

Российская ассоциация
международных исследований (РАМИ)

Материалы
VII Конвента РАМИ

**МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО
И СОВРЕМЕННЫЕ ТЕОРИИ
МЕЖДУНАРОДНЫХ
ОТНОШЕНИЙ:
аспекты сочетаемости**

28–29 сентября 2012 г.
МГИМО-Университет


АСПЕКТ ПРЕСС
Москва
2013

Издательство
«МГИМО-Университет»
Москва
2013

УДК 327
ББК 66.4
М43

М43 **Международное право и современные теории международных отношений: аспекты сочетаемости** (Материалы VII Конвента РАМИ, сентябрь 2012 г.): Научное издание / Под ред. А. Н. Вылегжанина. — ЗАО Издательство «Аспект Пресс», Издательство «МГИМО-Университет», 2013. — 141 с.

ISBN 978–5–7567–0712–0

Издание представляет собой сборник научных статей, подготовленных в рамках VII Конвента РАМИ 28 сентября 2012 г. участниками Круглого стола № 3 (тема дискуссии — «Международное право и современные теории международных отношений: аспекты сочетаемости»).

УДК 327
ББК 66.4

РАМИ не несет ответственность за содержание статей. Мнение авторов не обязательно совпадает с точкой зрения Исполнительной дирекции и Руководящего совета РАМИ. Со всеми материалами VII Конвента можно ознакомиться на сайте Ассоциации www.risa.ru.

ISBN 978–5–7567–0712–0

© МГИМО (У) МИД России, 2013

СОДЕРЖАНИЕ

<i>Предисловие</i>	5
<i>А. Х. Абашидзе. Значение концепции монизма и дуализма: выяснение вопроса о взаимоотношении между международным и национальным правом в условиях глобализирующегося мира</i>	9
<i>А. А. Варфоломеев. Конвергенция международного уголовного права и права международной безопасности как ответ на новые вызовы и угрозы</i>	25
<i>Е. Р. Воронин. Европейская идея как цивилизационный проект верховенства права</i>	34
<i>А. Н. Вылегжанин, Р. А. Каламкарян. Роль международного обычая в правовом обеспечении политики государства</i>	38
<i>О. В. Гликман. Международно-правовая позиция России по вопросу международной энергетической безопасности</i>	57
<i>М. В. Кешнер. Легитимность односторонних санкций в современном международном праве</i>	71
<i>А. В. Кукушкина. Международно-правовые аспекты экологической безопасности и военная деятельность государств</i>	84
<i>Ю. Н. Малеев. Новое в международном управлении (возвращаясь к теме)</i>	89
<i>А. Б. Мезяев. Проблема судебного активизма международных уголовных судов и трибуналов</i>	100
<i>К. Л. Сазонова. Силовые факторы международных отношений как вызов классическому международному праву</i>	107

<i>А. Н. Николаев, А. Ю. Переведенцева.</i> Нарушается ли Договор об Антарктике 1959 г. исполнением в районе его действия ст. 76 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.?	112
<i>В. Ж. Арнс.</i> О пути демографического и экономического возрождения России (коротко о необходимом и возможном)	123
<i>А. В. Колесникова.</i> Международно-правовое регулирование распределения радиочастот	132
<i>Об авторах</i>	141

ПРЕДИСЛОВИЕ

В рамках VII Конвента РАМИ (МГИМО МИД России, 2012 г.) по общей теме «Внешнеполитические ресурсы модернизации: возможности и пределы международного контекста» состоялась дискуссия по весьма специальным вопросам — на стыке теории международного права, международных отношений и политики.

Полное название этого междисциплинарного Круглого стола, с преобладающим акцентом на правовые оценки и констатации, — «Международное право и современные теории международных отношений: аспекты сочетаемости».

Еще Ф. Ф. Мартенс отмечал в своем базовом трактате, что в системе, «в которой мы излагаем науку международного права... занимает выдающееся место история международных отношений»¹ и что «сила международного права основывается именно на общности социальных, культурных и правовых интересов, соединяющих цивилизованные народы»². И далее: «Не самодовольная замкнутость и похвальба национальной самобытностью свидетельствует о культурном быте и цивилизации народа, но, напротив, сознание собственных недостатков и потребностей и понимание великого значения, которое имеют, для удовлетворения их, международный обмен мыслей, продуктов хозяйственной и промышленной деятельности, вообще сношения с другими народами»³.

В дискуссии в рамках названного Круглого стола участвовали 34 ученых, представляющие не только науку *международного права*, но и *философию, теорию международных отношений, политологию, историю, естественные науки*. Это обеспечило *междисциплинарный уровень* обмена экспертными оценками по теме. Среди выступавших — три заведующих кафедрами международного права университетов, доктора наук, профессора, академики Российской академии естественных наук, докторанты, кандидаты наук, представляющие МГИМО (У) МИД России, РУДН, МГУ, Дипломатическую академию МИД России, Санкт-Петербургский, Казанский университеты, Российскую академию народного хозяйства и государственного управления при Президенте Российской Федерации. Было заявлено и, соответственно, представлено 12 научных докладов или сообщений.

По содержанию следующие научные констатации представляются особенно значимыми для характеристики особенностей современной концепции международно-правового регулирования международных отношений (хотя несомненно, что внимание читателя привлекут и иные вопросы, представленные в настоящем издании).

Показано, что вопрос о соотношении национального (внутригосударственного) и международного права затрагивает «прежде всего, сферу поощрения прав и основных свобод человека как на универсальном и региональном, так и на национальном уровнях». Что касается применимости монистической и дуалистической концепции, то, исходя из реальностей, когда дуалистический подход «в чистом виде» нельзя найти, «обоснованным было бы говорить о различных подходах к имплементации положений международных договоров, предпринимаемых государствами-участниками, сочетающих в себе различные степени дуалистического и монистического подходов».

Обращено внимание на тенденцию к межотраслевой конвергенции — права международной безопасности и международного уголовного права.

Охарактеризована европейская цивилизационная модель как выражение принципа верховенства права.

Отмечено, что в практической политике имеет место недооценка значимости обычных норм международного права и, напротив, случаи гипертрофии роли отдельных договорных норм в международном правопорядке. Между тем международный обычай является основным источником международного права, наряду с международными конвенциями, а не после них — и согласно Уставу ООН, и в соответствии с практикой государств, выявляемой Международным судом ООН. Обозначенная недооценка роли международного обычая сказывается на искусственном сужении юридического арсенала, обеспечивающего политику государства, ведет к неоптимальному выбору правовой позиции при защите национальных интересов (здесь, ввиду многообразия норм применимого права, чаще всего возможность выбора есть). А это, в свою очередь, в условиях роста фактора состязательности в правовом регулировании международных отношений может иметь для соответствующего государства негативные последствия, нередко даже пространственные потери.

Состоялась дискуссия по современным вопросам соотношения международного права и политики, прежде всего о фрагментации международного права, о международной энергетической безопасности, об односторонних санкциях, о взаимовлиянии экобезопасности и военной деятельности, о международном управлении, о политико-правовых проблемах в деятельности международных уголовных судов, о случаях формирования «параллельных» правовых режимов, о прогнозных оценках устойчивости сложившейся на базе Устава ООН системы международного права.

То, что последняя — это ценный международный механизм современной цивилизации, — не всегда сегодня понятно арифметическому большинству государств мира, и это — политическая реальность. В таких условиях именно единая позиция союзных государств (определяемых в терминах Устава ООН), прежде всего пяти постоянных членов Совета Безопасности, — главная юридическая гарантия сохранения этой ценности, разумеется, при непрекращающемся обеспечении прогрессивного развития международного права и его кодификации.

Высказаны в ходе состоявшейся устной дискуссии разные мнения по вопросу о надуманности или научной целесообразности различия в квалификации действий государства — как правомерного (*legality issue*) и как легитимного (*legitimacy issue*); по вопросу о более детальной международно-правовой регламентации применения силы и даже о современном юридическом значении *magna carta*. Несколько особняком от сугубо международной тематики были предложены жесткие оценки современного политического устройства России, действующего порядка государственного управления ее природными ресурсами, а также авторские предложения по улучшению этого порядка. Вместе с тем нельзя сказать, что это научное сообщение — вне темы Конвента. В уже цитируемом сочинении Ф. Ф. Мартенс писал: «Чем более правительства сознают свои обязанности в отношении всех своих подданных, чем более они относятся с уважением к их правам и законным интересам, тем устойчивее внутренний государственный порядок и тем лучше обеспечено мирное и правомерное течение международной жизни»⁴.

Было также представлено старейшее в мире русскоязычное научное издание по международному праву — «Московский журнал меж-

Предисловие

дународного права», одним из учредителей которого является МГИМО и которому исполнилось уже 22 года.

Читатель найдет и другие, в том числе весьма содержательные научные констатации, вошедшие в этот сборник, — о вызовах «классическому международному праву»; о теоретических и нормативных коллизиях в связи с выполнением некоторыми странами ст. 76 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. в районе действия Договора об Антарктике 1959 г.; о международно-правовом регулировании распределения радиочастот и т.д.

Профессор *А. Н. Вылегжанин*

¹ *Мартенс Ф. Ф.* Современное международное право цивилизованных народов. Т. 1. По изданию 1904 г. М., 1996. С. 8.

² Там же. С. 9.

³ Там же. С. 26.

⁴ Там же. С. 8.

ЗНАЧЕНИЕ КОНЦЕПЦИИ МОНИЗМА И ДУАЛИЗМА: ВЫЯСНЕНИЕ ВОПРОСА О ВЗАИМООТНОШЕНИИ МЕЖДУ МЕЖДУНАРОДНЫМ И НАЦИОНАЛЬНЫМ ПРАВОМ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗИРУЮЩЕГОСЯ МИРА

В статье изложены концептуально и научно обоснованы аргументы о необходимости выработки инновационного подхода к решению вопроса о соотношении международного и внутригосударственного права в условиях глобализирующегося мира.

Ключевые слова

Международное право, национальное право, *pacta sunt servanda*, имплементация, права человека.

Вопрос о соотношении национального (внутригосударственного) и международного права касается прежде всего выяснения вопроса о степени взаимосвязанности этих двух образований: являются ли они частями единого правопорядка или же самостоятельными правовыми системами. Ответ на данный вопрос выходит за рамки академического исследования и приобретает прикладное значение, особенно когда стоит вопрос о применении положений международного договора судами государств—участников соответствующего договора.

Основные концептуальные подходы по вопросу о соотношении внутригосударственного и международного права в правовой доктрине получили обоснование в рамках концепций (доктрин) монизма и дуализма. На практике научная полемика в отношении этих подходов сводится в основном к проблеме инкорпорации (включения) правил международного права во внутригосударственное право и применению этих правил национальными судами общей юрисдикции. Правовые традиции государств в целом также отражают эти два подхода, сочетая

их со специфическими особенностями форм государственного строительства соответствующих стран.

В правовой науке всесторонне освещены основные научные подходы данного вопроса и взгляды ведущих правоведов, таких как Д. Анцилотти, Я. Броунли, Г. Кельзен, Х. Лаутерпахт, Г. Триппель, Дж. Фицморис и др. Отечественная наука международного права фундаментально представлена по данному вопросу такими учеными, как Ю. Г. Барсегов, И. П. Блищенко, А. С. Гавердовский, В. В. Гаврилов, Б. Л. Зимненко, Г. В. Игнатенко, В. А. Карташкин, Ю. М. Колосов, Г. И. Курдюков, Д. Б. Левин, И. И. Лукашук, С. Ю. Марочкин, Р. А. Мюллерсон, Б. И. Осминин, Г. И. Тункин, О. И. Тиунов, Е. Т. Усенко, С. В. Черниченко и др.

В связи с всесторонним представлением концепции монизма и дуализма в правовой доктрине нет необходимости останавливаться на таких общих вопросах, как: в чем состоит основная их суть, каковы слабые или сильные стороны этих подходов и т.д. В этом контексте стоит лишь напомнить о решающей роли суверенных прерогатив государств, учет которых по сути предопределяет содержание и направление любой научной дискуссии по вопросу о соотношении международного и национального права. Дело в том, что в становлении, развитии и функционировании как внутригосударственного, так и международного права как нормативных образований решающая роль принадлежит суверенитету государств, феномен которого берет свое начало в теории и практике международных отношений с Вестфальского мира 1648 г. Сколько сейчас ни твердят о постепенном исчезновении этого феномена, последние события, имеющие глобальные последствия, подтверждают, что за ведущими державами мира (а не только и не столько за институтами глобального управления) остается решающее слово по преодолению глобальных проблем и противостоянию глобальным угрозам. Следовательно, в условиях все более взаимозависимого мира, обострения прежних угроз и появления новых вызовов благополучию человечества речь не может идти о решении глобальных проблем в рамках лишь традиционных подходов, требуется адекватное осознание международным сообществом государств, в каком мире мы живем, что, несомненно, потребует во многих аспектах деятельности государств и институтов глобального управления инновационного подхода или же пересмотра

прежних и внесения в них новых элементов, отвечающих адекватно реалиям и потребностям развития международных отношений.

Общепризнано, что вопрос о соотношении внутригосударственного и международного права и, следовательно, концепции монизма и дуализма реально затрагивается прежде всего в сфере поощрения прав и основных свобод человека как на универсальном и региональном, так и на национальном уровнях — в рамках юрисдикции суверенных государств, 193 из которых являются членами ООН. Международное сотрудничество государств и других субъектов международных отношений в рамках универсальной (прежде всего ООН) и региональных систем заметно продвинуто именно в деле поощрения и защиты прав и основных свобод человека.

Правовые реформы, проводимые в различных государствах, затрагивают прежде всего сферу прав человека. В основных законах (в конституциях) многих государств появились разделы, закрепляющие билль о правах человека, отражающий положения Всеобщей декларации прав человека и других основополагающих международных актов по правам человека. В целом на универсальном уровне сложилась ситуация, которая непринужденно, но вместе с тем психологически сильно (прямо или косвенно) диктует суверенным государствам международно-правовую модель поведения, своего рода минимум международных стандартов, по обеспечению и защите прав и основных свобод человека, что, в свою очередь, предполагает принятие этими государствами позитивных мер по приведению национального законодательства в соответствие с международно-правовыми установками по правам человека.

На нынешнем этапе развития основная проблема заключается прежде всего в масштабах, темпах, методах и формах осуществления имплементационных мер в конкретных государствах. В этом процессе одним из основных направлений деятельности государственных органов является осуществление имплементационных мер в соответствии со стратегией правовой реформы, которая на практике сводится к законодательным, административным, судебным, бюджетным, образовательным и иным мероприятиям при строгом учете требований основных принципов и норм международного права и правовых традиций соответствующих государств.

Действия государственных органов в этой сфере измеряются двояко: через призму современного международного права, а конкретнее, через институт ратификации международных договоров, основанный на общепризнанном принципе *pacta sunt servanda*, требований ст. 27 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. и положений соответствующих международных соглашений, касающихся имплементационных мер, которые должны быть приняты государствами-участниками; и через призму конституционных требований соответствующих государств.

Отметим, что указанные аспекты также всесторонне и фундаментально изучены в правовой доктрине.

В дальнейшем целесообразным является анализ основных подходов и практики государств по выполнению ими обязательств по основным международным соглашениям по правам человека и состояния национальных правовых систем и национальной судебной практики в этой сфере, базирующихся на различных подходах и правовых традициях.

Сразу отметим, что на практике наблюдается следующая общая картина: одни государства уже включили в конституции или в конституционные законы положения о ратифицированных ими международных договорах, рассматривая их частью внутригосударственной правовой системы и наделяя их преимущественной силой над установлениями национального права в случае противоречия, а другие, особенно государства, чьи правовые системы основаны на традициях английского общего права, предусматривают принятие специальных внутригосударственных правовых актов (статутов) по включению положений международных договоров в их национальные правовые системы. Есть государства, в законодательстве которых отсутствуют какие-либо положения о международных договорах и об их месте в системе правовых источников внутригосударственного права.

К указанной первой категории государств относится Российская Федерация, в истории которой впервые на уровне Конституции 1993 г. были зафиксированы соответствующие положения. В этом отношении ст. 15 Конституции гласит:

«Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу... Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации» (ч. 1);

«Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения» (ч. 3);

«Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора» (ч. 4).

В соответствии со ст. 17 (ч. 1) Конституции «в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с настоящей Конституцией».

Глава 2 Конституции (ст. 17–64) полностью посвящена правам и свободам человека и гражданина. Положения ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации в том или ином виде закреплены почти во всех актах так называемого «отраслевого» законодательства Российской Федерации (см. например, ч. 1 ст. 7 Гражданского кодекса РФ 1994 г., ч. 2 ст. 1 Гражданско-процессуального кодекса РФ 2002 г.), а также в ч. 1 ст. 5 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» 1995 г. (№ 101-ФЗ). В ч. 3 ст. 5 данного Федерального закона вводится уточнение о том, что положения официально опубликованных международных договоров РФ, не требующих издания внутригосударственных актов для применения, действуют в Российской Федерации непосредственно, а для осуществления иных положений международных договоров РФ принимаются соответствующие акты.

Таким образом, в рассматриваемом Федеральном законе делаются различия между теми международными договорами РФ, по которым не требуется издание специального внутригосударственного акта по их принятию, и теми, по которым такие акты должны быть приняты.

Пленум Верховного суда РФ на основе своего Постановления от 10 октября 2003 г. (№ 5) дал разъяснения положений, зафиксированных в ч. 4 ст. 15 и других статьях Конституции РФ 1993 г., в целях правильного и единообразного применения судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров РФ.

В Постановлении Пленума Верховного суда подтверждается, что права и свободы человека согласно общепризнанным принци-

пам и нормам международного права, а также международным договорам РФ являются непосредственно действующими в пределах юрисдикции РФ. Эти права и свободы человека определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правом порядком. Пленум Верховного суда констатирует принадлежность к категории общепризнанных принципов международного права принципа всеобщего уважения прав человека и принципа добросовестного выполнения международных обязательств (*pacta sunt servanda*).

По разъяснению Пленума Верховного суда частью правовой системы Российской Федерации являются также заключенные СССР действующие международные договоры, в отношении которых Российская Федерация продолжает осуществлять международные права и обязательства СССР в качестве государства — продолжателя Союза ССР.

К признакам, свидетельствующим о невозможности непосредственного применения положений международного договора Российской Федерации, Пленум Верховного суда относит, в частности, содержащиеся в международном договоре указания на обязательства государств-участников по внесению изменений во внутреннее законодательство этих государств.

При рассмотрении судом гражданских, административных и уголовных дел, по мнению Пленума Верховного суда, непосредственно применяется такой международный договор Российской Федерации, который вступил в силу и стал обязательным для Российской Федерации и положения которого не требуют издания внутригосударственных актов для их применения и способны порождать права и обязанности для субъектов национального права.

При этом Пленум Верховного суда уточняет, что международные договоры, нормы которых предусматривают признаки составов уголовно наказуемых деяний, не могут применяться судами непосредственно, поскольку такими международными договорами прямо устанавливается обязанность государств обеспечить выполнение предусмотренных договором обязательств путем установления наказуемости определенных преступлений внутренним законом. Следовательно, международно-правовые нормы, предусматривающие признаки составов преступлений, должны применяться судами РФ в тех случаях, когда норма

УК РФ прямо устанавливает необходимость применения международного договора РФ.

Пленум Верховного суда подчеркивает, что правила действующего международного договора РФ, согласие на обязательность которого было принято в форме федерального закона, имеют приоритет в применении в отношении законов РФ.

Далее следует еще одно важное разъяснение: правила действующего международного договора РФ, согласие на обязательность которого было принято не в форме федерального закона, имеют приоритет в применении в отношении подзаконных нормативных актов, изданных органом государственной власти, заключившим данный договор.

Неправильное применение судом общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации может являться основанием к отмене или изменению судебного акта. Подобные случаи могут иметь место в случаях, когда судом не была применена норма международного права, подлежащая применению, или, напротив, суд применил норму международного права, которая не подлежала применению, либо когда судом было дано неправильное толкование нормы международного права.

Пленум Верховного суда напоминает судам общей юрисдикции, что толкование международного договора должно осуществляться в соответствии с Венской конвенцией о праве международных договоров 1969 г.

Российская Федерация как участник Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. признает юрисдикцию Европейского суда по правам человека (СПЧ) обязательной по вопросам толкования и применения Конвенции и Протоколов к ней в случае предполагаемого нарушения РФ положений этих актов, когда предполагаемое нарушение имело место после вступления их в силу в отношении РФ. Поэтому, по разъяснению Пленума Верховного суда, применение судами Европейской конвенции должно осуществляться с учетом практики СПЧ во избежание любого нарушения данной Конвенции. В силу п. 1 ст. 46 Европейской конвенции постановления СПЧ в отношении РФ, принятые окончательно, являются обязательными для всех органов государственной власти РФ, в том числе и для судов.

Выполнение постановлений СПЧ, касающихся РФ, предполагает в случае необходимости обязательство со стороны РФ принять меры

частного характера, направленные на устранение нарушений прав человека, предусмотренных Европейской конвенцией, и последствий этих нарушений для заявителя, а также меры общего характера, с тем чтобы предупредить повторение подобных нарушений.

Суды общей юрисдикции в пределах своей компетенции должны действовать таким образом, чтобы обеспечить выполнение обязательств, вытекающих из участия РФ в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г.

Если при судебном рассмотрении дела были выявлены обстоятельства, которые способствовали нарушению прав и свобод граждан, гарантированных Европейской конвенцией 1950 г., суд общей юрисдикции в РФ вправе вынести частное определение, в котором обращается внимание соответствующих организаций и должностных лиц на обстоятельства и факты нарушения указанных прав и свобод, требующие принятия необходимых мер.

В случае возникновения затруднений при толковании общепризнанных принципов и норм международного права, международных договоров РФ Пленум Верховного суда рекомендует судам общей юрисдикции использовать акты и решения международных организаций, в том числе органов ООН.

Оценивая в целом результаты по включению соответствующих положений международного договора РФ в национальную правовую систему можно заметить предпочтение в принятии так называемых «отраслевых» законов по имплементации положений международных договоров по правам человека во внутригосударственное право и возрастающее число судебных решений, основанных на постановлениях прежде всего СПЧ и заключительных замечаний договорных органов по правам человека системы ООН, принятых по периодическим докладом России.

В правовой науке обозначен другой подход по сравнению с государствами континентальной системы права (включая Россию), основанный на традициях английского общего права, в соответствии с которой международные договоры, ратифицированные соответствующим государством, автоматически не становятся частью его внутригосударственного права. Инкорпорация положений ратифицированного международного договора осуществляется путем принятия специального статута (закона).

На практике это, в частности, выглядит так: Великобритания в 1951 г. ратифицировала Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод 1950 г., однако многие положения этой Конвенции получили имплементацию только после принятия в 1998 г. Закона о правах человека, который вступил в силу в 2000 г. Суды Великобритании получили право ссылаться на положения данной Конвенции только после их инкорпорации в Закон о правах человека 1998 г. В целом действует правило, согласно которому Соединенное Королевство не ратифицирует международный договор до тех пор, пока правительство не убедится в том, что внутреннее законодательство и практика ему соответствуют. Закон 1998 г. требует по возможности осуществления соответствующих положений сообразно положениям Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Если это невозможно, суды Великобритании обладают прерогативой обратить внимание парламента. При этом Закон 1998 г. запрещает государственным органам Великобритании принимать меры, несовместимые с положениями Европейской конвенцией, и для этого установлен судебный контроль.

Традиции английского общего права восприняты государствами Содружества. Вместе с тем в некоторых государствах Содружества (например, государствах Карибского региона, Австралии, Новой Зеландии, Канаде и др.) наблюдаются особенности в деле имплементации международных договоров во внутреннее право, отражающие национальную специфику этих стран.

Если исходить из предпочтений концепций монизма и дуализма, то получается, что на практике подавляющее число государств отдает предпочтение дуалистическому подходу. И на международном уровне, например, договорными органами по правам человека системы ООН, осуществляющими международный контроль за выполнением девяти основополагающих договоров по правам человека, также предпочтение отдается дуалистическому подходу. Однако если исходить из реалий, когда дуалистический подход нельзя найти, так сказать в «чистом виде», в практике ни одного государства мира, то в этой ситуации обоснованным было бы говорить о различных подходах к имплементации положений международных договоров, предпринимаемых государствами-участниками, сочетающих в себе в различной степени элементы дуалистического и монистического подходов, основанных прежде всего

на международно-правовых установках, однако осуществляемых через призму конституционных требований соответствующего государства.

Сказанное подтверждается, в частности, авторитетными мнениями договорных органов по правам человека системы ООН и реакцией на них со стороны государств-участников. Например, Комитет по правам ребенка, осуществляющий международный контроль за выполнением государствами—участниками Конвенции о правах ребенка 1989 г., учитывая различные подходы государств по выполнению ими обязательств по Конвенции, а также состояние их национального законодательства в сфере защиты прав ребенка, предлагает ряд общих мер имплементационного характера, способствующих единообразному и более полному осуществлению обязательств по данной Конвенции. Среди них предлагаются следующие меры, необходимые для принятия государствами-участниками в соответствии с обязательствами по Конвенции о правах ребенка: а) законодательные меры, предполагающие принятие законов, включая по бюджету, а также меры по осуществлению и правоприменению. Эти меры могут включать пересмотр и поправки в существующее законодательство, выделение достаточного бюджетного ассигнования для принятия законодательных мер, защиты детей-жертв, реабилитацию и компенсацию; б) административные меры, предполагающие выработку правительством политики, систем мониторинга и контроля, необходимых для защиты детей от всех форм насилия; в) социальные меры, предполагающие обеспечение правительством базовых и целевых услуг для детей; г) образовательные меры, предполагающие создание сети по искоренению вредных для здоровья детей традиций, обычаев.

Поскольку национальные законодательства государств в целом не обеспечивают полной гарантии по защите прав ребенка, закрепленных в Конвенции о правах ребенка и первых двух факультативных протоколах к ней, Комитетом по правам человека предлагается закрепить на уровне закона страны основные принципы, содержащиеся в Конвенции о правах ребенка, которые призваны содействовать правильному толкованию и применению на национальном уровне всей совокупности универсальных норм по защите прав ребенка. Национальные суды государств при широком толковании, например, принципа наилучшего обеспечения интересов ребенка могут применить этот принцип для всеобъемлющей защиты прав ребенка.

Комитет по правам ребенка отдает предпочтение наличию в государстве единого всеобъемлющего закона о правах детей, отражающего все положения Конвенции о правах ребенка и первых двух факультативных протоколов к ней. Вместе с тем Комитетом допускается существование в государстве сводных законодательных актов, касающихся прав детей, однако при условии, что во всех соответствующих так называемых «отраслевых» законах, таких как закон об образовании, закон о здравоохранении, закон об отправлении правосудия и т.д., в обязательном порядке должны быть отражены основные принципы, закрепленные в Конвенции о правах ребенка.

Опыт, накопленный в процессе рассмотрения докладов государств, позволяет Комитету по правам ребенка обосновать необходимость наличия в каждом государстве — участнике Конвенции о правах ребенка соответствующей стратегии развития в данной сфере, которая должна быть общенациональной, унифицированной и всеобъемлющей. На уровне национального законодательства особое внимание отводится вопросам обеспечения того, чтобы функционировали эффективные и ориентированные на защиту прав детей процессуальные нормы, которыми свободно могли пользоваться дети. Необходимо создавать в каждом государстве-участнике постоянно действующие эффективные механизмы, обеспечивающие строгий контроль за деятельностью государственных органов и негосударственных субъектов, оказывающих различные услуги детям и детским учреждениям.

Отсутствие этих важных предпосылок создает трудности в сотрудничестве государств, примером которого, к сожалению, может служить так называемый российский «закон Димы Яковлева», который вызвал неоднозначную реакцию. Оценки этого акта были разные, отчасти противоположные: «противоречит российской Конституции и международным договорам»; «направлен на защиту детей»; «запрет на усыновление должен быть введен в отношении всех иностранцев, а не только граждан США»; «судьба детей-сирот поставлена в зависимость от политических соображений» и т.д. Однако в этой полемике, на наш взгляд, не были затронуты ключевые вопросы: имела ли Россия право и основания принимать такой акт? Какими критериями следует руководствоваться в этом случае и при этом учесть тот факт, что ситуация затрагивает интересы ведущих государств мира — Российской Федерации и США, являющихся постоянными членами Совета Безопасности

ООН, на которых возлагается Уставом ООН особая ответственность за поддержание мира и безопасности на глобальном уровне, что предполагает их ответственное поведение в международных отношениях?

Критика почему-то в основном касается действий российских федеральных властей по одностороннему прекращению российско-американского Соглашения о сотрудничестве в области усыновления (удочерения) детей (было подписано 13 июля 2011 г. и вступило в силу 1 ноября 2012 г. в результате ратификации обеими сторонами), которое предусматривало контроль над усыновителями со стороны российских консульских служб и требования к американским усыновителям.

Подчеркнем, что «законом Димы Яковлева» на деле является ст. 4 Федерального закона «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации», который вступил в силу с 1 января 2013 г. Согласно ч. 1 ст. 4 данного Федерального закона «запрещается передача детей, являющихся гражданами Российской Федерации, на усыновление (удочерение) гражданам Соединенных Штатов Америки, а также осуществление на территории Российской Федерации деятельности органов и организаций в целях подбора и передачи детей, являющихся гражданами Российской Федерации, на усыновление (удочерение) гражданам Соединенных Штатов Америки, желающим усыновить (удочерить) указанных детей».

В связи с установлением ч. 1 ст. 4 Федерального закона запрета, в ч. 2 ст. 4 настоящего Федерального закона предписано «прекратить от имени Российской Федерации действие Соглашения между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки о сотрудничестве в области усыновления (удочерения) детей».

Иначе говоря, положения цитируемой ст. 4 и последствия применения данной статьи следует рассматривать как одну из мер, предписанных в ст. 1 Федерального закона и предназначенных в качестве «меры воздействия» на определенную категорию граждан США, которые причастны «к нарушениям основополагающих прав и свобод человека» вообще (например, американских граждан — надзирателей в тюрьме Абу-Грейб в Ираке, издевавшихся над военнопленными), а также граждан США, причастных к нарушениям «прав и свобод граждан Российской Федерации» (например, гражданка США — приемная мать отослала маленького Артема Савельева в Россию с запиской).

Обязанность составления списка таких граждан США по закону возложена на МИД России. В первом случае российские власти вправе на основе обязательства *erga omnes* (обязательства перед мировым сообществом) принимать законные меры воздействия в отношении любого лица — грубых нарушителей прав человека, где бы это ни происходило, а во втором случае российские власти вправе на основании «права крови» и в соответствии с требованиями Конституции РФ и положениями Венских конвенций о дипломатических и консульских сношениях принимать такие меры в рамках дипломатической защиты прав собственных граждан за пределами страны.

Мало кто обращает внимание на то, что соответствующее российско-американское Соглашение, которое было прекращено в одностороннем порядке Российской Федерацией, действовало начиная с 1 ноября 2012 г., т.е. всего в течение двух месяцев, однако за это время Российской Федерацией неоднократно было заявлено на различном уровне о вопиющих случаях нарушения прав российских детей, усыновленных гражданами США, и о проблемах, с которыми сталкиваются российские консульские службы при осуществлении контроля за фактическим положением детей — российских граждан, усыновленных гражданами США. Законодательство США не обеспечивает выполнение обязательств, взятых США по российско-американскому Соглашению, чтобы консульские службы РФ могли эффективно осуществлять контроль за реальным состоянием российских детей, усыновленных гражданами США. Дело в том, что этот срок проверки истекает по законодательству США после одного года с момента их усыновления.

По существу, речь идет о ненадлежащем исполнении США условий Соглашения о сотрудничестве в области усыновления, выражающемся в грубых нарушениях приемными родителями — гражданами США прав детей — граждан РФ и отсутствии в США минимума гарантий защиты прав детей, установленных международно-правовыми актами по правам человека.

В полемике мы, к сожалению, имеем дело с так называемой «перевернутой» картинкой. Вместо того чтобы понять истинные причины одностороннего прекращения Россией указанного Соглашения, оппоненты переносят акцент на вопрос о соответствии российского закона международно-правовым стандартам, принципу гуманизма. Вопрос

должен быть поставлен иначе: соответствует ли законодательство США международно-правовым стандартам по обеспечению прав и интересов детей? Подчеркнем, что подобный вопрос, например, не возникает у России в отношении Италии, граждане которой в 2011 г. усыновили из России столько же детей, сколько и американские (более 900 детей).

Основополагающим универсальным кодифицированным международно-правовым актом в этой сфере является Конвенция о правах ребенка 1989 г., участником которой являются все государства—члены ООН кроме США, Маршалловых Островов и недавно образованного Южного Судана. Конвенция о правах ребенка с первыми двумя факультативными протоколами представляет собой своего рода «международный билль о правах ребенка». США не желают подписывать Конвенцию о правах ребенка, которая недавно была подкреплена третьим по счету факультативным протоколом (еще не вступил в силу), предоставляющим Комитету по правам ребенка (международному контрольному органу, состоящему из независимых экспертов) право рассматривать индивидуальные жалобы о нарушении прав ребенка в государствах-участниках. Основание прежнее — нежелание США отчитываться перед международным контрольным органом. Россия, в отличие от США, периодически отчитывается перед этим Комитетом и учитывает его замечания с целью полного выполнения обязательств, взятых Россией на основе Конвенции о правах ребенка.

Основная ответственность за благополучие детей возлагается на штаты. Каждый штат имеет свое собственное законодательство и административную структуру по правам ребенка и по семейным делам; законодательство штата обязано соответствовать лишь общим принципам, установленным федеральными властями США, с целью получения штатами грантов по различным федеральным программам¹. Исходя из такого состояния неудивительно, что в ходе первого цикла Универсального периодического обзора США в Совете ООН по правам человека были отмечены системные проблемы в области предотвращения насилия. Наряду с острым вопросом о телесных наказаниях детей, которое продолжает применяться в школах США, озабоченность государств — членов ООН была выражена домашним насилием в отношении женщин и детей, сексуальной эксплуатацией, использованием детского труда и др. в США².

Таким образом на уровне федерации США отсутствует единый и всеобъемлющий закон, закрепляющий основополагающие принципы, на которых базируется Конвенция о правах ребенка и, следовательно, вся правозащитная деятельность международного сообщества на глобальном уровне, такие как принцип недискриминации, принцип наилучшего обеспечения интересов детей, принцип, обеспечивающий право ребенка на жизнь, воспитание и развитие, и принцип уважения взглядов ребенка. Вместе с тем эти основополагающие принципы составляют стержень международных стандартов по правам ребенка, которые призваны определять правильные направления деятельности любого государства в сфере обеспечения международно-правовых гарантий по защите прав ребенка.

Учитывая такое сложное и зыбкое состояние федерального законодательства США в сфере обеспечения важных гарантий по защите прав ребенка, при заключении двустороннего соглашения с США по вопросам усыновления любое государство — участник данного двустороннего соглашения (в нашем случае Россия) вынуждено ориентироваться прежде всего на законодательство и структурные особенности штатов, которых больше полсотни. В этой ситуации, как говорится, можно ожидать любых казусов, таких, которыми изобилует история США. Неудивительно, что до России в одностороннем порядке отказались участвовать в действующих соглашениях с США по делам усыновления Гватемала, Вьетнам и другие государства.

В контексте учета всех указанных обстоятельств, а также конституционного обязательства российских властей защищать права всех граждан, включая детей, где бы они ни находились (ст. 2 и ч. 2 ст. 61 Конституции РФ 1993 г.), ответ на вопрос о том, имело ли Российское государство международно-правовое, конституционное и моральное основания прекратить в одностороннем порядке дальнейшее участие в этом Соглашении, которое не соблюдалось другой стороной, т.е. США, — однозначный — да. Решение российских властей полностью соответствует общепризнанным принципам и нормам современного международного права, универсальным международно-правовым стандартам в сфере обеспечения прав и интересов ребенка и, следовательно, является правомерным, а с моральной точки зрения — легитимным.

Вышеупомянутое подтверждает актуальность международно-правового сотрудничества государств по выработке согласованных подходов по имплементации международных обязательств, взятых на основе международных договоров, и по унификации национального законодательства с целью полного и единообразного выполнения международных обязательств, включая в сфере прав человека. В этом деле теоретические наработки и практический опыт государств в контексте концепций монизма и дуализма, безусловно, востребованы, однако они уже не имеют решающего значения. Требуются инновационные подходы.

¹ URL: <http://www.acf.hhs.gov/programs/cb/lawpolicies/index>; Major Federal Legislation Concerned with Child Protection Child Welfare, and Adoption // Child Welfare Information Gateway / Factsheets, Current Through, April 2012.

² См.: *Абашидзе А. Х., Гольтяев А. О.* Универсальный периодический обзор ситуации с правами человека в США: Воспримет ли Вашингтон справедливую критику мирового сообщества? М.: РУДН, 2011. С. 22.

КОНВЕРГЕНЦИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО УГОЛОВНОГО ПРАВА И ПРАВА МЕЖДУНАРОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ КАК ОТВЕТ НА НОВЫЕ ВЫЗОВЫ И УГРОЗЫ

В докладе анализируется имеющая место конвергенция права международной безопасности и международного уголовного права. Фиксируемая тенденция рассматривается как реакция на негосударственные угрозы для международного мира и безопасности. Автор приходит к выводу, что в наши дни все чаще для борьбы с преступлениями международного характера *ad hoc* используются нормы и технологии, изначально разработанные для борьбы с международными преступлениями.

Ключевые слова

Право международной безопасности, международное уголовное право, негосударственный субъект, угрозы.

Как известно, системность современных международных отношений проявляется в высочайшей степени их взаимозависимости и взаимообусловленности. Весьма интересно, что данные отличительные качества, будучи проявлениями повседневного политического процесса, стали наблюдаться и у международного права — нормативного регулятора поведения международной системы и составляющих ее элементов.

Мы бы хотели обратить внимание на заметную конвергенцию отраслей международного уголовного права и права международной безопасности. Наиболее ярко эта тенденция прослеживается в совместном ответе субъектов международного права на новые вызовы и угрозы. Такая тенденция вполне объяснима: негосударственные игроки — террористические организации, наркокартели, иные транснациональные криминальные структуры — по своей сути антисистемны, настроены на низведение существующих структурных и нормативных связей.

В итоге для противодействия негосударственным угрозам международное сообщество вынужденно использует новаторские подходы, отходящие от классических политико-правовых установок либо даже противоречащие им.

Прежде всего хотелось бы оговориться, что при разборе нашего сюжета мы будем ориентироваться на широкое толкование понятия «международное уголовное право».

Как известно, в отечественной доктрине распространен подход, в соответствии с которым специалисты выделяют если не самостоятельную отрасль, то, как минимум, обособленную совокупность норм по международной борьбе с преступностью¹. Особенностью данной совокупности норм можно считать ее пограничный — в духе монистической теории — характер: значительная часть правоотношений здесь одновременно является объектом регулирования и со стороны национального законодательства. Например, практика взаимной правовой помощи по уголовным делам России с ее зарубежными партнерами регулируется как соответствующими нормами отечественного внутреннего права (конституционного, уголовного права и процесса и др.), так и нормами международного права, заключенными в двусторонних соглашениях. По содержательному наполнению получается, что *международная борьба с преступностью* сводится к противодействию преступлениям международного характера (общеуголовные деяния, совершаемые индивидуально или группой не от имени какого-либо государства, но имеющие международные последствия); а по своей внутренней логике — к согласованию антикриминальных усилий, ведущихся в разных юрисдикциях в соответствии с национальным правом.

При сепарации и обособлении международной борьбы с преступностью за международным уголовным правом остался бы узкий фронт противодействия международным преступлениям (совершаемым субъектами международного права) посредством привлечения к международной уголовной ответственности физических лиц — непосредственных исполнителей указанных деликтов, включая те, что в соответствии с Римским статутом отнесены к компетенции Международного уголовного суда. В общем, дело свелось бы к реализации международной уголовной юрисдикции в отношении лиц, замешанных в военных преступлениях, преступлениях против мира и человечности и пр.

При этом современная тенденция заключается в том, что международная уголовная юрисдикция начинает признаваться не только в отношении физических лиц, персонифицирующих ответственность своих государств за совершение международных преступлений, но и в отношении лиц, которые совершают преступления международного характера, не действуя от имени какого-либо государства². В этом плане мы считаем оправданным «укрупненное» видение международного уголовного права. В пику обозначенным выше подходам мы будем говорить о международном уголовном праве в его расширительном понимании — с включением в него всего набора релевантных норм, касающихся международного антикриминального сотрудничества, включая противодействие преступлениям международного характера и международным преступлениям (ниже нам еще придется вернуться к вопросу об ответственности за международные преступления физических лиц, действовавших от имени государства-делинквента, и ответственности самих таких государств).

После расстановки своеобразных «пограничных меток» применительно к объекту нашего анализа хотелось бы перейти к эмпирике, осмысление которой приводит нас к выводу о происходящей конвергенции международного уголовного права (в его широком понимании) и права международной безопасности.

Отправной эвентуальной точкой в наших рассуждениях, безусловно, необходимо считать реакцию мирового сообщества на исторические атаки против США 11 сентября 2001 г. Напомним, к тому моменту в глобальной антитеррористической политике существовал, в известной степени, *комплиментарный* подход. С одной стороны, противодействие терроризму как уголовно-правовому явлению осуществлялось в соответствии с нормами внутреннего законодательства каждой из национальных юрисдикций. Эти усилия дополнялись нормами международного уголовного права, общеприменимыми к международной борьбе со всеми видами преступлений (упоминавшиеся вопросы взаимной правовой помощи по уголовным делам, экстрадиции, передачи осужденных для отбытия наказания и т.п.). С другой стороны, проходил системообразующий наднациональный процесс по кодификации обычного права и выработке новых норм по антитеррору. В рамках ООН и ее специализированных организаций была принята дюжина

универсальных антитеррористических конвенций и протоколов; кроме того, специальные договоры по противодействию терроризму согласовывали региональные международные организации.

Что же принципиально изменилось в организации международного антитеррористического сотрудничества с нанесением самолетных ударов по Нью-Йорку, Вашингтону и Пенсильвании?

Как известно, после атак на США были приняты резолюции 1368 и 1373 Совета Безопасности ООН от 12 и 28 сентября 2001 г. соответственно, которые квалифицировали террористические нападения в качестве угрозы для международного мира и безопасности. Соединенные Штаты приобрели право на вооруженную самооборону по смыслу ст. 51 Устава ООН, был введен режим санкций против «Аль-Каиды» и «Талибана», все государства мира обязывались предпринять ряд практических мер антитеррористического характера, в том числе относящихся к их внутренней компетенции. Таким образом, впервые со времени принятия Устава заключенные в нем нормы права международной безопасности были активированы для противодействия криминальным негосударственным субъектам. Соответственно, международно-правовые инструменты обеспечения мира и безопасности были прецедентно задействованы для устранения конкретного уголовно-правового феномена, имеющего негосударственное происхождение.

Второй пример, прямо относящийся к нашему сюжету и развивающий зафиксированную выше тенденцию, — новые подходы к борьбе с незаконным оборотом оружия массового уничтожения (ОМУ) и его компонентов. Можно констатировать, что здесь с середины XX в., т.е. с момента явной актуализации подобной угрозы, развивался все тот же комплиментарный подход. Международное сообщество, возглавляемое государствами—обладателями легального ОМУ, создало полноформатный режим нераспространения и контроля над вооружениями. Безусловно, нормы, реализующие данный режим, были адресованы субъектам международного права. А каждое из государств, уже в свою очередь, в собственной национальной юрисдикции учреждало условия, предотвращающие незаконный оборот ОМУ и его компонентов — прежде всего, за счет криминализации таких деяний и реализующей уголовную ответственность правоприменительной практики.

Слом в данной схеме (пусть не столь громкий и заметный, как в случае антитеррора) происходит в 2004 г., когда Совет Безопасности

ООН принимает резолюцию 1540. В ней, отчасти развивая логику своих резолюций 1368 и 1373 (2001), Совбез также решается придать проблеме распространения и попадания ОМУ в руки негосударственных субъектов статус угрозы для международного мира и безопасности. Резолюция 1540 предусмотрела набор конкретных мер по низведению масштаба угрозы, которые обязательны для исполнения всеми государствами, а также создание специального комитета с широким набором полномочий, состоящего из представителей всех членов Совбеза. Таким образом, мировое сообщество вновь стало свидетелем того, как с созданием особого политико-правового режима противодействия негосударственным субъектам была предпринята попытка минимизировать конкретную криминальную угрозу за счет обращения к нормам права международной безопасности (резолюция 1540, как и антитеррористическая резолюция 1373 содержит прямую ссылку на главу VII Устава ООН).

Анализ приведенных примеров позволяет сделать следующее заключение. В каждом из двух разобранных случаев алгоритм реагирования международного сообщества на новые вызовы схематично выглядит одинаково. Есть некий криминальный феномен. Его особый характер заключается в том, что на определенном этапе он перестает быть рядовым видом преступности, в частности, его последствия приобретают международный масштаб. Противодействие такому феномену средствами международного и национального уголовного права не выказывает ожидаемого результата, поскольку не удается достичь видимого снижения уровня опасности, что отмечается как со стороны специалистов, так и со стороны общественного мнения³. В результате компетентный международный орган (Совет Безопасности ООН) принимает решение об *ad hoc* придании данному криминальному феномену статуса угрозы для международного мира и безопасности. И далее подобная квалификация служит основанием для подключения к борьбе с конкретной криминальной угрозой полного арсенала норм права международной безопасности.

Резюмируя, можно сделать вывод о попытке *повысить эффективность противодействия конкретным криминальным проблемам за счет ad hoc дополнения традиционного регулирования* (нормами внутреннего уголовного права и права международной безопасности) *элементами совершенно иной, чуждой прежде решению подобных проблем отрасли права международной безопасности.*

Почему мы позволяем себе говорить здесь о «чуждой отрасли» права и нестандартных подходах? Да потому что право международной безопасности изначально формировалось, а затем десятилетиями выстраивалось для регулирования поведения *государственных* субъектов и устранения угроз, ими же создаваемых.

Существовала предельно четкая ватерлиния, которая не просто проводила умозрительное разделение отраслей права, но конкретно диверсифицировала объекты регулирования и правоприменения. С одной стороны, право международной безопасности; с другой — международное уголовное право (в широком его понимании), дополненное релевантными нормами национального уголовного права. Первое — инструмент устранения угроз со стороны государств и их агрессивных блоков; второе — для тех, что идут от индивидов и частных структур (при этом понятно, что негосударственное происхождение угроз предполагает множественность их характеристик: для борьбы с одними достаточно инструментов национального уровня, для других необходима «добавочная стоимость» международно-правовых инструментов — это отдельно определялось в каждом конкретном случае).

Теперь пришло время вернуться к отложенному нами ранее разговору о деликтах и делинквентах.

Разбирая наш сюжет, мы постоянно увязывали проблемы преступности с международным уголовным правом. Справедливости ради необходимо указать, что и право международной безопасности имеет выход на криминальные проблемы: к нормам этой отрасли традиционно апеллируют в случае международных преступлений. Так, в рамках своих полномочий по Уставу ООН Совет Безопасности осуществляет *внесудебное противодействие международным преступлениям*, например, посредством введения санкций против государств-делинквентов. Соответственно, вполне обоснованно можно вести речь о влиянии норм права международной безопасности на состояние международной преступности. Имеются примеры и обратного процесса. В особые моменты истории сами международные преступления давали толчок к ответному формированию норм права международной безопасности (так, преступления гитлеровского режима сподвигли международное сообщество к беспрецедентному нормотворчеству после окончания Второй мировой войны).

Однако и в этих случаях обозначенная выше межотраслевая ватерлиния не стиралась. Общее правило было достаточно простым

Конвергенция международного уголовного права....

и универсальным. Для государственных субъектов международных преступлений — право международной безопасности; для субъектов преступлений международного характера — международное и национальное уголовное право (табл.).

Деликты	Делинквенты	Отрасли права
Международные преступления	Государство	Право международной безопасности
	Физическое лицо (при персонализации ответственности за деликты, совершенные от имени государства)	Международное и национальное уголовное право
Преступления международного характера	Международная уголовная юрисдикция ⁴	
	Физические лица и группы лиц (не выступающие от какого-либо государства)	Международное и национальное уголовное право

Имея наглядное выражение межотраслевого разделения «сфер правовой ответственности» за противодействие международной преступности, можно оценить процессы практической конвергенции права международной безопасности и международного уголовного права в новом преломлении. Мы полагаем, что, учитывая сделанные ранее выводы, уместно говорить о попытке *борьбы с преступлениями международного характера теми мерами, которые могут быть задействованы — как изначально предполагалось — лишь для борьбы с международными преступлениями.*

Иными словами, мы стали свидетелями новой тенденции, когда для борьбы с конкретными видами преступлений международного характера (терроризм и незаконный оборот ОМУ) используются нормы, прописанные в свое время для приостановления противоправной деятельности государств-делинквентов.

Пока межотраслевая конвергенция в ответ на новые вызовы и угрозы, как уже было отмечено, проходит под знаком *ad hoc*. Международная практика насчитывает лишь два прецедента подключения норм права международной безопасности к антикриминальному сотрудничеству.

Возникает вполне резонный вопрос: что в таком случае заставляет нас обращать особо пристальное внимание на уловленную тенденцию? Ответ здесь сугубо прагматичен: ее преломление в практическое русло

и возможное использование в реализации внешнеполитических установок ведущих стран.

Еще осенью 2010 г. Организация Договора о коллективной безопасности констатировала, что распространение *афганских наркотиков* приобрело такие масштабы, которые представляют угрозу миру и безопасности. ОДКБ обратилась в Совет Безопасности ООН с призывом рассмотреть вопрос о квалификации наркопроизводства в Афганистане в качестве угрозы для мира и безопасности и о соответствующем расширении роли и полномочий Миссии по содействию Афганистану. К настоящему моменту не все постоянные члены Совбеза выразили готовность к обсуждению проблематики, тем не менее ОДКБ и наша страна (ФСКН России выступила автором инициативы) продолжают лоббировать ее продвижение. Аргументация позиции «за» строится на простой логике: если право международной безопасности было задействовано в интересах повышения эффективности борьбы с терроризмом и, тем более, с незаконным оборотом ОМУ, почему аналогичным образом мы не можем повысить эффективность противодействия афганской наркоугрозе? В качестве обратной реакции со стороны англосаксонских коллег звучат ссылки на пресловутую формулу *«ad hoc»*: якобы в реагировании на негосударственные угрозы нет и не может быть общих правил — в каждом конкретном случае необходимо подбирать свой вариант устранения проблемы.

Но разве можно согласиться с тем, что та или иная норма может трактоваться по-разному в зависимости от политической конъюнктуры? И, в принципе, не должны ли вновь выявляемые (или кем-то моделируемые) тенденции вписываться в общую философию международного права?

В данном докладе мы не имеем возможности уделить внимание содержанию «заявки» ОДКБ о квалификации афганского наркопроизводства в качестве угрозы международному миру и безопасности. Мы обратились к данному кейсу как примеру, чтобы лишний раз озвучить наболевшие вопросы, список которых далеко не исчерпан. Объективна ли трансформация права международной безопасности и международного уголовного права? Должны ли подходы к квалификации негосударственных угроз быть общими (на основе определенных критериев, принципов и т.п.) либо допустим избирательный подход? И вообще, должно ли право «обслуживать» ситуацию либо конъюнктурный подход категорически недопустим (даже если он гарантирует эффективность)?

Конвергенция международного уголовного права....

Складывается ощущение, что многие тенденции современного международного права, в особенности имеющие серьезное практическое значение, оказываются заложниками одиозной формулы *ad hoc*.

Конвергенция международного уголовного права и права международной безопасности имеет место, но *ad hoc* — только там, где это целесообразно (Кому? В каких целях? Какой ценой?).

Механизмы реагирования на международные преступления употребляются для борьбы с преступлениями международного характера, но опять-таки *ad hoc* — только в определенных случаях (Кем определенных? Для чего?).

Наконец, инструменты обеспечения мира и безопасности, разработанные для устранения угроз со стороны государств, используются для противодействия негосударственным субъектам, но вновь *ad hoc* — избирательно, в зависимости от политических интересов конкретных стран, продвигающих как в противодействии новым угрозам, так и в более широком контексте одиозную философию *ad hoc*-права.

В результате, к сожалению, многие ключевые установки отечественной доктрины международного права (с абсолютизацией центральной координирующей роли ООН в решении проблем международной безопасности, с общими для всех участников и ситуаций правилами применения норм) оказываются во все более ущемленном положении.

¹ Так, в учебнике «Международное право» под редакцией Ю. М. Колосова и Э. С. Кривчиковой, выдержавшем несколько переизданий, международное уголовное право не выделено в качестве самостоятельного предмета для изучения, в то время как международной борьбе с преступностью посвящена целая глава.

² Таковую тенденцию признает и Ю. М. Колосов в указанном выше учебнике: Международное право / Отв. ред. Ю. М. Колосов, Э. С. Кривчикова. М.: Международные отношения, 2001. С. 296.

³ При этом мы оставляем за скобками вопрос о том, намеренно ли формируется особо пристальное внимание международного общественного мнения к той или иной угрозе, либо это является объективным процессом.

⁴ В таблице мы обозначили, что в повседневной практике «смычкой» международных преступлений и преступлений международного характера является международная уголовная юрисдикция, которая в настоящее время все чаще применяется к физическим лицам, непосредственно совершающим оба вида деликтов (на эту тенденцию мы обращали внимание выше). Тем не менее мы уверены, что схожая практика преследования международных преступников не должна влиять на четкое разграничение совершенно разных видов международной преступности.

ЕВРОПЕЙСКАЯ ИДЕЯ КАК ЦИВИЛИЗАЦИОННЫЙ ПРОЕКТ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА

Европейская идея как смысл единства Европы так и остается и по сей день не востребованной и не обоснованной современными политическими и социальными, а главное международно-правовыми обстоятельствами. Вопрос европейской идентичности носит открытый характер, мало или вообще не учитывается реальность того, что европейская цивилизационная идентичность — это, прежде всего, правовое сознание, приверженность внутреннему и внешнему закону. Европейская идея, как выражение верховенства права, является основным камнем в конструкции европейского, а в перспективе и евроатлантического и евразийского пространства.

Ключевые слова

Европейская идея, европейская цивилизационная и правовая идентичность, верховенство права, международно-правовое содержание, евроатлантическое и евразийское пространство.

Актуальность европейской идеи может быть объяснена целым рядом причин. Прежде всего цивилизационной и правовой ролью этой идеи.

Процесс дальнейшего схождения России, Русской Европы и другой, объединенной Европы в единое цивилизационное пространство остается неустойчивым и неопределенным. Мало меняющееся положение все более усиливает убеждение, что без цивилизационного прорыва в партнерской конструкции Россия — объединенная Европа ни развитие политических контактов, ни многообещающие «флирты» в области коллективной безопасности, ни реальная общность интересов в отражении новых вызовов (терроризма и других угроз), порождаемых кризисным межцивилизационным состоянием (западный мир и мусульманский Восток), преодолеть взаимное отчуждение внутри Европы вряд ли способны. Идея права — сегодня единственная идео-

логия, как ни покажется это словосочетание «оксюмороном», которая объединяет Европу, выросшую на корнях христианства и европейских правовых теорий. Правовая идеология может заявить о себе как основа общеевропейского единства. Что такое европейская цивилизация в экзистенциальном контексте? Европейская цивилизация — это состоявшиеся правовые государства и заложенные в их межгосударственных отношениях принципы международного права.

Европейская цивилизационная идентичность — это, прежде всего, правовое сознание, это приверженность внутреннему и внешнему закону. В поле европейской цивилизации и идентичности решается основной вопрос времени для России — проблема завершения переходного периода в становлении правового государства, устойчивости внутреннего политического развития на принципах демократии и свободы. По определению выдающегося русского мыслителя Владимира Библихина, современное право как институт человеческий есть явление принципиально европейское и этим определяется его отношение к русской цивилизации. В свое время канцлер А. М. Горчаков указывал на «потребность соединить русское сердце с европейским умом».

Европейская идея не только не противоречит национальному многообразию, но предполагает его. Утверждение Мишеля Фуко — «Европа в своей основе множественна. Что, разумеется, не значит, что между государствами нет различий» — сохраняет свою полноценность и «адекватно времени». Реализация европейской идеи противоречит только одному — изоляционизму во всех его проявлениях — мессианском, идеологическом, этнократическом и ином. Речь не о классическом, «привычном» евроцентризме. В глобализованном состоянии мира любому этноцентризму вряд ли найдется место. Хотя цивилизационно-правовой, культурный, социально-экономический евроцентризм как модель сохраняет определенные позиции.

Новое прочтение смысла европейской идеи принципиально не имеет ничего «общего» с «реставрацией» или тем более с прямым наследованием панъевропейской доктрины времен графа Куденхове-Калерги (1920–1930-е годы). Панъевропеизм предусматривал усеченную картографию континентальной Европы, границы которой не простирались бы за Рейн и Березину, оставляя вне ее и Британию и Россию. Панъевропейская идея, построенная на разделительных межнациональных и идеологических линиях, не рассчитанная на общеевропей-

скую цивилизационную модель, не могла не потерпеть поражения. Панъевропеизм явился своего рода военно-политическим обоснованием для европейских оборонных проектов, известных как Линия Мажино, «малая Антанта», санитарные пояса, и был не способен предотвратить вызовы времени.

Признаки преодоления холодной войны, несмотря на взаимные анафемы с русской стороны и западного сообщества, очевидны. Гибельного военного противостояния по идеологической дуге, как питающего почву непредсказуемого военного коллапса, в Европе ныне не существует. Западный военный альянс под североатлантической звездой «благополучно» существует, но его будущее напоминает нечто виртуальное. Можно ли представить себе западноевропейца, способного на любую жертву за счет достигнутого благополучия и ради него на противостояние и «лелеянную» интервенцию против... кого-либо? Ливия не в счет — в социальном плане это было выражение европейского самонадеянного мещанского духа, как называл его когда-то А. Герцен, и пренебрежения к нормам международного права. Расходы западноевропейца на шантан-кафе или на гасшкеты из-за Ливийской операции НАТО не уменьшились. Оппоненты международного права из западных исследовательских центров утверждают, что законность — это одно (закон должен защищать личность, права человека, в том числе от властей предрержащих), а легитимность — это совсем иное. Согласно подобной концепции, правовая обоснованность гуманитарной интервенции или отсутствие таковой — это норма второстепенная. Как утверждает известный французский эксперт Д. Моизи, закон защиты в гуманитарных целях превалирует над проблемой легитимности внешнего вмешательства (ливийский казус). По его мнению, такая концепция дает «моральные и политические» основания для интервенции в Сирии, где разыгрывается «гуманитарный сценарий, близкий к гражданской войне» в Испании в 1930-х годах. Политическое мифотворчество, построенное на пренебрежении норм международного права или их формальном декларативном понимании, подчиненности исключительно политическому интересу, оказывается ущербным для всего международного сообщества. Все это противоречит принципу верховенства права в международных отношениях.

В то же время в России далеко не все готовы признать, что, в силу меняющейся геополитической ситуации, угрозы и смертельные вызовы

идут не от западной части европейской цивилизации, а с других — южных и восточных направлений. У А. Платонова в «Ювенильном море» героиня Федератовна прямо заявляет: «Я только интервенции боюсь, а больше ничего», надо понимать — со стороны Западной Европы.

Проблема единства Европы — это проблема экзистенциальная. У России и объединившейся Европы время — одно, общее, но бытие — разное, несоединенное. Расколотое цивилизационное состояние порождает проблемы самоидентификации в России, проблемы определения европейской идентичности в объединившейся Европе. У евросоюзников сохраняются сомнения в отношении реальности правового государства в России, у русских все меньше доверия (особенно вследствие интервенции в Ливии и спонсирования гражданской войны в Сирии) в отношении приверженности Запада нормам международного права и, прежде всего, фундаментальным принципам уважения суверенитета, невмешательства. Степень «высокого взаимного недоверия» в Европе сохраняется со времени завершения холодной войны. В правовом, культурном и социальном содержании цивилизационного единства Европы наиболее адекватно проявляется доктрина европейской идеи.

Европейская идея — это идея права. И дело не в легалистских теориях международных отношений. Именно право, право международное является заложником ситуации политического недоверия в Европе. Русский проект Договора о европейской безопасности (ДЕБ) как юридически обязывающего, международного документа является жертвой не только существующего невнятного уровня правосознания в международных отношениях. Отказ от общеевропейской системы безопасности на правовых началах означает перманентную перспективу конфликтных ситуаций в Европе. Остается лишь напомнить, что право должно быть осмыслено раньше, чем конфликт.

Европейская идея, как выражение верховенства права, должна стать основным камнем в конструкции европейского, а в перспективе и евроатлантического и евразийского пространства. Это как в евангельском тексте про тот камень, который отвергли строители, но который встал впоследствии во главу угла. Не будет единства в подходе к проблеме верховенства права в международных отношениях — не будет единой Европы — «Большой Европы».

РОЛЬ МЕЖДУНАРОДНОГО ОБЫЧАЯ В ПРАВОВОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА

В статье показано значение международного обычая как основного источника международного права и недопустимость занижения его роли в правовом обеспечении политики государств.

Ключевые слова

Международный обычай, источник международного права, практика государств, *opinio juris*.

Международный обычай — это основной источник международного права. Как отмечено, «обычная норма международного права соответствует балансу наличествующих международных сил в данный момент (*à un moment donné*)»¹. Международный обычай в ст. 38 Статута Международного суда ООН определен «как доказательство всеобщей практики, признанной в качестве правовой нормы». Поскольку Статут «составляет неотъемлемую часть» Устава ООН (ст. 92 Устава), это определение сомнению не подвергается, но ему даны различные толкования в части обоих компонентов, конституирующих международный обычай: а) «всеобщей практики» и б) ее признания «в качестве правовой нормы». Согласно «классической» интерпретации этого определения, нормы обычного права формируются именно из комбинированного взаимодействия *обоих* элементов: установившаяся, широко распространенная, последовательная практика государств; и субъективный элемент (ее признание в качестве права), известный как *opinio juris sive necessitatis* (убежденность в правомерности и необходимости)², для краткости называемый *opinio juris*. В силу этого установить содержание обычной нормы международного права сложнее, чем содержание договорной нормы. В отличие от последней обычная норма международного права не сформулирована *аутентичным способом*.

Обычные нормы международного права создаются в основном государствами; особенностью формирования таких норм, как подчеркну-

то, является то, что их возникновение и применение «хронологически предшествует юридической квалификации. Практика государств не кристаллизуется сразу в международный обычай. Сначала появляется обыкновение (*usage*), которое на определенной стадии развития перерастает в международно-правовой обычай»³. Для появления обычной нормы международного права необходимо, чтобы процесс формирования обычая «имел спокойную молодость», т.е. не был «потревожен» существенными препятствиями такому формированию, чтобы преодолевались имеющиеся сопротивления ему, в том числе и в виде отдельных протестов государств⁴.

Несмотря на признанную роль международного обычая как основного источника международного права, в тексте Конституции Российской Федерации этот термин не используется, хотя в нем неоднократно упоминается другой основной источник международного права — международный договор. Неправильно было бы из этого, однако, делать вывод о том, что вразрез с упомянутой статьей Статута Международного суда ООН Конституция России признает только один основной источник международного права — международный договор. Широко цитируемая ч. 4 ст. 15 Конституции России предусматривает: «*Общепризнанные принципы и нормы международного права* и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы» (выделено нами. — *А. В., Р. К.*). Ниже будет показано, что первый компонент этой системы и представлен прежде всего *международными обычаями*, а второй — как он и назван в тексте — международными договорами, в которых стороной является Россия.

Понятие международного обычая, его элементы, значение в правотворчестве и правоприменении обстоятельно исследованы в отечественной и зарубежной международно-правовой науке. Член-корреспондент АН СССР Г. И. Тункин отмечал: «Проблема обычных норм международного права является одной из самых важных и вместе с тем одной из самых сложных теоретических проблем международного права»⁵. Судья Международного суда ООН, заведующий кафедрой международного права МГИМО проф. Ф. И. Кожевников писал: «Несмотря на неопределенность, шаткость, условность и относительность обычая, было бы неправильно, однако, недооценивать или, тем более, игнорировать его значение как источника права... Следует отметить, что целый ряд институтов в области международного права покоится исключительно на обычаях... Более того, в правовой литературе среди

источников положительного международного права обычаю даже нередко отводят первое место по значению, а договорам — второе»⁶.

Тема эта требует обновленных исследований: модернизируемая международно-правовая наука содействует прогрессивному развитию международного права, а последнее, именно в своей динамике адекватно учитывая содержательную диверсификацию современных международных отношений⁷, сохраняет качество их эффективного регулятора. Обозначенная тема по-новому востребована и в контексте конкретных международных событий. Одно из них — уточнение характеристики правового положения дна Северного Ледовитого океана, когда вопрос о месте в нем *обычных норм* вызвал научную дискуссию⁸. Не затрагивая в настоящей работе этот вопрос, напомним лишь о цене его решения. Если формально исходить из приоритетной роли в этом правовом положении лишь одной нормы *международного договора* Российской Федерации, именно ст. 76 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., то Россия, по представленным оценкам, теряет не менее 330 000 кв. км площади своего арктического шельфа. Если же исходить из толкования этой статьи на фоне *общего международного права*, приоритетности применимого *международного обычая*, то такой потери *Россия не несет*⁹. Не рассматривая позиции, отраженные в ходе рассмотрения данного масштабного вопроса в науке и на экспертных площадках¹⁰, в настоящей статье сделана попытка теоретического осмысливания *результатов исследования феномена международного обычая*, уже представленных в русской, советской, российской и зарубежной юридической литературе, современного обобщения значимости международного обычая как основного источника международного права.

На ранних этапах развития общества уже появлялись некие образцы поведения, принимаемые за должные, за те правила, отступление от которых недопустимо. В общей теории права огромная роль обычного права отмечена, прежде всего, в национальном «раннем праве»: «Обычное право появляется раньше государства», и появление государства вначале «слабо отразилось на действии обычно-правовых систем, они, как и раньше, продолжали делать свое дело». Постепенно государство все более результативно внедрялось в сферу правового регулирования, особенно его суды. Но и они «вначале руководствовались обычным правом». И уже позднее из правовой сферы «вытеснялись обычно-правовые нормы», чтобы привнести созданное государством законода-

тельство. В конечном счете «государству удастся оттеснить на периферию (но не вытеснить) обычно-правовые системы»¹¹.

В международном праве — другой финал: число международных договоров, в том числе кодификационных конвенций, уже сейчас огромно, оно продолжает расти, но при этом значение обычных норм международного права не уменьшается. Напротив, именно они, как показывает практика Международного суда ООН, позволяют урегулировать наиболее сложные споры на основе международного права. При рассмотрении международного обычая (как *основного*, наряду с международным договором, *источника международного права*) специалисты говорят о «спонтанном», «почти не осознанном» правотворчестве, об «исторической ауре легитимности», о «подлинном выражении общественных потребностей и ценностей»¹². Упрощая, праведы пишут, что международный обычай выявляют «из практики государств и их поведения», даже «из конвергенции различной такой практики»; и коль скоро может меняться поведение государств, «могут меняться и международные обычаи». Соответственно, делается вывод о том, что международный обычай отражает такой подход к принятию государствами решений своеобразным «консенсусом фактического поведения», при котором «большинство из них имеют возможность создавать новое право», обязывающее всех (не только его создателей), в то время «как само участие государств в этом процессе поощряет их приверженность обычным нормам». Подчеркивается, что только практики государств (их фактического поведения) мало для формирования международного обычая. Нужно еще принятие этой практики как *должной в силу права*¹³. Такие упрощенные объяснения, однако, требуют теоретических уточнений, прежде всего, в части *взаимодействия компонентов*, необходимых для формирования международного обычая.

В решении *по делу о континентальном шельфе Северного моря*, 1969 г. (споры между ФРГ и Нидерландами; между ФРГ и Данией) Суд рассматривал, как создается общая (обычная) норма международного права, и в этом контексте отметил: «Соответствующие действия государства должны не только соответствовать установившейся практике (*settled practice*), но они также должны быть такими или должны быть выполнены таким образом, чтобы быть доказательством убеждения в том, что такая практика является обязательной в силу существования нормы права (*by the existence of a rule of law*), которая предписывает

такую практику. Потребность в таком убеждении, т.е. наличие субъективного элемента, подразумевается в самом понятии *opinio juris sive necessitates*»¹⁴.

В решении по спору между Ливией и Мальтой о континентальном шельфе Международный суд отметил, что суть международного обычного права следует «искать, прежде всего, в современной практике и *opinio juris* государств (*primarily in the actual practice and opinio juris of states*)»¹⁵. Практика — это исходный фактор, но он изначально обусловлен вторым: практика государств, чтобы быть *юридически значимой*, должна сопровождаться их уверенностью в ее *правомерности* и *необходимости* в силу международного права. Часто в юридической науке указывается на парадоксальность теоретической конструкции международного обычая: каким образом практика государств может развиваться в общую норму международного права, если государства, создающие практику, должны считать, что эта норма уже существует? Ведь иначе их практика не соответствует норме, вне права. Получается, норма права существовала до того, как практические действия государств могли стать юридически значимыми. Но именно благодаря таким действиям норма права может возникнуть. Чтобы это противоречие устранить, поставлен вопрос: достаточно ли того, чтобы вначале государства действовали, *ошибочно* полагая, что норма уже существует, т.е. что имеет место случай *communis error facit jus* («совместная ошибка рождает право»)?¹⁶

Этот вопрос — о дискуссионности теоретической модели формирования международного обычая — несколько по-иному сформулирован в отечественной науке. «Различные концепции международного права связывали обязательную силу обычая с действием факторов, которые определяют обязательную силу права вообще... Представители исторической школы права, с которой связано возникновение концепции *opinio juris*, считали, что обычай есть не сознательное правотворчество, а спонтанный... продукт народного духа. Согласно учению этой школы, обычай не создает право, а... помогает познать его, поскольку истинным источником права служит правовое убеждение народа... Обычай не создает право, а демонстрирует право, уже существующее... Если полагать, что обычай есть правосоздающий процесс, и в то же время понимать *opinio juris* в его традиционном значении, то возникает логическое противоречие, приводившее в замешательство многие ав-

торитеты. В самом деле, как обычай может создавать норму международного права, если создающая его практика должна осуществляться в убеждении, что она требуется уже существующей нормой права?»¹⁷ Отвечая на этот вопрос, авторы пишут, что «существо процесса создания норм международного права путем обычая состоит в соглашении между государствами, которое в этом случае является молчаливым, а не явно выраженным, как в договоре»¹⁸. Можно говорить в данном случае о *молчаливом согласии* государств по двум позициям: относительно *единообразного поведения*; и относительно *признания* такого поведения в качестве *правовой нормы*.

Итак, две составляющие международного обычая — общая практика и *opinio juris* — взаимообусловлены. Но одни юристы говорят об *общей практике* государств как о *главном факторе* формирования обычая, фиксируемой во второстепенном элементе — *opinio juris*. (Предложено даже рассматривать международный обычай именно как общую практику, считая, что значение *opinio juris* состоит лишь в том, чтобы ее отграничить от юридически не значимой практики — в силу международной вежливости или протокола.) По мнению других правоведов, напротив, роль практики государств сводится прежде всего к тому, чтобы доказать существование *opinio juris*, и именно последний элемент — главный и *правосоздающий*. Констатируется наличие обычной нормы международного права и в том случае, когда имеется *ограниченная практика* нескольких государств, но когда имеются доказательства того, что большинство *государств исходит из существования такой нормы*¹⁹. Эта же мысль подчеркнута и в отечественной международно-правовой доктрине: «Всеобщность должна быть не атрибутом практики, создавшей обычную правовую норму, а атрибутом признания созданной нормы... Обычная норма общего международного права может быть создана практикой лишь некоторого числа, а не всех государств, но признана в качестве правовой нормы всеми государствами... При этом всеобщность признания не нужно доводить до арифметического совершенства»²⁰.

Оба элемента международного обычая (общая практика и *opinio juris*) проявляют себя не только в актах государств (*les actes de l'Etats*), в деятельности компетентных органов государств (*des agents gouvernementaux*), но и в решениях Международного суда ООН, межгосударственных арбитражей, в документах универсального уровня, принятых ООН, другими межправительственными организациями и конференциями²¹.

Комиссия международного права ООН отметила, что «протоколы кумулятивной практики международных организаций можно рассматривать как свидетельство международного обычного права в части отношений государств к международным организациям»²². В этом же плане интересна оценка роли *резолюций, деклараций*, принятых авторитетными *межправительственными организациями и конференциями*. Действительно, как констатировала Комиссия международного права ООН, «нюрнбергские принципы были единодушно утверждены Генеральной Ассамблеей ООН в резолюции 95 (I) от 11 декабря 1946 года», поэтому нет сомнений в квалификации их «как принципов международного права»²³. В российской международно-правовой науке отмечено, что «резолюция 95 (I) констатирует, что определенные правила уже сложились как международный обычай... Реже резолюции-рекомендации используются для фиксации в письменной форме какого-либо международного обычая... Их цель — облегчить восприятие содержания международного обычая. Словесное выражение международного обычая в этих резолюциях юридически не обязательно. Но если против их формулировок никто не возражает и к тому же на них периодически ссылаются, то со временем такие формулировки могут сами стать своего рода вторичным международным обычаем, превратиться в официальное юридически обязательное толкование первичного обычая... Встречаются также резолюции-рекомендации, которые целенаправленно готовятся как толкования... принципов международного права. Наиболее известной резолюцией этого типа является декларация о принципах международного права 1970 г. ... Если такие резолюции получают всеобщую поддержку, рано или поздно их положения могут стать... вторичным международным обычаем»²⁴.

По доктринальной оценке, термин «международный обычай» в его широком смысле обозначает два явления²⁵: 1) процесс создания обычной нормы права; 2) юридические нормы — обычные, образованные в результате данного процесса. В первом случае точнее говорить о *международном обычном нормотворчестве*, во втором — о его продукте — *обязательном правиле поведения*, причем оба этих явления взаимообусловлены. Субъектами, участвующими в процессе обычного нормотворчества, как было отмечено, являются, прежде всего, государства; вовлечены в этот процесс и международные межправительственные организации. С 1973 г. США издают «Дигесты практики США

в области международного права»²⁶, однако практика одного государства без общего признания ее в качестве нормы международного права не подпадает под определение «всеобщей практики», предусмотренное в цитированной ст. 38 Статута Суда. Возникает вопрос: как выявить эту общую практику государств, являющуюся компонентом международного обычая? В доктрине называют, прежде всего, такие свидетельства, как национально-законодательная практика, практика органов исполнительной власти, судебная практика, дипломатические действия, заявления от имени руководства государства и т.п.²⁷ Наличие практики государств, как было показано, могут подтверждать и международные документы, прежде всего ООН. Международный суд ООН в решении по англо-норвежскому спору о рыбных ресурсах (1951 г.) признал допустимость существования международного обычая, сформированного действиями Норвегии по установлению прямых исходных линий для отсчета ширины территориального моря, поскольку такие действия сопровождались молчаливой «терпимостью» со стороны большинства государств²⁸.

Подтверждение практики государств путем ее *неоднократного повторения* присуще нормальному процессу формирования международного обычая. В решении *Постоянной палаты международного правосудия* по делу «Уимблдон» (1923 г.) говорится о «постоянной международной практике»²⁹, в решении Международного суда о праве прохода через территорию Индии 1960 г. — о практике «постоянной и единообразной»³⁰. Считается, что правило о «длящейся и повторяющейся» практике сформулировано Международным судом в его *решении по делу о праве убежища (1950 г.)*. Дело касалось вопроса о компетенции одного государства юридически квалифицировать деяния гражданина другого государства. При отсутствии четкой применимой договорной нормы Международный суд исследовал содержание обычной нормы международного права, применимой к такого рода взаимоотношениям двух государств. По мнению Суда, позиция Колумбии могла бы основываться на такой норме, которая выражала бы право одного государства (Колумбии) и корреспондирующее обязательство другого государства (Перу). Данная обычная норма международного права должна была бы основываться «на постоянном и единообразном обыкновении (*a constant and uniform usage*), которого придерживаются заинтересованные государства». Но в действительности, отметил Суд,

практика государства в области односторонней юридической квалификации деяния иностранца столь неясная и противоречивая, что не может считаться «постоянной и единообразной»³¹.

Вместе с тем всегда «повторяющуюся», «постоянную» практику вряд ли правильно считать обязательным условием формирования международного обычая; важно, чтобы не было явно *противоречивой практики*; единственный пример практики, сопровождающийся его широким признанием в качестве международно-правовой нормы, бывает достаточным для формирования международного обычая. Это имело место после запуска в космос первого спутника СССР в 1957 г. Было всеобщее молчаливое признание того, что спутник, находящийся на околоземной орбите, не нарушает суверенитет государств, над территорией которых он пролетает. Позитивная реакция со стороны государств, молчаливое принятие фактов запуска Советским Союзом и США в космос последующих искусственных спутников как соответствующего международному праву, отсутствие выраженной негативной реакции на это со стороны государств не вызывали сомнений в том, что применимый международный обычай сложился³². Было высказано даже мнение о появлении новой формы международного обычного права, которую назвали «мгновенно возникшим обычаем» (*instant custom; coutume immediate*); такое мнение, впрочем, опровергается другими правоведами³³.

В русском тексте ст. 38 Статута Суда термин «*всеобщая практика*» несколько отличается от соответствующего английского аналога (*general practice*), как и от французского (*une pratique generale*): в последних, скорее, отражен термин «*общая практика*». Этот лингвистический нюанс сказывается и на понимании юридического смысла термина: у читающего русский текст может сложиться впечатление, что в Статуте закреплено жесткое требование, именно о том, что достаточно одному государству не придерживаться соответствующей практики (т.е. когда она не является практикой «*всех*» *государств*) — и требование «*всеобщности*» не выполнено. На самом деле столь жесткое требование не заложено в контексте употребления в Статуте Международного Суда термина *general practice (une pratique generale)*. В упомянутом решении по спору о континентальном шельфе Северного моря, вынесенном в 1969 г., Суд не обозначил необходимости жестко понимаемой «*всеобщности*», отметив лишь требование о том, чтобы практика

государств «была широкой», «при условии, что она включает практику государств, чьи интересы специально затронуты (*specialy affected*)»³⁴. Вместе с тем такое участие считается и необходимым, поскольку эти государства способны обеспечить применение сформировавшейся обычно-правовой нормы.

Отметим и замечание Международного суда, сделанное им в решении по спору между Никарагуа и США: «Суд не считает, что, для того чтобы какая-либо норма стала нормой обычного права, соответствующая практика должна абсолютно строго соответствовать этой норме. Для вывода о существовании нормы обычного права Суд считает достаточным, чтобы поведение государств в целом соответствовало такой норме и чтобы примеры поведения государств, не соответствующего данной норме, в целом рассматривались как ее нарушения, а не как свидетельства признания новой нормы. Если государство действует так, что это *prima facie* несовместимо с признанной нормой, но при этом оно защищает свое поведение ссылкой на исключения или обоснования, содержащиеся в самой норме, то... значение такого поведения государства состоит в том, что оно скорее подтверждает данную норму, чем отрицает ее»³⁵.

Выше отмечалось, что общая практика государств как компонент международного обычая складывается постепенно, что ее *исходным катализатором* может стать *законодательный акт даже одного государства*. В юридической литературе в этом смысле обращено внимание на законодательство Великобритании о *навигационных мерах*, нацеленных на *предупреждение столкновения судов в море*: эти меры потом были отражены в законодательстве других государств «практически в идентичных терминах», что облегчало международную гармонизацию практики государств в этой области³⁶. Впоследствии международные правила предупреждения столкновения судов в море стали частью и международного договорного права. Аналогично, не вызывает сомнения значение *практики СССР, России* по организации обязательной *лоцманской и ледокольной проводке судов*, в том числе иностранных, по изобилующим льдами трассам *Северного морского пути* в целях обеспечения безопасности на море и предупреждения экологических катастроф. И в том, и в другом случае сама по себе практика государства международный обычай еще не создала; востребован второй важнейший элемент — *opinio juris*.

Как предложено, «в теории необходимо четкое разграничение между стадией создания и стадией применения права». При этом нормы права, «регулирующие процесс создания обычных норм в международном праве, можно условно назвать... правом обычаев»³⁷. В зарубежных курсах международного права столь сложной теоретической конструкции чаще всего не приводится. В них схема объяснения этого феномена проще: «Наиболее важным источником международного права в течение веков было обычное право (*customary law*), возникающее из практики государств. Последние по времени усилия по кодификации международного права и по заключению многосторонних договоров во многих областях... имели целью сделать его более четким, установив универсально принятые нормы. Но обычное право все еще сохраняет преобладание (*predominance*) над договорным правом и над другими источниками международного права во многих областях». Соответственно, цитируя упомянутую дефиницию международного обычая в ст. 38 Статута Суда («как доказательство всеобщей практики»), зарубежный юрист задает вопрос: «А как это возможно создать право практикой?», оставляя его без ответа³⁸.

На такие «трудности» в рассуждениях и вопросах, поставленных авторитетными западными правоведами, ранее обратил внимание Г. И. Тункин. По его мнению, трудности такого рода «возникают в связи с тем, что к вопросу о признании практики в качестве нормы права или к *opinio juris* подходят недиалектически». Напротив, объяснение Г. И. Тункиным феномена формирования международного обычая и роли в этом *opinio juris* и сегодня выглядит убедительным:

- «обычная норма международного права вырастает из международной практики»;
- при этом «элемент времени», «продолжительность» практики, как и ее «непрерывность», не играют «решающей роли в процессе образования нормы международного права»;
- «прежде всего позиция великих держав имеет решающее значение в процессе создания общепризнанных норм международного права. Таково фактическое положение дел. Юридически, однако, воли различных государств в процессе создания норм международного права являются равнозначными»;
- установление устойчивой практики государств «является определенной стадией в процессе формирования обычной нормы

международного права». Завершается же этот процесс признанием такой обычной практики «в качестве нормы международного права». В юридической литературе «подчеркивается безусловная необходимость признания, или *opinio juris*, для создания обычной нормы международного права»;

- «признание или принятие государством того или иного обычного правила в качестве нормы права обозначает выражение воли государства», согласие государства рассматривать такое обычное правило, обычную практику «как норму международного права»;
- «существо процесса создания норм международного права путем обычая состоит в соглашении между государствами, которое в данном случае является молчаливым, а не явно выраженным, как в договоре»;
- сфера действия «обычной нормы международного права может постепенно расширяться, и, как правило, именно таким путем обычные нормы международного права становятся общепризнанными»³⁹.

То, что *opinio juris* проявляется в практике, а практика развивается под влиянием *opinio juris*, отмечено и в зарубежной юридической литературе: «Поскольку *opinio juris* — это лишь умозаключение, то его, как вполне очевидно, трудно присвоить... государству; в любом случае *opinio juris* должно вытекать из заявлений и действий государства, в частности из тех действий, которые, как предполагают, составляют “практический” элемент обычая»⁴⁰. В литературе отмечается «двойкий характер государственной практики: одно государство утверждает свое право открыто или действует таким образом, который подразумевает такое утверждение; а государство или государства, которые эти действия затрагивают, реагируют на это, заявляя возражения или воздерживаясь от возражений». Такая «интерактивная практика» подкрепляет тезис о создании обычной нормы, поддерживающей указанную претензию, если протесты последовательно не поддерживаются; или исключающей ее, если протесты последовательно поддерживаются⁴¹. Значение *opinio juris*, как принято считать, предметно подчеркнула еще *Постоянная палата международного правосудия* в деле о судне «Лотус» (1927 г.). В этом деле Палата не согласилась с Францией, утверждавшей, что отсутствие *иной* практики государств уже означает согласие

государств с соответствующим поведением и наличие соответствующего международного обычая. Палата отметила, что только в том случае, если отсутствие такой иной практики «обусловлено осознанием государствами обязанности не следовать такой практике, можно говорить о международном обычае»⁴².

Итак, схематично, *opinio juris* — как «субъективное» требование — суть осознание того, что данная общая практика государств соответствует праву. Если практические действия обусловлены иным мотивом, не таким осознанием, они не свидетельствуют о формировании обычая. Это подтверждено решением Международного суда по делу о *континентальном шельфе Северного моря*: Суд, рассматривая вопрос о том, стала ли норма о делимитации шельфа по равному отстоянию, заложенная в Конвенции о континентальном шельфе 1958 г., нормой обычного права, отметил, что свидетельства в пользу соответствующей практики государств есть: в ряде случаев делимитация шельфа действительно осуществлена по равному отстоянию государствами—участниками этой Конвенции. Как определил Суд, «эти государства предположительно действовали в соответствии с Конвенцией», но на основании их действий нельзя делать «вывод о том, что они считали применимой обязательную норму международного обычного права»⁴³.

Согласно мнению, высказанному еще в 1965 г., международный обычай мог быть выявлен не только из практических действий государств, но и из положений резолюций Генеральной Ассамблеи, поскольку такие резолюции, дескать, отражают одновременно и доказательство общей практики государств, и *opinio juris*. Вместе с тем высказано мнение о том, что эта концепция была отвергнута Международным судом в деле по спору между США и Никарагуа⁴⁴, а также в его консультативном заключении⁴⁵, поскольку в этих документах резолюции Генеральной Ассамблеи рассматривались как доказательство наличия *opinio juris*, но не как свидетельство общей практики государств⁴⁶. Здесь, как представляется, требуется уточнение. Разумеется, если нет практики государств, нет и международного обычая. Но свидетельством наличия практики государств (а не только наличия *opinio juris*) вполне могут быть и резолюции Генеральной Ассамблеи ООН. И упомянутые документы Международного суда ООН не препятствуют такому пониманию. Более того, сводить молчаливое согласие государств (*tacita consensus*) только ко второму элементу международного обычая, именно к *opinio*

juris, неправильно методологически. Выше уже говорилось о взаимобусловленности, взаимопроникновении обоих элементов в процессе формирования международного обычая. *Tacita consensus* лежит в основе всего международного обычая, а не одной его составляющей.

Убежденность государств в правомерности соответствующей практики, ее юридической необходимости (*opinio juris sive necessitates*) как понятие обозначено в ряде международных судебных решений и в иных терминах: например, в решении Международного суда о континентальном шельфе Северного моря (1969 г.) говорится о наличии общего «признания существования правовой нормы или юридического обязательства»⁴⁷, а в упомянутом решении Постоянной палаты международного правосудия по делу «Лотус» (1927 г.) — об «убежденности в наличии обязанности»⁴⁸. При этом обычно-правовые нормы в понимании юридического обязательства неизменно отграничивались от правил вежливости, целесообразности, традиции⁴⁹.

Нормы международного обычного права, как и нормы договорного характера, выражая согласованное волеизъявление государств, юридически обязательны. Такое согласованное волеизъявление выступает основой обеспечения эффективности международного правопорядка, построенного на реализации верховенства права в международных отношениях. В цитированном 6-томном «Курсе международного права» напоминает, что «западные юристы ложно утверждали, будто бы Советский Союз признает только договорное международное право и отвергает обычай». Такой подход, как отмечено, объективно нацелен на то, чтобы лишить государство «тех прав, которые не нуждаются ни в каком договорном оформлении». Соответственно, подвергнут критике французский правовед, который «без всяких оснований утверждает, что якобы, согласно советской доктрине, международный обычай занимает подчиненное положение к двустороннему договору»⁵⁰. Отрицая подчинение одного основного источника международного права (международного обычая) другому такому источнику (международному договору), в «Курсе» критикуется и построение обратной иерархии. Так, напоминает о том, что международный обычай считают *более значимым источником права*, стоящим *над международным договором*, некоторые авторы: Паллиери, Бодеван, Ссель, Кельзен, Гугенхейм, Морелли. Делается вывод о том, что доводы таких авторов, «приносящих значение договорного международного права... юридически несостоятельны»⁵¹.

И действительно, для построения *соподчиненности* между двумя основными источниками международного права — международными договорами и международным обычаем — *нет оснований*. Международное обычное право и международное договорное право и равнозначимы, и взаимосвязаны. В их *взаимодействии, взаимодополняемости* обеспечиваются *стержневые функции* международного права. И международные обычаи, и международные договоры должны выполняться добросовестно, разумно, с учетом прав участников конкретных правоотношений, с должным уважением признанных интересов всего сообщества государств. *Отсутствие иерархии* между международными обычаями и международными конвенциями как основными источниками международного права не умаляет *общенаправляющей роли именно международного обычного права*. Оно шире, в силу этого результативнее отражает в себе *основные принципы международного права*; концентрированно выражает некие *императивы поведения*: справедливость; добросовестность; недопустимость злоупотребления посредством *формального исполнения договорной нормы (sumum jus sumum injuria)*; уважение к принятым обязательствам *erga omnes*, к тем, которые отражают взаиморазделяемые, наиболее общие *представления сообщества государств о должном миропорядке*. Л. Оппенгейм утверждал: «Обычай — более старинный и вместе с тем первоначальный источник права вообще и международного права в частности. По этой причине любой международный суд, хотя и должен в первую очередь считаться с имеющимися постановлениями договоров, обязательными для стороны, в случае сомнения будет толковать эти договоры исходя из международного обычая. Этим объясняется тот факт, что Постоянная палата международного правосудия, на юрисдикцию которой почти повсеместно ссылались при толковании договоров, в широкой степени использовала обычай и сделала существенный вклад в дело развития обычного международного права»⁵². В этом смысле международное обычное право устанавливает *критерии*, которым должны отвечать и *нормы договорного характера*. Тем самым обеспечивается целостность международного права как *системы, недопустимость* отступления от предписанных в ней *общепризнанных императивов* должного поведения. Международное обычное право нацелено на приведение к *единству* всей системы права (*reductio ad unum*). Вряд ли такой подход тождествен построению категоричной иерархии: «общее правосознание членов международно-

го сообщества» превалирует над «правомочиями волеизъявительного плана конкретных государств»⁵³. Не о превалировании речь идет. Скорее, особое значение международного обычая как основного источника международного права — в объективной востребованности тех *общих критериев должного уровня поведения, признаваемых в сообществе государств*, которые выше были отмечены. В их числе специально выделим нацеленность на *препятствование искажающему эффекту формального исполнения договорных норм в конкретных случаях*, когда такое исполнение ведет к *явно несправедливому результату*.

Несомненно и признаваемое значение международного обычая как особого фактора *правовой стабильности* в мире. А. Фердросс пишет, что «международное обычное право является обязательным также и для тех государств, которые в момент его возникновения еще не существовали»⁵⁴. Отмечено также, что создание обычных норм международного права «является динамичным процессом правотворчества и более важным, чем создание договоров, в силу универсального уровня применения обычных норм»⁵⁵.

Выводы

В реальной политике государства стремятся опираться на международно-правовые нормы как *договорного*, так и *обычного характера*, согласованно считая и те и другие нормы юридически *обязательными*. Это первоначально данное согласие, проявившее себя в соответствующей *практике* государств, выступает неким гарантом последующего добросовестного выполнения норм прогрессивно развивающегося международного права, обеспечения эффективности международного правопорядка, соответствия ему политики государств. Современная роль международного обычая состоит в том, что он продолжает оставаться *основным, наряду с международными конвенциями, источником международного права*. Во *взаимодействии, взаимодополняемости* этих двух основных источников международного права обеспечиваются его стержневые функции. В современном международном праве *нет оснований для построения соподчиненности между этими источниками международного права*. Они равнозначимы, взаимосвязаны, что не умаляет, однако, *общенаправляющей роли именно международного обычного права*. Оно шире, в силу этого результативнее отражает в себе *основные принципы международного права*; концентрированно выражает некие *импе-*

ративы поведения: справедливость; добросовестность; недопустимость злоупотребления посредством *формального исполнения договорной нормы*; уважение к принятым обязательствам *erga omnes*. При этом действенность международно-правовых норм обеспечивается общей заинтересованностью всех государств—членов международного сообщества в соблюдении таких норм, ими созданных. Эффективность международного обычного права обеспечивается последовательным выполнением его норм; добросовестность выполнения является и обязательством государств, и критерием должного их поведения. Интересам России (как и любого иного государства, реально заинтересованного в верховенстве международного права) не отвечает занижение роли международного обычая как международно-правовой основы защиты ее национальных интересов.

¹ Daillier P., Fortean M., Pellet A. Droit international public. 8th ed. LGDI. Paris, 2009. P. 355.

² Этот термин, как считается, удачно использован французским ученым Ф. Гени (*Francois Geny*) для ограничения юридического обычая от обыкновения в национальном частном праве еще в 1899 г. (*Show M. N. International Law*. 6th ed. Cambridge University Press, 2008. P. 75.)

³ Курс международного права в шести томах / Гл. ред. Ф. И. Кожевников, В. М. Корещкий и др. М., 1967. Т. 1. С. 180.

⁴ Там же. С. 181.

⁵ Тункин Г. И. Теория международного права. М.: Международные отношения, 1970. С. 130.

⁶ Кожевников Ф. И. Учебное пособие по международному публичному праву. Вып. I. История и понятие международного права. М.: Юриздат НКЮ СССР, 1954. С. 32.

⁷ Современные международные отношения и мировая политика / Отв. ред. А. В. Торкунов. М., 2005. С. 5—9.

⁸ Гуреев С. А., Буник И. В. Материалы «круглого стола» «Морская деятельность Российской Федерации: состояние и проблемы законодательного обеспечения» / Временная комиссия по национальной морской политике. Федеральное Собрание Совета Федерации РФ // Информационный бюллетень. 2005. № 1.

⁹ См.: Международное право и национальные интересы Российской Федерации: Сб. статей / Отв. ред. А. А. Ковалев, Б. Л. Зимненко. М., 2008. С. 46—76; Вылегжанин А. Н. Уточнение пределов юрисдикции России в Арктике на основе общего международного права // Международные суды: актуальные проблемы международного права: Межвузовский сборник научных трудов. Екатеринбург, 2010. Вып. 2 (6). С. 23—42.

¹⁰ Протоколы Научно-экспертного совета Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации. М., 2008—2011. См.: [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://mk.esimo.ru/about/objects/index.jsp?resourceId=149_RIHMI-DC_386&techId=1&sortBy=date&rubicId=35.

Роль международного обычая в правовом обеспечении политики...

¹¹ Проблемы общей теории права и государства / Под общ. ред. академика РАН В. С. Нарсеянца. М., 2001. С. 102–103.

¹² *Show M. N. International Law*. 6th ed. Cambridge University Press, 2008. P. 72–73. Формирование международного обычая, как и обычая в национальном праве, сравнили с постепенным образованием дороги через незанятый участок земли. Поначалу возможна неопределенность, даже несколько тропинок через участок, но со временем «большинство пользователей начинает следовать одним и тем же путем, который и становится единственной дорогой» (Ibid. P. 7).

¹³ Ibid. P. 73–75.

¹⁴ North Sea Continental Shelf Cases. Judgment. ICJ Reports. 1969. P. 44 (para 77). Эта констатация подтверждалась Судом и в последующих делах: Continental Shelf (Libyan Arab Jamahiriya/Malta). Judgment. ICJ Reports. 1985. P. 13 (para 27); Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), Merits. Judgment. ICJ Reports. 1986. P. 14 (para 183 and 207).

¹⁵ ICJ Reports. 1985. P. 13, 29.

¹⁶ *Thirlway H. The Sources of International Law // Principles of International Law*. 2nd ed. / Ed. by M. D. Evans. Oxford; N.Y., 2006. P. 122–123; *Daillier P. etc.* Op. cit. P. 353–354.

¹⁷ *Менжинский В. И., Даниленко Г. М.* Процесс образования и действия международного обычного права // Международное право и международный правопорядок / Отв. ред. Н. А. Ушаков. М., 1981. С. 53–54.

¹⁸ Там же. С. 56.

¹⁹ *Show M. N.* Op. cit. P. 75.

²⁰ Курс международного права в шести томах... Т. 1. С. 181–182.

²¹ *Daillier P. etc.* Op. cit. P. 356–358.

²² Yearbook of the International Law Commission. 1950. Vol. II. P. 368.

²³ Цит. по: Работа Комиссии международного права. 4-е изд. / Организация Объединенных Наций. Нью-Йорк, 1989. С. 30.

²⁴ *Черниченко С. В.* Теория международного права. М., 1999. Т. II. С. 294–295.

²⁵ См.: *Лукашук И. И.* Международное право. С. 80–90; *Международное право* / Отв. ред. Г. В. Игнатенко, О. И. Тиунов. М., 2002. С. 18–20; *Rousseau Ch. Droit International Public*. Paris, 1970. Т. 1. P. 319–364; *Droit International Bilan et Perspectives*. Paris, 1991. P. 187–223; *Ngugen Quoc Dinh. Droit International Public*. Paris, 1970. P. 293–304; *Reuter P. Droit International Public*. Paris, 1968. P. 50–55; *Attar F. Droit International Entre Order et Chaos*. Paris, 1994. P. 124–136.

²⁶ См., например: *Digests of US Practice in International Law*. 1973–1980.

²⁷ *Show M. N.* Op. cit. P. 82.

²⁸ C.I.J. Recueil. 1951. P. 139.

²⁹ C.P.J.I. 1923. Ser. A/B. № 5.

³⁰ C.I.J. Recueil. 1960. P. 40.

³¹ I.C.J. Report. 1950. P. 266.

³² В конечном счете, эта обычная норма получила отражение и в международном договоре: Договор о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела, 1967 г.

³³ *Daillier P. etc.* Op. cit. P. 359.

³⁴ I.C.J. Reports. 1969. P. 131 (para 7.3).

³⁵ Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America). ICJ Reports. 1986. P. 98.

³⁶ *Show M. N.* Op. cit. P. 83.

³⁷ *Менжинский В. И., Даниленко Г. М.* Указ. соч. С. 58–60.

³⁸ *Malanczuk P.* Akehurst's Modern Introduction to International Law. 7th revised ed. Routledge; L.; N.Y. P. 33–39.

³⁹ *Тункин Г. И.* Теория международного права. М., 1970. С. 130–142. Подчеркнем: автор считает не все обычные нормы международного права общепризнанными, а только такие, сфера действия которых широкая.

⁴⁰ *Thirlway H.* Op. cit. P. 122.

⁴¹ *Ibid.* P. 123.

⁴² PCIJ. Series A. № 10. 1927. P. 28.

⁴³ North Sea Continental Shelf, Judgment. ICJ Reports. 1969. P. 45 (para 76).

⁴⁴ Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America). Merits. Judgment. ICJ Reports. 1986. P. 14 (para 184 and 188).

⁴⁵ Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion. ICJ Reports. 1996. P. 226 (para 73).

⁴⁶ *Thirlway H.* Op. cit. P. 124.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ C.P.J.I. Ser. A. № 10. 1927. P. 28.

⁴⁹ *Ibid.* P. 44.

⁵⁰ Курс международного права в шести томах... Т. I. С. 182–183.

⁵¹ Там же. С. 185.

⁵² *Оппенгейм Л.* Международное право / Пер. с 6-го англ. изд., доп. Г. Лаутерпахтом; под ред. и с пред. С. Б. Крылова. М., 1948. Т. I. Полутом 1. С. 45–46.

⁵³ *Barile G.* La structure de l'ordre juridique international // RCADI. 1978-3 la Haye. 1980. P. 25.

⁵⁴ *Фердросс А.* Международное право / Пер. с нем. Ф. А. Кублицкого и Р. Л. Нарышкиной; под ред. и с пред. Г. И. Тункина. М., 1959. С. 155–156.

⁵⁵ *Amato D.* Concept of Custom. P. 12 // *Show M. N.* Op. cit. P. 73.

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВАЯ ПОЗИЦИЯ РОССИИ ПО ВОПРОСУ МЕЖДУНАРОДНОЙ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

В работе представлен краткий обзор развития международно-правовых норм, регулирующих международное энергетическое сотрудничество с участием Российской Федерации в различных отраслях. Автор выделяет некоторые тенденции и международно-правовые события, предшествующие решению Российской Федерации не становиться участником ДЭХ, характеризуя договор с международно-правовой точки зрения. Разработка и заключение универсального международного договора в сфере энергетики, включающего базовые принципы энергетического сотрудничества, по мнению автора, должны осуществляться с учетом сложившейся двусторонней, региональной и универсальной практики правового регулирования, всеми заинтересованными государствами в равной степени. Именно универсальный договор должен стать основой международной энергетической безопасности.

Ключевые слова

Двусторонние международные договоры Российской Федерации в сфере энергетики, Договор к Энергетической хартии, Концептуальный подход к новой правовой базе международного сотрудничества в сфере энергетики, международная энергетическая безопасность.

На данный момент 2012 г. международное сообщество не смогло разработать и заключить универсальный международный договор, регулирующий международные отношения в сфере энергетики и закрепляющий понятие и принципы международной энергетической безопасности. Это означает, что большинство государств не готово и не испытывает столь острой необходимости в кодификации и прогрессивном развитии норм, регулирующих международные отношения в энергетической сфере. Конечно, это довольно сложная задача, но вряд ли

стоит оспаривать, что в эпоху глобализации отсутствие универсального международного договора, закрепляющего международно-правовые принципы сотрудничества в области разведки месторождений, добычи, экспорта-импорта, транспортировки различных энергоресурсов, строительства энергетических объектов и др., — негативный фактор в обеспечении международной энергетической безопасности. Действующих двусторонних, региональных и межрегиональных международных договоров, включая Договор к Энергетической хартии (далее — ДЭХ), недостаточно для эффективного правового регулирования всего комплекса современных международных отношений в сфере энергетики и недропользования. Необходимость разработки новой международно-правовой базы в области энергобезопасности подтверждается все большим числом специалистов разных областей¹.

В 2009 г. Россия приняла решение не ратифицировать ДЭХ, уведомив соответствующим образом депозитария, и предложила заключить универсальный международный договор в энергетической сфере. Данному шагу предшествовали знаковые с международно-правовой точки зрения события, произошедшие в 2000-х годах и свидетельствующие об определенных тенденциях развития международно-правовых норм, регулирующих сотрудничество государств в сфере энергетики и недропользования.

Развитие двустороннего сотрудничества в сфере энергетики

За последнее десятилетие был накоплен значительный опыт двустороннего правового регулирования отношений в сфере энергетики и недропользования, который, безусловно, должен быть принят во внимание при разработке универсальных норм.

В 2000-х годах не только увеличилось число заключенных Россией двусторонних международных договоров в сфере энергетики, но и существенно расширился предмет двусторонних международных договоров, закреплены двусторонние принципы и направления сотрудничества в различных отраслях энергетики (в области нефти и газа, атомной энергетики, электроэнергетики). Кроме того, были усовершенствованы, созданы и реализованы уникальные механизмы двустороннего энергетического сотрудничества (по сравнению с аналогичными двусторонними международными договорами России 1990-х годов).

Среди данных международных договоров можно выделить несколько десятков *рамочных международных договоров* — о сотрудничестве в сфере энергетики в целом (заключенных с Венесуэлой 2008 г., Вьетнамом 2010 г., Китаем 2000 г., Республикой Корея 2000 г.), о *сотрудничестве в отдельных энергетических отраслях*: в нефтегазовой сфере (заключенных с Индией 2010 г., Китаем 2009–2010 гг., Республикой Корея 2006 г., Украиной 2002 и 2004 гг.), в области мирного использования атомной энергии (заключенных с Австралией 2007 г., Арменией 2000 г., Венесуэлой 2008 г., Египтом 2008 г., Индией 2010 г., Индонезией 2003 г., Перу 2006 г., США 2008 г., ЮАР 2004 г., Японией 2009 г.).

Данные договоры подтвердили значение правового регулирования двустороннего международного сотрудничества в сфере энергетики и стали основой для заключения Россией нескольких десятков двусторонних международных договоров, направленных на реализацию конкретных энергетических проектов:

- в области атомной энергетики (о строительстве АЭС, поставках и транспортировке ядерного топлива);
- в нефтегазовой сфере (о совместной добыче и разведке, переработке, транспортировке, поставках нефти и газа, ценах и тарифах, строительстве и эксплуатации трубопроводов, регулировании прав собственности на нефтегазовые объекты);
- в сфере электроэнергетики с государствами — членами СНГ (о мерах по созданию единой энергетической системы или обеспечению параллельной работы энергетических или электроэнергетических систем, о строительстве ГЭС, о передаче прав собственности на электроэнергетические объекты).

Примечательно, что значительно расширилась география государств, заключивших международные договоры с Россией о реализации конкретных энергетических проектов, однако среди них по-прежнему невелико число договоров с европейскими государствами, за исключением договоров об осуществлении трубопроводных проектов.

Безусловно, значимым и уникальным стало закрепление механизмов двустороннего сотрудничества в области совместной эксплуатации трансграничных месторождений в договоре между Россией и Норвегией о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане 2010 г., а также в соглашении

между Россией и Казахстаном о совместной деятельности по геологическому изучению и разведке трансграничного газоконденсатного месторождения Имашевское 2010 г.

Геологическое изучение, освоение недр, будучи предметом регионального международного договора, заключенного в рамках СНГ в 2001 г., стало также предметом двустороннего международного договора между Россией и Южной Осетией 2011 г. Стороны договорились сотрудничать в области поиска и разведки месторождений, проводить геологические съемки и исследования, а также разрабатывать и реализовывать прогрессивные методы и технологии геолого-разведочных работ.

Для решения проблем и конфликтов в связи с транзитом нефти и газа через территории Украины и Белоруссии, было предусмотрено строительство новой экспортной инфраструктуры: в газовой отрасли — проекты «Северный поток» и «Южный поток», в нефтяной отрасли — вторая очередь Балтийской трубопроводной системы и проект «Бургас—Александруполис». Россия заключила ряд соответствующих международных договоров о сотрудничестве при создании и эксплуатации трубопроводов (с Болгарией и Грецией 2007 и 2008 гг., Словенией 2009 г., Австрией 2010 г.).

Отдельного внимания с точки зрения новых подходов и механизмов заслуживают заключенные в 2011 г. взаимосвязанные международные договоры с Белоруссией о порядке формирования цен (тарифов) при поставке и транспортировке природного газа, а также об условиях купли-продажи акций и дальнейшей деятельности ОАО «Белтрансгаз».

Анализ вышеуказанных международных договоров позволяет сделать вывод, что многие вопросы осуществления энергетических проектов, ранее решаемые в рамках национального права и частноправовых контрактов (в частности, распределение долей уполномоченных компаний, объемы поставок энергоресурсов, определение цены на ресурсы и транзитных тарифов), стали предметом международно-правового регулирования. И хотя тройственность правового регулирования совместных проектов в энергетической сфере сохранилась, роль международно-правового регулирования явно увеличилась. Совершенно очевидно, что наличие международного договора при осуществлении конкретного энергетического проекта является определенной гарантией успешного осуществления проекта компаниями, позволяет существенно снизить различного рода риски. Именно в та-

ких международных договоров удастся закрепить, какие вопросы будут регулироваться национальным законодательством, предусмотреть таможенные и налоговые льготы, назначить национальные компании, уполномоченные заключить контракт, или создать совместную компанию, определить доли участия каждого государства и схему распределения прибыли.

Развитие регионального сотрудничества в сфере энергетики

Следует отметить отдельные последние изменения и правовые достижения в рамках сотрудничества государств отдельных регионов.

Как известно, в 2000 г. был начат ЭнергодIALOG Россия — ЕС, представляющий собой встречи официальных лиц и экспертов сторон для обсуждения энергетических проблем, по итогам которых принимаются доклады. Судя по всему, ЭнергодIALOG идет довольно трудно. М. Л. Энтин, в одном из своих трудов 2009 г., посвященных анализу различных периодов партнерских отношений России и ЕС, отмечал, что «во многом, вопреки желанию сторон, это диалог ради диалога, а не для достижения определенного результата»; что «следует изменить идеологию взаимодействия, сблизить представления Москвы и Брюсселя о том, в чем состоит энергетическая безопасность, как и каким образом ее можно и нужно обеспечивать»². Однако, к сожалению, сближения позиций не произошло.

Также трудно проходят переговоры по разработке нового соглашения о стратегическом партнерстве Россия—ЕС. Несмотря на достигнутый компромисс, что оно должно содержать развернутый энергетический раздел, пока нет оснований надеяться, что в нем удастся закрепить понятие энергетической безопасности и правовые механизмы, необходимые для эффективного регулирования энергетических проблем двусторонних отношений. В первоначальном проекте были сформулированы цели, направления и сферы сотрудничества.

Ухудшило двусторонний диалог и не способствовало сближению позиций принятие в 2009 г. Третьего энергетического пакета, в который вошли нормативные правовые акты, регулирующие газовую и электроэнергетическую отрасли ЕС. Наиболее дискуссионными положениями Третьего энергетического пакета стали меры по структурному реформированию вертикально интегрированных компаний, ограничение

прав иностранных инвесторов в энергетическом секторе ЕС³. По мнению В. А. Язева, эти нововведения негативно повлияли на деятельность российских компаний на энергетическом рынке ЕС, в целом снизили интерес к инвестициям в новые крупные газотранспортные проекты, резко ухудшили окупаемость построенных газотранспортных систем⁴. Конечно, под ударом оказался Газпром, деятельность которого на рынке ЕС была существенно ограничена и затруднена.

В 2006 г. вступил в силу Договор об учреждении Энергетического сообщества, ставший правовой базой энергетического сотрудничества ЕС, с одной стороны, и бывших югославских государств, Украины и Молдавии — с другой. Статус наблюдателей в рамках Энергетического сообщества был предоставлен Турции, Норвегии и Грузии. Главными целями Энергетического сообщества является привлечение инвестиций в производство и транспортировку энергии, создание интегрированного энергетического рынка, позволяющего осуществлять трансграничную торговлю энергией и связанного с энергетическим рынком ЕС, обеспечить безопасность поставок, содействовать улучшению окружающей среды в рамках энергетического сектора. Данная деятельность должна осуществляться посредством имплементации энергетических директив ЕС. Очевидно, что с правовой точки зрения данный Договор направлен на увеличение роли энергетических директив ЕС за пределами ЕС.

В рамках Таможенного союза Россией, Беларусью и Казахстаном приняты соглашения об общих рынках нефти и нефтепродуктов, о доступе к услугам субъектов естественных монополий в сфере транспортировки газа 2010 г., которые должны способствовать созданию единого рынка в этих секторах.

Прикаспийские государства в 2011 г. подписали Протокол о региональной готовности, реагировании и сотрудничестве в случае инцидентов, вызывающих загрязнение нефтью, к Рамочной конвенции по защите морской среды Каспийского моря. После заключения прикаспийскими государствами и вступления в силу ряда международных договоров о разграничении дна Каспия для целей недропользования и Рамочной конвенции по защите морской среды Каспийского моря⁵ начался активный процесс разработки крупных месторождений, в частности, на Северном Каспии. В целях развития долгосрочного

сотрудничества по транспортировке туркменского и казахстанского газа было заключено трехстороннее соглашение о сотрудничестве в строительстве Прикаспийского газопровода с участием России, Казахстана и Туркменистана 2007 г.

Примечательно, что, несмотря на сохранившуюся роль международных договоров в региональном энергетическом сотрудничестве, в отдельных случаях и регионах существенное значение имеют нормы недоговорного характера («мягкого права»).

Так, деятельность, связанная с нефтью и газом в Арктике, осталась ключевой областью международного сотрудничества в данном регионе. Арктический совет принял «Руководство по разработке нефти и газа» 2009 г. с учетом накопленного с 1996 г. опыта в Арктическом регионе и сформировавшихся на универсальном уровне международных природоохранных принципов. На арктическом шельфе России в настоящее время осваиваются Приразломное и Штокмановское газоконденсатные месторождения в районе Баренцева моря, Харасувейское (п-ов Ямал), месторождения в районе Карского моря и др.⁶

Создание новых международных организаций в энергетической сфере

За последнее пятилетие были созданы новые международные организации в энергетической сфере: Форум стран—экспортеров газа (ФСЭГ) в 2008 г., Международное агентство по возобновляемым источникам энергии (*IRENA*) в 2009 г., Международный энергетический форум (МЭФ) в 2011 г. Данные события позволяют сделать три вывода. Прежде всего, сохраняется потребность в объединении отдельных государств, находящихся в различных регионах, но обладающих особым положением в определенном секторе энергетического рынка, точнее, определенными запасами энергетических ресурсов. Об этом свидетельствует создание ФСЭГ, как объединения государств, обладающих крупнейшими запасами газа, по аналогичному примеру ОПЕК. Второй вывод: создание МЭФ и *IRENA* свидетельствует о тенденции перехода энергетического сотрудничества, правда, лишь по отдельным вопросам, на новый — универсальный — уровень в целях содействия глобальному энергетическому диалогу. Третий вывод: общий анализ учредительных актов данных организаций позволяет отметить, что

преимущественное значение в компетенции данных организаций занимает обсуждение отраслевых вопросов и согласование позиций государств-членов, а не разработка договорных норм. Это свидетельствует о неготовности государств принимать международные обязательства универсального характера в сфере энергетики и отдаваемом предпочтении нормам «мягкого права» на данном этапе.

Развитие правового регулирования деятельности в Районе

В 2000-х годах было развито правовое регулирование в области исследования и использования дна морей и океанов и его недр за пределами национальной юрисдикции. В дополнение к положениям Конвенции ООН по морскому праву, участниками которой являются 162 государства, Международный орган по морскому дну разработал Кодекс недропользования. В него вошли Правила поиска и разведки полиметаллических конкреций в Районе 2000 г., Правила поиска и разведки полиметаллических сульфидов в Районе 2010 г. Работа над третьим документом — правилами по кобальтоносным коркам — пока не завершена. В 2001, 2002 и 2006 гг. Органом были подписаны первые восемь 15-летних контрактов на разведку с государственными организациями и предприятиями Франции, Японии, России, Китая, Германии, правительствами Республики Корея, Индии, консорциумом, созданным Болгарией, Кубой, Польшей, Россией, Словакией и Чехией, затем в 2011 и 2012 г. — с компаниями при поручительстве Науру и Королевства Тонга.

Кроме того, в 2011 г. Камерой по спорам, касающимся морского дна, Международного трибунала по морскому праву вынесено первое консультативное заключение относительно обязанностей и обязательств государств, поручившихся за физических и юридических лиц применительно к деятельности в Районе. Это был первый случай, когда дело оказалось на рассмотрении Камеры, и первый случай, когда в Трибунал поступила просьба вынести консультативное заключение. Совет Международного органа по морскому дну обратился в Камеру в соответствии со ст. 191 Конвенции ООН по морскому праву. Камера дала ответ на три поставленных вопроса: о видах обязательств поручившихся государств, об объеме ответственности и необходимых и надлежащих мерах.

Концептуальный подход к новой правовой базе международного сотрудничества в сфере энергетики и недостатки ДЭХ

Другие важные события 2000-х годов касались отказа России ратифицировать ДЭХ и выдвижения Россией договорной инициативы в сфере энергетики на универсальном уровне.

21 апреля 2009 г. на официальном сайте президента РФ был размещен Концептуальный подход к новой правовой базе международного сотрудничества в сфере энергетики (цели и принципы). Тем самым Россия сформулировала позицию относительно оценки действующих международно-правовых норм, регулирующих энергетическое сотрудничество. Согласно данному документу Россия считает необходимым разработать новый международный договор, сторонами которого станут «все основные страны-производители (экспортеры), транзитеры и потребители (импортеры) энергоресурсов и который будет охватывать все аспекты глобального энергетического взаимодействия». На базе данной концепции Россией были разработаны и представлены другим государствам проекты конвенции по обеспечению международной энергетической безопасности и договора о преодолении чрезвычайных ситуаций в транзите энергетических материалов и продуктов.

Это значит, что Россия подтвердила ранее заявленную позицию о неэффективности ДЭХ, несмотря на все существующие возможности внесения изменений в данный договор и разработки дополнительных протоколов. Таким образом, возникла состязательность. С одной стороны, предложение России разработать универсальный международный договор или ряд договоров в энергетической сфере, с другой — стремление участников ДЭХ внести изменения в единственный в своем роде в энергетической сфере региональный международный договор и запуск «процесса модернизации ДЭХ — дорожной карты» в рамках Секретариата ДЭХ. ЕС и ряд специалистов не разделяют данную позицию России, по-прежнему полагая, что внесение изменений и разработка протоколов к ДЭХ — единственный и реальный вариант. Однако представляется, что российская позиция более рациональна по следующим причинам.

ДЭХ — международный договор, формулировки которого уже стали предметом серьезной критики юристов-международников (в част-

ности, декларативные, расплывчатые, недвусмысленные положения ДЭХ, недостатки и скудность транзитных положений ДЭХ). К данной критике можно добавить следующее.

В процессе процедуры урегулирования инвестиционных споров, ответчиками по которым в большинстве из 20 зарегистрированных исков⁷, как показательно, были восточноевропейские государства, арбитры широко толковали договорные понятия, включая понятие «инвестиции». По сути, это означает, что, поскольку государства не готовы были доработать противоречивые и двусмысленные формулировки ДЭХ, функцию толкования стали активно осуществлять арбитры, работающие, как известно, в личном качестве. Зато теперь, когда накоплена определенная арбитражная практика, государствам будет крайне сложно осуществлять аутентичное толкование и вносить изменения в ДЭХ, не принимая во внимание позицию данных арбитров по рассмотренным спорам.

ДЭХ не является универсальным международным договором. На данный момент его подписали ЕС, Евратом и 51 государство, из которых 46 ратифицировали ДЭХ (европейские страны, Монголия, Турция и Япония). Государства, которые подписали, но не ратифицировали ДЭХ: Австралия, Беларусь (временно применяет), Исландия, Норвегия и Россия (временно применяла до 18 октября 2009 г. и продолжает нести обязательства, вытекающие из временного применения до 18 октября 2029 г.). Соответственно, нет и в числе участников ДЭХ таких государств как США, Канада, Китай, Индия, латиноамериканских и африканских стран, что вполне логично, поскольку цели ДЭХ не были глобальными изначально. Ведь ДЭХ разрабатывался для урегулирования отношений между западноевропейскими и восточноевропейскими странами после распада СССР. Никакие доводы ЕС об уникальности ДЭХ не могут противостоять данным фактам.

Россия же предлагает учесть опыт ДЭХ и разработать договор универсального характера. Конечно, это невыгодно ЕС, который в данном сценарии либо перестанет играть лидирующую роль в процессе разработки универсального договора, либо будет вынужден поделить ее с другими государствами.

ДЭХ — закрытый международный договор, присоединение к которому возможно на условиях, одобренных Конференцией по Хартии. Таким образом, права государств, подписавших Европейскую энерге-

тическую хартию до 16 июня 1995 г. (т.е. до даты, когда ДЭХ закрылся для подписания), и государств, которые сделали это после данной даты, не равны. Россия же настаивает, чтобы будущий договор был «открытым» для третьих стран. Очевидно, это позитивное предложение выигрывает на фоне отрицательной стороны процедуры присоединения к ДЭХ. «Открытость», очевидно, должна быть связана с «безусловностью», которые должны подразумевать право каждого государства стать участником договора без необходимости получения согласия первоначальных участников и выполнения каких-либо особых требований, предъявляемых к конкретному государству, а не всем государствам в равной степени.

ДЭХ — договор со сложной структурой, неотъемлемыми частями которого являются приложения и решения, содержащиеся в Заключительном акте Конференции по Европейской энергетической хартии 1994 г. В них включены особые условия для ряда государств, поскольку ДЭХ не допускает оговорок. Россия считает, что будущий договор должен быть «равноправным и недискриминационным» (без дисбалансов в пользу отдельных категорий участников), несмотря на их особое экономическое положение в энергетическом секторе. Наверное, идеальным примером для энергетической отрасли в целом могли бы стать правовые подходы и структура договоров, разработанных в рамках ИМО или МАГАТЭ.

Россия предлагает, чтобы новый договор был «всесторонним» — охватывал все аспекты энергетического взаимодействия. Очевидно, Россия имела в виду не только вопросы транзита, переговоры по которым зашли в тупик в рамках ДЭХ. Учитывая универсальный, региональный и двусторонний опыт правового регулирования в различных областях (морское право, ядерное право, экономическое право, природоохранное право), по сути, Россия поставила вопрос о необходимости универсального кодификационного акта, который закрепил бы отраслевые принципы, направления и механизмы энергетического сотрудничества, позицию международного сообщества относительно «международной энергетической безопасности», закрыл бы пробелы международно-правового регулирования сотрудничества в области разведки и добычи нефти и газа, строительства и эксплуатации трубопроводов, электроэнергетики, возобновляемых источников энергии, энергоэффективности и др.

На фоне позитивной оценки идеи универсального акта остаются сложные вопросы: как учесть специфику энергетических рынков различных регионов и отдельных государств и особенности отдельных отраслей энергетики в разработке универсальных норм?

Из текста Концептуального подхода можно было сделать вывод о том, что Россия не занимала на тот момент четкой позиции относительно того, в одном или нескольких универсальных договорах должны быть закреплены данные предложения. Позднее Россией были предложены проекты конвенции по обеспечению международной энергетической безопасности и договора о преодолении чрезвычайных ситуаций в транзите энергетических материалов и продуктов. Предмет проектов данных договоров существенно уже предложенного в Концептуальном подходе. Однако вряд ли это отказ от необходимости разработки других универсальных международно-правовых норм в сфере энергетики в будущем. Очевидно, что Россия исходила из реальности получения поддержки этой договорной инициативы по базовым вопросам на универсальном уровне на данном этапе.

Один из таких вопросов — проблема разработки единого базового понятия энергетической безопасности, дискуссия по которому началась в 70-х годах прошлого столетия. Сейчас многие государства в одностороннем порядке выработали данное понятие для обеспечения собственной энергетической безопасности. Россия сформулировала данное определение в Энергетической стратегии России на период до 2030 г. ЕС закрепил понятие «безопасность поставок энергоресурсов» в Лиссабонском договоре и обозначил это в числе главных целей энергетической политики. На практике оказалось, что то, что для одних государств позитивно (в частности, обеспечение энергетической безопасности посредством заключения долгосрочных контрактов), для других — угроза. Избежать политических спекуляций по этому вопросу можно только путем закрепления данного понятия в универсальном международном договоре. В одном из последних научных изданий, посвященных энергетике и геополитике, подчеркивается, что «опыт США, Евросоюза и других стран наводит на мысль, что энергетическая безопасность — глобальная проблема, не решаемая на односторонней и даже на двусторонней основе. Растет понимание того, что человечество живет во взаимозависимом мире и система энергетической безо-

пасности призвана обеспечить надежность поставок энергоресурсов в общих интересах экономики, в интересах всех стран — и потребителей, и производителей энергоресурсов, что эта система должна быть прозрачной, базироваться на международном праве и ответственной политике в отношении спроса и предложения»⁸.

Согласно проекту конвенции по обеспечению международной энергетической безопасности международная энергетическая безопасность означает такое состояние мировой системы энергетики, при котором достигается надежное и бесперебойное снабжение энергетическими материалами и продуктами стран-потребителей на условиях, удовлетворяющих всех участников мирового энергетического рынка, с минимальным ущербом для окружающей среды и в целях обеспечения устойчивого социально-экономического развития мирового сообщества.

Проект конвенции не заслужил высокой оценки с точки зрения проработки договорных механизмов и определений⁹. Он действительно довольно «сырой», его содержание не позволяет сделать вывод о том, что при его разработке учтены проблемы двусмысленности положений ДЭХ. Однако, как представляется, здесь важна сама идея необходимости универсального международного договора в энергетической сфере, в разработке которого смогли бы принять участие все государства в равной степени.

До сих пор остается неясным, в рамках какой универсальной международной организации возможна разработка данного договора и будет ли она вообще широко поддержана и осуществлена. Разработка и принятие договора в рамках Генеральной Ассамблеи ООН — идеальный вариант, но труднореализуемый на практике. При этом МЭФ, несмотря на отсутствие опыта, но с учетом компетенции, широкого круга членов данной организации, наличия органов из представителей государств и органа, куда входят крупнейшие нефтегазовые компании, мог бы вполне стать хорошей площадкой для такой работы.

В заключение можно сделать вывод о том, что реализация предложенных Россией договорных инициатив в случае успешной совместной работы государств, отраслевых компаний и экспертов различных государств и регионов, безусловно, должна стать важным шагом в разработке единой концепции международной энергетической безопасности и международно-правовой основой ее последующего обеспечения.

¹ Безопасность Европы / Под ред. В. В. Журкина. М.: Весь Мир, 2011. (Старый Свет — новые времена.) С. 527.

² *Энтин М. Л.* В поисках партнерских отношений II: Россия и Европейский союз в 2006–2008 годах. М.: Зебра Е, 2009. С. 493.

³ См. подробнее: *Гудков И. В.* Третий энергетический пакет Европейского союза // Нефть, Газ, Право. 2010. № 3. С. 58–66; *Он же.* Энергетическая стратегия Европейского союза: правовые проблемы и практика применения // Нефть, Газ, Право. 2011. № 3. С. 54–62.

⁴ См. подробнее: *Язев В. А.* Реальные и мнимые проблемы «Третьего энергетического пакета» // Россия и международное энергетическое сотрудничество в XXI веке. М.: Граница, 2011. С. 338–346.

⁵ См. подробнее: *Международно-правовые основы недропользования* / Отв. ред. А. Н. Вылегжанин. М.: Норма, 2007. С. 175–177.

⁶ *Закиров-Зиев Р. А.* Распределение основных рисков в международных строительных контрактах при обустройстве шельфовых месторождений // Нефть, Газ, Право. 2012. № 1. С. 27–28.

⁷ См. подробнее: *Hober K.* Arbitrating Disputes under the Energy Charter Treaty // Oil, Gas & Energy Law Intelligence. May 2009. Vol. 7. Issue 2.

⁸ Энергетика и геополитика / Под ред. В. В. Костюка и А.А. Макарова. М.: Наука, 2011. С. 109.

⁹ *Селиверстов С. С.* Проект конвенции по обеспечению международной энергетической безопасности — новый энергетический миропорядок? // Юрист. 2011. № 11.

ЛЕГИТИМНОСТЬ ОДНОСТОРОННИХ САНКЦИЙ В СОВРЕМЕННОМ МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ

В статье анализируется проблема односторонних санкций, применяемых отдельными государствами в одностороннем порядке при отсутствии соответствующего решения Совета Безопасности ООН. Критическому исследованию подвергается аргументация обоснованности применения односторонних мер принуждения. Рассматриваются практика и последствия применения односторонних санкций рядом государств, тенденции ее развития и правомерности существования в свете развития современного международного права.

Ключевые слова

Международно-правовые санкции, контрмеры, международно-правовая ответственность, односторонние меры принуждения, Совет Безопасности ООН.

Современное развитие международных отношений ставит перед мировым сообществом важнейшую задачу установления господства (верховенства) права в международных делах. В итоговых документах Всемирного саммита 2005 г. главы государств и правительств подтвердили свою приверженность целям и принципам Устава, международного права и международного порядка, основанного на верховенстве закона, что является необходимой предпосылкой для мирного сосуществования и сотрудничества между государствами¹.

Соблюдение законности имеет фундаментальное значение для обеспечения устойчивого международного правопорядка, который в значительной мере зависит от общего понимания того, когда применение мер принуждения является легитимным.

В этой связи принципиальным является вопрос о так называемых «санкциях», применяемых отдельными государствами в одностороннем порядке при отсутствии соответствующего решения Совета Безо-

пасности ООН, в дополнение к санкциям Совета Безопасности ООН или во исполнение санкций Совета Безопасности ООН, но с превышением их по объему санкционных режимов. Как отмечает министр иностранных дел С. Лавров, «сегодня данная проблематика приобретает особую актуальность. Как известно, США, Европейский союз, ряд других государств ввели такие санкции против Белоруссии, Сирии, Ирана. И этим не ограничиваются примеры односторонних действий, вызывающих вопросы у мирового сообщества, особенно когда подобным действиям придается экстерриториальный характер»².

Ярким примером здесь может служить принятый конгрессом США и подписанный президентом США Акт о демократии и правах человека 2011 г. в отношении Белоруссии (*Belarus Democracy and Human Rights Act of 2011*)³. Акт США о демократии и правах человека 2011 г. усиливает ряд мер и расширяет действие Акта о демократии в Белоруссии 2004 г. и Акта о демократии в Белоруссии 2006 г.

Согласно вышеупомянутому закону США выдвигают ряд «обвинительных заключений» (SEC.2.FINDINGS). В их числе:

«(1) Правительство Белоруссии уличено в безнаказанных нарушениях прав человека и основных свобод;

<...>

(3) Правительство Белоруссии подвергло тысячи продемократических политических активистов преследованиям, избиениям и тюрьмам, в частности, в результате их попытки мирно осуществлять свое право на свободу собраний и ассоциаций;

(4) Правительство Белоруссии пытается сохранить монополию на информационном пространстве страны, подвергая независимые средства массовой информации, включая независимых журналистов, систематическим репрессиям и ликвидациям, подавляя права на свободу слова и выражения несогласных с диктатурой Александра Лукашенко, и приняли законы, ограничивающие СМИ, включая Интернет, не в соответствии с международными соглашениями по правам человека;

<...>

(8) диктатор Белоруссии Александр Лукашенко утвердился у власти, устраивая незаконный и неконституционный референдум, который позволил ему навязать новую Конституцию, отменить результаты выборов избранного парламента, Верховного совета 13-го созыва».

«Осуждая проведение 19 декабря 2010 года президентских выборов и преследование оппозиционных кандидатов, политических лидеров и активистов, представителей гражданского общества и журналистов» (SEC.3 STATEMENT OF POLICY, p. 1), «продолжая поддерживать стремление белорусского народа к демократии, правам человека и верховенству закона» (SEC.3 STATEMENT OF POLICY, p. 3); «рост демократических движений и институтов в Белоруссии, расширение прав и возможностей граждан Белоруссии покончить с тиранией в своей стране» (SEC.3 STATEMENT OF POLICY, p. 5), США выдвигают требования: «немедленного освобождения без предварительных условий всех политических заключенных в Белоруссии» (SEC.3 STATEMENT OF POLICY, p. 2); «новых президентских и парламентских выборов, проведенных по свободным и справедливым стандартам ОБСЕ» (SEC.3 STATEMENT OF POLICY, p. 6).

Новые санкции коснулись четырех белорусских предприятий. Таковыми оказались производитель удобрений «Гродно Азот», изготовитель автомобильных шин ОАО «Белшина», нефтепереработчик «Нафтан» и производитель волокон ОАО «Гродно Химволокно». Эти компании контролируются государственным концерном «Белнефтехим», в отношении которого санкции уже действуют. В результате этого решения предприятиям и гражданам США запрещено вступать в экономические или финансовые отношения с этими организациями, а все их имущество и счета, возможно находящиеся на территории США, будут заморожены.

Закон расширяет список официальных лиц Белоруссии, в отношении которых действуют запрет на выдачу американских виз и финансовые санкции. Кроме того, в пакет новых мер против Белоруссии вошел призыв к Международной федерации хоккея отказаться от проведения чемпионата мира по хоккею в Минске в 2014 г.

Европейский союз ввел односторонние санкции, предусматривающие запрет на въезд в страны ЕС и замораживание зарубежных банковских счетов ряда представителей белорусского руководства. Также к санкциям против Белоруссии, которые ввел Евросоюз, присоединились некоторые страны, не являющиеся членами ЕС. Об этом говорится в заявлении Верховного представителя ЕС по иностранным делам⁴. Примеру Брюсселя последовали девять государств, в том числе несколько стран, которые являются кандидатами на вступление

в Европейский союз: Хорватия, Македония, Черногория и Исландия (из стран-кандидатов к санкциям не присоединилась лишь Турция). В список также вошли Албания, конфедерация Босния и Герцеговина, Сербия, Норвегия и Лихтенштейн. В ЕС заявили, что «приветствуют» решение этих стран присоединиться к санкциям.

Санкции Евросоюза действуют также в отношении Сирии, включая эмбарго на поставки оружия, запрет на въезд на территорию Евросоюза некоторых членов сирийского кабинета, в том числе президента Сирии Башара Асада и замораживание их активов.

Правовое осмысление подобных текстов, а именно с точки зрения юридической техники, позволяет с уверенностью констатировать, что они являются актами не правового, а политического характера, изобилуя оценочными определениями, некорректными заявлениями о событиях, не имеющих достоверных и фактических данных. Однако, как точно отмечается в Заключении Международно-правового совета при МИД России «Односторонние санкции и международное право» относительно вышеупомянутого Акта о демократии и правах человека 2011 г. в отношении Белоруссии, «ссылок на нарушение Белоруссией конкретных международно-правовых обязательств здесь нет. Эти санкции не позиционируются Соединенными Штатами в качестве формы привлечения Белоруссии к международно-правовой ответственности»⁵.

Односторонние санкции приняты США в отношении и Ирана. Принятый 2 августа 2012 г. конгрессом США закон предусматривает санкции против всех, кто сотрудничает с предприятиями топливного, нефтехимического или газового сектора Ирана, либо оказывает услуги в приобретении товаров, технологий или элементов инфраструктуры нефтяной и газовой промышленности страны.

Не вдаваясь в политические намерения США и стран Европейского союза, остановимся на вопросе о том, в чем же состоит юридическая некорректность и ущербность положений данных актов с международно-правовой точки зрения.

Принуждение в международном праве имеет свои особенности, предопределяемые прежде всего характером межгосударственных отношений и методами их правового регулирования. В отсутствие централизованного аппарата принуждение осуществляется децентрализованно (индивидуально) — государствами, используя механизм контрмер, и централизованно (коллективно) — при помощи институционального

механизма международных организаций посредством международно-правовых санкций. Существенную роль в закреплении данной терминологической трактовки международно-правовых санкций и контрмер принадлежит Комиссии международного права ООН и международной судебной практике, которые, избегая употребления термина «санкции» применительно к односторонним мерам государств, использовали термин «контрмеры»⁶.

И. И. Лукашук (член Комиссии международного права ООН в 1994–2001 гг.) отмечал, что «ныне, как констатировала Комиссия международного права ООН, термин “санкция” используется для обозначения принудительных мер, принимаемых международными организациями, на основании главы VII Устава ООН»⁷.

Для обозначения мер, применяемых потерпевшим государством к государству, ответственному за международно-противоправное деяние, в целях побудить его выполнить возлагаемые на него правоотношением ответственности обязательства, КМП ООН предложила использовать понятие «контрмеры»⁸. Таким образом, контрмеры — это принудительные меры, принимаемые индивидуально потерпевшим государством к государству-делинквенту, в ответ на нарушение международного обязательства. Основанием применения контрмер является отказ правонарушителя прекратить неправомерные действия и выполнить законные требования потерпевшего государства. Такие действия наступают, когда государство-правонарушитель не принесло извинений, не наказало виновных, не приняло мер к предотвращению повторения нарушения, не восстановило положение, которое существовало до совершения противоправного деяния. Подобной точки зрения придерживается и немецкий профессор В. Витцум: «Контрмеры характеризуют ситуацию, когда субъект международного права реагирует на предшествующее нарушение его прав и самостоятельно принимает меры в целях их защиты и реализации. Указанное понятие является более узким, чем понятие санкции...»⁹ Контрмеры, и в этом их принципиальное отличие от международно-правовых санкций, представляют собой элемент децентрализованного механизма принуждения государства-правонарушителя и рассматриваются как инструмент имплементации ответственности, не носящий карательного характера.

В национальном законодательстве государств неоднозначно решается вопрос о применении контрмер. Например, в соответствии со

ст. 33 Закона Российской Федерации «О международных договорах Российской Федерации» в случаях нарушения международного договора Российской Федерации другими ее участниками она может принять необходимые меры в соответствии с нормами международного права и условиями самого договора. Закон не называет виды таких мер. В Федеральном законе «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» ст. 40 «Ответные меры» регламентирует следующие положения: Правительство Российской Федерации может вводить меры ограничения внешней торговли товарами, услугами и интеллектуальной собственностью (ответные меры) в случае, если иностранное государство: 1) не выполняет принятые им по международным договорам обязательства в отношении Российской Федерации; 2) предпринимает меры, которые нарушают экономические интересы Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований или российских лиц либо политические интересы Российской Федерации, в том числе меры, которые необоснованно закрывают российским лицам доступ на рынок иностранного государства или иным образом необоснованно дискриминируют российских лиц; 3) не предоставляют российским лицам адекватную и эффективную защиту их законных интересов в этом государстве, например, защиту от антиконкурентной деятельности других лиц; 4) не предпринимает разумных действий для борьбы с противоправной деятельностью физических лиц или юридических лиц этого государства на территории Российской Федерации.

В этой связи необходимо упомянуть и Федеральный закон № 281-ФЗ «О специальных экономических мерах». В ч. 2 ст. 1 закона раскрываются обстоятельства, возникновение которых дает Российской Федерации право прибегнуть к специальным экономическим мерам. Так, специальные экономические меры применяются в случае возникновения совокупности обстоятельств, требующих безотлагательной реакции на международно-противоправное деяние либо недружественное действие иностранного государства или его органов и должностных лиц, представляющие угрозу интересам и безопасности РФ и/или нарушающие права и свободы ее граждан, а также в соответствии с резолюциями Совета Безопасности ООН. Как уже было отмечено выше, коллективные принудительные меры (санкции) и индивидуальные ответные принудительные меры имеют различную природу. В этом плане распространению

действия закона на случаи применения коллективных принудительных мер путем включения в ч. 2 ст. 1 формулировки «а также в соответствии с резолюциями Совета Безопасности Организации Объединенных Наций» (на основании резолюций Совета Безопасности ООН применяются, в частности, экономические санкции, направленные на восстановление и поддержание международного мира и безопасности в соответствии с гл. VII Устава ООН) нельзя дать однозначную оценку.

Специальные экономические меры могут выражаться в: приостановлении реализации всех или части программ в области экономической, технической помощи, а также программ в области военно-технического сотрудничества; запрещение финансовых операций или установление ограничений на их осуществление; запрещение внешнеэкономических операций или установление ограничений на их осуществление; прекращение или приостановление действия международных договоров РФ в области внешнеэкономических связей; изменение вывозных и/или ввозных таможенных пошлин; запрещение или ограничение захода в порты РФ судов и использования воздушного пространства РФ или отдельных его районов; установление ограничений на осуществление туристской деятельности; запрещение или отказ от участия в международных научных и научно-технических программах и проектах иностранного государства.

В целом необходимо отметить, что содержание закона не позволяет разграничить содержащиеся в нем нормы с нормами иных федеральных законов, регламентирующих сходные отношения, на основании которых могут применяться меры защитного характера (например, ст. 40 упомянутого Федерального закона «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности»).

Следствием произвольной терминологической трактовки международно-правовых санкций и контрмер является то, что ими зачастую определяют явно неправомерные акции. Односторонние меры принуждения не обладают легитимностью и необоснованно именуется санкциями — принцип суверенного равенства государств исключает возможность правомерного применения одним государством санкций в отношении другого государства или группы государств в одностороннем порядке (*par in parem non habet imperium*).

Общеизвестны последствия применения односторонних экономических «санкций» рядом государств. По словам Алана Ларсона, помощ-

ника госсекретаря США по экономическим вопросам и проблемам бизнеса, «экономические санкции являются важным и действенным средством, как часть дипломатического набора инструментов, которые можно использовать, чтобы изменить характер поведения государств, которые представляют угрозу нашим ценностям и интересам»¹⁰.

Полномочия администрации США на одностороннее применение экономических мер экстерриториального характера были поддержаны в законодательном порядке конгрессом. Еще в 1977 г. был принят закон о чрезвычайных экономических полномочиях, который стал основанием для широкого применения «санкций». Знаменателен комментарий сенатора Б. Картера относительно этого закона: «Частое использование таких санкций Соединенными Штатами и многими другими странами представляет убедительное свидетельство того, что не существует направленных против них четких норм международного обычного права»¹¹.

Французский профессор А. Пелле пишет: «Совершенно ясно, что претензия Соединенных Штатов на лидерство, а также самоназначение на эту роль приводят их к нередким недопустимым односторонним законам (законы Хелмса—Бэртона или Кеннеди—д'Амато) либо к действиям (Гренада, Никарагуа, Панама...)»¹². Показательно, что в качестве одного из оснований применения экономических «санкций» в законе Кеннеди—д'Амато названо, среди прочего, стремление обеспечить выполнение Ливией резолюций Совета Безопасности ООН 731, 748 и 883, не будучи уполномоченными на то самой Организацией. Правомерность подобных действий не вызывает сомнений у американских юристов¹³.

Причина проведения подобной политики видится в специфической концепции санкций, которые понимаются как «принудительные экономические или финансовые меры, предпринимаемые одним или несколькими странами против одной или нескольких других стран во имя достижения целей своей внешней политики или национальной безопасности»¹⁴. Такими целями могут быть «изменение иностранного правительства или одного из направлений его политики». Подтверждением отмеченного подхода служит и принятая администрацией США «Стратегия национальной безопасности Соединенных Штатов»¹⁵.

Однако реализация критерия легитимности международных санкций предполагает недопустимость их введения с целью свержения или изменения в государстве-объекте санкций законных властей. Вво-

димые санкции не должны становиться средством борьбы с «неудобными» режимами.

Исходя из этого, является недопустимым применение санкций для урегулирования не связанных с международными правонарушениями разногласий политического или идеологического характера. Любые попытки решения таких разногласий посредством односторонних санкций являются противоправными и не могут быть квалифицированы как международно-правовые санкции.

Подобные односторонние санкции не кодифицированы в международном праве. Президент Российской Федерации В. В. Путин, выступая на совещании послов и постоянных представителей при международных организациях 9 июля 2012 г., сказал: «Мы будем добиваться, чтобы все исходило из того, что в случаях, требующих силового вмешательства, решение правомочен принимать только Совет Безопасности ООН. Дополнять такие решения какими-либо односторонними санкциями контрпродуктивно»¹⁶.

Важным является и следующий момент. Международные санкции, будучи реакцией на международные правонарушения, имеют целью защиту охраняемых международным правом интересов потерпевших субъектов. Вследствие чего применение санкций для защиты национальных интересов будет правомерным в том случае, если их нарушение одновременно является нарушением предписаний норм международного права. Ссылка на национальные или иные интересы, охрана которых прямо и непосредственно не предусмотрена нормами международного права, не может служить основанием для применения санкционного принуждения. Иной подход чреват опасностью серьезных нарушений международного правопорядка, поскольку содержание понятия «национальный интерес», как справедливо замечает В. Фридман, «неопределенно субъективно, зависит от обстоятельств места и времени и нередко вступает в противоречие с вопросами международной законности»¹⁷.

Важно подчеркнуть, что применяемые в одностороннем порядке «санкции» в большинстве своем не достигают поставленных целей, являются нецеленаправленными и не поддающимися контролю. Американский профессор Б. Ференц по этому поводу пишет, что «одностороннее применение силы для достижения национальных целей доказало свою разрушительную силу и тщетность»¹⁸.

Поэтому вызывает все большую обеспокоенность ситуация в связи с увеличивающимся числом внешнеполитических законов о введении

односторонних экономических «санкций». Так, глава МИД РФ Сергей Лавров, выступая по итогам переговоров с госсекретарем США Хиллари Клинтон, состоявшихся в рамках саммита АТЭС во Владивостоке, в очередной раз заявил, что «односторонние санкции оказываются бесполезны, потому что влияние на стороны конфликта могут оказать только совместные действия всех игроков в регионе»¹⁹.

Отметим тот факт, что с окончанием Второй мировой войны США односторонне использовали «санкции» для реализации своих внешнеполитических целей более ста шестидесяти раз. Так, в резолюции Генеральной Ассамблеи ООН А/58/301 приводятся данные исследования, опубликованного в 2002 г. организацией «*USA Engage*», согласно которым США открыто применяют экономические «санкции» в отношении 78 государств, из которых 60 относятся к категории развивающихся стран. Кроме того, более 75 стран, которые представляют 52% всего населения мира, подвергались угрозе введения односторонних экономических «санкций» со стороны США²⁰.

В контексте рассматриваемого вопроса актуальной становится и проблема применения так называемых «коллективных контрмер» или контрмер в коллективных интересах и квалификации действий третьих государств, не являющихся потерпевшими, но «присоединяющихся» к вводимым мерам, как в случае коллективных мер Европейского союза в отношении Белоруссии.

Значительное число государств, выступавших в Шестом правовом комитете Генеральной Ассамблеи ООН, решительно высказались против «коллективных контрмер» и призвали исключить проект соответствующей статьи как выходящей за рамки существующего международного права. «Коллективные контрмеры» могут послужить дополнительным предлогом для проведения политики с позиции силы. Принятие контрмер в случае серьезных нарушений существенных обязательств перед международным сообществом должно координировать ООН. И в этом случае речь уже будет идти о санкциях универсальной международной организации.

Как отмечает французский ученый Д. Алланд, приоритетное обозначение «контрмер в общих интересах» как «коллективных контрмер» создает иллюзию согласованной акции, хотя в реальности такие коллективные акты фактически являются индивидуальной инициативой, даже в случае, когда одновременно имеет место более чем одна такая иници-

атива²¹. Отмеченная характеристика позволяет отграничивать контрмеры от односторонних актов, «вплетенных» в современную доктрину гуманитарного вмешательства и выступающих единым фронтом мер в отношении государства-объекта. В отличие от последних, зачастую отстаивающих право на упреждение, контрмеры реализуются в ответ на возникшее нарушение и представляют собой правомерный акт²².

Проблема заключается также и в том, что согласованного определения «правомерные меры», исключающего возможность вольной трактовки, в настоящее время ни в доктрине, ни в практике международного права не выработано. Современной практике известно немало случаев применения коллективных мер, однако их правомерность зачастую вызывает сомнения. Так, в 1998 г. в связи с событиями в Косово государства—члены ЕС заморозили югославские активы и наложили запрет на полеты воздушных судов. В качестве аргументации денонсации соглашения с Югославией без предварительного уведомления правительство Великобритании заявило, что «ухудшающийся послужной список президента Милошевича в области прав человека означает, что в моральном и политическом плане он лишил свое правительство право настаивать на обычно применяемом 12-месячном уведомлении»²³. В результате анализа подобного рода практики Комиссия международного права в докладе Генеральной Ассамблеи ООН констатировала: «...В настоящее время не существует явно признанного права государств принимать контрмеры в коллективных интересах»²⁴.

В этой связи представляется необходимым дальнейший прогресс в работе Комиссии международного права ООН по кодификации вопросов международной ответственности, который позволил бы четко отграничить понятия «международно-правовые санкции», «контрмеры», положив конец отмеченным ранее разногласиям по существу данных терминов и их отождествлению, а также закрепил критерии правомерности односторонних мер, вводимых без учета норм об ответственности государств.

В заключение следует особо подчеркнуть существование последовательных резолюций Генеральной Ассамблеи ООН, представляющих всеобъемлющее и в то же время конкретное волеизъявление всего международного сообщества о необходимости принять срочные и эффективные меры, с тем чтобы положить конец практике применения односторонних экстерриториальных мер принуждения, которые не

санкционированы соответствующими органами ООН или несовместимы с принципами международного права, изложенными в Уставе ООН: «Односторонние экономические меры как средство политического и экономического принуждения развивающихся стран», «Отказ от применения односторонних экстерриториальных экономических мер принуждения как средства оказания политического и экономического давления», «Необходимость прекращения экономической, торговой и финансовой блокады, введенной США против Кубы», «Права человека и односторонние принудительные меры»²⁵. В этих резолюциях отмечается, что односторонние принудительные меры:

- противоречат международному праву, в частности Уставу ООН, принципам суверенного равенства, невмешательства во внутренние дела;
- нарушают принцип свободы международной торговли и судоходства;
- угрожают суверенитету государств;
- отрицательно сказываются на реализации прав человека, создают препятствия для торговых отношений, сдерживают процесс социально-экономического развития;
- особенно затрагивают уязвимые группы населения развивающихся стран.

В указанных резолюциях Генеральная Ассамблея «решительно возражает против экстерриториального характера этих мер» и «отвергает все попытки введения односторонних принудительных мер».

¹ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН A/RES/60/1. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m>.

² Лавров С. Обращение к читателям журнала «Международная жизнь», предваряющее Заключение Международно-правового совета при МИД России // *Международная жизнь*. 2012. № 8. С. 92.

³ Belarus Democracy and Human Rights Act of 2011. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.opencongress.org/bill/112-h515/text>.

⁴ [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/119568.pdf.

⁵ Геворгян К. «Односторонние санкции» и международное право. Заключение Международно-правового совета при МИД России // *Международная жизнь*. 2012. № 8. С. 97.

⁶ См.: решение франко-американского арбитража по делу о Соглашении о воздушных перевозках // RIAA. 1979. Vol. XVIII. P. 416; решения Международного Суда по делам: о дипломатическом и консульском персонале США в Тегеране // ICJ Reports. 1986.

Легитимность односторонних санкций в современном международном...

Р. 102; о военных и полувоенных действиях в Никарагуа и против Никарагуа // *Ibid.* 1997. Р. 55. Также см.: Ежегодник КМП. 1984. Т. II. Ч. 2. С. 120.

⁷ Лукашук И. И. Право международной ответственности // *Международное публичное и частное право.* 2002. № 2. С. 41. *Он же.* Право международной ответственности. М., 2004. С. 309–311.

⁸ Сложным был процесс кодификации норм о санкциях и контрмерах. Юристы из развивающихся и некоторых других государств выступали против включения в проект положений о контрмерах. Но большинство членов Комиссии сочло, что нормы о контрмерах необходимы. Контрмеры применяются и будут применяться. Задача состоит в том, чтобы ограничить злоупотребления ими, установив соответствующие правила. См. об этом подробно: Лукашук И. И. *Право международной ответственности.* М., 2004. С. 5–7, 320–322; Alland D. *Countermeasures of General Interest* // *EJIL.* 2002. Vol. 13. No 5. P. 1221, 1234.

⁹ *Международное право / В. Витцум и др.; пер. с нем.* М., 2011. С. 750.

¹⁰ *Business Week.* 25.06.2002.

¹¹ *Carter B. Economic Sanction.* N.Y., 1988. P. 21.

¹² *Pelle A. Brief Remarks on the Unilateral Use of Force* // *EJIL.* 2000. No 4. P. 390.

¹³ См.: *Lowenfeld A. F. Unilateral Versus Collective Sanctions: An American Perception in UN Sanctions in International Law / Ed. by Vera Gowlland-Debbas.* L.: Hague; Boston: Kluwer Law International, 2001. P. 95–103.

¹⁴ *Byus C. United States Economic Sanctions* // *Boston University International Law Journal.* 1999. No 2. P. 241–243. Автор констатирует, что США широко используют санкции в указанных целях, и признает их эффективными, одновременно замечая, что они «применяются США таким образом, что возникают серьезные вопросы относительно их соответствия международным правовым принципам...».

¹⁵ *National Security Council. The National Security Strategy of the United States of America.* Washington, DC: US Government Printing Office.

¹⁶ *Международная жизнь.* 2012. № 7. С. 3–4.

¹⁷ *Friedman W. Changing Structure of International Law.* N.Y., 1964. Ch. 4.

¹⁸ *Ferencz B. Enforcing International Law.* L., 1983. Vol. I. P. XVIII.

¹⁹ [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://lenta.ru/news/2012/09/08/interests/>; см. также: Комментарий и ответы Министра иностранных дел России С. В. Лаврова на вопросы СМИ по итогам переговоров с Государственным секретарем США Х. Клинтон, Владивосток, 8 сентября 2012 г. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.mid.ru/brp_4.nsf/newslines/047B486F7FE2020F44257A730033198B.

²⁰ См.: Доклад Генерального секретаря ООН: «Пресечение применения односторонних экстерриториальных экономических мер принуждения как средства оказания политического и экономического давления»: A/57/179/Add.1. 5.08.2002.

²¹ *Alland D. Countermeasures of General interest* // *EJIL.* 2002. Vol. 13. No 5. P. 1222.

²² См. об этом более подробно: *Кононова К. О. Санкционные резолюции Совета Безопасности ООН и их имплементация в национальных правовых системах государств-членов.* М.: Волтерс Клувер, 2010. С. 126–151.

²³ *BYIL.* 1999. Vol. 70. P. 555–556.

²⁴ UN doc. A/CN.4/L.608/Add.5. 18.07.2001. Extract from the Yearbook of the International Law Commission. 2001. Vol. 1.

²⁵ Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН: A/56/179. 21.12.2001; A/58/301. 11.09.2003; A/59/266. 16.08.2004.

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И ВОЕННАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ГОСУДАРСТВ

В настоящее время одним из актуальнейших вопросов, стоящих на повестке дня для мирового сообщества, является охрана окружающей среды. Ученые, занимающиеся проблемами экологии, стали все чаще рассматривать глобальные экологические проблемы как угрозу национальной безопасности не менее серьезную, чем ядерные арсеналы сторон. Пока поставлена только проблема разработки вопросов экологической безопасности в теоретическом плане, а существующая нормативная база является очень разрозненной, фрагментарной, регулирующей отдельные вопросы экологической безопасности.

Ключевые слова

Экологическая безопасность, принцип разоружения, военная деятельность государств.

В настоящее время одним из актуальнейших вопросов, стоящих на повестке дня для мирового сообщества, является охрана окружающей среды. В 1980-х годах в связи с резкой деградацией окружающей среды был поставлен вопрос о разработке концепции экологической безопасности. Она была включена во всеобъемлющую систему международной безопасности в качестве одного из составляющих элементов, который постепенно приобретает все большее значение¹.

Так, еще в резолюции 42/93 Генеральной Ассамблеи ООН о всеобъемлющей системе международного мира и безопасности отмечается, что сотрудничество в экологической сфере должно стать неотъемлемым элементом всеобъемлющей системы международной безопасности, которая состоит в том, что нерешенные экологические проблемы легко могут перерасти в международную напряженность и конфликты².

Во всем мире существуют проблемы, связанные с конфликтами и нестабильностью. Отсутствие прочного мира, распространение как международных, так и немеждународных вооруженных конфликтов, продолжающееся накопление оружия как ядерными державами, так и другими большими и малыми государствами, по-прежнему вызывает серьезную озабоченность.

Ученые, занимающиеся проблемами экологии, стали все чаще рассматривать глобальные экологические проблемы как угрозу национальной безопасности не менее серьезную, чем ядерные арсеналы сторон.

Экологическая безопасность предполагает более плодотворную базу для сотрудничества и обеспечения нормальной жизни народов, чем национальная военная безопасность, поскольку концепция экологической безопасности и позитивна и всеобъемлюща. В то время как военная безопасность предлагает в лучшем случае продолжение неопределенного *status quo*, а в худшем — перспективу уничтожения человечества, экологическая безопасность стремится к защите и возрождению. В то время как военная безопасность основана на конкуренции и наращивании военной мощи отдельных стран за счет других, экологическая безопасность не может быть достигнута в одностороннем порядке — такого рода безопасность требует и обеспечивает более стабильные и объединяющие отношения между странами³.

Пока поставлена только проблема разработки вопросов экологической безопасности в теоретическом плане, а существующая нормативная база является очень разрозненной, фрагментарной, регулирующей отдельные вопросы экологической безопасности.

По нашему мнению, экологическую безопасность можно определить как сложную взаимосвязанную и взаимозависимую систему международных экологических норм, направленных на обеспечение безопасности всех жизненно важных для человечества экологических компонентов планеты, а также сохранение и поддержание существующего естественного природного баланса между ними⁴.

Международное сообщество, сталкиваясь с реально существующими войнами, пришло к необходимости ограничения воздействия на окружающую среду посредством разработки договоров, четко регламентирующих права и обязанности воюющих сторон.

Международное право призвано закрепить единообразные принципы и нормы экологически целесообразного поведения государств,

которые, в свою очередь, должны быть имплементированы в национальное законодательство. При этом следует использовать весь накопленный позитивный опыт международного сотрудничества в данной области, который был закреплён в ряде международно-правовых документов, создающих основу для формирования концепции международной экологической безопасности.

Существует ряд норм, уже разработанных и принятых для охраны окружающей среды, в том числе по охране окружающей среды в период вооружённого конфликта, разоружения, охране воздушной и космической среды, изменению климата, охране морской среды и другие, но в настоящее время они становятся недостаточными и требуют дальнейшей разработки.

Несмотря на то что проблемы экологической безопасности в последнее время вызывают все больший интерес как в отечественной, так и в зарубежной литературе, однако они не были исследованы в комплексной взаимосвязи с проблемами разоружения и военной деятельности. Здесь акцент делается на их взаимосвязи.

Такие опасные явления, как разрушение среды обитания, исчезновение биологических видов и утрата биоразнообразия, разрушение озонового слоя и изменение климата, носят трансграничный характер. Такой же характер носят и последствия представляющей угрозу для окружающей среды военной деятельности, осуществляемой в той или иной части земного шара. Практически любая военная деятельность, будь то в мирное или в военное время, оказывает воздействие на окружающую среду.

Под военной деятельностью в мирное время мы понимаем производство и испытание оружия, боевую подготовку и военные учения, создание военных баз и объектов, поддержание состояния боевой готовности, а также различного рода несчастные случаи и аварии⁵.

Ухудшение состояния окружающей среды может явиться искрой, воспламеняющей конфликты, возникающие по другим причинам. Поэтому сотрудничество в области охраны окружающей среды и освоения природных ресурсов может стать одной из мер укрепления доверия в целях обеспечения всеобъемлющей международной безопасности.

Обостряющиеся мировые проблемы окружающей среды и необходимость устранить пробелы в международном праве окружающей среды поставили мировое сообщество перед настоящей необходимостью

формирования своего рода «экологического правового пространства» со своими основополагающими принципами и развивающими их нормами, критериями и стандартами. Решение этой задачи предполагает наряду с укреплением существующей природоохранной правовой базы выработку новых правовых документов в области защиты окружающей среды. Они стали бы одними из важнейших составляющих экологической безопасности.

Ученые считают, что сформировался комплексный принцип международного права — принцип экологической безопасности.

На формирование принципа экологической безопасности оказывают влияние как основные принципы международного права, так и специальные принципы различных отраслей международного права. Из основных принципов — это, в первую очередь, принцип разоружения. Из этого принципа, как отмечал С. А. Малинин, вытекает и обязанность государств добиваться заключения международных договоров в области разоружения⁶. Принцип разоружения играет решающую роль в механизме международно-правового регулирования охраны экологического равновесия нашей планеты, прежде всего потому, что в международном праве есть целый ряд установлений в области ограничения гонки вооружений, разоружения, имеющих непосредственное отношение к глобальной экологической проблеме.

Первичными элементами этого принципа можно считать основные обязательства государств по сохранению мира и международной безопасности, разоружению и прекращению гонки вооружений, включая прекращение испытаний ядерного оружия, запрещение военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду и климат, безопасное развитие ядерной энергетики, недопустимость нанесения ущерба окружающей среде за пределами действия национальной юрисдикции или контроля, предотвращение и ограничение трансграничного загрязнения атмосферы, морской среды, международных пресноводных бассейнов. Урегулирование деятельности государств, связанное с защитой окружающей среды, на основании принципа обеспечения экологической безопасности, предполагает обязательное укрепление и совершенствование других, корреспондирующих им принципов и норм.

Становление этого принципа в качестве одного из принципов международного права не только результат современного общественного

развития, взаимосвязанности охраны окружающей среды и других глобальных проблем современности, но и итог выработки государствами значительного числа конкретных норм в данной сфере межгосударственных отношений. Обязательства государств по охране природных экосистем от загрязнения закреплены в ряде действующих международных договоров как в области сохранения мира, международной безопасности и разоружения, так и в других областях межгосударственного сотрудничества.

Юридическое содержание принципа экологической безопасности состоит в обязанности государств осуществлять свою деятельность таким образом, чтобы исключить, в интересах ее обеспечения, усиливающееся воздействие экологических стрессов на местном, национальном, региональном и глобальном уровнях. Международная экологическая безопасность предполагает такое состояние международных отношений, при котором обеспечиваются сокращение, рациональное использование, воспроизводство и повышение качества окружающей среды. Любая деятельность должна осуществляться таким образом, чтобы исключить нанесение ущерба не только другим государствам, но и всему международному сообществу в целом⁷.

Важно постоянное совершенствование международного права окружающей среды, включая вопросы пользования общими или уникальными природными богатствами, территориями и ресурсами, сохранения биологического разнообразия на планете. Предстоит выработать эффективные, основанные на консенсусе, международные процедуры и механизмы, которые бы обеспечивали рациональное использование экологических ресурсов планеты.

¹ Boardman R. Ecological Security, the Oceans and Common Security // *Pacem in Maribus* XVII. М., 1982. June. P. 2.

² Ежегодный доклад директора-исполнителя ЮНЕП. Найроби, 1987. П. 305.

³ Выживем вместе // *Журнал о российско-американских отношениях*. 1992. № 2. Т. 1. С. 1–2.

⁴ Кукушкина А. В. Экологическая безопасность, разоружение и военная деятельность государств. Международно-правовые аспекты. М., 2008. С. 14.

⁵ Там же. С. 10–11.

⁶ Малинин С. А. Победа советского народа в Великой Отечественной войне и международное право // *Правоведение*. 1985. № 2. С. 21.

⁷ Кукушкина А. В. Указ. соч. С. 21.

НОВОЕ В МЕЖДУНАРОДНОМ УПРАВЛЕНИИ (возвращаясь к теме¹)

Повышается значение института международного управления, проявляющегося в основном через механизм коллективного решения общих проблем². Что касается мировых проблем — то с опорой на ООН и ее Совет Безопасности. Исторические примеры использования данного института дают немало полезных уроков. Особую актуальность сегодня представляют две задачи: а) выработать оптимальное соотношение между режимом международного управления в сфере окружающей среды и режимом международного экономического управления; и б) передать управление Интернетом структурам ООН. Параллельно требуют повышенного внимания меры по установлению временного международного управления в кризисные и посткризисные периоды. В настоящей статье ставится цель обратить внимание на актуальные проблемы в рассматриваемой области, не развивая общетеоретические аспекты проблематики и деятельности соответствующих институциональных структур.

Ключевые слова

Международное управление, надгосударственность, институциональный механизм, защита окружающей среды и экономическое развитие, кризисные и посткризисные периоды, управление Интернетом, ООН.

В международных отношениях проблематика международного управления, на наш взгляд, приобретает приоритетное значение. Объясняется это тем, что все государства стремятся не упустить свой шанс в процессе дележа оставшихся ресурсов Земли и срочного решения глобальных проблем современности. Все более очевидной в этом процессе становится необходимость поиска союзников, активизации сотрудничества, интеграции в самых различных формах. Наиболее эффективно проявляют себя совместные управленческие формы, независимо от того, создаются ли соответствующие институты (организации, органы) с четко обозначенной управленческой компетенцией, особен-

но надгосударственного характера³, или нет (как во множестве двусторонних договоров)⁴.

В рассматриваемом плане переоценку получает и международный обычай, что диктует особую осторожность, поскольку речь идет об управлении, весьма часто «вторгающемся» в сферу суверенитета и суверенных прав⁵.

То, что каждая управляющая сторона удовлетворяет и свои национальные интересы в процессе управления, не должно подвергать сомнению объективность самого процесса управления (когда он действительно объективен).

Происходящее переосмысление института международного управления в современных условиях не может происходить в отрыве от его историко-правовой «родословной», иначе многое может быть непонятным. А родословная эта весьма богатая и известная, но ключевые моменты в ней отчасти забываемые доктриной.

В России к институту «международное управление» первым проявил внимание известный юрист-международник Ф. Ф. Мартенс⁶. В 1905 г. он писал: «Совокупность юридических условий и норм, определяющих международную деятельность государств, есть право международного управления»⁷. Сходный смысл носит и следующее утверждение Ф. Ф. Мартенса: «Предметом международного управления является совокупность всех государственных задач и правовых отношений, выходящих за пределы территории государства»⁸. С современных позиций это определение подходит скорее к «внешним делам» и сотрудничеству государств, чем к *международному управлению* в специальном смысле, который чаще всего вкладывают в данное понятие в политике и правовой доктрине. Но толкование может быть более широким, о чем сказано выше.

Ко времени выхода указанной работы Ф. Мартенса уже много «настоящих» органов международного управления появилось и складывалось в мире. Эту информацию через три года систематизировал один из отечественных авторов⁹:

Часть I. Местные органы международной администрации в отдельных малокультурных независимых государствах Азии и Африки

Глава I. Международные санитарные советы.

I. История и современное положение отдельных советов: 1. Совет в Танжере. 2. Совет в Александрии. 3. Совет в Константинополе. 4. Совет в Тегеране. 5. Проект совета в Суэце. 6. Проект совета в Бухаресте.

II. Общие замечания о международных санитарных советах.

Глава II. Международные комиссии для обеспечения судоходства.

I. Отдельные комиссии: 1. Комиссии на Дунае. 2. Константинопольская комиссия для контроля службы спасания на море. 3. Совет для управления маяком Спартель. 4. Проекты комиссий на Конго и Нигере. 5. Комиссии для обеспечения плавания по Суэцкому каналу. 6. Комиссии для рек Китая.

II. Общие замечания.

Глава III. Международные финансовые советы.

I. История и современное положение отдельных советов: 1. Органы финансового управления в Тунисе. 2. Органы финансового управления в Египте. 3. Совет публичного долга Турции. 4. Административный совет монополий Сербии. 5. Комиссия для контроля над финансами Греции. 6. Органы финансового управления в Китае. 7. Органы финансового управления в Марокко.

II. Общие замечания о международных финансовых советах.

Глава IV. Международные комиссии для обеспечения безопасности и благоустройства.

I. Отдельные комиссии.

1) Международные советы для управления иностранными поселениями: 1. Советы в Китае. 2. Советы в Японии. 3. Совет на островах Самоа. 4. Органы городского управления в Египте. 5. Органы городского управления в Марокко.

2) Международные органы для отдельных владений Турции: 1. Проект международной комиссии для Армении. 2. Органы международного управления на Крите. 3. Органы международного управления в Македонии и Старой Сербии.

3) Органы для обеспечения безопасности в Марокко.

II. Общие замечания.

Часть II. Органы международного управления в Европе и Америке.

Отдел I. Европейские комиссии.

Глава I. Местные организованные союзы европейских государств.

I. Комиссии для обеспечения судоходства и рыболовства на международных реках:

A. Судходные комиссии:

1) Отдельные комиссии: 1. Центральная комиссия на Рейне. 2. Комиссии на Висле. 3. Комиссия на Эльбе. 4. Комиссия на Шельде. 5. Комиссия на реке По. 6. Комиссии на верхнем Дунае. 7. Смешанная комиссия на Пруте.

2) Общие замечания.

B. Комиссии для охраны рыболовства.

II. Финансовые комиссии: 1. Органы германского таможенного союза. 2. Организация таможенного союза Сербии и Болгарии.

III. Проекты санитарных комиссий.

IV. Комиссии для обеспечения безопасности и благоустройства: 1. Организация контроля и администрации в случае кондоминиума или коллективного протектората. 2. Международные комиссии для искоренения неготорговли. 3. Организация международного контроля в пределах открытого моря.

Глава II. Всеобщие организованные союзы европейских, американских, азиатских и африканских держав.

I. Отдельные комиссии: 1. История и современная организация санитарной унии. 2. Организация геодезической унии. 3. Организация метрической унии. 4. Организация судебной унии. 5. Организация сахарной унии. 6. Организация агрономической унии. 7. Организация рабочей унии.

II. Общие замечания.

Отдел II. Органы частных и всеобщих союзов американских республик.

1. Таможенная уния. 2. Санитарная уния. 3. Археологическая комиссия. 4. Органы речного управления в Южной Америке. 5. Международные органы в Центральной Америке.

Приложение: литература вопроса о международной администрации.

Только с учетом приведенной информации и более позднего развития международного управления можно оценить справедливость следующего утверждения известных специалистов: «международное управление» является новеллой в международном праве. Сравнительно недавно (в 1958 г.) соответствующие нормы не были предусмотрены, в частности, ни в одной из четырех Женевских морских конвенций 1958 г.¹⁰

Речь, конечно же, идет о современном, «ялтинско-потсдамском» международном праве, в котором особую остроту сегодня приобретает ресурсный аспект в силу прогнозируемого наступления ресурсного (природного) голода, прежде всего в сфере энергетических ресурсов (нефти и газа), а также демографических и экологических проблем¹¹.

Исследуемая проблематика носит общий характер, которым определяется содержание данной статьи: будущий миропорядок в целом должен основываться на коллективных механизмах решения мировых проблем¹².

Министр иностранных дел РФ, высказавший в 2004 г. эту мысль, уточняет, что единой стратегии решения основных глобальных проблем у мирового сообщества пока нет. Но главная опора должна быть на

ООН и ее Совете Безопасности, «который может устанавливать новые правовые нормы».

«Устанавливать новые правовые нормы» Советом Безопасности ООН — ко многому обязывающее утверждение! Оно заставляет думать о переходе на глобальное управление человеческой цивилизацией и вспоминать идею мирового правительства. До этого мировое сообщество еще не созрело, хотя «Вестфальская» и «ялтинско-потсдамская» системы постепенно рушатся¹³.

Необходимо уделять внимание факторам *международного регионального управления, международного местного управления, иностранного управления*. При этом следует учитывать две типовые разновидности международного управления:

1. *Международное совместное управление* — управление специально выделенными районами (объектами) по договору между государством места нахождения района или объекта управления (государство-реципиент) и другим государством, или другими государствами (государства-доноры), или международной организацией, в соответствии с которым государство-реципиент также выступает стороной системы управления объектом в рамках специально созданного для этих целей международного органа. Пример: *парк «Берингия»*.

2. *Международное раздельное управление* — управление специально выделенными трансграничными районами (объектами) или их частью по внутригосударственному закону или по договору между государством места нахождения района (объекта) управления и другим государством, или другими государствами, или международной организацией, в соответствии с которым государство места нахождения района (объекта) управления самостоятельно управляет районом (объектом) управления или его частью, соглашаясь на контроль со стороны другого государства или международной организации¹⁴.

В настоящее время чаще используется способ «*кризисного управления*», или (более адекватный современности термин) «*антикризисного управления*», «*посткризисного управления*» как временной меры¹⁵.

Однако важное значение не только в последних двух случаях, но и в целом имеет должное толкование понятий «кризис» и «международный кризис», поскольку ими чаще всего определяется принятие решения о необходимости введения международного управления с вероятным вступлением (или невступлением) в действие серьезных по-

литических и/или военных сил. Этимологически слово «кризис» восходит к идее необходимости решения. Древние ученые использовали его в значении «поворот» (когда решался вопрос о жизни и смерти, о победе и поражении)¹⁶. Позднее (XVII–XVIII вв.) его распространили на «беспокойное время», «ускоряющиеся процессы»¹⁷. Затем им стали обозначать «единственные в своем роде и драматичные катастрофические события»¹⁸.

В рассматриваемом контексте Группа высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам, созданная Генеральным секретарем ООН, поддержала формирующуюся норму о *коллективной международной ответственности за защиту, реализуемой Советом Безопасности, санкционирующим военное вмешательство в качестве крайнего средства в случае, когда речь идет о геноциде и других массовых убийствах, этнической чистке или серьезных нарушениях международного гуманитарного права, которые суверенные правительства не смогли или не пожелали предотвратить* (п. 203)¹⁹.

Следует полагать, что в отдельных случаях такая «коллективная международная ответственность», понимаемая как обязанность, может выражаться и в установлении международного управления. Именно так ставится вопрос, который в последнее время формулируют как «ответственность за защиту» (*responsibility to protect* или *duty to protect*)²⁰. Сложно определить, присутствует ли здесь именно правовая обязанность, а не моральное долженствование. Перефразируя мысль, можно задать вопрос: «Присутствует ли здесь обязанность управлять, вводить с помощью силы “внешнее управление” временного характера?»²¹

Возвращаясь к фактору кризисного управления, отметим мысли Кофи А. Аннана (которого отдельные ученые считают проводником интересов США)²²:

- во многих случаях конфликт становится настолько опасным, что международное сообщество считает себя обязанным вмешаться. К этому моменту оно может сделать это самым радикальным и дорогостоящим образом — путем военной интервенции (с. 8);
- то обстоятельство, что Совет наделен такой уникальной ответственностью, не означает, что собственное вмешательство должно всегда осуществляться самой ООН.

По крайней мере, в обозримом будущем такие операции придется предпринимать государствам-членам или региональным организациям. Однако им необходимо опираться на санкцию Совета Безопасности... (с. 12–13).

Реализация такой ответственности Совета Безопасности (и региональных организаций безопасности), наряду с миротворчеством, в отдельных случаях может быть квалифицирована как международное управление. Мы имеем в виду «относительно постоянное» нахождение Вооруженных сил ООН на территории ряда государств: силы ООН по наблюдению за разьединением (*СООНИР—UNDOF*) центром в Дамаске; Временные силы ООН по поддержанию мира в Ливане (*ВСООНЛ—UNIFIL*); Вооруженные силы ООН по поддержанию мира на Кипре (*ВСООНК—UNFICYP*)²³; Операция ООН в Сомали (*ЮНОСОМ—UNOSOM*)²⁴; Переходная власть ООН в Кампучии (*ЮНТАК—UNTAC*)²⁵ и др.

Иностранные военные базы на территории ряда государств также способствуют «международной управляемости» соответствующей территории.

Отметим и тот известный факт, что еще ни одна «гуманитарная интервенция» в ее военном варианте (и военные базы на территории иностранных государств) не способствовали ликвидации условий, которыми вызваны соответствующие массовые и грубые нарушения прав человека. В результате на той же территории повторяются или происходят еще более жестокие случаи массового уничтожения людей. Соответственно заслуживает поддержки предложение сопровождать указанный военный этап экономическим и социальным этапом с установлением опеки над соответствующей территорией.

К числу наиболее актуальных (и понятных) для всего человечества относятся проблемы международного экологического управления²⁶ и международного управления Интернетом. По этим вопросам существует огромное количество документов и правовой литературы. То, что это — «управленческие темы», убеждать не надо. Отметим лишь два принципиальных момента:

1. Одна из наиболее актуальных задач — найти модели улучшения соотношения и взаимосвязи между режимом международного управления в сфере окружающей среды и режимом международного экономического управления.

2. Набирает силу тенденция передачи управления Интернетом структурам ООН. Это предложение России (в лице министра связи и массовых коммуникаций РФ Игоря Щеголева) нашло поддержку со стороны Германии, Италии; Еврокомиссии; участников БРИКС; государств Ближнего Востока. И это немаловажный факт.

Параллельно на всех континентах создаются многочисленные НПО с элементами международного управления. К примеру, в 2003 г. на международной конференции «Устойчивое Берингово море» в Анкоридже создан российско-американский Берингоморский форум, который начал свою работу²⁷. В интересном Заявлении Форума отметим следующий момент: «Форум призван выявлять и поощрять заслуживающие одобрения международные проекты, посвященные охране берингоморских местообитаний и повышению уровня жизни в местных поселках, живущих за счет ресурсов Берингова моря... большую часть своего времени он будет заниматься установлением связей со всеми общественными структурами и ресурсопользователями Берингова моря, налаживая обмен информацией между странами и добиваясь лучшего международного понимания и тесных контактов. Международный Форум Берингова моря будет работать совместно с существующими региональными и международными ведомствами (включая Северо-Тихоокеанский совет по управлению рыболовством, Арктический Совет, Северо-Тихоокеанскую комиссию по анадромным рыбам и другие международные и государственные ведомства), обеспечивая управляющих и администраторов разных стран надежной и современной информацией и освещая события с учетом точек зрения всех заинтересованных сторон».

Чрезвычайно насыщенной является сфера совершенствования международного управления и в наши дни. Под влиянием данной насыщенности регулярно во всех странах проводятся соответствующие конференции, семинары, форумы, круглые столы и т.п. Например: еще в 2004 г. в Москве 16–17 ноября в Отеле «Арарат Парк Хаятт» состоялась международная Конференция с характерным названием «Демократия, международное управление и мировой порядок». Характерны и вопросы, обсуждавшиеся на Сессии III Конференции:

1. Политика и власть: мультилатерализм с одной сверхдержавой?
2. Остается ли международное право основой для сотрудничества?
3. Является ли ООН инструментом международного управления?

Таким образом, данная статья освещает часть актуальных проблем международного управления, реализуемых в рамках ООН, Европейского союза, СНГ, ЕврАзЭС, ШОС, множества других международных организаций, союзов, сообществ, форумов, конгрессов, конференций и т.п.

¹ Предыдущую публикацию автора по этой теме см.: *Малеев Ю. Н.* Международное управление: правовые вопросы // Московский журнал международного права. 2011. № 4 (84). С. 4–18.

² Мы не касаемся в данном случае одностороннего «внешнего управления».

³ А. А. Моисеев наиболее активно развивает концепцию надгосударственности, что прослеживается и по его известной монографии (см.: *Моисеев А. А.* Надгосударственность в современном международном праве. М.: Научная книга, 2007) и по его последнему интервью (см.: Действует ли надгосударственность в евразийском пространстве? // Евразийский юридический журнал. 2012. № 8 (51). С. 5–8).

⁴ И в последнем случае анализ чаще всего выявляет стремление Сторон либо совместно управлять тем или иным процессом, либо предоставлять друг другу такие «внешние права», реализации которых не оспаривается другой стороной. Российскому читателю в последние годы проблематика международного управления стала, можно сказать, привычной в связи с формированием Таможенного союза и Единого экономического пространства первоначально между тремя государствами — членами ЕврАзЭС (Беларусью, Казахстаном и Россией) с последующим расширением и предполагаемым созданием Евразийского экономического союза.

⁵ Известные отечественные авторы уделили внимание этой проблематике, не касаясь, к сожалению, именно управленческого аспекта, ограничившись теоретическими аспектами и особо отметив мнение Международного суда ООН о возможности существования международного обычая и даже двустороннего обычая. См.: *Вылегжанин А. Н., Каламкарян Р. А.* Значение обычая в современном международном праве // Московский журнал международного права. 2/2012// 86/. С. 5–27.

⁶ В историческом плане зарождение идеи международного управления следует, видимо, связывать еще с XIV–XV вв.: проект Дюбуа «Совет общеевропейского союза» 1306 г., проект И. Подебрата «Союзный совет» 1464 г. В последующем эта идея развивалась и наиболее известно воплотилась в Совете Лиги Наций и ООН.

⁷ *Мартенс Ф.* Современное право цивилизованных народов. 5-е изд. СПб., 1905. Т. II. Третий тит. лист.

⁸ Там же. С. 6–7.

⁹ *Голубев Н. Н.* Международные административные комиссии XIX века. Очерки теории и практики. Ярославль: Тип. Губ. правл., 1908.

¹⁰ *Вылегжанин А. Н., Зиланов В. К.* Международно-правовые основы управления морскими живыми ресурсами (теория и документы). М.: ЭКОНОМИКА, 2000. С. 12–13.

¹¹ *Фишер С., Дорнбуш Р., Шалензи Р.* Экономика / Пер. с англ. М., 1998. С. 659–660; *Закирходжаев Л. Д.* Международно-правовой режим трансграничных минеральных ресурсов. Автореф. ... дисс. канд. юр. наук. М.: МГИМО (У) МИД РФ, 2006. С. 8–9.

¹² *Лавров С.* Демократия, международное управление и будущее мироустройство // Россия и глобальная политика. 2004. Т. 2. № 6.

¹³ *Адамишин А.* На пути к мировому правительству // Россия в глобальной политике. Ноябрь—декабрь 2002. № 1; *Лебедева М. М.* Изменение политической структуры мира на рубеже веков // Международные отношения в XXI веке: новые действующие лица, институты и процессы: Материалы международной межвузовской конференции РАМИ, МГИМО (У) МИД РФ, ИСИ ННГУ. 29—30 сентября 2000 г. / Под общ. ред. академика О. А. Колобова. М.: МГИМО (У) МИД РФ, 2001. С. 5—12; *Малеев Ю. Н.* 60 лет Организации Объединенных Наций. Сколько еще? // Международное право — International Law. 2005. № 3.

¹⁴ Пример последнего: Беловежская пуша. 24.03.2004 г. было помещено сообщение печати под заголовком «Беловежской Пуше нужно международное управление?». Речь идет только о раздельном управлении. Третья часть Пуши в 2002 г. включена Беларусь в объект мирового наследия человечества — столько же с польской стороны. Беларусь и Польша самостоятельно управляют соответствующей частью, признавая инспекционные функции ЮНЕСКО. В 2004 г. эксперты ЮНЕСКО инспектировали состояние Пуши как в Беларуси, так и в Польше, представив отчет по этому вопросу 28-й сессии ЮНЕСКО, которая состоялась в июне—июле 2004 г. Для управления Пушей не создавался отдельный международный механизм (орган). Поэтому результатом инспекции и сопровождавшей ее дискуссии явилось предложение о необходимости всемерно расширять трансграничное сотрудничество между Беларусью и Польшей. Прозвучавшее мнение о целесообразности введения международного совместного управления данной заповедной зоной поддержки не получило.

¹⁵ *Лебедева М. М.* Изменение политической структуры мира на рубеже веков... С. 10; *Ларионов И. К.* Антикризисное управление. М.: МГСУ, 2005; *Зуб А. Т.* Антикризисное управление. М.: Аспект Пресс, 2005.

¹⁶ *Kosellek R.* Art. “Krise” // *Historisches Wörterbuch der Philosophie*. Bd. 4. Frankfurt, 1976. S. 1235.

¹⁷ *Prisching M.* “Krise” als gesellschaftlicher Prozeß and als geschichtphilosophisches Problem / G. Frey und J. Zelgerm (Hrsg.). *Der Mensch und die Wissenschaft vom Menschen*. Bd. 2. Innsbruck, 1983. S. 809—824.

¹⁸ *Rothschild K.* Krisenbegriff und Krisenbewältigung aus der Sicht der Wirtschaftswissenschaften // *Krise und Krisenmanagement in den internationalen Beziehungen* / H. Neuhold; H.-J. Heinemann (Hrsg.). Stuttgart: Steiner-Verl. Wiesbaden, 1989. S. 78.

¹⁹ А/59/565 (далее — доклад Группы по угрозам, вызовам и переменам).

²⁰ В одной из последних статей В. С. Котляра весьма тщательно раскрыт эгоистический интерес США в участии в международном управлении в различных регионах. См.: *Котляр В. С.* Выступление на «круглом столе» по концепции «Ответственность за защиту» (Москва. 27 июня 2012 г.) // *Казанский журнал международного права*. 2012. № 5. С. 92—94.

²¹ *Taylor B. S.* *Humanitarian Military Intervention. The Conditions for Success and Failure*. N.Y.: Oxford University Press Inc, 2008.

²² *Аннан К. А.* Проблема вмешательства. ООН, Департамент общественной информации, 1999.

²³ Созданы в 1964 г. для поддержания мира между общинами турок и греков. Следят за прекращением огня между греческой и турецкой армиями и осуществляют помощь жертвам межгражданских конфликтов.

Новое в международном управлении (возвращаясь к теме)

²⁴ Началась в 1992 г., чтобы содействовать прекращению огня в Сомали и обеспечить доставку гуманитарной помощи. В декабре 1992 г. СБ поручил государствам-членам совместно оказать помощь ООН, направившей в Сомали воинский контингент численностью 28 тыс. человек с целью защиты продовольственных поставок голодающим от захвата враждующими кланами. Наряду с подразделениями США в операции участвовали войска нескольких государств. Операция закончилась провалом.

²⁵ Установлена в марте 1992 г. Планировалась как самая крупная миротворческая операция ООН. Основывалась на мирном соглашении (октябрь 1991 г.), ставившем цель покончить с гражданской войной в Кампучии и установить контроль ООН за выборами, назначенными на 1993 г. Попытки ЮНТАК начать разоружение были сорваны в июне 1992 г., когда фракция красных кхмеров, при власти которой от пыток, голода и казней погибло более миллиона кампучийцев, отказалась сотрудничать с персоналом ООН и сложить оружие.

²⁶ Падение метеорита в районе Челябинска в феврале 2013 г. позволяет надеяться, что человечество договорится о введении универсального управления хотя бы в одной сфере: мониторинга астероидной опасности.

²⁷ На первой заочной сессии участники Форума обсудили проблемы дрейферного рыболовства в российской ИЭЗ Берингова моря, а также проблемы донного траления в американской ИЭЗ. Кроме того, принят порядок проведения заочных и очных встреч. В данный Форум входят три представителя Чукотского автономного округа: от коренных жителей, от правительства округа и от научной и экологической общественности // Кайра Вестник. Информационный бюллетень. 2003. Июнь. № 13.

ПРОБЛЕМА СУДЕБНОГО АКТИВИЗМА МЕЖДУНАРОДНЫХ УГОЛОВНЫХ СУДОВ И ТРИБУНАЛОВ

В статье рассмотрены понятия международного судебного «активизма» в деятельности международных уголовных судов и трибуналов *ad hoc* и Международного уголовного суда. Подробно рассматриваются решения Международного уголовного суда, вынесенные в рамках ситуации в Судане в отношении Республики Чад и Республики Малави. В статье делается вывод о том, что при вынесении данных решений Международный уголовный суд превысил свои полномочия и сделал ряд выводов, которые противоречат международному праву. Российской Федерации следует внимательно отслеживать судебный «активизм» международных уголовных судебных учреждений, в том числе потому, что ряд из них потенциально затрагивает национальные интересы России.

Ключевые слова

Международный судебный «активизм», международное судебное правотворчество, международные уголовные суды и трибуналы, юрисдикция Международного уголовного суда.

Международное уголовное правосудие активно действует в течение уже двадцати последних лет. Создание Международного уголовного трибунала по бывшей Югославии в мае 1993 г. положило начало «обвальному» созданию новых и новых международных уголовных судов и трибуналов по отдельным странам и ситуациям. Десять лет действует и постоянный Международный уголовный суд (МУС). Какова может быть общая оценка деятельности международных уголовных судебных учреждений за прошедшее время? На наш взгляд, такая оценка может быть только отрицательной. Ни одна из официально заявленных целей международного уголовного правосудия не достигнута. В то же время это не означает, что международное правосудие не

достигло иных, официально не провозглашенных (но являющихся реальными) целей. Среди этих реальных целей можно особо выделить существенное изменение действующего международного права. В нашем выступлении мы остановимся на одном из главных методов деятельности международных уголовных судов и трибуналов — так называемом «судебном активизме» международных судебных учреждений. Под судебным «активизмом» понимается, прежде всего, судебное правотворчество. Однако чаще всего применяются иные термины («активизм», «креативность» и т.д.)¹, что говорит о желании «активистов» не высвечивать сущность данного явления.

Первым международным трибуналом-«активистом», который стал изменять нормы международного права, является Международный трибунал по бывшей Югославии (МТБЮ). Постепенно данный трибунал сделал эти попытки основой своей судебной деятельности. Если мы проанализируем важнейшие решения МТБЮ более внимательно, то мы увидим, что все они основаны на предварительно измененном праве. Так, главным элементом в этой деятельности МТБЮ является введение в право трибунала теории «совместных преступных действий» (СПД), прежде всего СПД 3-й категории. Применение этой теории сделало возможным осуждение лица, которое не только само не совершало преступление, но и не знало о его совершении. Причем эта концепция была применена даже к преступлению геноцида, что означает изменение конвенционного определения этого преступления.

К сожалению, активное участие в попытках изменения действующего международного права стал принимать и Международный уголовный суд. Во-первых, это касается вопроса о юрисдикции суда. На сегодняшний день принято как минимум три решения в отношении государств, на которые юрисдикция МУС не распространяется. Это — изменение самой сущности современного международного права, основанного на суверенитете и равенстве государств. Сегодня МУС выступает в качестве локомотива по направлению к совершенно иному типу международного права — регрессивного и репрессивного международного права, в котором государства уже не равны и не обладают суверенитетом. Любому, кто объективно рассмотрит ситуации, например, в Демократической Республике Конго, Уганде или Кении, станет ясно, что принцип комплементарности МУС не соблюден. Понятие «не может и не желает» в контексте осуществления уголовного пресле-

дования получило совсем иную трактовку, нежели в нее вкладывали государства, составлявшие текст Статута МУС. Первое же дело против Т. Лубанги в этом смысле вообще скандальное, так как Т. Лубанга был передан в МУС прямо из конголезской тюрьмы. Однако активизм толкования оказался лишь малой шалостью по сравнению с тем, что последовало в практике МУС далее. Речь идет о попытках полного изменения и даже слома действующего международного права. Например, это касается возбуждения уголовных дел против глав государств и вопроса иммунитета глав государств и других высших должностных лиц государств согласно нормам обычного международного права.

Так, абсолютно неправомерным является передача ситуации в Судане в МУС и возбуждение дела в его рамках в отношении президента страны аль-Башира. То же относится и к ситуации в Ливии и деле против М. Каддафи. О деле «Прокурор против М. Каддафи» следует сказать особо. Это дело можно назвать эссенцией незаконности. Дело против М. Каддафи было не только возбуждено неправомерно, но неправомерно и прекращено².

В декабре 2011 г. Международный уголовный суд вынес весьма примечательное решение в плане судебного «активизма». Формально оно было направлено в отношении двух африканских государств — Малави³ и Чада⁴, принявших у себя с визитом президента Судана Омара аль-Башира. Собственно, виноваты эти страны оказались не столько за прием О. аль-Башира, сколько за то, что не арестовали его во время этого приема, ведь МУС выписал ордер на его арест еще в 2009 г. Согласно Статуту МУС все государства должны сотрудничать с судом. Отказ арестовать президента Судана аль-Башира стал основанием для международной ответственности, казалось бы, совсем посторонних государств. Однако именно в этом решении и проявляется истинная сущность МУС как инструмента глобальной гегемонии, выраженной в высокопарной юридической форме. Однако следует обратить внимание на то, что данное решение имеет по крайней мере два смысловых ряда.

Сначала несколько слов о *первом смысловом ряде* этого решения. Он находится как бы на поверхности и заключается в том, что МУС пытается установить систему тотального контроля над всеми государствами, подписавшими Статут МУС. Поэтому будет наказано любое государство, которое не сотрудничает с судом. На мой взгляд, МУС выходит далеко за пределы международного права и даже собственного Стату-

та. Дело в том, что требование арестовать главу соседнего государства и «сотрудничать» с судом далеко не идентичные понятия.

Нельзя, однако, не обратить внимание на то, что далеко не все государства, отказывающиеся сотрудничать с МУС, подвергаются наказанию. Так, еще одним доказательством того, что МУС действует по совершенно иному, нежели официально объявленный, сценарию, является тот факт, что не все государства, принявшие у себя президента Судана аль-Башира, подверглись осуждению со стороны МУС. Так, 1 января 2012 г. аль-Башир посетил с визитом Ливию. Однако ливийские власти не получили ни предупредительного, ни последующего выговора за неарест аль-Башира.

Интересно обратить внимание на то, что и некоторым другим странам также позволено не исполнять решения международных уголовных судов, например Франции. В июле 2011 г. бывший пресс-секретарь Международного трибунала по бывшей Югославии гражданка Франции Флоранс Хартманн была приговорена трибуналом (за раскрытие секретной информации по делу С. Милошевича) к семи дням тюремного заключения. Однако Франция отказалась выполнить распоряжение трибунала об аресте Хартманн. Французские власти заявили, что обязанность «сотрудничать» с МТБЮ касается лишь лиц, виновных в военных преступлениях, а Хартманн к ним не относится. Трибунал никак не отреагировал. Это особенно странно, если сравнить последствия невыполнения решения МТБЮ в отношении Сербии и Франции. Невыполнение (именно фактическое невыполнение, а не отказ выполнить) ордера на арест Сербией повлекло международную ответственность государства, а невыполнение (в форме отказа выполнить) ордера на арест Францией не повлекло вообще никакой официальной реакции трибунала!⁵

А теперь о *втором смысле* ряде решений МУС по Малави и Чаду. Международные суды используют этот прием достаточно часто. Идея проста: формально решение выносится вроде бы по одному вопросу, но на самом деле оно принимается для совершенно иных целей. Такая возможность возникает в связи с контролем международных судов со стороны государств, принадлежащих англосаксонской правовой системе и ее концепцией судебного прецедента и даже суда как правотворца. Впрочем, такой подход с удовольствием применяется и судьями из других правовых систем, потому что очень удобен для вынесения нужных

решений. В англо-американской правовой системе судебный прецедент является одним из основных источников права, но кто разрешил продавливать ту же концепцию в международные суды? «Международные» судьи сами себе разрешили. Как работает подобная система? Вот пример. Лично я впервые на практике столкнулся с этим в 2004 г. в МТБЮ. Тогда проходил процесс против президента Югославии С. Милошевича. Одним из главных обвинений против Милошевича было обвинение в геноциде. Однако, как предписано Конвенцией о геноциде 1948 г., геноцид может быть квалифицирован только при наличии специального умысла. Прокуратура МТБЮ не смогла доказать наличие этого умысла, но и отказаться от «коронного» обвинения тоже нельзя — ведь «мировые» СМИ уже много лет трубили о геноциде Милошевича, а НАТО бомбило целое государство в течение 70 дней. Что же делать? Выход был найден в том же самом изменении МП — элемент специального умысла просто взяли и отменили. Однако произвести эту манипуляцию в самом деле Милошевича было сложно — это было бы слишком явно. Поэтому применили как раз тот самый подход, о котором я говорю, — принять важное решение в малозначительном деле, а затем — применив концепцию судебного прецедента, использовать в более важном. Так и было сделано. Буквально накануне готовящегося в то время решения по запросу об оправдании С. Милошевича в малозначительном деле против Р. Брдянина было принято решение о том, что лицо может быть признано виновным в геноциде, даже если форма его вины состоит в СПД 3-й категории⁶. И никакая Конвенция о геноциде теперь трибуналу не указ! Оставалось только в деле Милошевича сослаться на «ранее вынесенный прецедент».

Вот именно такой подход выбрал и МУС в деле против двух африканских государств. Формально решение было вынесено в отношении Малави и Чада, однако теперь оно может быть использовано в отношении любого государства, не являющегося участником Статута МУС. Например, России! Это явно видно из второго смыслового ряда этого решения. Чтобы его понять, нужно не пропустить всего одну строку данного решения. Вот она: «Суд установил, что обычное международное право создало исключение в отношении иммунитета глав государств в случае, если международный суд издал ордер на их арест за совершение международных преступлений». В обоснование этого весьма «передового» утверждения МУС процитировал параграф 61

знаменитого решения Международного суда (МС) ООН по делу «*Ордер на арест (Демократическая Республика Конго)*»: «Главы государств не обладают иммунитетом в международных трибуналах». Однако это, мягко говоря, неточная цитата. На самом деле МС ООН в этом деле заявил следующее: «Действующий или бывший министр иностранных дел может предстать перед некоторыми международными уголовными судами там, где они обладают юрисдикцией». Абсурдность утверждения МУС следует из простого вывода о том, что если глава государства не обладает иммунитетом перед любым международным трибуналом, то, например, Науру, Фиджи, Вануату и Федеральные Штаты Микронезии могут создать международный трибунал и судить президента России или председателя Китайской Народной Республики. Могли ли судьи взять на себя ответственность изменить нормы международного права, да еще и столь «бульдозерным» образом, или они выполняли указание? Конечно, не стоит особо переоценивать международный судебный «активизм». Совершенно понятно, что явление является объективным, т.е. результатом деятельности государств, а не конкретных судей.

Россия должна четко и недвусмысленно заявить о своей международно-правовой позиции и не позволить международно-правовым «активистам» утверждать затем, что отсутствие возражений со стороны государств является «подтверждением создания новой нормы обычного международного права». А практика эта продавливается весьма напористо и открыто: судебная палата МУС по делу Малави и Чада заявила: «Возбуждение международного преследования в отношении глав государств получило широкое признание как *признанная практика*».

Таким образом, подводя итоги моего выступления, хотелось бы отметить следующее. Мы не можем изменить объективных причин неудачи современного международного уголовного правосудия. Эта система была создана для иных, нежели официально заявленных, целей. Но мы можем и должны преодолеть причины субъективные. Преодоление этой группы причин позволит решить хотя бы часть вопросов, таких, например, как навязчивые призывы признать обязательную юрисдикцию МС ООН или вопрос о том, соответствует ли национальным интересам России ратификация Статута МУС. Россия должна решительно выступить в защиту действующего международного права и против судебного «активизма», точнее — международного судебного правотворчества.

¹ См., например: *Schabas W. Judicial Activism and the Crime of Genocide* / Sh. Darcey, J. Powderly (eds). *Judicial Creativity at the International Criminal Tribunals*. Oxford, 2010.

² Ордер на арест Муамара Мохаммеда Абу Миньяра Каддафи. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.icc-cri.int/iccdocs/doc/doc1118188.pdf>. В настоящее время все основные решения по делу «Прокурор против Муаммара Каддафи», кроме ордера на арест, с официального сайта МУС сняты.

³ *Prosecutor v. Omar al-Bashir*, [ICC], Decision Pursuant to Article 87(7) of the Rome Statute on the Failure by the Republic of Malawi to Comply with the Cooperation Requests Issued by the Court with Respect to the Arrest and Surrender of Omar Hassan Ahmad Al Bashir. 12 December 2011.

⁴ *Prosecutor v. Omar al-Bashir*, [ICC], Décision rendue en application de l'article 87-7 du Statut de Rome concernant le refus de la République du Tchad d'accéder aux demandes de coopération délivrées par la Cour concernant l'arrestation et la remise d'Omar Hassan Ahmad Al Bashir. 13 décembre 2011.

⁵ *Prosecutor v. F. Hartmann*, [ICTY], In the Case Against Florence Hartmann, Judgement. 19 July 2011. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.icty.org/x/cases/contempt_hartmann/acjug/en/110719_judgement_hartmann.pdf.

⁶ *Prosecutor v. Radoslav Brdjanin*, [ICTY] Decision on Interlocutory Appeal. 19 March 2004.

СИЛОВЫЕ ФАКТОРЫ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ КАК ВЫЗОВ КЛАССИЧЕСКОМУ МЕЖДУНАРОДНОМУ ПРАВУ

В работе освещаются актуальные вопросы, связанные с изменениями парадигмы современного международного права из-за участившихся в последние годы случаев применения силы в обход положений Устава ООН. Обосновывается тезис о постепенном формировании «параллельных» правовых режимов, которые основываются на верховенстве военно-силовых факторов. Акцентируется внимание на проблеме конфликтов в регионе Ближнего Востока, на проблемах, связанных с действующей миротворческой концепцией ООН и необходимостью ее реформирования, на проблеме стратегических доктрин США и НАТО и их соответствии действующему международному праву. В статье рассмотрены проблемы, связанные с неоднозначностью явления так называемого «государственного терроризма», а также вопросы ответственности государств за применение силы в международном праве.

Ключевые слова

Сила, ООН, государства, конфликты, ответственность.

Вопросы, связанные с применением силы, всегда были и остаются наиболее болезненными и для науки международного права, и для науки международных отношений. Не вдаваясь в историческую ретроспективу, необходимо сконцентрироваться на освещении ситуации по применению силы периода последних двух лет, так как именно в это время произошли чрезвычайно знаковые события, которые оказали влияние на всю систему современных международных отношений. Кроме того, несмотря на шестидесятилетнюю деятельность ООН, институт применения силы остается одним из наиболее неурегулированным и дискуссионным с позиций международного права.

Несмотря на закрепленный в Уставе ООН принцип неприменения силы и угрозы силой, военная сила продолжает оставаться одним из ключевых системообразующих факторов. Логика развития междуна-

родных отношений последних лет наглядно демонстрирует, что военная сила и ее использование вполне совместимы с реальностями атомного века. Международно-правовые акты последних двадцати лет были призваны лишь минимизировать урон и последствия применения силы. Кроме того, наблюдается любопытная закономерность — растет объем международно-правовых актов, ограничивающих применение силы, но при этом с пугающей скоростью растет число случаев применения силы в международных отношениях.

Проблема применения силы сложна сама по себе, несмотря на то что традиционно «Устав ООН различает законные случаи применения государствами силы (когда применение силы совместимо с целями ООН) и незаконные (когда оно несовместимо с этими целями)»¹, однако в реальности грань между законным и незаконным применением силы очень тонка.

Остановимся на ключевых сюжетах, связанных с силовыми действиями, которые представляют собой «болевые точки» современных международных отношений и одновременно определяют направления развития международного права на ближайшие годы.

Во-первых, ситуация на Арабском Востоке. Несмотря на изначально высокий конфликтный потенциал региона, события последних двух лет, происходящие там, стали настоящим вызовом классическому международному праву. Широко обсуждаемая резолюция 1973 г. продемонстрировала существенный «разрыв между правотворчеством и правореализацией»². Очевидно, что недопустимо принятие резолюций, подобных ливийской, плохо прописанных и, как следствие, допускающих различного рода злоупотребления.

Во-вторых, во многом из-за ближневосточных сюжетов, очевидна неэффективность современной модели миротворческой деятельности ООН, которая подверглась серьезным испытаниям еще в 1990-х годах, однако в последние годы была окончательно дискредитирована, что диктует необходимость выработки новых правовых парадигм.

В настоящий момент складывается ситуация «замкнутого круга», когда интересы международного мира и безопасности в конкретном регионе напрямую зависят от позиций постоянных членов Совета Безопасности ООН, которые, в свою очередь, не могут прийти к консенсусу. Это в очередной раз ставит вопрос о реформировании СБ ООН, который, похоже, окончательно зашел в тупик.

Месяц назад официальный представитель Госдепартамента Виктория Нуланд заявила, что США «достаточно скептически относятся к перспективам достижения большего успеха в Совете Безопасности, так как ранее его усилия были заблокированы некоторыми постоянными членами»³, имея в виду вето России и Китая, наложенное на проект последней резолюции Совбеза по Сирии. Кроме того, было заявлено о намерении «добиться прекращения кровопролития в Сирии и осуществить там настоящие политические изменения вместе с теми странами, которые хотят в этом участвовать, и, если потребуется, вне рамок Объединенных Наций»⁴.

Еще одной иллюстрацией подобной позиции может служить Женевское коммюнике по Сирии, которое было принято путем значительных дипломатических усилий, однако не было оформлено в соответствующую резолюцию СБ ООН из-за сопротивления западных стран.

Это отсылает нас к третьей тенденции в современных международных отношениях, связанной с проблемой применения силы, которая заключается в постепенном, однако неуклонном формировании «параллельной» системы международного права, основанного на военных доктринах США и НАТО, которая действует одновременно с действующей системой права, базирующейся на Уставе ООН.

Утверждаемое в Стратегической концепции 2010 г. «право» НАТО проводить военные операции за пределами территории стран—членов блока противоречит ст. 2 Устава ООН о мирном урегулировании споров и неприменении силы в международных отношениях, а также ст. 24 о главной ответственности Совета. Операция в Ливии, несмотря на то что была начата как операция ООН по принуждению к миру, за короткий период трансформировалась в военную операцию, проводимую Североатлантическим блоком и имевшую сознательной целью привести к власти ливийскую оппозицию. Представляется недопустимым принятие резолюции по Сирии, допускающей вмешательство НАТО в урегулирование конфликта.

Вектор поведения ряда западных стран на Ближнем Востоке актуализирует вопрос о так называемом феномене «государственного терроризма», т.е. целенаправленной деятельности спецслужб, направленной на осуществление конкретных политических изменений в том или ином государстве. Еще 1984 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла

специальную резолюцию «О недопустимости политики государственного терроризма и любых действий государств, направленных на подрыв общественно-политического строя в других суверенных государствах». Очевидно, что сегодня ее положения актуальны как никогда.

Хотелось бы отметить, что данная проблема тесно взаимосвязана с существованием так называемых «двойных стандартов» в международном праве, однако эта тема связана не только с применением силы, но и с проблемами самоопределения, признания и прочими.

В этом контексте встает вопрос, который Лавров Сергей Викторович охарактеризовал как «проблему соотношения между коллективными и односторонними действиями»⁵. Имеются в виду различия в подходах к санкциям, применяемым для влияния на отдельные государства и имеющим целью убедить их выполнять свои международные обязательства: «Все чаще возникают ситуации, когда СБ ООН, порой путем сложных и длительных переговоров, вырабатывает четко выверенные решения о введении таких санкций, а затем США, Европейский союз и некоторые другие страны объявляют свои дополнительные санкции сверх того, о чем договорились»⁶.

Четвертой тенденцией, определяющей развитие современных международных отношений и международного права, является постоянное наращивание США военного присутствия на Европейском континенте, которое, несмотря на риторику о «перезагрузке», заставляет усомниться в мирных и дружеских намерениях и неизбежно влечет за собой «компенсационные действия», что подрывает стабильность международной системы в целом. При этом сегодня уже очевидно, что надеяться на отказ от военных средств достижения политических целей со стороны США и их партнеров нет оснований.

Последней, пятой по счету, однако значимой по существу тенденцией стала актуализация вопроса об ответственности государств за применение силы. Именно развитие и кодификация института ответственности в международном праве, на мой взгляд, позволят хоть как-то ограничивать и контролировать применение силы в современных международных отношениях. Между тем это по-прежнему один из самых неурегулированных институтов современного международного права, нормативная база которого сводится лишь к принятию Проекта статей об ответственности государств в 2001 г. и Проекта статей об ответственности международных организаций в 2006 г. Проект 2001 г.

профессор И. И. Лукашук в свое время назвал «новым этапом в развитии международного права»⁷. Однако прошло десять лет, а с правовой точки зрения ситуация так и осталась на стадии пусть многообещающего, но все-таки проекта.

Выведение института ответственности государств за применение силы на качественно новый уровень кодификации требует значительных изменений парадигмы современного международного права и международных отношений, которое должно сопровождаться повышением взаимодействия специалистов в области международного права из разных стран, выработки новых подходов к проблеме международно-правовой ответственности.

Необходимо отметить, что, несмотря на очевидную актуальность, данная тема не разработана в достаточной степени по причине значительной политизированности вопросов, связанных с институтом ответственности в международном праве.

Таким образом, возможности применения силы сегодня ограничены лишь количеством и качеством оружия, но, к сожалению, не международным правом. Именно поэтому данная тема представляется важной и привлекает внимание специалистов в области международных отношений и международного права.

¹ *Котляр В. С.* Международное право и современные стратегические концепции США и НАТО. М., 2008. С. 125.

² *Лукашук И. И.* Концепция права международной ответственности // Государство и право. М., 2003. № 4. С. 80.

³ США намерены действовать в Сирии в обход Совбеза ООН // Вести.ру. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.vesti.ru/doc.html?id=884634&tid=95994> 21.08.2012.

⁴ Там же.

⁵ Выступление Министра иностранных дел России С. В. Лаврова в МГИМО (У) МИД России, Москва, 1 сентября 2011 г. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/6D88CECA6156B733C32578FE00371089.

⁶ Там же.

⁷ *Лукашук И. И.* Право международной ответственности. М., 2004. С. 67.

А. Н. Николаев, А. Ю. Переведенцева

НАРУШАЕТСЯ ЛИ ДОГОВОР ОБ АНТАРКТИКЕ 1959 г. ИСПОЛНЕНИЕМ В РАЙОНЕ ЕГО ДЕЙСТВИЯ ст. 76 КОНВЕНЦИИ ООН ПО МОРСКОМУ ПРАВУ 1982 г.?

В статье анализируется коллизия норм регионального и универсального международных договоров.

Ключевые слова

Договор об Антарктике, континентальный шельф, конвенция ООН по морскому праву.

В общем контексте межгосударственной экономической и геостратегической конкуренции, в которой существенное значение имеет обеспеченность природными ресурсами, особенно энергетическими, в настоящее время растет интерес государств к возможностям использования территорий, находящихся за пределами национальной юрисдикции, в том числе Антарктики. Уже констатируется на официальном уровне, что этот регион «характеризуется значительными запасами минеральных ресурсов»¹. Меньше комментируется то, что некоторые государства уже юридически обозначили свои права на участки морского дна, прилегающие к побережью Антарктиды, в том числе на недра этих участков и их природные ресурсы. С учетом этого политико-правовое значение имеет исследование, прежде всего, следующих вопросов:

1. Как юридически квалифицировать тот геологический шельф, который является естественным продолжением сухопутной территории Антарктиды?
2. Каков, согласно современному международному праву, режим использования недр морского дна, прилегающего к Антарктиде, вследствие совокупного действия применимых обычных и договорных норм, включая нормы *Договора об Антарктике 1959 г.* (далее — Договор 1959 г.) и *Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.* (далее — Конвенция 1982 г.)?

3. Правомерно ли обозначение отдельными государствами, в том числе с уведомлением Комиссии по границам континентального шельфа, созданной согласно Конвенции 1982 г., участков морского дна в районе действия Договора 1959 г. в качестве своего континентального шельфа?

Прежде всего необходимо определиться с тем, что представляют собой с юридической точки зрения *участки недр морского дна в районе действия Договора об Антарктике*. Большинство правоведов корректно избегают употребления термина «континентальный шельф» при юридической квалификации этих участков, не признавая существование «юридического» континентального шельфа Антарктиды, пока действует Договор об Антарктике 1959 г. Поясним этот подход. В международно-правовом смысле континентальный шельф — это подводное продолжение территории государства. Если нет такой территории, нет и территориального моря государства, нет и дна этого территориального моря; соответственно, нет и «юридического» континентального шельфа, который начинается там, где *оканчивается дно территориального моря*. Такая правовая квалификация подтверждается обеими действующими универсальными международными морскими конвенциями. Так, согласно ст. 1 Конвенции о континентальном шельфе 1958 г. термин «континентальный шельф» употребляется применительно: «к поверхности и недрам морского дна подводных районов, примыкающих к берегу, но находящихся вне зоны территориального моря, до глубины 200 метров, или, за этим пределом, до такого места, до которого глубина покрывающих вод позволяет разработку естественных богатств этих районов». Согласно ст. 76 Конвенции 1982 г. «континентальный шельф прибрежного государства включает в себя морское дно и недра подводных районов, простирающихся за пределы его территориального моря на всем протяжении естественного продолжения его сухопутной территории до внешней границы подводной окраины материка или на расстояние 200 морских миль от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря, когда внешняя граница подводной окраины материка не простирается на такое расстояние» (выделено нами. — А. Н., А. П.).

Но с *геологической* точки зрения *континентальный шельф Антарктиды существует*: в геологическом понимании континентальный

шельф представляет собой «ту часть подводной окраины материка, которая примыкает к суше»². До заключения и вступления в силу Договора об Антарктике 1959 г. государства, заявившие ранее претензии на суверенитет в отношении конкретных территорий Антарктиды, могли считать соответствующей международному праву их позицию в том, что такой суверенитет ими осуществляется. Однако в настоящее время, в силу действия Договора 1959 г., в Антарктиде не осуществляет суверенитет какое-либо государство, в том числе и любое из тех, которые по национальному праву ранее отнесли конкретные части (секторы) Антарктиды к своей государственной территории. Ни одно из этих государств не осуществляет суверенитет и над территориальным морем, прилегающим к той части Антарктиды, в отношении которой ранее была заявлена территориальная претензия — независимо от того, было ли надлежаще обозначено это территориальное море в порядке, предусмотренном морским правом. По этим причинам, как нам представляется, констатировать наличие таких понятий, как «прибрежное государство», «территориальное море» и «континентальный шельф», в отношении Антарктиды не корректно с точки зрения современного применимого международного права.

Те, кто придерживаются иной позиции (а это — не только правоведы, отстаивающие интересы государств, имеющих территориальные претензии в Антарктике), ссылаются на то, что Конвенция 1982 г. определяет дно морей и океанов за пределами национальной юрисдикции как *Международный район морского дна* (или — *Район*), не упоминая, в качестве исключения, недра морского дна, примыкающего к Антарктиде (ст. 1, п. 1, пп. 1 Конвенции 1982 г.).

Однако юридически квалифицировать участки морского дна, прилегающие к Антарктиде, в качестве участков Района означало бы, как нам представляется, не только толковать Конвенцию 1982 г. вопреки ее целям и объекту, но и вступить в противоречие с Договором 1959 г.

Совершенно очевидно, что Конвенция 1982 г. не могла изменить тот правовой режим южного полярного района, который сложился в силу исполнения Договора 1959 г. Статус недр морского дна в районе его действия, следовательно, можно корректно определить только на основе Договора 1959 г. Пока действует Договор 1959 г., иной подход противоречил бы базовым правовым принципам, прежде всего *pacta sunt servanda* и *lex specialis derogat lex generalis*.

Нарушается ли Договор об Антарктике 1959 г. исполнением в районе...

Вместе с тем приходится констатировать, что в Договоре об Антарктике 1959 г. отсутствуют статьи, ясно определяющие режим использования недр геологического континентального шельфа материка. В 1988 г. была, как известно, принята *Конвенция по регулированию освоения минеральных ресурсов Антарктики* (далее — *Конвенция 1988 г.*). В преамбуле Конвенции 1988 г. говорится о том, что государства принимают данную Конвенцию, учитывая «особый правовой и политический статус Антарктики» и то, что «режим эксплуатации минеральных ресурсов должен быть совместим со ст. IV Договора об Антарктике». Статья IV, напомним, «замораживает» вопрос о территориальных претензиях государств в Антарктике — она и не поддерживает эти претензии, и не квалифицирует ничтожными. Однако Конвенция 1988 г. не вступила в силу, сама разработка минеральных ресурсов в Антарктике была запрещена как минимум на 50 лет в соответствии с положениями *Протокола к Договору об Антарктике об охране окружающей среды*, принятому в 1991 г.

Таким образом, к настоящему времени приходится констатировать наличие некоторой правовой паузы: правовая природа геологического континентального шельфа Антарктиды, в свете ст. IV Договора 1959 г., не определена; правовой режим использования недр этого шельфа хотя и сформулирован в Конвенции 1988 г., но не введен в действие.

Тем не менее государства, официально претендующие на территории в Антарктике, уже после вступления в силу Договора 1959 г. обозначили свои позиции в отношении участков дна, примыкающих к Антарктиде перед *Комиссией по границам континентального шельфа*, созданной согласно Конвенции 1982 г. (далее — *Комиссия*). Чтобы понять, насколько правомерны их позиции, необходимо рассмотреть соотношение двух документов — Договора 1959 г. и Конвенции 1982 г.

На момент принятия Договора 1959 г. уже существовал институт континентального шельфа (напомним, в обоснование этого, прежде всего о *Конвенции о континентальном шельфе 1958 г.*). Вместе с тем тот способ определения внешней границы континентального шельфа, который предусмотрен сейчас в Конвенции 1982 г., был не известен в 1959 г. ни науке, ни практике международного права. В связи с этим возникает вопрос, могут ли те данные (представления) с обозначениями границ континентального шельфа, которые были поданы государствами (имеющими территориальные претензии в Антарктике)

в Комиссию, рассматриваться в качестве новых территориальных претензий в смысле Договора 1959 г.?

При ответе на этот вопрос приходится учитывать, прежде всего, что право государств на континентальный шельф производно от права на сухопутную территорию, подводным продолжением которой этот шельф является. В этом контексте претензии государств, подавших представления на континентальный шельф в районе Антарктики, вряд ли следует считать абсолютно новыми в правовом смысле. Скорее, они производны от выдвинутых до принятия Договора 1959 г. претензий на сами антарктические территории, логически вытекают из таких претензий. Но и в таком случае подача представлений согласно Конвенции 1982 г. может рассматриваться как расширение уже существующих территориальных претензий, существовавших до Договора 1959 г.: это видно из расширения объекта территориального правопритязания.

В статье IV п. 2 Договора 1959 г. предусмотрено: «Никакая новая претензия или расширение существующей претензии на территориальный суверенитет в Антарктике не заявляются, пока настоящий Договор находится в силе» (выделено нами. — А. Н., А. П.).

Следовательно, Договор запрещает как подачу новых, так и расширение существующих претензий. Поскольку суть действия государства в Комиссии — обозначить большее пространство своих территориальных претензий, то подача таких представлений в Комиссию может рассматриваться как нарушение указанной статьи Договора 1959 г.

К тому же, несмотря на наличие Договора 1959 г. и иных международных договоров, определяющих различные составляющие правового режима Антарктики, можно констатировать, что, в силу ст. IV Договора 1959 г., эта территория по-прежнему обременена территориальными спорами. А в соответствии с Приложением I к Правилам процедуры Комиссии по границам континентального шельфа Комиссия не правомочна решать споры между государствами о границах континентального шельфа (п. 1) и любые другие территориальные или морские споры (п. 5). Соответственно, Комиссия не правомочна решать какие-либо вопросы, связанные с границами в Антарктике или с уточнением статуса недр в пределах действия Договора об Антарктике.

Вместе с тем, если рассмотреть положения Договора 1959 г. в совокупности с предписаниями Конвенции 1982 г., в том числе с *Приложением II* к ней, то можно отметить, что ситуация выглядит двусмы-

сленной. С одной стороны, в соответствии с указанным Приложением, государства, намеревающиеся установить границу между своими континентальным шельфом (простирающимся за пределы 200 морских миль от исходных линий) и Районом, должны подать представления в Комиссию не позднее чем через 10 лет со дня вступления Конвенции в силу для этого государства³. С другой стороны, существует Договор 1959 г., запрещающий всякие новые территориальные претензии в Антарктике или расширение прежних претензий. Исходя из этого, перед государствами, ранее заявлявшими территориальные претензии в Антарктике, встает вопрос: каким образом соблюдать положения Договора 1959 г., не расширяя свои территориальные претензии в районе южнее параллели 60°, и одновременно обозначить свой континентальный шельф, а следовательно, и шельф, прилежащий к антарктическим территориям, на которые они претендуют, в течение срока, предусмотренного Конвенцией 1982 г.? Эту альтернативу, упрощая, можно свести к вопросу: что таким государствам следует исполнять согласно международному праву — Договор 1959 г. или Конвенцию 1982 г.?

Теоретически, такие государства могли бы воспользоваться двумя вариантами выхода из сложившейся ситуации.

Первый вариант состоит в том, что государство может сделать частичное представление (хотя оно и не предусмотрено Конвенцией 1982 г.), не затрагивающее конкретные районы континентального шельфа, являющегося продолжением их заявленных территорий в Антарктике, а в отношении последних представление может быть сделано позже (при этом условии о десятилетнем сроке будет считаться соблюденным — п. 3 Правил процедуры Комиссии).

По такому правовому сценарию пошла Новая Зеландия, которая вербальной нотой⁴ информировала Комиссию о том, что, «принимая во внимание особое положение района, расположенного южнее параллели 60° Ю.Ш., и особый политический и правовой статус Антарктики в соответствии с Договором 1959 г.», она делает лишь частичное представление относительно протяженности своего континентального шельфа за пределами 200 морских миль, которое не затрагивает континентальный шельф, прилежащий к Антарктиде. Аналогичным образом поступила Франция⁵.

Согласно *второму варианту* государства могут предоставить Комиссии информацию обо всех районах своего континентального шель-

фа, однако просить ее не рассматривать представление в части, касающейся спорного района (п. 5 Правил процедур Комиссии).

Примером, иллюстрирующим второй правовой путь, служит представление Австралии, в котором обозначен шельф, прилегающий к Антарктиде, в районе между меридианами 45° в.д. и 136° в.д., а также между меридианами 142° в.д. и 160° в.д. Однако вербальной нотой от того же числа, что и дача подачи представления, Австралия просила Комиссию не рассматривать эту часть документа⁶. Так как Австралия явилась первым государством, обозначившим в своем представлении районы, относящиеся к Антарктике, это не могло не вызвать реакцию со стороны государств, имеющих интересы в этом регионе. Так, США⁷, Россия, Япония⁸, Нидерланды⁹, Германия¹⁰ и Индия¹¹ направили в Комиссию вербальные ноты с примерно одинаковым содержанием. В указанных нотах подтверждается значение Договора 1959 г. и содержится призыв к Комиссии удовлетворить просьбу Австралии, не рассматривая часть австралийского представления, касающегося континентального шельфа, прилегающего к побережью Антарктиды. В частности, Россия проинформировала о том, что она «не признает каких-либо претензий в отношении территорий, расположенных в районе действия Договора 1959 г., а также считает, что предъявление претензий каким-либо государством не создает прав в отношении морского дна (континентального шельфа) и недр в районах, прилегающих к Антарктиде»¹².

В документах, поданных Австралией в Комиссию, помимо шельфа, прилегающего непосредственно к берегам Антарктиды, были указаны два других юридически «деликатных» района — плато Кергелен и хребет Маккуори. Правовая «деликатность» здесь состоит в том, что определенные участки этих районов расположены южнее параллели 60° ю.ш., а значит, они частично находятся в районе действия Договора 1959 г. Несмотря на это, Комиссия, внося небольшие корректировки в линию прохождения внешней границы континентального шельфа Австралии по сравнению с предложенной, в основном одобрила представление Австралии в части, затрагивающей континентальный шельф, расположенный южнее параллели 60° ¹³, исключив из рассмотрения лишь две точки. В этих точках участок, обозначенный в представлении, пересекается с границей 200-мильного континентального шельфа, прилегающего к Антарктиде. Основанием принятия Комиссией решения об одобрении остальных точек данного участка послу-

жил тот факт, что плато Кергелен является подводным продолжением островов Херд и Макдональд, суверенитет над которыми осуществляет Австралия, следовательно, по мнению Комиссии, в соответствии с Конвенцией 1982 г., Австралия может претендовать на континентальный шельф этих островов. Что касается хребта Маккуори, то он также прилегает к австралийскому острову Маккуори. Таким образом, в районе действия Договора 1959 г., несмотря на «замораживание» всех территориальных претензий, Комиссией обозначено два участка, на которые распространяются суверенные права Австралии в целях разведки и разработки их природных ресурсов. Примечательно, что данный факт не вызвал никаких возражений ни со стороны США или России, ни со стороны иных государств, не имеющих территориальных претензий в Антарктике.

По примеру Австралии Норвегия также обозначила в своем представлении¹⁴ континентальный шельф, прилегающий к Земле Королевы Мод — части побережья Антарктиды, на которые Норвегия заявила ранее территориальные претензии. Но уже в самом представлении Норвегия просила Комиссию не рассматривать часть, относящуюся к Антарктиде.

Сложная ситуация сложилась и в связи с представлениями, поданными в Комиссию Великобританией¹⁵, Аргентиной¹⁶, а также в связи с предварительной информацией, предоставленной Чили. Как известно, между Великобританией и Аргентиной существует давний территориальный спор о принадлежности островов Южная Георгия, Мальвинских (Фолклендских) и Южных Сандвичевых островов. И Великобритания, и Аргентина подали представления в Комиссию, обозначив свои права на шельф этих островов. Кроме того, в предварительной информации, поданной в Комиссию Чили¹⁷, также описывается район, в значительной части совпадающий с районом, переданным на рассмотрение Комиссии Аргентиной.

Интересно, что в документах, поданных в Комиссию Аргентиной и Чили, вновь нашла отражение «секторальная теория», выдвигавшаяся этими государствами для обоснования своих территориальных претензий до заключения Договора 1959 г. На картах, предоставленных Комиссии для рассмотрения, обозначена не только береговая линия Антарктиды, но и весь сектор, на который они заявляли претензии, — вплоть до Южного географического полюса.

В свете рассматриваемой темы интересно и то, что континентальный шельф, обозначенный этими государствами вокруг островов Южной Георгии и Сандвичевых, находится в районе действия Договора об Антарктике. Однако Комиссия не приняла рекомендаций в отношении этих представлений, в отличие от ее позитивной рекомендации по представлению Австралии. Комиссия и не вправе рассматривать вопрос о принадлежности континентального шельфа в этом районе какому-либо из трех названных государств. Таким образом, представления, поданные в Комиссию этими государствами, носят скорее политический характер, направлены на то, чтобы в очередной раз подтвердить свои национальные правовые позиции в отношении антарктических территорий.

Выводы

1. Комиссия по границам континентального шельфа, созданная согласно Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., *не правомочна* рассматривать представления, касающиеся шельфа, прилегающего непосредственно к Антарктиде, в пределах района действия Договора об Антарктике.

Если, вразрез с этим, Комиссия будет рассматривать такие представления, возникнет опасность «ползучей оккупации» морских антарктических недр — постепенного распространения суверенных прав государств, имеющих территориальные претензии в Антарктике, на морские недра в районе действия Договора 1959 г.

2. Не следует исключать возможность введения в действие в перспективе *Конвенции по регулированию освоения минеральных ресурсов Антарктики 1988 г.* Она распространяет свое действие на район, расположенный южнее параллели 60° ю.ш. Действие Конвенции 1988 г. может распространяться и севернее параллели 60°, если антарктический континентальный шельф простирается за этой границей¹⁸. В соответствии с Конвенцией 1988 г. решение всех вопросов освоения минеральных ресурсов, в том числе принятие решений об открытии районов разработки, осуществляется органами, специально учреждаемыми Конвенцией. А юридическое оформление на основе ст. 76 Конвенции 1982 г. в районе потенциального действия Конвенции 1988 г. участков континентальных шельфов каких-либо государств создает *новые конфликтные ситуации*, которых раньше не было.

3. Все семь государств, имеющих территориальные претензии в Антарктике, в той или иной форме выразили свои официальные позиции по статусу антарктического шельфа путем направления данных согласно ст. 76 Конвенции 1982 г. в Комиссию. Хотя Комиссия вынесла положительную рекомендацию только в отношении одного из семи представлений, это — печальный в юридическом плане факт: в район действия Договора об Антарктике привнесен новый правовой элемент вне того порядка, который установлен Договором об Антарктике. После этого факта его район действия — параллель 60° ю.ш. — уже перестала быть юридически «священной» границей, за которую не могут простираться новые, ранее не обозначенные права каких-либо государств. Т.е. режим, предусмотренный Договором об Антарктике, подвергся эрозии посредством действий согласно ст. 76 Конвенции 1982 г.

4. В теоретическом плане в районе действия Договора об Антарктике положения ст. 76 неприменимы, в силу принципа *lex specialis derogat lex generalis*. Однако на практике вопрос о соотношении Договора об Антарктике и Конвенции 1982 г. решается не столь однозначно. И хотя в многочисленных нотах, направленных Комиссии, государства не раз заявляли о том, что Договор 1959 г. и Конвенция 1982 г. действуют в «гармонии»¹⁹, к настоящему времени, как было показано, «грубое» исполнение ст. 76 Конвенции 1982 г. создало опасную перспективу размывания положений Договора об Антарктике, а это, в свою очередь, чревато новыми мотивами к возобновлению конфликтов по поводу территориального суверенитета на Антарктическом материке, причем более острых, чем ранее, обусловленных пространственным расширением объектов территориальных претензий, вовлечением в них природных ресурсов антарктического шельфа.

¹ Федеральная целевая программа «Мировой океан». Подпрограмма «Изучение и исследование Антарктики». [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.aari.nw.ru/projects/Antarctic/docs/info_general_ru.html.

² См. подробнее об этом: Международно-правовые основы недропользования / Отв. ред. А. Н. Вылегжанин; предисл. А. В. Торкунова. М.: Норма, 2007. С. 203.

³ Впоследствии было решено, что течение срока будет начинаться с 13 мая 1999 г. См.: Решение в отношении даты начала десятилетнего срока представления в Комиссию по границам континентального шельфа данных, предусмотренных в ст. 4 приложения II к Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву (SPLOS/72). Также было принято решение о том, что для ряда государств достаточно подать предварительную информацию, а не полноценное представление, для того чтобы соблюсти условие

о 10-летнем сроке. См.: Решение относительно объема работ Комиссии по границам континентального шельфа и способности государств, в частности развивающихся государств, выполнить требования ст. 4 приложения II к Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву, вкпе с решением, содержащимся в пункте (а) документа SPLOS/72 (SPLOS/183).

⁴ [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/nzl06/nzl_doc_es_attachment.pdf.

⁵ [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/fra09/fra_note_feb2009e.pdf.

⁶ [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/aus04/Documents/aus_doc_es_attachment.pdf.

⁷ [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/aus04/clcs_03_2004_los_usatext.pdf.

⁸ [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/aus04/clcs_03_2004_los_jap.pdf.

⁹ [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/aus04/clcs_03_2004_los_nl.pdf.

¹⁰ [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/aus04/clcs_03_2004_los_deu.pdf.

¹¹ [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/aus04/clcs_03_2004_los_ind.pdf.

¹² [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/aus04/clcs_03_2004_los_russiantext_ru.pdf.

¹³ Также была вынесена рекомендация относительно пересмотра ряда точек севернее параллели 60° ю.ш., не столь интересных для изучения в рамках рассматриваемой темы. В отношении хребта Маккуори Комиссия вынесла рекомендации пересмотреть точки, также находящиеся севернее параллели 60° ю.ш..

¹⁴ [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/nor30_09/nor2009_executivesummary.pdf.

¹⁵ [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/gbr45_09/gbr2009fgs_executive%20summary.pdf.

¹⁶ [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/arg25_09/arg2009e_summary_esp.pdf.

¹⁷ [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/preliminary/chl2009preliminaryinformation.pdf.

¹⁸ См. подробнее: *Голицын В. В.* Антарктика: тенденции развития режима. М.: Международные отношения, 1989. С. 295–297.

¹⁹ См., например, вербальную ноту Новой Зеландии. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/nzl06/nzl_doc_es_attachment.pdf.

О ПУТИ ДЕМОГРАФИЧЕСКОГО И ЭКОНОМИЧЕСКОГО ВОЗРОЖДЕНИЯ РОССИИ (коротко о необходимом и возможном)

Предложены приоритетные пути предотвращения обнищания большинства населения России, заброшенности ее земель, бегства молодежи за рубеж.

Ключевые слова

Минеральные ресурсы, экономическая политика, иностранные инвестиции, бегство капитала, деградация населения.

В своих «Заветных мыслях» Д. И. Менделеев писал, что «...в стране с неразвитой и первобытной промышленностью и неповоротливой правительственной машиной нет спроса на истинное образование, особенно высшее, а там, где господствуют вялость и формализм, самостоятельные люди не находят себе места в общественных и государственных сферах деятельности». Думаю, сегодня в России все почти так. Видимо, поэтому многие молодые люди сейчас стремятся покинуть страну. По данным председателя счетной палаты В. Степашина, за последние три года Россию покинуло 1 млн 250 тыс. экономически активных людей, не нашедших себе места на родине из-за непредсказуемости перспектив жизнеустройства. Отъезд из страны этих людей — это удар по генофонду, это противоестественный отбор, это духовное обнищание России. И здесь уместно вспомнить слова А. И. Солженицына: «Если такие люди будут уезжать из страны, что же будет с Россией?» Самая большая задача государства — создать условия удержания молодежи в стране. Пока люди будут считать себя товаром, государство не сможет их заинтересовать общим делом и совместным трудом. Только моральное общество имеет будущее. Повторяя Сократа, скажем руководителям страны и окружившим их богатым людям, взявшимся быть «пастухами стада», убавляя и ухудшая его количество и качество: они

не сознают, что они — не лучшие пастухи. Без масштабной поддержки государства обездолены наука, образование, здравоохранение — нищи и сиротливы они; это — их ахиллесова пята. Коротко: в России нынешней — опасность духовной деградации населения, усиления преступных группировок, за деньги делающих все.

Высказанные оценки и предложения могут вызвать возражения и протесты, но плюрализм «по умолчанию» может плохо кончиться. Известно, что глобальные изменения и экономические обстоятельства требуют пересматривать политические установки. Великорусская гордость и поиск Россией «своего пути» при том, что увеличивается экономический разрыв между меньшинством богатых и большинством бедных россиян, что первые — у власти, которая, вольно или невольно, вскармливает этот разрыв, — все это в совокупности может незаметно убивать страну так же, как радиоактивность убивает человека.

И. Р. Пригожий сказал: «Человеческие решения зависят от памяти о прошлом и от ожидания будущего». Обращение к прошлому, которое можно начать с приглашения «варягов» для управления страной, показывает, что они, как правило, давали положительный эффект в жизнеустройстве государства. Мы живем в эпоху флуктуации, когда действие каждого человека может быть существенно для всех.

Хотелось бы, чтобы высказанные предложения подтолкнули исследователей, политологов и экономистов (особенно международников, знающих предметно лучший иностранный опыт управления государством и его природными ресурсами в интересах большинства), на поиск и обоснование нетрадиционного пути развития страны, который позволит ей не только выжить, сохранить территорию, избежать риска распада и самоуничтожения, но и стремительно развиваться. Необходимо смотреть вперед; научная проработка предложений не должна быть ширмой для идеологических установок — «в России все хорошо». Творческий поиск, обоснования и опыт, уверен, дадут интересные результаты.

Обучение в России должно быть всеобщим с детского возраста и до конца жизни. Ведь творческий человек на любом месте своей работы будет искать новые эффективные решения. Именно так поступили в Финляндии и за короткий срок сделали ее одной из передовых стран мира. Образованные люди, по высказыванию бывшего премьера Эско Ахо, «подобно хоккеисту Грецки, будут искать шайбу не там, где она

есть, а там, где она будет». Но учить надо только тех, кто действительно хочет учиться. Сейчас в вузах многие студенты учатся спустя рукава не ради получения знаний, а для получения диплома, поскольку желают стать чиновниками, число которых в России астрономически увеличивается ежегодно. Почему растет желание пойти в чиновники? А найдите среди министров хоть одного, у которого нет коттеджа, машин, счетов и недвижимости за рубежом... При том, что «чубайсовская» приватизация привнесла ранее редчайшее для нашей страны явление — бомжей... Кстати, чиновников во всем мире сокращают, что, естественно, очень болезненно. Уж только поэтому их в России не стоит плодить, чтобы потом не сокращать.

Академик А. Г. Аганбегян в журнале «Экономическая политика» № 2 за 2011 г., говоря «о преодолении финансово-экономического кризиса», указывает на серьезные трудности в развитии страны. Не надо врать, все надо учитывать не в номинальном, а в реальном выражении, с учетом инфляции. Так, в 2010 г. расходы на науку, здравоохранение и образование увеличились на 10%, а инфляция составила 12%. Инвестиции в основной капитал упали на 16% и могут достигнуть уровня 2008 г. не ранее 2012 г. Сегодняшние расходы бюджета на 1,8 трлн руб. превышают доходы.

Современная материально-техническая база страны — устаревшая и отсталая. Средний возраст оборудования в России — более 18 лет против 8 лет в Западной Европе (многие промышленные объекты эксплуатируются второй и третий срок отпущенной им жизни). Необходимо их массовое технологическое обновление. Отток капитала из России за рубеж за три последних года составил 223 млрд долл. При такой ситуации, по прогнозам Г. Грефа, инфляция в 12% будет продолжаться и в будущем, «а было время, и цены снижались».

Как живет Россия? Еще Ницше сказал, что «если у государства нет цели, оно ущербно». Цель современного государства — продвижение к высокому качеству жизни своих граждан. Но, к сожалению, по уровню комфортности жилья, продолжительности и безопасности жизни, качеству здравоохранения Россия не входит даже в первую сотню стран. Сегодня в развитых странах производится 35–45 тыс. долл. ВВП на душу населения, у нас же — едва половина.

Известно, что политики часто врут («работа у них такая»). Надо знать меру. Нельзя жить под лозунгом мексиканского диктатора П. Ди-

аса: «Для моих друзей — все, для моих врагов — суд». Назвать нашу страну стабильной и благополучной сейчас — трудно. Уж очень велика территория и мало население, нет дорог, процветают коррупция и преступность. К сожалению, многие власть имущие не несут ответственности за свои действия или бездействия (падают самолеты, тонут суда не только в море, но и на реках, а министр транспорта — непотопляем); а ведь такие министры ответственны не только за жизнь ушедших с каждой аварией на транспорте, но и за жизнь будущих поколений — тех детей, которые остались без родителей...

Сегодняшний мировой кризис Россию может разрушить. Что делать, чтобы этого не случилось? Латиняне говорили: «Забудем о том, что изменить невозможно». Надо жить и работать. Не дергаться, не делать необоснованных резких движений. Оценить совершенные ошибки (расслоение общества, привнесение внутренних конфликтов, падение чувства патриотизма, разрушение промышленности, науки, образования) и постепенно их устранять. В глобальном мире необходимо сверстать экономику страны, обеспечивающую ее безопасность, основанную на развитии своего промышленного и сельскохозяйственного производства на базе сырьевой составляющей, которая будет определять уровень жизни населения страны еще 20–30 лет.

Ч. Дарвин писал: «Выживут не самые сильные или умные биологические виды, а те, кто лучше приспособятся к изменениям», а последние в XXI в. стремительно нарастают, и надо к ним подстраиваться, находя нетрадиционные решения.

Еще Н. Федоров в «Общем деле» писал о необходимости решать трудные проблемы сообща. Русское государство, на пути своего собирания, обрело мощь, сплоченность и силу. И сегодня Россия способна воскресить его идеалы в жизнеутверждающие проекты возрождения путем привлечения новых народов в свою семью для общего блага.

Вероятно, есть несколько путей выхода из современного состояния. Предлагаю для обсуждения и развития мысль (которую необходимо воплотить в проекты) об активном привлечении инвесторов в восточные регионы страны. Будущее России, прежде всего, связано с технологиями рационального природопользования, с эффективной переработкой минерального сырья. Для эффективного использования минеральных ресурсов необходимо освоение ее богатств в районах, где нет развитой инфраструктуры, нет дорог, суровый климат, и только

масштабный приток инвестиций может гарантировать развитие таких зон, но для того, чтобы исправить ситуацию, экономическая политика России должна вызывать у инвесторов интерес, а не страх.

Еще в XVIII в. М. В. Ломоносов писал, что богатство России будет прирастать Сибирской землей (ее черноземами, реками, лесами и громадными богатствами минеральных ресурсов). Все это есть. Часть активно используется, но большинство таких ресурсов, как «богатство страны», не оценены. Как это сделать? Наиболее верный способ — с точки зрения сегодняшнего дефицита конкретного ресурса. А это, как известно, определяет рынок.

Восточная Сибирь и Дальний Восток по территории на 95% находятся за границей комфортного проживания людей, но это — наша территория, и в ней надо оживить жизнь, иначе мы ее потеряем. Территория без людей — это уже не своя страна, а ведь там есть несметные богатства, но взять их мы сегодня экономически не в состоянии, нет инвестиций, нет технологий, нет людей. Сегодня эта часть России, несмотря на ее стратегическое значение, год от года все больше пустеет. Жители стремятся переехать в европейскую часть страны. Это вызвано тем, что государство не интересуется ими, и людям ничего не остается, как «голосовать ногами», покидая этот суровый край. Земля без населения — это не государство, и если ничего кардинального не будет принято уже сейчас, то дорога для нашего государства одна — вниз, вырождение и распад.

Социально-экономическое развитие, геополитическое положение и роль России в мировом сообществе и сегодня, и в перспективе в значительной мере определяются ее минерально-сырьевым потенциалом и стратегией его освоения. Предложение о совместном использовании ресурсов Сибири не означает передачу их под контроль какого-то другого государства; цивилизованный механизм партнерства каждого россиянина (а не только олигарха) и иностранного инвестора, при создании Российским государством такого механизма, — вот ключ к защите современных национальных интересов России. Опираясь при сотрудничестве надо на основные законы, которые должно соблюдать: закон рынка — работа и жизнь предприятия должна давать прибыль; закон развития — каждое техническое решение должно совершенствоваться, это значит, необходимы ресурсы на его будущее развитие; закон технологии — новые природные ресурсы для новых технологий;

закон комплексного освоения — максимальное извлечение полезных компонентов; обязательная утилизация отходов; природоохранный закон — нужен учет всех негативных экологических последствий проектируемой системы; и наконец — закон Мальтуса — в конкретное время месторождение исчерпаемо, а это значит — надо искать новые.

Из истории известно, что народ, требующий только «хлеба и зрелищ», погибнет, так как только это — развращает граждан, делает их рабами. Диктатура класса богатых законами ограждает свои привилегии от посягательства большинства. А почти победившая (и во власти) коррупция (с ней безуспешно борются со времен перестройки) и инертность большей части населения как ржавчина могут разрушить страну.

Сегодня фактически разрушенное хозяйство надо вновь отстраивать, но не по пути — «догнать Америку», а по пути — «обогнать, не догоняя». А для этого надо: привлечь инвесторов, в том числе из зарубежных стран, в нашу экономику; привлечь специалистов экстра-класса в правительство, в администрацию президента России (ищите среди маститых ученых университетов и академических институтов, а не «тусуйте колоду» одних и тех же управленцев, услуживших кому-то в период «дикой приватизации» 1990-х годов).

У России недостаточно собственных капиталов и трудовых ресурсов, чтобы сегодня освоить принадлежащие ей богатства, которые остаются фактически виртуальными. Действительными богатствами они станут, если их, как делают многие страны мира, сдавать в концессию, осваивать по договорам о совместной разработке и т.д. Важно, чтобы при этом каждый россиянин обрел что-то существенное; а не повторился великий «чубайсовский обман» с ваучерами и делением россиян на «лохов» и находчивых приватизаторов.

Известно, что еще в 1555 г. Иван Грозный учредил на севере страны в районе Архангельска в современном понятии особую экономическую зону, дающую привилегии англичанам. Два с половиной века тому назад Екатерина Великая своим указом пригласила немцев жить в России. Потом Александр I и Николай I делали то же самое. Немцы прижились в России, обрусели и, сохраняя свои национальные черты, стали русскими немцами, которые оставили заметный след в истории страны, став знаменитыми военными, учеными, деятелями культуры. Думаю, то же можно сказать о татарах, евреях и многих других нациях.

В 1920-х годах для восстановления страны активно привлекали иностранных специалистов, которые помогали строить современные заводы, ГЭС, фабрики. В Поволжье была создана немецкая республика на правах автономии (АССР НП). Во время войны она была ликвидирована, а русские немцы отправлены в трудовые лагеря и рассеяны по Сибири и Дальнему Востоку. После реабилитации кавказских народов и крымских татар до воссоздания Автономной республики немцев дело не дошло, а жаль. Огромное число русских немцев уехало из России. В 1930-х годах на Дальнем Востоке была создана еврейская автономная область, которая существует до сих пор, постоянно теряя свой человеческий потенциал.

Известно, что «единомыслие невозможно». Мы можем и должны спорить, искать, находить возможные варианты будущего устройства, решения локальных проблем развития регионов России. Конечно, во власти имеется немало эгоцентристов, не желающих кардинальных перемен — по разным причинам (одни — добросовестно заблуждаются; другие — все понимают, но «рулят» в России как временщики, давно переведя капитал на Запад). Народ им судья.

Повторюсь. Особенно остро стоит вопрос преобразования жизни в Сибири и на Дальнем Востоке — это задача не только хозяйственная, географическая, а, по существу, демографическая, связанная с культурой и психологией людей. Но, чтобы оживить страну, нужны инвестиции в новое производство. К сожалению, даже то, что мы получаем за свое сырье, утекает при попустительстве министров и руководителей крупнейших компаний за границу. Поэтому только масштабный приток инвестиций может гарантировать развитие восточных районов страны.

Для того чтобы создать на востоке страны зоны развития, следует пригласить инвесторов, которые способны осуществить производственные проекты на уровне новейших технических решений и создать вокруг них жизнеспособные инфраструктуры. Но для этого необходимо предложить инвесторам-партнерам самые выгодные условия сотрудничества.

Итак, чтобы «Россия восстала из пепла», страна должна заняться своим населением, дать людям образование, работу, привлечь иностранцев, способных проявить себя на Русской земле. Как это сделать? Пример уже есть — «Сколково». Это фактически государство в го-

сударстве. Для его жизнедеятельности созданы особые таможенные и налоговые режимы, да и управление этим «островом» будет специфическое. Думаю, следует осуществить на востоке страны строительство ряда промышленных инфраструктур, направленных на разработку конкретных месторождений полезных ископаемых с привлечением иностранных инвесторов для организации автономных регионов (может быть, на правах самостоятельных субъектов). Они должны жить по комфортным экономическим и гражданским законам, не бояться отъема собственности. И, вообще, коль взяли капитализм в основу жизнеустройства страны, то не стоит выдумывать законы, а принять как образец законы успешно развивающихся стран.

Можно вернуться и к воссозданию Автономной республики (области, района) немцев. Уверен, что многие уехавшие вернуться для жизни в России и сделают ее лучше во многих смыслах. Целесообразно предложить Израилю вдохнуть жизнь в Еврейскую автономную область, которая обладает огромными природными ресурсами. На пустующих землях России необходимо создавать сельскохозяйственные производства, привлекая корейцев, японцев, голландцев (нечего нам ввозить в Россию цветы из Голландии).

Что сегодня поставляем? Сырье, нефть, газ, а не готовую продукцию. Так, например, вывозим лес-кругляк в Китай, а оттуда получаем продукты его переработки. Может быть, стоило бы дать финнам возможность работать в Сибири по их технологиям: заготавливать лес, его восстанавливать, производить товары и поставлять их на внутренний и международный рынки. На наших условиях страны-партнеры должны построить вокруг своих предприятий современную инфраструктуру. Создать такие «экономико-производственные автономии» можно предложить японцам, корейцам, европейцам и, может быть, американцам. Все эти люди законопослушны, энергичны и талантливы. Они сумеют привлечь инвестиции, а своим трудом вдохнуть жизнь в умирающую без людей землю. Приглашенные новые жители России не будут балластом. Их энергия, трудолюбие и связи с бывшей родиной со временем сделают из них русских японцев, русских корейцев, русских американцев, голландцев, шведов и многих других, которые будут жить и развивать Россию, для которых она станет родиной. И коррумпированному российскому чиновнику будет труднее их обмануть (вспомним репортаж по телевидению о том, как чиновники в Нижегородской

области насильно вытесняют ветерана войны из дома, в котором он всю жизнь жил, — вдруг этот дом в суде посчитали «самовольно застроенным»); будет затруднен и нынешний беспредел богатых, сбивающих людей на дорогах и подкупающих офицеров ГАИ для нужных протоколов ДТП...

Человечество уже поняло: чтобы избежать конфронтации, существует один выход — интеграция. Интернет уже на виртуальном уровне стер понятие границ. Наука и образование тоже стремятся к объединению. Европа своевременно поняла, что для того, чтобы выжить, нужно объединяться, и создала Евросоюз, в который вовлекаются все новые и новые государства. Сейчас у них общий парламент, границы, валюта и многие другие институты общего государства. К более тесному сотрудничеству стремится и Россия, отменяя визовые режимы и таможенные барьеры. Да и сама глобализация экономики ведет к мировому единению людей, и это обязательно свершится («если не произойдет непоправимое»). К сожалению, это осуществится не ранее чем через два-три поколения людей, которых надо воспитывать в духе интернационализма и дружбы, чтобы мыслили они не конфликтно, гармонично, глобально. Глобализация дает возможность найти свой дом и работу на Русской земле, многим иностранцам дав на этой земле новую жизнь, а через 5–10 лет сделав их новыми гражданами России.

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ РАДИОЧАСТОТ

Правовое распределение радиочастот регулируется на международном и национальном уровнях. Полосы частот распределяются между радиослужбами с учетом трех географических районов. На Всемирной конференции радиосвязи (23.01.2012 г.) был рассмотрен вопрос о пересмотре Регламента радиосвязи. Одним из важнейших полномочий Государственной комиссии по радиочастотам является выделение полос радиочастот.

Ключевые слова

Международный союз электросвязи, Министерство связи и массовых коммуникаций, Район, Международный справочный регистр частот, выделение полос радиочастот, присвоение (назначение) радиочастот.

Современное мировое сообщество нуждается в правовом регулировании распределения радиочастот. Данная проблема актуальна и весьма очевидна: правовые вопросы распределения частот регулируются на двух уровнях — международном (Международный союз электросвязи¹) и национальном (Министерство связи и массовых коммуникаций — в России). Так, национальные администрации² связи обязаны использовать частоты, распределенные Международным союзом электросвязи, в соответствии с их целевым предназначением. Распределение частот производится по согласованию между заинтересованными государствами—участниками конвенции, на международных административных радиоконференциях, созываемых Международным союзом электросвязи (далее — МСЭ).

Полосы частот распределяются между радиослужбами (служба безопасности, фиксирования, морская подвижная, радиовещательная и др.), с учетом географических районов. В этих целях вся планета разделена на три *Района*:

1. Включает в себя зону, ограниченную на востоке линией А³ и на западе линией В⁴, за исключением любой части территории Исламской Республики Иран, расположенной между этими границами. В этот Район также полностью включаются территории Армении, Азербайджана, Российской Федерации, Грузии, Казахстана, Монголии, Узбекистана, Кыргызстана, Таджикистана, Туркменистана, Турции и Украины и зона между линиями А и С⁵, расположенная к северу от Российской Федерации.

2. Включает в себя зону, ограниченную на востоке линией В и на западе линией С.

3. Включает в себя зону, ограниченную на востоке линией С и на западе линией А, за исключением любой части территории Армении, Азербайджана, Российской Федерации, Грузии, Казахстана, Монголии, Узбекистана, Кыргызстана, Таджикистана, Туркменистана, Турции и Украины и зоны к северу от Российской Федерации. В этот Район также включается и та часть территории Исламской Республики Иран, которая расположена вне этих границ⁶.

Основные вопросы распределения частот рассматривались на недавно прошедшей Всемирной конференции радиосвязи (ВКР).

23 января 2012 г. состоялась Всемирная конференция радиосвязи (ВКР-12). Важной задачей ВКР-12 конференции стал пересмотр Регламента радиосвязи — международного договора, ратифицированного всеми членами Международного союза электросвязи. На конференции обсуждались вопросы совершенствования международного регулирования использования спектра, пересмотра плана размещения частот и каналов в Приложении 17 Регламента радиосвязи в соответствии с Резолюцией 351 (Пересм. ВКР-07) с целью внедрения новых цифровых технологий для морской подвижной службы⁷; были проанализированы требования к распределению частот, касающиеся работы систем безопасности судов и портов, и соответствующие регламентарные положения согласно Резолюции 357 (ВКР-07)⁸; а также обсуждались проблемы распределения частот для космических исследований (Земля—космос) в полосе 22,55–23,15 ГГц в соответствии с Резолюцией 753 (ВКР-07)⁹ и др. Важным аспектом в работе конференции стали поправки в Регламент радиосвязи, которые должны будут отразить изменения в сфере информационно-коммуникационных технологий

и обеспечить максимальную доступность услуг радиосвязи. Всемирная конференция акцентировала свое внимание на решении вопросов о рациональном использовании ограниченного радиочастотного ресурса и орбитальных спутниковых позиций и внедрении перспективных технологий широкополосной связи¹⁰.

В ходе обсуждения проблем распределения радиочастот Всемирная конференция радиосвязи 2012 г. призвала администрации связи гармонизировать на национальном уровне полосы частот для развития систем связи в чрезвычайных ситуациях, а также принимать меры для защиты от непреднамеренных помех систем наблюдения Земли, которые имеют большое социально-экономическое значение.

На международном уровне указанные вопросы регулируются Международным союзом электросвязи: Устав МСЭ, Конвенция МСЭ, Административные регламенты (Регламент радиосвязи и Регламент международной электросвязи)¹¹.

В каждой стране имеются *специальные административные органы*, в задачи которых входят присвоение радиочастот в национальном масштабе (на основе достигнутого распределения на международном уровне) и забота о том, чтобы работа радиоэлектронных систем соответствовала требованиям Регламента радиосвязи.

Обязанность в регистрации радиочастот возникает в следующих условиях: а) если использование данной частоты может причинить вредные помехи какой-либо службе другой администрации; б) если частота должна быть использована для международной радиосвязи; в) если желательно получить международное признание использования этой частоты.

Требование о регистрации национальных частотных присвоений касается фиксированной, радиовещательной, радионавигационной сухопутной станций, станции стандартных частот и сигналов времени, а также находящейся на земле станции вспомогательной службы метеорологии.

Процедура регистрации частотных присвоений на международном уровне должна использоваться администрациями¹², Радиорегламентарным комитетом (Комитетом)¹³ и Бюро радиосвязи (Бюро)¹⁴.

Однако, прежде чем начать какие-либо действия по заявлению и регистрации частотных присвоений, отдельная администрация или

администрация, действующая от имени группы поименованных администраций, должна до проведения процедуры координации, где это применимо, не ранее чем за семь лет и предпочтительно не позднее чем за два года до планируемой даты ввода в эксплуатацию этой сети или системы направить в Бюро общее описание сети или системы для предварительной публикации в Международном информационном циркуле по частотам (ИФИК БР)¹⁵.

Так, любое частотное присвоение передающей станции и связанным с ней приемным станциям должно быть заявлено в Бюро при следующих условиях: а) если использование данного присвоения может создать вредные помехи какой-либо службе другой администрации; б) если данное присвоение должно использоваться для международной радиосвязи; с) если данное присвоение относится к какому-либо всемирному или региональному плану или плану присвоения частот, в котором не предусмотрена собственная процедура заявления и т.д.¹⁶

Заявки, не содержащие характеристик, определенных как обязательные или необходимые, возвращаются заявляющей администрации с замечаниями для содействия в их заполнении и повторном представлении, если только эта информация не представляется немедленно по запросу Бюро¹⁷. Каждая заявка рассматривается в отношении ее соответствия Таблице распределения частот; процедурам координации с другими администрациями, применимым к рассматриваемой службе радиосвязи и полосе частот; вероятности вредных помех; соответствия всемирным или региональным планам выделений или присвоений¹⁸.

Таким образом, если рассмотрение заявки приводит к благоприятному заключению, то присвоение должно быть внесено в *Международный справочный регистр частот (Справочный регистр)*, информация о частотах публикуется в *Предисловии к Международному списку частот (МСЧ)*¹⁹.

Регистрация частотного присвоения с точки зрения правовых последствий означает ряд положений:

- администрации, частотные присвоения которых зарегистрированы, имеют право на обращения в Бюро относительно пересмотра записей, изменения заключений, получения рекомендаций по изменению частотных присвоений и т.п.;

- Бюро обязано реагировать на такие заявления и разрешать их;
- такие присвоения пользуются международно-правовой защитой от вредных помех²⁰. При использовании средств электросвязи не должно допускаться причинения вредных помех другим радиослужбам.

На национальном уровне, в Российской Федерации, *Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации*²¹ занимается выработкой и реализацией государственной политики и нормативно-правовым регулированием в основных сферах деятельности: информационных технологиях (включая использование информационных технологий при формировании государственных информационных ресурсов и обеспечение доступа к ним); электросвязи (включая использование и конверсию радиочастотного спектра) и почтовой связи; массовых коммуникациях и СМИ, в том числе электронных (включая развитие сети Интернет, систем телевизионного (в том числе цифрового) вещания и радиовещания и новых технологий в этих областях); печати, издательской и полиграфической деятельности; обработке персональных данных²².

Особое значение в разработке и регулировании правовых вопросов распределения радиочастот имеет *Государственная комиссия по радиочастотам*²³. *Государственная комиссия* является межведомственным координационным органом, действующим при Министерстве связи и массовых коммуникаций Российской Федерации и осуществляющим на коллегиальной основе регулирование использования радиочастотного спектра в Российской Федерации²⁴. Ее основной задачей является обеспечение эффективного и надлежащего использования радиочастотного ресурса, находящегося под юрисдикцией Российской Федерации, в интересах всех пользователей в соответствии с установленными приоритетами. Важным полномочием *Государственной комиссии* является выделение полос радиочастот для использования, в том числе в целях разработки, модернизации, производства в Российской Федерации и/или ввоза на территорию Российской Федерации радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств различного назначения в соответствии с Таблицей распределения полос частот между радиослужбами Российской Федерации, Планом перспективного использования радиочастотного спектра радиоэлектронными средствами, а также установление условий использования полос радиочастот

для радиоэлектронных средств, используемых в конкретных радиотехнологиях²⁵.

Порядок распределения полос радиочастот включает следующие этапы правового регулирования распределения радиочастот:

- *Государственная комиссия* разрабатывает проекты Таблицы распределения полос частот между радиослужбами Российской Федерации и плана перспективного использования радиочастотного спектра радиоэлектронными средствами;
- *Государственная комиссия* представляет в Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации для внесения в Правительство Российской Федерации на утверждение проекты Таблицы распределения полос частот между радиослужбами Российской Федерации, Плана перспективного использования радиочастотного спектра радиоэлектронными средствами, а также Проекты актов о внесении в них изменений²⁶.

Из вышеотмеченного можно сделать вывод о том, что распределение радиочастотного спектра осуществляется в соответствии с Таблицей распределения полос частот между радиослужбами Российской Федерации и Планом перспективного использования радиочастотного спектра радиоэлектронными средствами, которые *разрабатываются* Государственной комиссией по радиочастотам и *утверждаются* Правительством Российской Федерации²⁷. Так, право на использование радиочастотного спектра предоставляется *посредством выделения полос радиочастот и присвоения (назначения) радиочастот или радиочастотных каналов*. Однако использование радиочастотного спектра без соответствующего *разрешения* не допускается, если иное не предусмотрено настоящим Федеральным законом²⁸.

Разрешение²⁹ в области *оказания услуг³⁰, телевизионного вещания и радиовещания³¹*; изготовления экземпляров аудиовизуальных произведений, программ для электронных вычислительных машин, баз данных и фонограмм на любых видах носителей (за исключением случаев, если указанная деятельность самостоятельно осуществляется лицами, обладающими правами на использование данных объектов авторских и смежных прав в силу федерального закона или договора)³² выдает *Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор³³)*.

Таким образом, правовое регулирование распределения частот на международном и региональном уровнях представляет собой сложный и последовательный процесс. Международное сотрудничество государств является эффективным инструментом модернизации экономики стран³⁴, катализатором научно-технического прогресса в области средств связи, информации, коммуникационной структуры и требует активного участия администраций в решении актуальных вопросов данной области с учетом международно-правового и национального законодательства.

¹ Международное право / Ред. коллег. А. Н. Вылегжанин, Ю. М. Колосов, Ю. Н. Малеев, К. Г. Геворгян. М.: Юрайт, 2012. С. 400 и сл.

² П. 1.2. Раздел I. Общие термины // Международный союз электросвязи. Регламент радиосвязи 2008 г. С. 7.

Администрация — любое правительственное учреждение или служба, ответственные за выполнение обязательств по Уставу Международного союза электросвязи, по Конвенции Международного союза электросвязи и по Административным регламентам (У 1002).

³ Линия А начинается от Северного полюса, следует по меридиану 40° восточной долготы от Гринвича до параллели 40° северной широты; далее по дуге большого круга доходит до пересечения меридиана 60° восточной долготы с тропиком Рака и далее по меридиану 60° восточной долготы до Южного полюса.

⁴ Линия В начинается от Северного полюса, следует по меридиану 10° западной долготы от Гринвича до пересечения с параллелью 72° северной широты; далее по дуге большого круга доходит до пересечения меридиана 50° западной долготы с параллелью 40° северной широты; затем следует по дуге большого круга до пересечения меридиана 20° западной долготы с параллелью 10° южной широты и далее по меридиану 20° западной долготы до Южного полюса.

⁵ Линия С проходит от Северного полюса по дуге большого круга до пересечения параллели 65°30' северной широты с международной границей в Беринговом проливе, затем по дуге большого круга до пересечения меридиана 165° восточной долготы от Гринвича с параллелью 50° северной широты; далее по дуге большого круга до пересечения меридиана 170° западной долготы с параллелью 10° северной широты; затем по параллели 10° северной широты до ее пересечения с меридианом 120° западной долготы; далее по меридиану 120° западной долготы до Южного полюса.

⁶ П. 5.3—5.5. Распределение частот // Международный союз электросвязи. Регламент радиосвязи. 2008. С. 38.

⁷ П. 1.9 Резолюции 1291 (MOD) // C08/89 (Rev. 1) — R // Международный союз электросвязи. Всемирная конференция радиосвязи 2012 года. Повестка дня и справочные документы (Резолюции и Рекомендации). С. 10.

⁸ П. 1.10 Резолюции 1291 (MOD) // C08/89 (Rev. 1) — R // Международный союз электросвязи. Всемирная конференция радиосвязи 2012 года. Повестка дня и справочные документы (Резолюции и Рекомендации). С. 10.

Международно-правовое регулирование распределения радиочастот

⁹ П. 1.11 Резолюции 1291 (MOD) // C08/89 (Rev. 1) — R // Международный союз электросвязи. Всемирная конференция радиосвязи 2012 года. Повестка дня и справочные документы (Резолюции и Рекомендации). С. 10.

¹⁰ [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://minsvyaz.ru/ru/news/index.php?id_4=43129 (дата обращения: 13.03.2013).

¹¹ [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.itu.int/net/about/legal-ru.aspx> (дата обращения: 13.03.2013).

¹² П. 1.2. Раздел I — Общие термины // Международный союз электросвязи. Регламент радиосвязи 2008. С. 7.

Любое правительственное учреждение или служба, ответственные за выполнение обязательств по Уставу МСЮ, по Конвенции МСЭ и по Административным регламентам (У 1002).

Дважды в год администрации должны представлять в Бюро проекты сезонных расписаний своих радиовещательных станций в соответствующих полосах частот.

¹³ Комитет разрабатывает Правило процедуры только в случаях, когда существует явная потребность в таком Правиле при наличии надлежащего обоснования (П. 13.0.1 Регламента радиосвязи 2008. С. 215).

Комитет должен утверждать свод Правил процедуры для управления собственной работой и действиями Бюро по применению Регламента радиосвязи с целью обеспечения беспристрастной, точной и полной обработки заявок на частотные присвоения и оказания помощи в применении Регламента радиосвязи.

(П. 13.12 Раздел III — Введение Бюро Правил процедуры // Международный союз электросвязи. Регламент радиосвязи 2008. С. 216.)

¹⁴ П. 7.1. Применение процедур // Международный союз электросвязи. Регламент радиосвязи 2008. С. 181.

¹⁵ П. 9.1. Процедура проведения координации с другими администрациями или получения их согласия // Международный союз электросвязи. Регламент радиосвязи 2008. С. 185–186.

¹⁶ П. 11.1–11.8. Заявление и регистрация частотных присвоений // Международный союз электросвязи. Регламент радиосвязи 2008. С. 199–200.

¹⁷ П. 11.27. Раздел II — Рассмотрение заявок и регистрация частотных присвоений в Справочном регистре // Международный союз электросвязи. Регламент радиосвязи 2008. С. 202.

¹⁸ П. 11.30–11.34. Раздел II — Рассмотрение заявок и регистрация частотных присвоений в Справочном регистре // Международный союз электросвязи. Регламент радиосвязи 2008. С. 202–203.

¹⁹ Бюро является единственным органом, ответственным за ведение Справочного регистра в соответствии с Правилами процедуры.

²⁰ Частота, присвоенная станции данной службы, должна быть достаточно удалена от границ полосы, распределенной этой службе, так чтобы с учетом полосы частот, присвоенной станции, не создавались вредные помехи службам, которым распределены соседние полосы частот (П. 4.5. Раздел I — Общие правила. Присвоение и использование частот // Международный союз электросвязи. Регламент радиосвязи 2008. С. 33).

²¹ Минкомсвязь России выступает в качестве почтовой администрации Российской Федерации и выполняет функции администрации связи Российской Федерации при осуществлении международной деятельности в области связи. В его ведении находятся

Федеральная служба по надзору в сфере связи и массовых коммуникаций, Федеральное агентство связи, Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям.

²² [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://minsvyaz.ru/ru/directions/struct/> (дата обращения: 13.03. 2013).

²³ Статья 22. п. 2 Федерального закона «О связи» от 08.12.2011 № 424-ФЗ // [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>.

²⁴ П. 1 Положения о Государственной комиссии по радиочастотам // Утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 июля 2004 г. № 336 (в ред. от 20.07.2011 № 598).

²⁵ П. 5(в) Положения о Государственной комиссии по радиочастотам // Утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 июля 2004 г. № 336 (в ред. от 20.07.2011 № 598).

²⁶ Глава IV Положения о Государственной комиссии по радиочастотам // Утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 июля 2004 г. № 336 (в ред. от 20.07.2011 № 598).

²⁷ Статья 23 Федерального закона «О связи» от 08.12.2011 № 424-ФЗ // [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>

²⁸ Статья 24 Федерального закона «О связи» от 08.12.2011 № 424-ФЗ.

²⁹ Ни одна передающая станция не может устанавливаться или эксплуатироваться частным лицом или каким-либо предприятием без лицензии, выдаваемой в соответствующей форме и в соответствии с положениями Регламента правительством страны, которому подчинена данная станция, или от имени этого правительства (П. 18.1. Лицензия // Международный союз электросвязи. Регламент радиосвязи 2008. С. 235).

³⁰ Статья 29 Федерального закона «О связи» от 08.12.2011 № 424-ФЗ.

³¹ Статья 31 Федерального закона «О средствах массовой информации» от 27.12.1991 № 2124-1 (ред. 11.07.2011) // Российская газета. 08.02.1992. № 32.

³² Утверждено Правительством Российской Федерации от 24.09.2010 № 749.

³³ Перечень федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих лицензирование конкретных видов деятельности от 16.04.2012 № 291. Утвержден Постановлением Правительства Российской Федерации от 21 ноября 2011 г. № 957.

³⁴ Международное экономическое право / Коллектив авторов; под ред. А. Н. Вылегжанина. М.: КНОРУС, 2012. С. 272.

Об авторах

Абашидзе Аслан Хусейнович — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой международного права РУДН

Аренс Виктор Жанович — академик РАЕН, профессор

Варфоломеев Антон Александрович — докторант факультета международных отношений Нижегородского государственного университета им. Н. И. Лобачевского — Национального исследовательского университета

Воронин Евгений Ростиславович — посол в отставке, кандидат юридических наук, профессор кафедры международного права МГИМО (У) МИД России

Вылегжанин Александр Николаевич — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой международного права МГИМО (У) МИД России

Гликман Ольга Владимировна — кандидат юридических наук, доцент кафедры международного права МГИМО (У) МИД России

Каламкарян Рубен Амаякович — доктор юридических наук, профессор, ведущий научный сотрудник Института государства и права РАН

Кешнер Мария Валерьевна — кандидат юридических наук, доцент кафедры международного и европейского права Казанского (Приволжского) федерального университета, ответственный секретарь Казанского журнала международного права

Колесникова А. В. — аспирант кафедры международного права МГИМО (У) МИД России

Кукушкина Анна Викторовна — кандидат юридических наук, доцент кафедры международного права МГИМО (У) МИД России

Малеев Юрий Николаевич — доктор юридических наук, профессор кафедры международного права МГИМО (У) МИД России

Мезяев Александр Борисович — кандидат юридических наук, профессор, заведующий кафедрой международного права Университета управления «ТИСБИ»

Николаев А. Н. — доктор юридических наук, профессор, РАН

Переведенцева Анастасия Юрьевна — аспирант МГИМО МИД России

Сазонова Кира Львовна — кандидат юридических наук, кандидат политических наук, доцент кафедры государственного управления и права Российской академии народного хозяйства и государственной службы при президенте РФ

Научное издание

Материалы VII Конвента РАМИ

**МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО И СОВРЕМЕННЫЕ ТЕОРИИ
МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ:
аспекты сочетаемости**

28–29 сентября 2012 г.

Формат 60×84 $\frac{1}{16}$. Усл. печ. л. 9,0.

Тираж 500 экз. Заказ № ____

ЗАО Издательство «Аспект Пресс».

111141, Москва, Зеленый проспект, д. 8.

E-mail: info@aspectpress.ru; www.aspectpress.ru.

Тел.: (495)306-78-01, 306-83-71

Отпечатано в отделе оперативной полиграфии
и множительной техники МГИМО (У) МИД России

119454, Москва, пр. Вернадского, 76



РОССИЙСКАЯ АССОЦИАЦИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ

Российская ассоциация международных исследований (РАМИ) является крупнейшей российской профессиональной ассоциацией в сфере междисциплинарных исследований, затрагивающих историю, теорию, региональные и многосторонние аспекты международных отношений. В РАМИ на протяжении уже пятнадцати лет участвуют представители более чем 200 российских университетов и исследовательских центров, а также представители экспертного сообщества из стран СНГ, Балтии и ЦВЕ. РАМИ входит в состав Всемирного комитета по международным исследованиям (WISC), регулярно организует свои сессии в рамках североамериканской Ассоциации международных исследований (ISA).

РАМИ ставит перед собой задачи поддержания высокого профессионального уровня исследований и преподавания международных отношений и мировой политики в России, а также развития профессиональных контактов с международными ассоциациями. РАМИ способствует налаживанию неформальных контактов между представителями политической и научно-исследовательской элиты и проведению консультаций в сфере мировой политики и международных отношений.

Президентом РАМИ является ректор МГИМО (У) МИД России, академик РАН А. В. Торкунов. Главный исполнительный орган РАМИ — Руководящий совет, в его состав входят 29 директоров исследовательских программ.

Конвенты РАМИ, проходящие каждые два года, регулярно собирают около 1000 российских и зарубежных участников. 28–29 сентября 2012 года в МГИМО (У) МИД России состоялся седьмой по счету Конвент РАМИ на тему «Внешнеполитические ресурсы модернизации: возможности и пределы международного контекста». В рамках Конвента проведены два пленарных заседания, 23 секции, 3 круглых стола, заседание Клуба послов государств–соседей России, а также ряд выставок и презентаций организаций–партнеров РАМИ.

Исполнительная дирекция РАМИ

Тел.: +7 (495) 434-91-63

www.risa.ru | risa@innomgimo.ru



РОССИЙСКАЯ АССОЦИАЦИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ

**Состав Руководящего совета Российской ассоциации
международных исследований**

Президент РАМИ

Анатолий Васильевич Торкунов

Программа глобальных исследований

Александр Александрович Дынкин

Владислав Леонидович Иноземцев

Программа европейских исследований

Марк Львович Энтин

Алексей Анатольевич Громько

Андрей Павлович Клемешев

Программа американских исследований

Татьяна Алексеевна Шаклеина

Виктор Александрович Кременюк

Программа евроазиатских исследований

Андрей Владимирович Загорский

Ирина Доновна Звягельская

**Программа мирополитических исследований и изучения
деятельности негосударственных акторов**

Марина Михайловна Лебедева

Павел Афанасьевич Цыганков

**Программа исследований в области теории международных
отношений и сравнительной политологии**

Татьяна Александровна Алексева

Андрей Юрьевич Мельвиль

Программа исследований истории международных отношений

Ефим Иосифович Пивовар
Михаил Матвеевич Наринский

Программа взаимодействия с исследовательскими центрами и регионами

Андрей Вадимович Картунов
Виктор Анатольевич Кокшаров

Программа азиатско-тихоокеанских исследований

Алексей Дмитриевич Воскресенский
Сергей Геннадьевич Лузянин

Программа ближневосточных исследований

Виталий Вячеславович Наумкин
Олег Алексеевич Колобов

Программа энергетических исследований

Нодари Александрович Симония
Валерий Иванович Салыгин

Программа исследований в сфере международной политической экономики

Светлана Павловна Глинкина
Николай Петрович Шмелев

Программа международно-правовых исследований

Геннадий Петрович Толстопятенко
Александр Николаевич Вылегжанин
Дмитрий Владимирович Иванов

Программа цивилизационно-культурных исследований

Алексей Викторович Шестопад
Галина Мирославовна Лесная

Исполнительный директор РАМИ

Артем Владимирович Мальгин

Ответственный секретарь РАМИ

Марина Сергеевна Василевская