

«Безопасность личности»: концепция, политический дискурс и возможности практического применения

А.В. Худайкулова

Концепция human security активно обсуждается в академических кругах и международных организациях с начала 1990-х гг. В своем нынешнем состоянии концепция не отличается идейной стройностью и часто критикуется за размытость определения и слишком амбициозный характер. На фоне существования множества трактовок human security наиболее адекватно её смысл передаёт термин безопасность личности. За последнее десятилетие интерес к концепции личностной безопасности возрос, проблематика поставленных вопросов оказалась актуальной в условиях возникновения нового поколения угроз. Концепцию, так или иначе, приняли многие государства, ООН и некоторые региональные организации. Она получила широкую поддержку со стороны неправительственных организаций. Неоспоримым достоинством является тот факт, что в плане прикладного значения данная концепция представляет собой неплохую площадку для координации усилий правительств по решению многоплановых задач защиты людей и требует комплексного подхода с привлечением широкого круга акторов. Тем не менее, на повестке дня остается целый ряд острых вопросов, ответам на которые и посвящена данная статья.

За последние два десятилетия проблема обеспечения human security стала одним из серьезных предметов беспокойства для многих стран, институтов и социальных акторов. Несмотря на то, что концепция human security активно обсуждается в академических кругах и международных организациях с начала 1990-х гг., до сих пор отсутствует консенсус по вопросу единого её прочтения и содержательной нагрузки. На фоне существования множества трактовок human security наиболее адекватно её смысл передаёт термин безопасность личности, означающий уход от традиционной парадигмы безопасности государства и выдвигающий на центральный план защиту индивида и общества в целом. Несмотря на то, что вопрос принятия единого определения безопасности личности остаётся открытым, сторонники данной концепции единодушно настаивают на необходимости смещения акцента с традиционного уровня безопасности государства на уровень безопасности людей, проживающих в пределах границ государства.

Существующее многообразие подходов к интерпретации данной концепции, как правило, сводят к классификации четырёх основных типов, которые можно выстроить по хронологическому принципу их развития. Так, изначально речь шла о достаточно широкой концепции человеческой безопасности, представленной в 1994 г. Программой ООН по развитию, которая была посвящена исключительно проблемам обеспечения безопасности личности. Во главу угла были поставлены основные человеческие потребности (в продовольствии, здравоохранении, экологии, культурной среде, работе, достойных доходах), гарантирующие качество жизни людей и общества, и необходимость обеспечения безопасности и свободы личности.

В развитие данной трактовки появилось новое, хотя и смежное по характеру, направление, акцентирующее внимание на социальных параметрах безопасности в формате стратегии долгосрочного развития как средства достижения свободы и благосостояния

Худайкулова Александра Викторовна — кандидат политических наук, старший преподаватель кафедры мировых политических процессов МГИМО (У) МИД России

личности. Подход ПРООН сводился к взаимозависимости различных видов безопасности и развития, о чем свидетельствует опубликованный в 2003 г. специальной комиссией ООН доклад «Человеческая безопасность сегодня». В нем содержался призыв к выдвижению глобальной инициативы по продвижению безопасности людей¹, был усилен тезис о необходимости защиты скорее людей, чем территорий, и не с помощью оружия, а посредством устойчивого развития через совершенствование здравоохранения, образования и политической свободы в дополнение к экономическому благосостоянию. Ежегодные доклады Программы по развитию дополнили и структурировали концепцию безопасности личности, обозначив основные ее характеристики — универсальный характер, взаимозависимость компонентов, использование превентивных методов, нацеленность на интересы людей.

Следующий подход основывается на противодействии угрозам «нетрадиционной безопасности», таким, как массовые эпидемии, стихийные бедствия, распространение наркотиков, торговля людьми, преступления в сфере информационных технологий, терроризм и пр.

Наконец, последний, наиболее спорный и противоречивый подход, оформился ближе к концу 1990-х гг., когда на фоне эскалации этнических и межконфессиональных конфликтов в мировой практике стал формироваться новый тип операций — так называемые «гуманитарные интервенции», — соединивший в себе абсолютно разноплановые понятия глобальной справедливости, военной силы, гуманности и ответственности. Интервенционистская трактовка концепции безопасности личности допускает проведение операций гуманитарного вмешательства, даже если они затрагивают суверенные prerogatives государства. При этом она исходит из положения, что безопасность государства не обязательно соотносится с безопасностью его граждан, и могут возникать ситуации, когда государство не только не выполняет обязательства по отношению к собственному населению, но и в определенной степени представляет угрозу их существованию.

Имея высокогуманную цель защиты граждан от насилия, концепция личностной безопасности не исключает применения военной силы. В данном случае любой военный конфликт преподносится как средство поддержания мира и защиты прав человека. Так, на протяжении последних десятилетий в международной практике имели место новые по своему характеру и абсолютно разные по степени эффективности международные вмешательства в Боснии, Косово, Восточном Тиморе и Афганистане. В качестве аргументации сторонники данного прочтения концепции выдвигают положение о том, что безопасность личности сегодня не зависит от безопасности государства и становится всё менее гарантированной².

Поэтому гуманитарное вмешательство предпринимается с целью прекращения геноцида, религиозных или этнических чисток, а также для предотвращения ситуаций, которые чреваты преступлениями

против человечности. В пользу интервенций также приводится аргумент о меньшей возможности возникновения угрозы миру и безопасности в результате вмешательства, чем в результате продолжения конфликта и/или преступной политики правительства. Однако при всей справедливости и гуманности идеи человеческой безопасности столь категоричное утверждение наталкивается на ряд объективных возражений — правовой статус, неоднозначные последствия вооруженного вмешательства во внутренние дела суверенных государств, а также гарантии осуществления беспристрастного вмешательства.

В самом общем виде можно выделить ряд ключевых элементов личностной безопасности:

- во-первых, возможность для всех граждан жить в мире и безопасности в пределах границ государства;
- во-вторых, использование гражданами всего набора гражданских, политических, социальных, экономических и культурных прав;
- в-третьих, социальная включенность граждан и возможность участвовать в общественной жизни;
- в-четвертых, верховенство закона и независимость судебной системы.

В качестве наиболее емкого определения личной безопасности можно взять ее определение Д. Балувейм. Он рассматривает личную безопасность как свободу от угроз для жизни отдельного индивида и ее качества при одновременном создании условий свободного развития индивида и реализации его прав и возможностей участвовать в общественной жизни (как на национальном, так и на глобальном уровне)³.

Из такого определения видно, что важнейшим положением и достижением концепции безопасности личности является смещение акцента от безопасности государств к безопасности людей при сохранении за государствами центральной роли в обеспечении защиты своих граждан.

Основным условием реализации концепции личностной безопасности как по линии безопасности, так и развития является включенность гражданского общества в процесс обсуждения и принятия решений и мобилизация общественного мнения. По мнению М. Калдор, гражданское общество в данном случае выступает центральным элементом. В силу того, что легитимность во многом зависит от возможности заключения социального контракта между обществом и правительством, гражданское общество выступает как средство обсуждения и согласования подобного социального контракта⁴.

Концепция личностной безопасности, как правило, анализируется в двух плоскостях. Узкое понимание безопасности (Канада: «freedom from fear») личности фокусируется на защите граждан от внутреннего насилия, т.е. речь идет о защите граждан в условиях вооруженных конфликтов и политической нестабильности, предотвращении конфликтов, миротворческих операциях и т.д. То есть концепция безопасности личности строго ограничивается ситуациями вооруженных

конфликтов и угрозы и/или применением насилия. При всей своей концептуальной ясности и понятном операциональном инструментарии столь узкое понимание угроз личной безопасности не включает в себя реагирование на транснациональные угрозы и, таким образом, далеко не полным образом отвечает на нужды людей в повседневной жизни.

Сторонники широкой интерпретации (ПРООН, Япония: «freedom from want») настаивают на том, что основные угрозы исходят в первую очередь от стихийных бедствий, нарушений прав человека, голода, массовых заболеваний, экологических катастроф, экономической нестабильности, которые по своей сути представляют большую опасность, нежели чем войны, геноцид и терроризм. Преимуществом широкого прочтения личной безопасности является необходимость комплексного реагирования акторов на транснациональные угрозы. Однако критики отмечают, что столь широкое видение проблем безопасности личности является удобным поводом для цитирования всех возможных бедствий человечества, а попытка установить причинно-следственную связь между социально-экономическими и политическими вопросами или между защитой отдельного индивида и поддержанием международного мира на деле не дает никаких практических объяснений по реализации необходимых мер.

Личностная безопасность, таким образом, рассматривается в довольно широком формате, предлагая новый подход к безопасности и развитию через рассмотрение комплекса взаимозависимых угроз, связанных с гражданскими войнами, геноцидом и

переселением населения. Критика в ее адрес основывается именно на обвинениях в размытости определения, разницы в акцентах и идеалистическом характере. Так, зачастую концепцию личной безопасности сравнивают с другой, не менее широкой концепцией устойчивого развития — «все поддерживают, но никто не имеет четкого представления о сути».

В любом случае личностная безопасность, быстро заняв одно из центральных мест в международном политическом дискурсе многих государств, а также ООН, ЕС и «Группы 8»⁵, анализируется как часть международной повестки дня. Многие государства (например, Канада, Норвегия и Япония) включили положение о личной безопасности в свои внешнеполитические концепции⁶. Важной вехой стало создание в 1999 г. Human Security Network, в которую вошли 14 государств из всех регионов, проводящие ежегодные встречи по обсуждению инициатив по продвижению комплексной безопасности людей. Но вероятность того, что в ближайшем будущем будет принято единое официальное определение безопасности личности довольно низка⁷.

Очевидно, что концепция безопасности личности никоим образом не заменяет традиционные концепции национальной и международной безопасности, выступая скорее как дополнение и подчеркивая важную взаимозависимость между развитием, безопасностью и правами человека, а также необходимость принятия многостороннего формата при решении возникающих проблем.

	Концепция безопасности государства	Концепция безопасности личности
Объект	Государство является первостепенным проводником безопасности: безопасность государства — гарант безопасности его граждан.	В центр международных дискуссий ставится безопасность людей, а не только государств. Безопасность государства выступает как средство, а не как цель.
Ценность безопасности	Суверенитет, сила, территориальная целостность, независимость	Безопасность населения, процветание и индивидуальная свобода
Угрозы безопасности	Прямые угрозы со стороны других государств, насилие и принуждение	Прямое насилие (смертность, наркотики, дискриминация и пр.) и не прямое насилие (болезни, природные катаклизмы, переселение, бедность, неравенство).
Средства	Ответное применение или угроза силы, баланс сил, военные средства, усиление экономического могущества.	Продвижение концепций человеческого развития — удовлетворение основных нужд, а также устойчивое развитие, демократизация; участие на всех уровнях и продвижение политического развития — глобальные нормы и институты, а также в случае необходимости коллективное использование силы и санкций, сотрудничество государств, опора на международные организации и коалиции.

Безопасность личности как концепция представляет собой новый взгляд на традиционное понимание проблем безопасности и развития и включает в себя признание трёх ключевых положений:

- существование помимо военно-политических новых угроз, включая недостаточный уровень социально-экономического развития и нарушения прав человека;
- необходимости взаимодействовать не только с правительством государства, но, прежде всего, с населением;
- признание того факта, что операции по вмешательству могут иметь как позитивный, так и абсолютно противоположный эффект.

Вопрос, который остается открытым для обсуждения — возможно ли использование концепции личностной безопасности в практической плоскости при решении традиционных дилемм безопасности? Другими словами, сможет ли концепция безопасности личности служить операциональным базисом для проведения различного рода акций? Какими могут быть контуры практического ее использования? Или же ей не суждено выйти за рамки теоретической схемы и своего достаточного маргинального нынешнего формата?

Практическое применение концепции личностной безопасности зачастую наталкивается на использование акций гуманитарного вмешательства. К началу XXI века большинство государств официально согласились с «ответственностью по защите» населения, обязавшись соблюдать права своих граждан и участвовать в коллективных усилиях по предупреждению гуманитарных катастроф на территории других государств. Именно с точки зрения политики вмешательства концепция личностной безопасности выводит на новый уровень анализа целый ряд идей и вопросов: Какие акторы наделяются правом «обеспечивать» личностную безопасность, т.е. на ком лежит «ответственность по защите»? С помощью какого набора инструментов необходимо реагировать на комплексные транснациональные угрозы безопасности, лежащие поверх государственных границ? Возможно ли ожидать решения вопроса о легитимизации вмешательства?

Согласно традиционной парадигме безопасности, отстаивающей понятия государства, суверенитета и невмешательства, гуманитарное вмешательство является более чем спорной формой миротворчества. В условиях меняющейся природы суверенитета в сторону его расширенного толкования — от защиты границ государства до ответственности обеспечения благосостояния его граждан — ответственность за обеспечение личностной безопасности ложится в первую очередь на государства. Как справедливо отмечает В. Иноземцев, «для того, чтобы наполнить в целом плодотворную идею гуманитарных интервенций современным содержанием, следует признать суверенитет не «естественным атрибутом» любой существующей на карте страны, а свидетельством адекватного управления ею»⁸.

Таким образом, силу или слабость государства можно оценивать не только и не столько по его способности решать вопросы, связанные с угрозами военной безопасности, но и предотвращать угрозы в отношении благосостояния общества и качества жизни его граждан. В этой связи наиболее острым остается вопрос о так называемых «несостоявшихся» и слабых государствах, территория которых является во многом неуправляемой. Все большую популярность приобретает мнение, что суверенитет многих государств признан ошибочно и преждевременно, что определяет саму возможность и даже неизбежность гуманитарного вмешательства⁹. Следуя данной логике, можно заключить, что объектом гуманитарного вмешательства будет выступать не государство, а населенная территория, где государственные институты подвержены глубокой эрозии. В случае, когда государство не в состоянии или не желает брать на себя всю полноту ответственности, могут ли другие акторы, например, коалиции государств или международные организации, брать на себя ответственность за принятие необходимых мер?

В этой связи правомочен вопрос о том, будет ли считаться подобная акция агрессией. Дискуссия о том, кто должен брать на себя ответственность за обеспечение личностной безопасности граждан в слабых и/или несостоявшихся государствах тесно переплетается с общим политическим дискурсом о международном вмешательстве. Считается, что для проведения «гуманитарных интервенций» необходимыми условиями являются грубые нарушения прав человека, влекущие гуманитарные катастрофы. Однако даже при наличии данных условий начало любой акции подобного рода будет сдерживаться соображениями порядка, так как, например, в случае если нарушения прав человека будут иметь место в ведущих развитых государствах, условия для начала «гуманитарной интервенции» будут сочтены недостаточными, поскольку проведение такой акции кардинально нарушит международный политический порядок. Неразрешимой проблемой проведения гуманитарных вмешательств остается невозможность примирить интервенционистскую политику, пусть даже и во имя гуманизма и справедливости, с современным международным правом¹⁰.

В 2000 г. была создана Международная комиссия по вопросам вмешательства и государственного суверенитета, подготовившая доклад «Ответственность по защите» (2001)¹¹. В нем термин «гуманитарная интервенция» был заменен на понятие «ответственность по защите». Это было сделано в связи с тем, что основной фокус внимания был перенесен на интересы пострадавшего от военных действий гражданского населения, защиту которого государство или, в случае его неспособности или нежелания, международное сообщество обязаны обеспечивать.

Найти оптимальный баланс между правомочностью и целесообразностью в данном случае вряд ли удастся, а, следовательно, возможность легитимизации

вмешательства в рамках нынешней международно-правовой системы сведена к минимуму. Именно поэтому косовский прецедент, по мнению многих специалистов, обозначил явный переход с пути международного классического права государств на путь космополитического права международного сообщества¹². По мнению А. Кассесе, «в настоящее время происходит новая легитимация использования силы, формируется новое право вследствие допущенных нарушений права существующего (принцип *ex injuria jus oritur*)»¹³.

Таким образом, сторонники гуманитарного вмешательства, справедливо отмечая многие внутренние противоречия и несовершенства в структуре международного права, полагают, что динамика его развития в отношении нормативного закрепления гуманитарного вмешательства будет происходить как раз через нарушение существующих норм, а также последовательное внедрение новой практики государств, *opinio juris* ее поддерживающую.

Несомненно, за последнее десятилетие интерес к концепции личностной безопасности возрос, проблематика поставленных вопросов оказалась актуальной в условиях возникновения нового поколения угроз. Хотя в своем нынешнем состоянии концепция и не отличается идейной стройностью, часто критикуется за размытость и широту определения, содержание и слишком амбициозный характер, тем не менее она предложила формат, помещающий индивида в центральный фокус анализа и действия, оставаясь хорошим заделом для реализации личности. Нельзя не сказать, что концепция безопасности личности смогла выйти за рамки теоретической схемы и общей парадигмы развития, став предметом глобального политического дискурса. Концепцию, так или иначе, приняли многие государства, ООН и некоторые региональные организации. Она получила широкую поддержку со стороны неправительственных организаций. Неоспоримым достоинством является тот факт, что в плане прикладного значения данная концепция представляет собой неплохую площадку для координации усилий правительств по решению многоплановых

задач защиты людей и требует комплексного подхода с привлечением широкого круга акторов.

Существует ряд очевидных проблем относительно принятия концепции личностной безопасности в качестве инструментария. Так, несмотря на тот факт, что личностная безопасность нацелена на установление справедливости и защиту граждан, она вызывает серьезные опасения, что на практике приведет к закреплению интервенционистской политики. Критики открыто заявляют, что столь широко наполненное содержание концепции личностной безопасности на деле представляет собой предлог для инициирования любой интервенционистской акции.

При сохранении всей остроты дискуссии об «ответственности по защите» очевидно, что новые формы вмешательства для обеспечения коллективной личностной безопасности должны включать не только военное вмешательство как реакцию на кризис, но и ответственность за предотвращение кризиса и комплексное постконфликтное строительство. По сути, любая подобная акция должна заканчиваться не военной стадией и прекращением насилия, а созданием на территории государства условий для реализации базовых элементов правопорядка, создания дееспособных властных структур и восстановления жизненно необходимой инфраструктуры.

Summary: Human security concept has been discussed and debated in international organizations and academic circles since 1994. Nowadays it is used more and more for different purposes but without being strictly defined. What is obvious is that human security goes beyond traditional notions of security to focus on such issues as development and respect for human rights. Human security is about the security of individuals rather than the security of states, and it combines both — security and development. Other words, it proposes a framework that puts individuals at the center of both analysis and action. This article treats mostly human security concept in its relation to conflicts and tries to answer some essential questions.

Ключевые слова

безопасность личности, устойчивое развитие, ответственность по защите, национальная и международная безопасность, угрозы безопасности, гуманитарное вмешательство, суверенитет, международное право

Keywords

human security, sustainable development, responsibility to protect, national and international security, security threats, humanitarian intervention, sovereignty, international law

Примечания

1. Доклад был посвящен анализу основных вопросов, решение которых необходимо для достижения и сохранения человеческой безопасности. Список вопросов включал в себя следующие задачи — защита людей в насильственных конфликтах, включая распространение оружия; защита и предоставление возможностей для реализации прав людям, переселяющимся либо с целью улучшить свое экономическое положение, либо вынужденных бежать, чтобы защитить себя от конфликтов или серьезных нарушений прав человека; защита и предоставление возможностей для реализации прав людям, находящимся в постконфликтных ситуациях, включая сложный процесс восстановления обществ, разрушенных войной; поддержка экономической безопасности путем обеспечения минимального уровня жизни во всем мире и предоставления людям возможности

выбраться из бедности; поддержка всеобщего доступа к базовому медицинскому обслуживанию, особое внимание уделяется борьбе с глобальными инфекциями и заболеваниями, угрозами, сопутствующих бедности, и проблемам здоровья, вызванных насилием; предоставление возможностей всем людям путем всеобщего доступа к базовому образованию; соотнесение необходимости наличия общего понятия принадлежности к человеческому роду с правом людей иметь свою индивидуальность и причислять себя к определенным группам.

2. Бывший министр иностранных дел Канады Л.Эскуорти предлагает шесть компонентов новой стратегии безопасности личности: 1. Возможность незамедлительного и энергичного вмешательства с использованием принудительных мер, включая санкции и военные вмешательства, как в Боснии или Косово; 2. Оценка человеческих «издержек» стратегий безопасности — как международных, так и связанных с безопасностью отдельного государства; 3. Обеспечение тесной интегрированности политики безопасности в стратегию поддержки прав личности, демократии и развития; 4. Обеспечение многостороннего характера сотрудничества для решения транснациональных проблем безопасности личности; 5. Усиление операциональной координации вовлеченных акторов; 6. Продвижение человеческой безопасности через НПО гражданского общества.
3. Балуев Д. Понятие human security в современной политологии // Международные процессы. — 2003. Том 1. Номер 1 (1). Сайт: <http://www.intertrends.ru>
4. Kaldor M. Human Security. Reflections on Globalization and Intervention. Cambridge: Polity Press, 2007. p.195.
5. Так, в заявлении 1999 г. министров иностранных дел особо отмечалось, что эффективная защита людей как в индивидуальном, так и в коллективном порядке по-прежнему является центральным вопросом повестки дня и страны «Группы 8» преисполнены решимости бороться с коренными причинами многочисленных угроз безопасности человека и привержены делу создания таких условий, в которых будут гарантированы основные права, безопасность и само выживание всех людей.
6. Концепцию безопасности личности приняли многие государства, также как и международные и региональные организации. Причины её принятия государствами очевидны — динамика внутренней политики государства (как в случае с Канадой), желание элиты использовать политику продвижения концепции в качестве способа усиления собственного веса на международной арене и обеспечения большей безопасности в отношении международных институтов.
7. Критики данной концепции, включая Китай, Индию, Францию, опасаясь, что подобный подход приведёт к возникновению новых предлогов для неоправданных вмешательств и тем самым еще больше повлияет на размывание государственного суверенитета, скорее всего будут голосовать против принятия подобной резолюции.
8. Иноземцев В. Гуманитарные интервенции. Понятие, задачи, методы осуществления / В. Иноземцев // Космополис. — 2005. — №1(11). — С. 20.
9. Там же. С.23.
10. В настоящее время выделяют четыре политические стратегии в отношении проведения гуманитарного вмешательства, которые, со своими преимуществами и недостатками, в различной степени нашли применение в рамках существующего миропорядка. Во-первых, речь идет о «стратегии статус-кво» с сохранением существующей международно-правовой системы с неизменной направленностью на сотрудничество в рамках ООН и достижение консенсуса СБ, который остается единственным центром принятия силовых решений. Стратегия сохранения статус-кво опирается на необходимость более тесной координации постоянных членов СБ ООН в решении гуманитарных вопросов, однако гарантий достижения согласия между ними в отношении реагирования на гуманитарные кризисы не существует. Во-вторых, имеется в виду «ad hoc стратегия», которая предусматривает проведение «гуманитарных интервенций» при чрезвычайных обстоятельствах и блокировании работы СБ ООН. Вместе с тем данная стратегия не ставит под сомнение исключительный характер СБ и, соответственно, непоколебимость соблюдения международно-правовых норм. Напротив, «ad hoc стратегия» также как и «статус-кво стратегия» стремится сохранить центральную роль ООН при решении вопросов войны и мира, однако в экстремальных ситуациях гуманитарной необходимости, не оставляющих выбора средств, она предусматривает отклонение от норм международного права. «Ad hoc стратегия» направлена на выработку неких правил поведения постоянных членов СБ ООН для достижения консенсуса в случае возникновения чрезвычайных обстоятельств. В-третьих, обсуждается «стратегия исключительности с установлением субсидиарного права гуманитарного вмешательства», направленная на изменение существующего международного права через принятие поправок к Уставу ООН или практику государств с возможностью игнорирования исключительной роли СБ ООН в случае его неэффективности. В-четвертых, в той или иной степени рассматривается «стратегия установления обычного права гуманитарного вмешательства», в рамках которой необходимость получения санкции ООН не предусматривается вообще. Данная стратегия представляет собой наиболее радикальный вариант изменения международно-правового порядка, оставляя право проводить силовые гуманитарные операции без мандата СБ ООН по усмотрению другого международного механизма либо группы государств. Возможности универсального признания и оформления данной стратегии сведены к минимуму и фактически невозможны, однако также как и в предыдущей стратегии, возможно принятие декларации о гуманитарном вмешательстве региональной организацией или группой государств. См. подробнее: Humanitarian Intervention. Legal and Political Aspects. Copenhagen, DUPI, Danish Institute of International Relations, Submitted to the Minister of Foreign Affairs, December 7, 1999, 135 p. (called the “Danish Institute Report”).
11. Толкование концепции суверенитета, по мнению авторов доклада, должно исходить из ответственности государств по защите населения в своих границах.
12. См. подробнее: Хабермас Ю. Зверства и гуманность / Ю. Хабермас // Логос. — 1999. — №5. — С.15.
13. Cassese A. “Ex iniuria ius oritur: Are We Moving Towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community?” The European Journal of International Law, Vol.10, No.1, 1999.

Законодательство в системе международных налоговых правил

Р.А. Шепенко

Основой международных налоговых правил является международный договор. Такое положение обусловлено нехваткой развития в международных отношениях институтов, аналогичных национальным законотворческим органам власти. Однако это отнюдь не означает, что международные налоговые правила — это конвенциональное право. Помимо международного договора, значительную роль играют и другие источники правового регулирования и, в частности, законодательство. В настоящей статье предпринята попытка систематизировать соответствующие законы и их положения.

Международные налоговые правила представляют собой важный и относительно обособленный институт, образованный из комплекса правовых норм, регламентирующих межгосударственные налоговые отношения, которые складываются в первую очередь между государствами (территориями) как субъектами власти, государствами и международными организациями, т.е. они публичны по своей природе. Основой международных налоговых правил является международный договор. Такое положение обусловлено нехваткой развития в международных отношениях институтов, аналогичных национальным законотворческим органам власти. Однако это отнюдь не означает, что международные налоговые правила — это конвенциональное право.

Помимо международного договора, значительную роль играют и другие источники правового регулирования и, в частности, законодательство. Оно, точнее, законы отдельных государств, достаточно давно признаны второстепенными, но все-таки не лишены значения источниками международного права¹. С этим следует согласиться, в том числе применительно к международным налоговым правилам. Тем более, что история предоставляет для этого интересные примеры.

В 1237 году английский король Генрих III особой привилегией освободил готландских купцов от платежа пошлин за привоз и вывоз товаров. Подобную же привилегию готландские купцы получили в 1252 году во Фландрии от графини Маргариты². Если с какого-либо имущества, находящегося в британской колонии, причитались как английская пошлина с наследства, так и местный колониальный налог, то по требованию плательщика сумма местного налога вычиталась из суммы причитающейся английской пошлины с наследства. Это правило было установлено § 20 Акта Великобритании 1894 года «О финансах». Королевским приказом опубликовывались названия тех колоний, в которых это правило могло найти применение, так как условием зачета ставилось, чтобы в данной колонии либо вообще не взимался наследственный налог с находящегося в Соединенном Королевстве имущества подданных колоний, либо таким же образом допускался зачет английской пошлины с наследства. По данным П. Гензеля, 35 колоний подошли под это правило, в том числе Южная и Западная Австралия, Новая Зеландия, Виктория, Новый Южный Уэльс³.

До 1998/99 года ограниченная система освобождения от уплаты налога подлежала применению в Гонконге в отношении некоторых налогов, уплаченных в

Шепенко Роман Алексеевич — доктор юридических наук, профессор кафедры административного и финансового права МГИМО (У) МИД России.