1999, p. 731.

<sup>206</sup> Crisis, fragile and failed states definitions used by the CSRC, available at: <http://www.crisisstates.com/download/drc/FailedState.pdf> (23.09.08); другие определения смотрите James Crawford. The creation of states in international law (2nd edn.). Oxford, 2006, pp. 720–723.

<sup>207</sup> См. например: Rosa Ehrenreich Brooks. Failed States, or the State of Failure? — "University of Chicago Law Review", vol. 72, No. 3, 2005, p. 1159.

По сути «несостоявшиеся государства» это территории, которые признаны в качестве государств, но в силу различных факторов, либо на всей территории этих государств, либо на части их территории отсутствуют какие либо образования, способные выполнять государственные функции (в частности, по обеспечению порядка и безопасности).

Основная правовая проблема, связанная с этим явлением заключается в следующем. С одной стороны, существует территория, которая формально является территорией государства со всеми вытекающими из этого последствиями, но, с другой стороны, это образование фактически государством не является. Формально это образование обладает суверенитетом, что исключает суверенитет других государств на этой территории. Как определила Постоянная палата международного правосудия в деле «Lotus» «Первым и важнейшим ограничением, установленным международным правом в отношении государств, заключается в том, что в отсутствие нормы разрешающей обратное, государства не имеют права осуществлять свою власть на территории другого государства»<sup>208</sup>.

В связи с этим возникает проблема в международно-правовом сотрудничестве в борьбе с международными преступлениями. Как правило, на этих территориях находят убежище террористические группы, а в территориальном море орудуют пираты. Также эти территории используются для осуществления незаконного оборота оружия, наркотиков и психотропных веществ, работорговли и проституции и т. д. На таких территориях затруднен контроль над соблюдением норм международного гуманитарного права и международного права прав человека.

Также возникает проблема в связи с реализацией международно-правовой ответственности подобных государств. Ответственность по международному праву по сути своей всегда является коллективной<sup>209</sup>. Однако, в случае отсутствия органов государственной власти контролирующей территорию и население, осуществление ответственности является затруднительным. Более того, для привлечения государства к ответственности за международно-противоправное деяние, кроме наличия действий, составляющих нарушение международного обязательства, также необходимо присвоение данных действий государству<sup>210</sup>. В соответствии со Статьями об ответственности, есть несколько возможностей присвоения действий негосударственных акторов государству в случае отсутствия на этой территории органов государственной власти и контроля. В частности, в соответствии со ст. 9 Статьей об ответственности в качестве деяния государства рассматривается поведение лица

---

<sup>208</sup> The Case of the S. S. «Lotus» — “Judgement”, 1927, P.C.I.J., Series A., No. 10, p. 18.

<sup>209</sup> См. например: Левин Д. Б. Ответственность государств в современном международном праве. М., 1966, с. 7–18; Курис П. М. Международные правонарушения и ответственность государств. Вильнюс, 1973, с. 15–29; Колосов Ю. М. Ответственность в международном праве. М., 1975, с. 5–11; Василенко В. А. Ответственность государств за международные правонарушения. Киев, 1976, с. 7–17 и др.

<sup>210</sup> Международно-противоправное деяние государства имеет место, когда какое-либо поведение, состоящее в действии или бездействии:

- а) присваивается государству по международному праву; и
- б) представляет собой нарушение международно-правового обязательства этого государства».

(«Ответственность государств за международно-противоправные деяния», Резолюция ГА ООН 56/83 от 12 декабря 2001 г., ст. 2).

или группы лиц, если это лицо или группа лиц фактически осуществляет «элементы государственной власти в отсутствие или при несостоятельности официальных властей и в условиях, требующих осуществления таких элементов власти». В данной статье речь идет о *de facto* органе власти на определенной территории<sup>211</sup>. В случае же «несостоявшихся» государств, лица или группы лиц, обладающие властью *не стремятся* выполнять государственные функции (в отличие, например, от повстанческих и сепаратистских движений), а используют власть и возможность применения насилия для извлечения личной выгоды, как правило, эксплуатируя природные ресурсы<sup>212</sup>.

Соответственно территория «несостоявшегося государства» с точки зрения международного права как бы является «черной дырой» на «международно-правовой карте» мира. Фактически отсутствуют механизмы принуждения выполнения обязательств на этой территории, в том числе и обязательств *erga omnes* (в частности, обязательства по защите прав человека и обязательства по борьбе с международными преступлениями).

Международное право вплоть до начала XX века фактически распространялось только на территории, которые имели хорошо функционирующую структуру власти<sup>213</sup>. На других территориях в соответствии с действующим тогда международным правом можно было распространять свою юрисдикцию через учреждение колоний и режимов мандатов, протекторатов или каких-либо иных режимов. К тому же территориальные приобретения путем захвата территории не запрещалось международным правом.

Однако уже с возникновением принципа неприменения силы или угрозы силой существует запрет на насильственное приобретение территории<sup>214</sup>. Также, исходя из принципа суверенного равенства государств, не допускается учреждения в одностороннем порядке мандата или протектората или какого либо другого статуса предполагающую любую зависимость<sup>215</sup>.

---

<sup>211</sup> В качестве примера в комментариях к Статьям об ответственности приводится деятельность Стражей Исламской Революции или «Комитетов» (*Komitehs*), которые, кроме прочего, выполняли функции таможенных и пограничных властей в аэропортах Ирана.

<sup>212</sup> Сергеев В. «Черные дыры» глобализации («Несостоявшиеся государства» как глобальная проблема). — «Новая политика» (Интернет-журнал), 28.09.2004 (<http://www.novopol.ru/text539.html>) (23.09.08).

<sup>213</sup> В начале XX века международное право распространялось только на государства «европейской цивилизации», т.е. на независимые государства Европы и Америки (см. Мартенс Ф. Ф. Современное международное право цивилизованных народов, в 2-х тт, т.1, М., 2008, с. 158).

<sup>214</sup> Относительно принципов международного права (в частности, принципа суверенного равенства государств и принципа неприменения силы или угрозы силой в международных отношениях) см.: Курс международного права: в семи томах, т.2: Основные принципы международного права. М., 1989; Бобров Р. Л. Основные проблемы теории международного права. М., 1968; Бобров Р. Л. Мирное сосуществование и международное право. М., 1978; Тункин Г. И. Теория международного права. М., 2000; Кузнецов В.И., Тузмухамедов Р.А., Ушаков Н. Н. От декрета о мире к декларации мира. М., 1972; Эдуаро Хименес де Аречага. Современное международное право. М., 1983; Brownlie I. Principles of Public International Law (6th edn.). Oxford, 2003; Cassese A. International Law (2nd edn). Oxford, 2005; Shaw M. N. International Law (5th edn.). Cambridge, 2003 и др.

<sup>215</sup> Там же.

С другой стороны, Совет Безопасности ООН может, действуя на основании главы VII Устава ООН, установить, что «провал» в определенной территории представляет собой угрозу миру и безопасности<sup>216</sup> и учредить на определенной территории международное управление<sup>217</sup>. Примерами международного управления могут служить международный контроль в Боснии и Герцеговине в соответствии с Дейтонскими соглашениями<sup>218</sup>, Временная администрация ООН в Косово («UNMIK»)<sup>219</sup>, Переходная администрация ООН в Восточном Тиморе («UNTAET»)<sup>220</sup> и т.д.

Таким образом, уже сейчас существует норма общего международного права, согласно которой Совет Безопасности может констатировать существование «провала государства или его части», характеризовать данный факт как угрозу миру или нарушение мира и, действуя в рамках главы VII Устава ООН, предпринять различные меры, вплоть до ограничения суверенитета. При этом действия СБ ООН не будут рассматриваться как вмешательство во внутренние дела государства, что запрещено ст. 2.7 Устава ООН.

Примером такого ограничения суверенитета может служить ситуация в Сомали. После нескольких захватов торговых судов пиратами у берегов Сомали, СБ ООН принял резолюцию<sup>221</sup>, согласно которой заинтересованные государства уполномочиваются при соблюдении определенных условий в течение 6 месяцев входить в территориальные воды Сомали с целью пресечения актов пиратства и вооруженного разбоя, а также приравняет режим территориальных вод Сомали в отношении борьбы с пиратством с режимом открытого моря.

На современном этапе, правомерно бороться с преступностью (в том числе и с актами терроризма) на подобных территориях возможно лишь с согласия СБ ООН, и в некоторых случаях — на основе концепции необходимости.

Хотелось бы обратить внимание, что применение концепции самообороны для борьбы с террористическими и иными вооруженными группами на территории «несостоявшихся государств» не является возможным. Самооборону является формой реализации ответственности за вооруженное нападение, определенной формы нарушения обязательства не применять силу в международных отношениях<sup>222</sup>.

---

<sup>216</sup> См. например Резолюция СБ ООН 794 от 3 декабря 1992 г. (положение в Сомали) — <http://www.un.org/russian/document/scresol/res1992/res794.htm> (23.09.08).

<sup>217</sup> Примерами международного управления служат контроль в Боснии и Герцеговине согласно Дейтонским соглашениям.

<sup>218</sup> The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina with Annexes. — [http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content\\_id=380](http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content_id=380) (23.09.08).

<sup>219</sup> Резолюция СБ ООН 1244 от 10.06.1999. — <http://www.un.org/russian/document/scresol/res1999/res1244.htm> (23.09.08).

<sup>220</sup> Резолюция СБ ООН 1272 от 25.10.1999. — <http://www.un.org/russian/document/scresol/res1999/res1272.htm> (23.09.08).

<sup>221</sup> Резолюция СБ ООН 1819 от 2.06.2008 — <http://www.un.org/russian/document/scresol/res2008/res1816.htm> (23.09.08), см. также СБ ООН. Предварительный отчет, 5902-е заседание. — <http://www.un.org/russian/Docs/journal/asp/ws.asp?m=S/PV.5902> (23.09.08).

<sup>222</sup> См. например: Жданов Ю. Н. Принудительные меры в международном праве. Дисс. ... д.ю.н. М., 1999; Скакунов Э. И. Самооборона в международном праве. М., 1973. Dinstein Y. War, Aggression and Self-defence (3rd edn.). Cambridge, 2001 и т.д.

Соответственно самооборона выступает как форма самопомощи, и как следствие, может быть применена одним государством только в отношении другого государства. Такое понимание самообороны подтвердил также Международный Суд ООН. В Консультативном заключении относительно правовых последствий строительства стены на оккупированной палестинской территории (2003 г.) Международный Суд указал, что «в ст. 51 признается существование неотъемлемого права на самооборону в случае вооруженного нападения *одного государства на другое* (курсив автора. — А. О.)»<sup>223</sup>. Такое толкование было также подтверждено Международным Судом ООН в решении по делу о Военных действиях на территории Конго (ДРК против Уганды)<sup>224</sup>.

А как уже указывалось, в случае с «несостоявшимися государствами» является невозможным присвоение действий негосударственных акторов государству. Это в свою очередь делает невозможным правомерное прибегание к самообороне.

С другой стороны, на наш взгляд, существует несколько других способов обеспечения безопасности. Государство-жертва может применить свои вооруженные силы в борьбе с террористическими и другими вооруженными группами на территории «несостоявшегося государства», во-первых, с согласия последнего (если речь идет о частичном «провале») или по решению Совет Безопасности ООН. Кроме этого государство может применить вооруженные силы также на основании концепции необходимости.

Комиссия международного права в Статьях об ответственности государств в качестве обстоятельства, исключающего противоправность, приводит, кроме прочего, *состояние необходимости* (ст. 25). В соответствии с этой статьей государство может ссылаться на состояние необходимости, только если деяние государства «является единственным для государства путем защиты существенного интереса от большой и неминуемой опасности; и не наносит серьезного ущерба существенному интересу государства или государств, в отношении которых существует данное обязательство, или международного сообщества в целом». Кроме этого ст. 26 Статьей об ответственности указывает, что «ничто ... не исключает противоправность любого деяния государства, если это деяние не соответствует обязательству, вытекающему из императивной нормы общего международного права». Соответственно государство, решившее применить вооруженную силу на территории «несостоявшегося государства» для борьбы с терроризмом, не должно нарушать нормы *jus cogens*, т.е. не имеет права оставлять свои вооруженные силы на этой территории дольше, чем это необходимо для уничтожения баз террористов, ареста лиц подозреваемых в совершении международных преступлений<sup>225</sup> и т. д. Кроме того, никто не имеет права

<sup>223</sup> Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, 2003, p. 194, para 138.

<sup>224</sup> Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda), Judgment, 2005, pp. 52–53, para 143–147.

<sup>225</sup> Данный тезис нуждается в дальнейшем изучении, но, по сути, у «несостоявшихся государств» отсутствует суверенитет, так как отсутствует какой-либо эффективный механизм реализации суверенитета, соответственно арест лиц или краткосрочное применение вооруженных сил для уничтожения баз террористов или наркофабрик не должно являться нарушением суверенитета. В любом случае бремя доказывания необходимости своих действий лежит на государстве, применившем вооруженную силу.

в одностороннем порядке вмешиваться в вооруженные конфликты, имеющие место на территории «несостоявшихся государств», аннексировать всю или часть территории или каким — либо иным способом нарушить нормы *jus cogens*. Кроме того, государство, применяющее вооруженную силу, обязано также соблюдать нормы международного гуманитарного права и международного права прав человека.

На основе сделанного анализа можно констатировать, что сегодня объективно существует феномен «несостоявшихся государств». На данном этапе имеются многие теоретические и практические проблемы применения международного права на территории таких государств. Проявляются и другие международно-правовые проблемы, связанные с существованием «несостоявшихся государств». Международно-правового регулирования указанных проблем можно достичь через прогрессивное развитие существующих институтов суверенитета, ответственности и др., а также через прогрессивное развитие международного права в целом. Существование этого феномена необходимо также учитывать во время развития и реформирования международно-правовых механизмов сотрудничества государств (например, реформа ООН).

# Новая концепция развития СНГ и проблемы энергетики государств–участников

Насибов Немат Насир оглы

Решением Совета глав государств СНГ от 5 октября 2007 г. одобрена КОНЦЕПЦИЯ дальнейшего развития СНГ<sup>226</sup>. (Ее не подписали лидеры Грузии и Туркменистана), а также План основных мероприятий по реализации КОНЦЕПЦИИ<sup>227</sup>.

Внимание к этим документам изначально было высоким в связи со стремлением заинтересованных лиц разобраться, что же конструктивного может быть предложено в контексте неутешительных итогов 15 летнего функционирования СНГ<sup>228</sup>. Сейчас это внимание ослабло, но, тем не менее, сохраняет значительный потенциал, в особенности в энергетической сфере<sup>229</sup>.

В первые годы после распада СССР между новыми независимыми государствами — бывшими республиками СССР сохранялись «по инерции» прежние «энергетические связи», которые объективно невозможно было сразу разорвать, не причиняя серьезно экономического ущерба соответствующим новым государствам. Но в любом случае новые связи в данной области переводились в рамки международных договоров и рыночных отношений. Наглядным свидетельством чего является, к примеру, возникший кризис с поставкой российского газа Беларуси в начале августа 2007 года в связи с невыплатой последней возникшего долга по расчетам за газ в размере 410 млн долларов. И это несмотря даже на наличие Союзного государства «Россия — Беларусь»<sup>230</sup>.

---

<sup>226</sup> <http://www.cis.minsk.by/webnpa/text.aspx?RN=N90700503#kocep>

<sup>227</sup> См.: План основных мероприятий по реализации Концепции дальнейшего развития Содружества Независимых Государств. Утвержден Решением Совета Глав Государств СНГ от 5 октября 2007 года. <http://www.cis.minsk.by/webnpa/text.aspx?RN=N90700503#plan>

<sup>228</sup> См.: Моисеев Е. Г. 15 лет СНГ: международно-правовые аспекты // Lex Russica. Научные труды МГЮА. М., Изд-во МГЮА, 2006, № 4. С. 762–769.

<sup>229</sup> Рушайло В. СНГ: Сегодня и завтра // Международная жизнь. 2007. № 9. С. 18–31.

<sup>230</sup> Ситуация во взаимоотношениях Украины и России в данной сфере не требует специального комментария.

Как отмечается в одной из публикаций, «Разрушение существовавших долгие годы связей привело к заметному дисбалансу в уровнях обеспечения государств Содружества энергоресурсами, тем более, что далеко не все из них могли существовать за счет собственного производства, а их экономические системы были ориентированы на поставки извне... Обладающие значительными запасами газа и нефти Казахстан, Туркменистан и Азербайджан на базе иностранных инвестиций и новых технологий начали реализацию международных проектов для выхода на мировой нефтегазовый рынок»<sup>231</sup>.

О России здесь конкретно не говорится. Но ее лидирующее положение в данной сфере очевидно. В этом контексте мы воспринимаем дальнейшие слова автора: «Нужно в приоритетном порядке осуществлять мероприятия, нацеленные на создание общего топливно-энергетического баланса углеводородных ресурсов Российской Федерации и стран СНГ, стремиться к выработке согласованной экономической политики в вопросах экспорта топливно-энергетических ресурсов в третьи страны, содействовать совместному участию бизнеса в разработке и реализации крупномасштабных проектов...»<sup>232</sup>.

Данный вид сотрудничества изначально активно проявлялся в его подвиде: энерго-трубопроводной сфере. В октябре 1999 г. в рамках СНГ была утверждена Межгосударственная программа «Высоконадежный трубопроводный транспорт». Ее цель — модернизация системы магистральных трубопроводов нефти и газа, повышение надежности функционирования энергетического комплекса и энергоснабжения государств-членов СНГ.

Программа, кроме прочего, предусматривала создание единого *нормативно-технического пространства* государств-членов СНГ в области трубопроводного транспорта, гармонизацию соответствующих норм и стандартов с нормами и стандартами государств Евросоюза, а также США и Канадой. Удалось это сделать лишь частично.

Эти планы опирались на подробно разработанный в СНГ Прогноз удовлетворения потребности государств-членов в нефти и газе до 2005 г. Он был подкреплен серией проектов долгосрочных соглашений между государствами-потребителями и государствами-поставщиками нефти и газа и продуктов их переработки. Пример с «прикаспийским трубопроводом» 2007 года продемонстрировал формирование особой группировки «Россия — государства Средней Азии» по специальному (нефтегазовому) аспекту сотрудничества.

Данный пример не добавляет оптимизма в плане общей «интеграции» государств-членов СНГ, но, показывая, что для сотрудничества государств-членов существуют «векторные» резервы, которые надо использовать.

Вообще перспективы сотрудничества государств-членов СНГ в данной сфере внушают оптимизм, поскольку без энергообеспечения (до перехода на альтернативные источники энергии, нефть и газ определяют «энергетическое мышление») немалым прогресс в экономике любого государства. А Россия и государства Средней Азии в данном вопросе объективно тяготеют друг к другу.

---

<sup>231</sup> Воронцова Н.А. Содружество независимых государств — объективные реалии и закономерности. М.: РИО РТА. 2001. С. 26.

<sup>232</sup> Там же. С. 51.

Большие резервы энергетического сотрудничества государств — членов СНГ основаны на долгосрочных связях между энергетическими компаниями этих государств («горизонтальные связи»).

«Политическая вертикаль» играет и здесь свою роль. Но очевидная экономическая выгода в данной сфере все более влияет и на эту вертикаль. Свидетельством чему является, кроме прочего, договоренностью в мае 2007 года России и Казахстана о переработке в России казахстанского газа<sup>233</sup>.

Нефть и газ государств СНГ привлекает третьи государства, которые стремятся участвовать в работе органов СНГ. Так, в Межправительственном совете по нефти и газу на правах государств-наблюдателей присутствуют представители Венгрии, Словакии, Словении, Румынии, Чехии. Выше мы упоминали, что благодаря деятельности Электроэнергетического Совета СНГ сегодня связаны воедино, «закольцованы» энергосистемы почти всех государств СНГ, а также государств Балтии. Но важно, что разрабатывается вопрос о подключении к этой системе и государств Восточной Европы, а в перспективе — и Центральной Европы. Соответственно, следует ожидать, эти европейские государства будут опираться на привычные для них европейские договорные традиции.

Председатель Исполкома, Исполнительный секретарь СНГ Ю. Ф. Яров в 2003 году высказал смелую мысль: «...наиболее рациональной формой объединения усилий здесь должны выступить совместные программы. Прежде всего, в топливно-энергетическом комплексе, где нельзя допустить, в частности, отступления от с трудом налаженного параллельного режима функционирования электроэнергетических систем СНГ и Балтии. Только единым фронтом мы сможем многократно выиграть от объединения в перспективе с энергосистемой Европы. Энергетический голод там приближается, поэтому наши позиции должны быть твердыми.

Все более активно обсуждается идея создания в СНГ организации, объединяющей энергоизбыточные и энергодефицитные страны, а также государства, обеспечивающие транзит энергоносителей. Этот наш, можно сказать, «ОПЕК» мог бы оказать сильное воздействие не только на решение внутренних экономических задач, но и на ситуацию в мире»<sup>234</sup>.

Важно, что во время 30-го заседания Электроэнергетического Совета СНГ в 2006 году обсуждались совместные предложения по правовому обеспечению взаимодействия государств-членов СНГ и Евросоюза в области создания *общего электроэнергетического рынка* СНГ и ЕС. Это говорит о формировании общей энергетической политики государств-членов СНГ, во всяком случае — для взаимоотношений с «третьими сторонами» — и соответствующей базы для ее международно-правового обеспечения.

---

<sup>233</sup> Система соответствующих договоров в данной сфере, практически определяющих работу специально созданного Электроэнергетического совета, довольно внушительна. Это, прежде всего: Энергетическая хартия и Договор к ней от 17 декабря 1991 г.; Соглашение о координации межгосударственных отношений в области электроэнергетики СНГ от 14 февраля 1992 г.; Договор об обеспечении параллельной работы электроэнергетических систем государств-участников СНГ от 25 ноября 1998 г.; Соглашение о транзите электрической энергии и мощности государств-участников Содружества от 25 января 2000 г.

<sup>234</sup> Яров Ю. Ф. Проблемы и перспективы экономического взаимодействия государств-участников СНГ. С. 3–4. См.: Материалы научно-практической конференции «Перспективы развития взаимодействия государств-участников СНГ в экономической сфере» (г. Москва, ГК «Президент Отель» 27 февраля 2003 г.) — <http://cis.minsk.by/main.aspx?uid=680>

В отношениях между государствами-членами СНГ по понятным причинам все большее внимание уделяется проблематике *трансграничного трубопроводного транспорта* (газопроводного и нефтепроводного). (В 2006 г. ее касается в Главе IV своей диссертации Л. Д. Зикиряходжаев)<sup>235</sup>.

Здесь замешана большая мировая политика, и не секрет, что европейские государства (в том числе — прибалтийские) «нервничают» из-за того, что Россией и некоторыми другими государствами-членами СНГ (в частности, среднеазиатскими) удается действовать совместно в этом вопросе.

То, что российско-немецкий газопровод по дну Балтийского моря вызывает положительные (Еврокомиссия поддерживает проект газопровода) и отрицательные эмоции в Европе<sup>236</sup> и США — отдельный вопрос.

Важно другое: Россия не пытается «абсолютно интегрироваться» со своими коллегами по СНГ в вопросе транспортировки «вовне» газа и нефти, а в тех случаях, когда может это сделать самостоятельно, так и поступает, сотрудничая в данном вопросе с европейскими и иными государствами, не имеющими отношения к СНГ.

Казахстан ведет собственную политику в борьбе за ресурсы Евразии (в которой участвуют государства Европы, США, Китай и Россия). «Многовекторность» в данном случае означает равную удаленность и независимость Казахстана от основных участников схватки за центральноазиатские углеводородные ресурсы. В том числе несколько дистанцируясь и от России, у которой возрастает напряженность в отношениях с Западом по проблемам, кроме прочего, энергобезопасности<sup>237</sup>.

Транзитная роль России для казахстанского экспорта сохраняется. В Москве в 2007 году президент Назарбаев напомнил, что за 2006 год Казахстан через территорию России экспортировал более 40 млн тонн нефти (при добыче в 65 млн тонн) и 24 млрд кубометров газа и начало действовать СП по добыче углеводородов на шельфе Каспия. Подтвердил также, что Казахстан будет наращивать экспорт энергоресурсов и пытаться конкурировать с Россией за влияние не только в Центральной Азии, но и в СНГ в целом<sup>238</sup>.

---

<sup>235</sup> Зикиряходжаев Л. Д. Международно-правовой режим трансграничных минеральных ресурсов / Автореф. дисс... к.ю.н. М., МГИМО (У) МИД РФ. 2006.

<sup>236</sup> Как сообщала пресса 2 марта 2007 года, Швеция потребовала прекратить строительство северного газопровода. (Напомним также, что идею проложить газопровод по дну Балтийского моря в обход его страны Президент Беларуси А. Лукашенко назвал «самым дурацким проектом России». Это в очередной раз демонстрирует «особенности» интеграции и сотрудничества между государствами-членами СНГ).

<sup>237</sup> Казахстан в свое время подключился к нефтепроводу Баку – Тбилиси – Джейхан, по которому каспийская нефть идет на западные рынки, минуя территорию России. Он также вел переговоры «по изучению» транскаспийского газового маршрута, прокладываемого в обход России. Но вскоре, после сентябрьского (2006) визита Н. Назарбаева в США, в Уральске состоялся Третий форум приграничных российско-казахстанских регионов. После этого президенты России и Казахстана заключили ряд договоров, основным из которых стало соглашение о создании совместного предприятия по транспортировке и переработке газа с Карачаганакского нефтегазового месторождения в Западном Казахстане на российском Оренбургском газоперерабатывающем заводе.

<sup>238</sup> У России все меньше рычагов влияния на Казахстан, имеющий возможность выбора не только между США и Россией, но и Китаем, фактор которого становится все более весомым в региональном геополитическом балансе.

Во время визит В. В. Путина в Казахстан 9 и 10 мая 2007 года, а 12 мая в Ашхабад состоялась встреча лидеров России, Казахстана и Туркмении на высшем уровне. Ключевыми на данной встрече были вопросы энергетики, в том числе — совместные проекты по оптимизации маршрутов транспортировки природного газа. Альтернативными (и с очевидностью — конкурентными) здесь стали два проекта.

Первый — строительство по дну Каспия газопровода (пропускная способность 30 млрд куб.м ежегодно, сырье из которого могло бы поступать в газопровод Баку — Тбилиси — Эрзерум и далее в Европу через трубопровод Nabucco. Эта идея, выдвинутая США в 1996 г., не устраивала Россию (Газпром), так как газопровод в этом случае минует территорию России. Не устраивал он и Казахстан, который отказался участвовать в этом проекте.

Для России предпочтительнее вариант прикаспийского трубопровода (по побережью Туркмении, Казахстана и России). Речь идет о модернизации существующей газотранспортной системы Средняя Азия — Центр, которая имеет выходы на Украину и далее в страны Западной Европы. В конечном итоге последний вариант, после активных политических и правовых дискуссий, получил должную поддержку, что весьма усилило геополитические позиции России в регионе СНГ<sup>239</sup>.

Предполагается (хотя официальными сведениями мы в этом плане пока что не располагаем, опираясь только на материал Интернета), что Туркмения за это получила политические и экономические гарантии со стороны России.

Экономические гарантии, якобы, состоят в том, что Россия обеспечивает стабильность и безопасность поставок по своей территории, в отличие от опасного пути через кавказский регион. Россия в состоянии также оказывать существенную техническую помощь в строительстве и модернизации нефте- и газопроводов и месторождений.

В какой мере Россия, Казахстан и Туркмения способны создать газотранспортный консорциум в этих целях, покажет время. Но, по оценкам специалистов, механизм консорциума в состоянии обеспечить должный уровень согласованности и инвестирования<sup>240</sup>.

Чтобы было предельно ясно, в каком общем «международно-правовом поле» действуют в данном вопросе государства-члены СНГ, необходимо кратко остановиться на материале специального исследования, проведенного Л. Д. Зикиряходжаевым<sup>241</sup>. Отметим здесь следующие основные моменты:

---

<sup>239</sup> 6 июня 2007 г. Заместитель помощника госсекретаря США Мэтью Брайза заявил, что не считает проект Прикаспийского трубопровода альтернативой проекту «Набукко» по транспортировке центрально-азиатского газа в западном направлении в обход России. Т.е. «трубопроводная конкуренция» продолжается.

<sup>240</sup> Показательно, что одновременно с российско-казахстанско-туркменскими переговорами в Варшаве проходил «альтернативный» энергетический саммит с участием президентов Украины, Азербайджана, Грузии, Литвы и Польши. Тема обсуждения - импорт нефти и газа из юго-восточной зоны, в том числе из Казахстана и Азербайджана через Украину в Польшу и дальше в направлении Германии. И приглашенный на эту встречу Нурсултан Назарбаев (приглашен лично Президентом Польши) от участия отказался.

<sup>241</sup> Зикиряходжаев Л.Д. Международно-правовой режим трансграничных минеральных ресурсов. Автореф. дисс... к.ю.н. М., МГИМО (У) МИД РФ. 2006. Конкретно «трубопроводная тематика» освещена в Главе IV настоящей работы Л. Д. Зикиряходжаева.

- ◁ Своего рода рубежными и поучительными в данной области можно считать *Соглашение между Правительством Королевства Великобритания и Северной Ирландии и Правительством Королевства Норвегии о транспортировке нефти по трубопроводу от месторождения Экофиск (Ekofisk) и прилегающих районов к Великобритании, 1973 года*<sup>242</sup>; *Соглашение между Правительством Королевства Великобритания и Северной Ирландии и Правительством Королевства Норвегии об эксплуатации месторождения Фриг (Frigg) и передаче от него газа в Великобританию, 1976 года*<sup>243</sup>.
- ◁ Почувствительна и международно-правовая основа образования *Каспийского трубопроводного консорциума*. По Соглашению, подписанному 17 июня 1992 г. Правительством Казахстана и Правительством Омана о трубопроводном консорциуме,<sup>244</sup> предполагалось создание правовых основ транспортировки по трансграничному трубопроводу нефти из месторождения Тенгиз в российский порт Новороссийск. Роль Омана в этом проекте изначально состояла в его финансовом обеспечении. Россия, также заинтересованная в этом трубопроводе, присоединилась к Соглашению.

Постановление «О ратификации Протокола к Соглашению по трубопроводному консорциуму между Правительством Казахстана и Правительством Султаната Оман» принято 30 июня 1993 года Верховным Советом РФ. Несмотря на необычность для российской и западноевропейской практики «оффшорного» положения п. 4 Протокола: «Трубопроводный консорциум инкорпорируется в соответствии с законодательством Бермудских островов».

Опуская гражданско-правовые детали этого вопроса, отметим, что такая схема не прошла. Но в декабре 1996 года был подписан пакет новых соглашений о Каспийском трубопроводном консорциуме, инициаторами которого явились Россия и Казахстан.

Здесь также много важных гражданско-правовых деталей. Отметим две:

- ◁ Для управления Консорциумом вместо оффшорной Бермудской компании учреждены две компании: «КТК-Россия» (с налогообложением по законодательству России) и «КТК-Казахстан» (с налогообложением по законодательству Казахстана), с идентичной структурой управления и распределения акций;
- ◁ Выпускаются акции одного типа и распределяются между Россией (24%), Казахстаном (19%), Оманом (7%), остальные — между нефтяными компаниями (Роснефть, Шеврон, Лукарко, Мобил, Бритиш Газ, Ажип, Мунайгаз, Оракс).

Вообще единообразия в международно-правовых механизмах управления трансграничными трубопроводами нет. В СНГ заключается межправительственное

---

<sup>242</sup> Agreement between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of the Kingdom of Norway relating to the Transmission of Petroleum by Pipeline from the Ekofisk Field and Neighbouring Areas to the United Kingdom, Oslo, 1973, Treaty Series No. 101 (1973).

<sup>243</sup> Agreement between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of the Kingdom of Norway relating to the Exploitation of the Frigg Field Reservoir and the Transmission of Gas therefrom to the United Kingdom, London, 1976. Norway No. 1 (1976).

<sup>244</sup> Pipeline Consortium Agreement between the Government of Kazakhstan and the Government of the Sultanate of Oman, of 17 June 1992.

соглашение, устанавливающее: компанию–оператора трубопровода; положения, в соответствии с которым сами государства (а не компании, ими впоследствии определенные по тендеру, аукциону или иначе) являются акционерами; положения, предусматривающие, что управляющей компанией Консорциума является оффшорная компания, зарегистрированная на Бермудах. В вопросе о транзите (при транспортировке грузов через границы других государств) обычно в качестве примера используют Барселонскую конвенцию 1921 года и Статут о свободе транзита<sup>245</sup>.

Женевские морские конвенции 1958 года и Конвенция ООН по морскому праву 1982 года в отношении прокладки подводных трубопроводов применимы к режиму транспортировки углеводородов из трансграничных месторождений посредством трубопроводов, проложенных на континентальном шельфе<sup>246</sup>.

Согласно ст. 4 Конвенции о континентальном шельфе 1958 г. прибрежное государство «не может препятствовать прокладке или поддержанию в исправности подводных кабелей или трубопроводов на континентальном шельфе, кроме тех случаев, когда оно осуществляет свое право принимать разумные меры для разведки шельфа и разработки его естественных богатств».

Согласно Конвенции об открытом море 1958 г.: каждое государство имеет право прокладывать по дну открытого моря подводные кабели и трубопроводы (ч. 1 ст. 26); прибрежное государство не может препятствовать прокладке или поддержанию подводных кабелей или трубопроводов на континентальном шельфе, кроме тех случаев, когда оно осуществляет свое право принимать разумные меры для разведки континентального шельфа и эксплуатации его естественных богатств (ч. 2 ст. 26).

Режим Женевских морских конвенций 1958 г. в отношении подводных трубопроводов в основе своей сохранен в Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. Это: право всех государств прокладывать подводные кабели и трубопроводы на континентальном шельфе, но при условии соблюдения положений п. 1 ст. 79; при условии соблюдения права прибрежного государства принимать разумные меры для разведки континентального шельфа, разработки его природных ресурсов и предотвращения, сокращения и сохранения под контролем загрязнения от трубопроводов это государство не может препятствовать прокладке или поддержанию в исправности таких кабелей или трубопроводов (п. 2 ст. 79); определение трассы для прокладки таких трубопроводов на континентальном шельфе с согласия прибрежного государства (п. 3 ст. 79).

Далее говорится; ничто в настоящей Части не затрагивает право прибрежного государства определять условия прокладки кабелей или трубопроводов, проходящих в его территории или в территориальном море, или его юрисдикцию

---

<sup>245</sup> В соответствии со ст. 6 Статута государства-участники не обязаны предоставлять свободный транзит всякому третьему государству, за исключением случая, когда «одним из заинтересованных государств-участников показаны убедительные доводы» в пользу такого транзита.

<sup>246</sup> См.: Николаев А. В. Комплексное управление прибрежными зонами и недропользование : (международно-правовые вопросы) // Московский журнал международного права. — 2006. — Специальный выпуск. Май. С.112–122.

в отношении кабелей и трубопроводов, проложенных или используемых в связи с разведкой его континентального шельфа, разработкой его ресурсов или эксплуатацией искусственных островов, установок или сооружений под его юрисдикцией (п. 4 ст. 79)<sup>247</sup>.

Ученые обычно выделяют союз «или» в последнем случае, поскольку трубопровод может быть проложен для одних целей, но впоследствии использован для других<sup>248</sup>. В этом случае возможно изменение юрисдикции одного государства (например, проложившего трубопровод) на юрисдикцию другого государства — прибрежного.

П. 5 ст. 79 Конвенции 1982 года предусматривает также важное положение: «При прокладке подводных трубопроводов и кабелей государства должным образом учитывают уже проложенные кабели и трубопроводы. В частности, не должны ухудшаться возможности ремонта существующих кабелей и трубопроводов» (повторено правило, содержащееся в ч. 3 ст. 26 Конвенции об открытом море 1958 г.).

*Конвенция о транзитной торговле внутриконтинентальных стран 1965 года* также имеет свои особенности, интересующие нас и довольно подробно исследованные в юридической литературе<sup>249</sup>.

Дополнительно высказываются следующие соображения, с которыми мы согласны:

- ◁ Конвенция 1965 года не применима к трубопроводам на континентальном шельфе. Но определение понятия «средства транспорта» по ее ст. 1 не препятствует Сторонам договориться о включении нефте- и газопроводов в понятие «средства транспорта» к месторождениям на суше;
- ◁ В ст. 2 Конвенции установлено правило о «свободе транзита», которое дополнено принципами «не дискриминации» и «запрета на перебой транзита». Исключение составляют случаи, когда защищаются «существенные интересы безопасности» государства-участника Конвенции (ст.11), а также случаи «чрезвычайных обстоятельств».

Важное значение для данной темы имеет однотипная статья V ГАТТ-1947 и ГАТТ-1994 (Генерального соглашения по тарифам и торговле — неотъемлемой части Соглашения о Всемирной торговой организации)<sup>250</sup>.

Необходимо отметить также *Договор к Энергетической хартии 1994 г.* Поскольку Россия не является участником Соглашения о ВТО/ГАТТ и по другим основаниям можно оспорить применение правила о свободе транзита, предусмотренного в ГАТТ, к отношениям России, возникающим при трубопроводной транспортировке углеводородов, в том числе из мест разработки трансграничных минеральных ресурсов.

---

<sup>247</sup> Действующее международное право. Составители Колосов Ю. М., Кривчикова Э. С. М., МНИМП. 1997. С. 356; Вылегжанин А. Н., Зиланов В. К. Международно-правовые основы управления морскими живыми ресурсами (Теория и документы). — М., 2000. С. 36, 37.

<sup>248</sup> Николаев А. В. Там же.

<sup>249</sup> Голицын В. В. Внутриконтинентальные государства и международное морское право. М., 1978. С. 22–27.

<sup>250</sup> См.: Международное право. Отв. ред. Ю. М. Колосов, Э. С. Кривчикова. М., 2005. С.737–756.

Императивному правилу ГАТТ о свободе транзита в данном Договоре корреспондирует более мягкое обязательство Сторон согласно п. 1 ст. 7 Договора принимать «необходимые меры для обеспечения транзита энергетических материалов и продуктов в соответствии с принципом свободы транзита». «Необходимые меры» — это довольно неопределенно<sup>251</sup>.

Договор к Энергетической хартии Россия подписала (вступил в силу в 1998 г.), но не ратифицировала. В контексте положений Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года, относящихся к временному применению, Россия имеет по этому Договору права и несет обязанности. А ст. 7 данного Договора содержит правила о транзите энергоносителей<sup>252</sup>.

Договором предусмотрен ряд других прав и обязательств Сторон, основная задача которых в отношении транспортировки энергетических материалов и продуктов, а также использования сооружений для транспортировки энергии не проводить различия между: а) транзитными материалами и продуктами и б) теми, которые происходят со своей территории. Исключения возможны только на основе «действующего международного договора».

Договаривающаяся Сторона обязана обеспечивать «сложившиеся потоки энергетических материалов и продуктов», при условии, что она, если через ее территорию осуществляется транзит, не обязана «разрешать строительство или модификацию сооружений для транспортировки энергии» или «новый или дополнительный транзит через существующие» такие сооружения.

В доктрине и в Договоре не решен вопрос об обязанности государства, через территорию которого выполняется транзит по трубопроводу, разрешать ремонт последнего. Многие специалисты считают возможным отвечать на данный вопрос положительно в порядке толкования ст. 7 Договора.

Иначе, по их мнению, «транзитная» Договаривающаяся Сторона будет «препятствовать созданию новых мощностей», если транзит невозможно осуществлять на коммерческих условиях с помощью существующих сооружений для транспортировки энергии (п.4 ст. 7 Договора).

Кроме того, вследствие аварийности и других технических повреждений трубопровода возрастает риск загрязнения или загрязнение окружающей среды. А Договор и Протокол к Энергетической хартии по вопросам энергетической эффективности и соответствующим экологическим аспектам исходят из приоритета предотвращения загрязнения окружающей среды.

Отсюда можно сделать вывод, что презюмируется разрешение Сторонам Договора на ремонт существующих на их территории сооружений для транспортировки

---

<sup>251</sup> Национальный режим транзитным материалам и продуктам, а также сооружениям для транспортировки энергии — это своеобразная новелла для такого рода объектов правоотношений, возникающих из многостороннего договора.

<sup>252</sup> Подробнее см.: Шилов Н. Л. Международно-правовое регулирование сотрудничества государств в области энергетики на основе Договора к Энергетической хартии: участие и перспективы Российской Федерации». Автореф. дисс... к.ю.н. М., 2005; Вылегжанин А. Н. Договор к Энергетической хартии, Европейская Энергетическая хартия, Протокол к Энергетической хартии по вопросам энергетической эффективности и соответствующим экологическим аспектам. — В кн.: Правовой режим минеральных ресурсов. Словарь под ред. А. А. Арбатова, В. Ж. Аренса, А. Н. Вылегжанина. М., 2002.

энергии<sup>253</sup>. Упомянем *Соглашение о проведении согласованной политики в области транзита природного газа (1995 года)*. Его Стороны «принимают необходимые меры по обеспечению свободного транзита и сохранности природного газа при его трубопроводной транспортировке через территорию своих государств».

Такой газ не может быть использован для нужд Стороны, которая осуществляет его транзит (ст. 2 Соглашения).

Отметим нормы Соглашения относительно: обязательства продолжать транзит газа и в случае возникновения спора (ст. 4); согласованных действий Сторон в случае «аварии в транзитной газотранспортной системе» и принятия всех необходимых мер для устранения ее последствий, не дожидаясь результатов расследования ее причин. При этом Стороны не применяют таможенные пошлины и эквивалентные им сборы, а также ограничения нетарифного характера (ст. 5).

Интерес представляет *правовая (международно-правовая) основа управления трансграничным трубопроводом МАГРЕБ-Европа*<sup>254</sup>.

Смысл управления трансграничным трубопроводом здесь в том, что каждая его «национальная секция» находится под юрисдикцией того государства, по чьей территории (в том числе на дне территориального моря) трубопровод проходит. Это же государство отвечает за управление «своей» секцией трубопровода и определяет по своему усмотрению компанию, которая ответственна за управление этой секцией.

Это не значит, что такая компания обязательно представлена национальным капиталом. Примеры тут разные, что порой влечет и некоторые «опосредованные права» для «финансирующих сторон» по использованию трубопровода и управление им.

Далее упомянем *Соглашение между США и Канадой о транзитных нефтепроводах 1977 года*<sup>255</sup>. Соглашение регулирует межгосударственные отношения, связанные: 1) со строительством транзитного нефтегазопровода; 2) с его функционированием.

Термин «транзитный трубопровод» здесь означает трубопровод или любую его часть, включая относящееся к нему оборудование и вспомогательные сооружения, которые используются для транспортировки «транзитных углеводородов». Последние определены в Соглашении как углеводороды, которые транспортируются по трубопроводу, находящемуся на территории одного договаривающегося государства, которые добыты не на его территории, но доставляются по трубопроводу на территорию другого договаривающегося государства.

---

<sup>253</sup> Тем более, что общие положения Договора (не будучи адресованы непосредственно Сторонам) говорят о: сотрудничестве в модернизации сооружений для транспортировки энергии; разработке и эксплуатации таких сооружений, когда они обслуживают территории более чем одной Договаривающейся Стороны; принятии мер по ликвидации последствий перебоев в снабжении энергетическими материалами и продуктами; содействию объединению сооружений для транспортировки энергии.

<sup>254</sup> См.: Agreement 277 of 27 September 1989. Spanish Official Bulletin, No 32, 6 February 1992; I. Del Guayo Catiella, *The Maghreb-Europe Pipeline: A Case Study*, Paper presented at the Caspian Oil and Gas Summit, London, 6th November 1998. См. также: <http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/algeria.html>

<sup>255</sup> USA and Canada Agreement Concerning Transit Pipelines, 1977. — UNTS No.16633, pp.344–345.

Ключевое положение Соглашения — запрет государственным органам договаривающихся государств принимать какие-либо меры, которые могут каким-либо образом препятствовать или создавать помехи транспортировке транзитных углеводородов (ст. II Соглашения).

Далее, ст. III Соглашения запрещает установление каких-либо сборов, налогов, иных денежных удержаний, обусловленных использованием транзитного трубопровода, кроме тех, которые применяются к внутренним (не трансграничным) трубопроводам.

Рассмотренные международно-правовые формы трансграничной транспортировки минеральных ресурсов (нефтегазовых) позволяют констатировать складывающиеся в договорной практике государств общие правовые подходы:

1. Преобладающая договорная практика государств состоит в запрете устанавливать какие-либо сборы с оператора трубопровода (или с отправителя груза, или с получателя груза), обусловленные лишь трансграничным характером трубопровода или месторождения.
2. Не допускается дискриминация — в отношении субъектов обоих видов правоотношений: а) возникших в связи с разработкой трансграничного месторождения, б) возникших в связи с сооружением или функционированием трансграничных трубопроводов;
3. Весьма часто договорно подтверждается в том или ином виде приоритет прав государства, на территории которого эксплуатируется трансграничное месторождение или с территории которого транспортируются углеводороды по трансграничному трубопроводу.

Эти общие правовые решения можно применять и при урегулировании сходных вопросов освоения трансграничных месторождений государств СНГ, а также транспортировки углеводородов по трансграничным трубопроводам.

Следует также иметь в виду, что активная деятельность указанных и других отраслевых Советов способствовало тому, что в государствах-членах СНГ принято и действует большое количество нормативных актов в транспортной сфере, в том числе и в рассматриваемой нами<sup>256</sup>.

В энергетической сфере появилось еще одно важное направление сотрудничества: *ядерная энергетика*.

Россия и Казахстан создали три российско-казахстанских СП в сфере ядерной энергетики: центр по обогащению урана в Ангарске (Иркутская область) и зарегистрированные в Алма-Ате «Атомные станции» и «Акбастау». Последние два предприятия занимаются проектами энергетических установок с атомными реакторами малой и средней мощности и совместной разработкой казахстанских урановых месторождений Южное Заречное и Буденовское.

Показателем высокого интереса двух стран к этой сфере служит и приглашение, которое В.Путин получил от Н.Назарбаева посетить с официальным визитом Казахстан летом 2007 года для обсуждения вопросов совместного освоения казахстанских урановых месторождений и обогащения ядерного топлива.

---

<sup>256</sup> Подробнее см.: Егизаров В. А. Транспортное законодательство в государствах-участниках СНГ. Состояние, проблемы, перспективы // Право и экономика. 1999. № 4. С. 71–78.

Подписан российско-казахстанский план действий на 2007–2008 годы, соглашения о создании международного ядерного центра. Эти действия следует воспринимать в контексте Указа Президента РФ от 27.04.2007 N 556 «О реструктуризации атомного энергетического комплекса Российской Федерации», который вступил в силу 27 апреля 2007 г.

Последний документ важен тем, что он, во-первых, учреждает (по предложению Правительства РФ) ОАО «Атомный энергопромышленный комплекс» (г. Москва), 100% акций которого — в федеральной собственности.

Во-вторых, данным Указом утвержден перечень ядерных материалов, которые могут находиться исключительно в федеральной собственности.

В свете исключительного характера ядерной энергетики, целесообразен и необходим аналогичный «государственный» подход в данном вопросе всех без исключения государств-членов СНГ (не только Казахстана и России), которые намерены сотрудничать друг с другом в ядерной сфере.

Переход к рыночной экономике практически всех государств-членов СНГ, активный процесс приватизации в них не должен относиться к данной сфере — такое важное резюме, на наш взгляд, следует вывести из данного Указа. Соответственно это предполагает унификацию «ядерного» законодательства и подзаконных актов государств-членов СНГ, вовлеченных в сотрудничество по ядерной проблематике.

В последнее время все настойчивее проявляет себя проблематика перехода на *альтернативные источники энергии*. Но, насколько мы понимаем, государства-члены СНГ пока не готовы к серьезному разговору на эту тему.

Если относить ядерную энергию к разряду «альтернативных источников», то и здесь «общая политика на уровне СНГ» пока что не просматривается. Редкие исключения в двусторонних отношениях по данному вопросу только подтверждают справедливость этого общего вывода.

В тоже время, при всем несовершенстве международно-правового регулирования отношений государств СНГ в «традиционной» энергетической сфере, следует резко повысить внимание к их сотрудничеству (и выделить соответствующие инвестиции) в области внедрения альтернативных источников энергии.

Не существует каких-либо коллективных договоренностей внутри СНГ в энергетической сфере, которые были бы выше договоренностей и отношений между конкретными государствами. Это как раз и является показателем «квази — интеграции» в данном случае, несмотря даже на существование «векторных отношений» между Россией и Беларусью по линии Союзного государства.

И «энергетические отношения» будут иметь в СНГ разнообразное проявление, потенциально предполагаемое в общей формуле Концепции 2007 года «разработка согласованной линии относительно использования энергетических ресурсов». Но не вызывает сомнения, что рыночный аспект этих отношений в обстановке взлетов и падений цены на нефть во многом будет определять их содержание.

И следует принимать во внимание, что в 2008 году государства Центральной Азии и Россия приняли решение о поставках нефти и газа по общемировым ценам.

## Об авторах

**Бобылев Геннадий Васильевич** — кандидат юридических наук, профессор кафедры международного права МГИМО (У) МИД России

**Дудыкина Инна Петровна** — кандидат юридических наук

**Емельянова Наталья Николаевна** — кандидат юридических наук

**Кукушкина Анна Викторовна** — кандидат юридических наук, доцент кафедры международного права МГИМО (У) МИД РФ

**Кулебякин Вячеслав Николаевич** — кандидат юридических наук, профессор кафедры международного права МГИМО (У) МИД РФ

**Малеев Юрий Николаевич** — доктор юридических наук, профессор кафедры международного права МГИМО (У) МИД РФ. Руководитель Секции «Международное право в XXI веке».

**Насибов Немат Насир оглы (г. Москва)** — кандидат юридических наук

**Николаев Александр Владимирович** — доктор юридических наук

**Орбелян Арам Смбаатович** — кандидат юридических наук

**Пэдуару Кристина Павловна** — кандидат юридических наук

**Самородова Екатерина Александровна** — кандидат юридических наук

**Хабачиров Муаед Лялюевич** — кандидат юридических наук, докторант кафедры международного права МГИМО (У) МИД РФ, Руководитель Аппарата Конституционного Суда Кабардино-Балкарской Республики

**Эфендиев Октай Фиридун оглы (г. Баку)** — доктор юридических наук, доцент Азербайджанского Государственного Экономического Университета

**Ярышев Сергей Николаевич** — кандидат юридических наук, докторант кафедры международного права Дипломатической академии МИД РФ