

the first of these is the fact that the
the second is the fact that the
the third is the fact that the
the fourth is the fact that the
the fifth is the fact that the
the sixth is the fact that the
the seventh is the fact that the
the eighth is the fact that the
the ninth is the fact that the
the tenth is the fact that the

the first of these is the fact that the
the second is the fact that the
the third is the fact that the
the fourth is the fact that the
the fifth is the fact that the
the sixth is the fact that the
the seventh is the fact that the
the eighth is the fact that the
the ninth is the fact that the
the tenth is the fact that the

УДК 341 (075.8)
ББК 67.412я73
М43

Редакционная коллегия:

Вылегжанин А. Н., д-р. юр. наук, профессор (отв. редактор),
Колосов Ю. М., засл. деят. науки России, д-р. юр. наук, профессор,
Малева Ю. Н., д-р. юр. наук, профессор,
Колодкин Р. А., канд. юр. наук, член Комиссии международного
права ООН

Рецензенты:

кафедра международного права Санкт-Петербургского государ-
ственного университета (зав. кафедрой профессор *Иваненко В. С.*)
засл. деят. науки России, докт. юр. наук, профессор *Изнатенко Г. В.*

М43 **Международное право : учебник / отв. ред. А. Н. Вылегжанин. — М. :
Высшее образование, Юрайт-Издат, 2009. — 1012 с.**

ISBN 978-5-9692-0438-6

МГИМО (Университет) МИД России представляет новый учеб-
ник «Международное право», созданный ведущими специалистами в
этой области. Учебник подготовлен в продолжение традиций Между-
народно-правовой школы МГИМО, выпустившей в свет три поколе-
ния учебников:

Кожевников Ф. И. Русское государство и международное право (до
XX века). — М., 1947,

Международное право / отв. ред. Ф. И. Кожевников — М. 1981, 1987,

Международное право: Учебник / отв. ред. Ю. М. Колосов, Э. С. Крив-
чикова — М. 1999, 2003, 2005.

Содержание учебника в духе традиций научно-педагогической
школы МГИМО охватывает базовый понятийно-терминологический
аппарат международного права и стержневые проблемы его современ-
ного толкования и применения. Целостное изложение общих и отрас-
левых вопросов международного права, в том числе сложных, сочета-
ется с ясностью текста и доступностью.

Учебник предназначен для студентов международно-правового
факультета МГИМО(У) МИД России, студентов других вузов и юриди-
ческих факультетов, обучающихся по специальностям 021100 (030501)
«Юриспруденция», 030500 (521400) «Юриспруденция (бакалавр)», 080102
(060600) «Мировая экономика», 030701 (350200) «Международные
отношения», а также для аспирантов и преподавателей юридиче-
ских вузов.

УДК 341 (075.8)
ББК 67.412я73

Оглавление

Коллектив авторов	16
Предисловие	18
Сокращения	20
Введение	24
Глава 1. Понятие международного права, его предмет, объекты, система	27
1.1. Понятие международного права и его предмет	28
1.2. Международное и национальное (внутригосударственное) право	33
1.3. Объекты международного права	35
1.4. Термин «международное частное право»	39
1.5. Система международного права	40
1.6. Международное право и внешняя политика	44
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	45
<i>Литература</i>	46
Глава 2. История международного права и его науки	47
2.1. Вопрос о возникновении международного права и периодизации его истории	48
2.2. Международное право в древности	50
2.3. Международное право в средние века (с V в. до Вестфальского мира 1648 г.)	57
2.4. Международное право в период с 1648 до 1815 г.	64
2.5. Международное право в период с 1815 г. до окончания Первой мировой войны	71
2.6. Международное право в период с 1919 г. до создания Организации Объединенных Наций	76

2.7.	Современное международное право (период Устава ООН)	80
	<i>Контрольные вопросы и задания</i>	83
	<i>Литература</i>	84
Глава 3.	Источники международного права	85
3.1.	Нормы международного права	86
3.2.	Понятие источников международного права	87
3.3.	Международные обычаи	88
3.4.	Международные договоры	90
3.5.	Общие принципы права, признанные цивилизированными нациями	92
3.6.	Судебные решения	94
3.7.	Международно-правовая доктрина	96
3.8.	Решения международных организаций. Термин «мягкое право»	97
3.9.	Односторонние акты государств	99
3.10.	Прогрессивное развитие международного права и его кодификация	100
	<i>Контрольные вопросы и задания</i>	103
	<i>Литература</i>	104
Глава 4.	Принципы международного права	105
4.1.	Понятие принципов международного права	106
4.2.	Принцип суверенного равенства государств	108
4.3.	Принцип воздержания от угрозы силой или ее применения в международных отношениях	109
4.4.	Принцип разрешения международных споров мирными средствами	111
4.5.	Принцип невмешательства в дела, по существу входящие во внутреннюю компетенцию других государств	113
4.6.	Обязанность государств сотрудничать друг с другом	115
4.7.	Принцип равноправия и самоопределения народов	116

4.8.	Принцип нерушимости государственных границ	117
4.9.	Принцип территориальной целостности государств.....	118
4.10.	Принцип уважения прав человека и основных свобод.....	119
4.11.	Принцип добросовестного выполнения международных обязательств	120
	<i>Контрольные вопросы и задания</i>	122
	<i>Литература</i>	123
Глава 5.	Международная правосубъектность	124
5.1.	Понятие и содержание международной правосубъектности	125
5.2.	Первичные и вторичные субъекты международного права	126
5.3.	Государства как субъекты международного права	127
5.4.	Особенности международной правосубъектности простых (унитарных) и сложных государств	129
5.5.	Правосубъектность постоянно нейтральных государств	131
5.6.	Международная правосубъектность наций и народов.....	133
5.7.	Вопрос о международной правосубъектности государственно-подобных образований	133
5.8.	Правосубъектность международных организаций	136
5.9.	Вопрос о международной правосубъектности индивидов и юридических лиц	137
	<i>Контрольные вопросы и задания</i>	139
	<i>Литература</i>	140
Глава 6.	Международно-правовое признание и правопреемство государств	141
6.1.	Международно-правовое признание.....	143

6.1.1.	Международно-правовая характеристика института признания государств.....	143
6.1.2.	Теории признания государств	146
6.1.3.	Признание правительств	147
6.1.4.	Признание нации, борющейся за самоопределение, воюющей и восставшей стороны	150
6.1.5.	Формы признания	152
6.2.	Правопреемство государств	153
	<i>Контрольные вопросы и задания</i>	162
	<i>Литература</i>	163
Глава 7.	Территория (общие международно-правовые вопросы)	164
7.1.	Государственная территория	166
7.2.	Разграничение территорий вновь возникших государств	171
7.3.	Правовые основания изменения государственной территории	175
	<i>Контрольные вопросы и задания</i>	179
	<i>Литература</i>	180
Глава 8.	Правовой режим Арктики	181
8.1.	Понятия «Арктика» и «арктические государства»	182
8.2.	Полярные сектора арктических государств как объект международного обычного права	185
8.3.	Северный Ледовитый океан и режим плавания в нем	192
8.4.	Права арктических государств на недра дна Северного Ледовитого океана	195
	<i>Контрольные вопросы и задания</i>	208
	<i>Литература</i>	209
Глава 9.	Международно-правовой режим Антарктики	210
9.1.	Становление режима Антарктики	211
9.2.	Система Договора об Антарктике	214
	<i>Контрольные вопросы и задания</i>	230
	<i>Литература</i>	231

Глава 10. Международно-правовой статус Каспия	232
10.1. Статус Каспия до 1991 г.	233
10.2. Статус Каспия после 1991 г.	237
<i>Контрольные вопросы и задания.....</i>	<i>243</i>
<i>Литература</i>	<i>244</i>
Глава 11. Международно-правовые вопросы гражданства, защиты прав и свобод человека.....	245
11.1. Понятие населения	246
11.2. Международно-правовые вопросы гражданства	246
11.3. Законодательство РФ о гражданстве.....	252
11.4. Правовое положение иностранцев в Российской Федерации.....	262
11.5. Правовое положение беженцев и вынужденных переселенцев	269
11.6. Право убежища	274
11.7. Статус трудящихся-мигрантов.....	277
11.8. Международная право защиты и поощрения прав человека как отрасль международного права	288
11.9. Отраслевые принципы международного права защиты и поощрения прав человека	291
11.10. Источники международного права защиты и поощрения прав человека	292
11.11. Особенности международного права защиты и поощрения прав человека как отрасли международного права	302
11.12. Механизмы универсального сотрудничества и контроля в области защиты прав человека	304
11.13. Механизмы регионального сотрудничества и контроля в области прав человека.....	313
11.14. Защита и поощрение прав человека в России	318
<i>Контрольные вопросы и задания.....</i>	<i>322</i>
<i>Литература</i>	<i>323</i>
Глава 12. Право международных договоров.....	324
12.1. Понятие права международных договоров и его источники.....	325

12.2.	Понятие международного договора	326
12.3.	Классификация международных договоров	328
12.4.	Заключение международных договоров.....	330
12.5.	Вступление договора в силу. Действие международного договора	339
12.6.	Толкование международных договоров	344
12.7.	Недействительность международных договоров	347
12.8.	Прекращение и приостановление международных договоров	348
12.9.	Поправки к договорам и изменение договоров	351
12.10.	Обеспечение выполнения международных договоров	353
	<i>Контрольные вопросы и задания</i>	356
	<i>Литература</i>	357
Глава 13.	Право международных организаций	358
13.1.	Общие вопросы	359
13.2.	ООН и организации, входящие в систему ООН	378
13.3.	Региональные международные организации	432
13.4.	Межрегиональные организации	451
	<i>Контрольные вопросы и задания</i>	453
	<i>Литература</i>	454
Глава 14.	Международные конференции (международно-правовые вопросы)	455
14.1.	Международные конференции как средство многосторонней дипломатии	456
14.2.	Подготовка международной конференции	458
14.3.	Правила процедуры	460
14.4.	Итоговые документы конференций	463
14.5.	Правовой статус делегаций на международных конференциях	463
	<i>Контрольные вопросы и задания</i>	465
	<i>Литература</i>	466

Глава 15. Мирное разрешение международных споров.....	467
15.1. Понятие «международный спор» и обязательство его мирно урегулировать.....	468
15.2. Переговоры и консультации.....	470
15.3. Добрые услуги и посредничество	472
15.4. Международные следственные процедуры (обследование).....	474
15.5. Международная согласительная процедура	475
15.6. Международный арбитраж.....	477
15.7. Международные суды	484
15.8. Мирное разрешение споров в рамках СНГ....	497
<i>Контрольные вопросы и задания.....</i>	<i>500</i>
<i>Литература</i>	<i>501</i>
Глава 16. Ответственность в международном праве.....	502
16.1. Понятие и общая характеристика международно-правовой ответственности	503
16.2. Источники и субъекты международно- правовой ответственности	505
16.3. Основания международно-правовой ответственности.....	506
16.4. Понятие международного правонарушения.....	510
16.5. Обстоятельства, исключающие противоправность деяния	512
16.6. Виды и формы международно-правовой ответственности.....	513
16.7. Осуществление международно-правовой ответственности.....	517
16.8. Международно-правовая ответственность международных организаций	518
16.9. Международно-правовая ответственность физических лиц	521
16.10. Международно-правовая ответственность за вредные последствия действий, не запрещенных международным правом ...	523
<i>Контрольные вопросы и задания.....</i>	<i>527</i>
<i>Литература</i>	<i>528</i>
Глава 17. Дипломатическое право.....	529
17.1. Понятие и источники дипломатического права.....	530

17.2.	Государственные органы внешних сношений.....	532
17.3.	Начало и прекращение дипломатической миссии	533
17.4.	Дипломатический корпус	535
17.5.	Состав и функции дипломатического представительства	535
17.6.	Иммунитеты и привилегии дипломатического представительства и его персонала	537
17.7.	Правовой статус специальных миссий.....	543
17.8.	Правовой статус представительств государств при международных организациях универсального характера.....	545
17.9.	Правоспособность, привилегии и иммунитеты ООН.....	547
	<i>Контрольные вопросы и задания.....</i>	549
	<i>Литература</i>	550
Глава 18.	Консульское право.....	551
18.1.	Понятие консульского права и его источники	555
18.2.	Установление консульских отношений и открытие консульских учреждений.....	559
18.3.	Консульские функции	562
18.4.	Консульские привилегии и иммунитеты	571
18.5.	Почетные консулы	577
	<i>Контрольные вопросы и задания.....</i>	580
	<i>Литература</i>	581
Глава 19.	Международно-правовые основы охраны окружающей среды	582
19.1.	Основные международно-правовые принципы и подходы в сфере охраны окружающей среды	583
19.2.	Международные договоры, направленные на развитие рационального природопользования и охрану окружающей среды	595

19.3.	Современные правовые механизмы, обеспечивающие сочетание социально-экологических и экономических интересов....	600
19.4.	Международные конференции по окружающей среде	607
19.5.	Концепция экологической безопасности.....	609
19.6.	Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП)	610
19.7.	Региональное экологическое сотрудничество	611
	<i>Контрольные вопросы и задания.....</i>	614
	<i>Литература</i>	615
Глава 20.	Международное гуманитарное право.....	616
20.1.	Понятие и источники международного гуманитарного права	617
20.2.	Правовое регулирование начала военных действий	624
20.3.	Участники вооруженных конфликтов.....	625
20.4.	Театр войны.....	635
20.5.	Международное гуманитарное право о защите жертв войны	636
20.6.	Защита гражданских объектов и культурных ценностей	646
20.7.	Запрещенные методы и средства ведения войны	650
20.8.	Международно-правовое регулирование окончания военных действий и состояния войны.....	654
20.9.	Нормы международного гуманитарного права и российское законодательство.....	657
	<i>Контрольные вопросы и задания.....</i>	661
	<i>Литература</i>	662
Глава 21.	Право международной безопасности	663
21.1.	Понятие права международной безопасности	664
21.2.	Правовое регулирование применения силы и толкование п. 4 ст. 2 Устава ООН в практике государств	666

21.3. Международно-правовые аспекты разоружения.....	675
21.4. Меры укрепления доверия.....	691
21.5. Система коллективной безопасности ООН и стратегическая концепция НАТО	693
21.6. Региональная безопасность.....	708
21.7. Операции по поддержанию мира	715
21.8. Безъядерные зоны.....	722
<i>Контрольные вопросы и задания.....</i>	<i>728</i>
<i>Литература</i>	<i>729</i>
Глава 22. Международно-правовые основы борьбы с преступностью.....	730
22.1. Международные преступления	731
22.2. Международно-правовые итоги деятельности Нюрнбергского и Токийского трибуналов.....	733
22.3. Понятие «международная борьба с преступностью»	736
22.4. Кодификация и прогрессивное развитие применимого международного права.....	740
22.5. Ответственность физических лиц за международные преступления	744
22.5.1. Деятельность международных трибуналов ad hoc (по бывшей Югославии, Руанде, Сьерра-Леоне)	744
22.5.2. Международный уголовный суд.....	751
22.6. Борьба с международным терроризмом	756
22.7. Правовые основы борьбы с преступлениями международного характера.....	765
22.8. Международная организация уголовной полиции (Интерпол)	769
22.9. Институт выдачи лиц, совершивших преступления (экстрадиция)	771
<i>Контрольные вопросы и задания.....</i>	<i>776</i>
<i>Литература</i>	<i>777</i>
Глава 23. Международное право массовой информации.....	778
23.1. Понятие и принципы международного права массовой информации	779

23.2.	Международно-правовое регулирование распространения массовой информации.....	781
23.3.	Использование массовых коммуникаций в экономических отношениях	784
23.4.	ООН и массовая информация.....	785
23.5.	Роль Международного союза электросвязи в сфере массовой информации	787
23.6.	Ограничения на распространение массовой информации.....	790
23.7.	Международная информационная безопасность	792
	<i>Контрольные вопросы и задания.....</i>	<i>795</i>
	<i>Литература</i>	<i>796</i>
Глава 24.	Международное морское право.....	797
24.1.	Понятие международного морского права и его источники.....	798
24.2.	Правовой режим внутренних морских вод.....	801
24.3.	Правовой режим территориального моря.....	803
24.4.	Прилежащая зона.....	807
24.5.	Проливы, используемые для международного судоходства	808
24.6.	Архипелажные воды.....	812
24.7.	Исключительная экономическая зона	814
24.8.	Континентальный шельф	816
24.9.	Открытое море	818
24.10.	Морское дно за пределами континентального шельфа	821
24.11.	Международные каналы	823
24.12.	Международно-правовой режим морских природных ресурсов.....	825
	<i>Контрольные вопросы и задания.....</i>	<i>841</i>
	<i>Литература</i>	<i>843</i>
Глава 25.	Международное воздушное право	844
25.1.	Понятие, предмет международного воздушного права	845
25.2.	Источники международного воздушного права.....	846
25.3.	Принципы международного воздушного права.....	848

25.4.	Международные полеты в пределах государственной территории	853
25.5.	Гармонизация национальных систем организации воздушного движения государств — участников СНГ	857
25.6.	Полеты над открытым морем, международными проливами и архипелажными водами	859
25.7.	Правовое регулирование международных воздушных сообщений	861
25.8.	Правовой статус воздушного судна и экипажа	863
25.9.	Борьба с актами незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации	864
25.10.	Оказание помощи воздушным судам и посредством воздушных судов	866
25.11.	Административные формальности при международной аэронавигации	867
25.12.	Международные авиационные организации	868
	<i>Контрольные вопросы и задания</i>	875
	<i>Литература</i>	876
Глава 26.	Международное космическое право	877
26.1.	Становление международного космического права	878
26.2.	Новые тенденции развития международного космического права	882
26.3.	На пути к международному космическому частному праву	892
	<i>Контрольные вопросы и задания</i>	908
	<i>Литература</i>	909
Глава 27.	Начала международного экономического права	910
27.1.	Понятие «международное экономическое право»	911
27.2.	Термин «новый международный экономический порядок»	914
27.3.	Международное торговое право	917

27.4. Международное инвестиционное право.....	936
27.5. Международное финансовое право.....	945
27.6. Международное таможенное право.....	952
27.7. Международно-правовой режим туризма и услуг в этой области	956
27.8. Международно-правовой режим охраны результатов интеллектуальной деятельности	963
27.9. Международное трудовое право.....	977
27.10. Основы международно-правового регулирувания деятельности государств в сфере энергетики.....	985
<i>Контрольные вопросы и задания.....</i>	<i>1010</i>
<i>Литература</i>	<i>1011</i>

Коллектив авторов

Абашидзе А. Х., д-р. юр. наук, проф. (гл. 6 в соавт.).

Андреева Е. Е., д-р. юр. наук (гл. 19 в соавт.; п. 27.10 гл. 27 в соавт.).

Анодина Т. Г., д-р. наук, проф. (п. 13.3 гл. 13 в соавт.).

Бекашев Д. К., канд. юр. наук, доцент (гл. 11 в соавт.; п. 27.9).

Бобылев Г. В., канд. юр. наук, доцент (гл. 17 в соавт.; гл. 18).

Воронцова Н. А., д-р. юр. наук (п. 27.6 в соавт.).

Вылегжанин А. Н., д-р. юр. наук, проф. (введение; гл. 1 в соавт.; гл. 3 в соавт.; гл. 7 в соавт.; гл. 8; гл. 10; гл. 15 в соавт.; гл. 24 в соавт.; п. 27.1, 27.3, 27.4 гл. 27 в соавт.).

Голицын В. В., д-р. юр. наук (гл. 9 в соавт.; гл. 13 в соавт.).

Гликман О. В., канд. юр. наук (гл. 6 в соавт.; гл. 11 в соавт.; гл. 21 в соавт.).

Иванов Д. В., канд. юр. наук, доцент (гл. 11 в соавт.; п. 22.6 гл. 22 в соавт.; п. 27.7 гл. 27).

Каркищенко Е. И., канд. юр. наук (гл. 13 в соавт.).

Колосов Ю. М., засл. деятель науки РФ, д-р. юр. наук, проф. (гл. 1 в соавт.; п. 4.1 гл. 4 в соавт.; гл. 11 в соавт.; гл. 14; гл. 16 в соавт.; гл. 23 в соавт.; гл. 26 в соавт.).

Котляров И. И., канд. юр. наук, проф. (гл. 20).

Кривчикова Э. С., канд. юр. наук, проф. (гл. 13 в соавт.; п. 15.1 — 15.5 и п. 15.7, 15.8 гл. 15 в соавт.).

Кукушкина А. В., канд. юр. наук, доцент (гл. 19 в соавт.).

Кулебякин В. Н., канд. юр. наук (гл. 21 в соавт.; гл. 22 в соавт.).

Лабин Д. К., д-р. юр. наук (гл. 27 в соавт.).

Малеев Ю. Н., д-р. юр. наук, проф. (п. 4.1 гл. 4 в соавт.; п. 4.2 — 4.4; гл. 7 в соавт.; гл. 19 в соавт.; гл. 25; п. 27.6 гл. 27).

Овлащенко А. В., канд. юр. наук (гл. 9 в соавт.).

Петров В. О. (гл. 23 в соавт.).

Петченко М. А., канд. юр. наук (п. 27.5 гл. 27 в соавт.).

Робинов А. А., канд. юр. наук (гл. 13 в соавт.; п. 27.8 гл. 27).

Рыбаков Ю. М., д-р. юр. наук, проф. (гл. 17, в соавт.).

Саваськов П. В., канд. юр. наук, доцент (гл. 2; гл. 3 в соавт.; гл. 5; гл. 12; гл. 24 в соавт.).

Савельева Л. В., канд. юр. наук, доцент (гл. 16 в соавт.).

Саксина Т. Г., канд. юр. наук (п. 15.6 гл. 15 в соавт.).

Скуратова А. Ю., канд. юр. наук (гл. 22 в соавт.).

Штодина И. Ю., канд. юр. наук (п. 15.2 — 15.5 и п. 15.7, 15.8 гл. 15 в соавт.; гл. 26 в соавт.).

Юзбашян М. Р. (п. 26.3 гл. 26 в соавт.).

Яковенко А. В., д-р. юр. наук (п. 27.10 гл. 27 в соавт.).

Предисловие

Рад представить юридическому сообществу новый учебник МГИМО (Университета) МИД России по международному праву.

Укрепление правовых начал в международных отношениях — один из внешнеполитических приоритетов России. История не раз доказывала, что только верховенство права может служить прочной основой стабильного и справедливого миропорядка. Это становится особенно ясно сегодня в условиях формирования полицентричной международной системы, когда необходимо соблюсти баланс интересов все большего числа игроков на мировой арене. Поэтому Россия активно участвует в прогрессивном развитии и кодификации международного права, добросовестно соблюдает свои международно-правовые обязательства и рассчитывает на такое же отношение к международному праву со стороны своих партнеров.

Современное международное право, ядро которого составляет Устав ООН, в значительной мере сформировалось после победы над фашизмом во Второй мировой войне. В то же время оно веками вырабатывалось человечеством и является ценнейшим результатом согласованной деятельности государств, международных организаций и других участников международных отношений. Международное право динамично по своей природе. Развиваясь вместе с международными отношениями, процессами глобализации, оно охватывает все новые области и обеспечивает государствам эффективные правовые рамки сотрудничества, в том числе в сфере борьбы с новыми вызовами и угрозами.

Учебники МГИМО традиционно отличаются своей содержательностью и доступностью. Эти качества присущи и настоящему изданию. Вдумчивому читателю учебник откроет широкий круг международно-правовых возможностей для защиты

законных интересов своего государства и его граждан. Поэтому знакомство с ним будет полезно не только студентам международно-правового факультета, но и всем, чья настоящая или будущая работа так или иначе связана с международными отношениями.

Министр иностранных дел
Российской Федерации
С. Лавров



Сокращения

Венская конвенция 1969 г. — Венская конвенция о праве международных договоров 1969 г.

Декларация о принципах международного права — Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, 1970 г.

Женевские конвенции 1949 г. — Конвенция об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях 1949 г., Конвенция об улучшении участи раненых, больных и лиц, потерпевших кораблекрушение, из состава вооруженных сил на море 1949 г., Конвенция об обращении с военнопленными 1949 г., Конвенция о защите гражданского населения во время войны 1949 г.

Женевские конвенции по морскому праву 1958 г. или Женевские морские конвенции 1958 г. — Конвенция о территориальном море и прилежащей зоне 1958 г.; Конвенция о континентальном шельфе 1958 г.; Конвенция об открытом море 1958 г.; Конвенция о рыболовстве и сохранении живых ресурсов открытого моря 1958 г.

Заключительный акт 1975 г. — Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 г.

Соглашение о ВТО или Марракешское соглашение 1994 г. — Соглашение о создании Всемирной торговой организации 1994 г.

Устав ООН — Устав Организации Объединенных Наций. Принят в Сан-Франциско в 1945 г.

Статут Международного Суда — составная часть Устава ООН.

Устав СНГ — Устав Содружества Независимых Государств. Принят в Минске в 1993 г.

Чикагская конвенция 1944 г. — Конвенция о международной гражданской авиации 1944 г.

КТМ РФ — Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации от 30.04.1999 № 81-ФЗ

ГК РФ — Гражданский кодекс Российской Федерации: часть первая от 30.11.1994 № 51-ФЗ; часть вторая от 26.01.1996 № 14-ФЗ; часть третья от 26.11.2001 № 146-ФЗ; часть четвертая от 18.12.2006 № 230-ФЗ

ВОЗ — Всемирная организация здравоохранения

ЕврАзЭС — Евразийское экономическое сообщество

ИКАО — Международная организация гражданской авиации

МБРР — Международный банк реконструкции и развития

МВФ — Международный валютный фонд

МККК — Международный комитет Красного Креста

МОТ — Международная организация труда

МТП — Международная торговая палата

НАТО — Организация Североатлантического договора

ОАГ — Организация американских государств

ОБСЕ — Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе

ООН — Организация Объединенных Наций

ОЭСР — Организация экономического сотрудничества и развития

СБСЕ — Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе

УНИДРУА — Международный институт по унификации частного права

ФАТФ — Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег

ЮНКТАД — Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию

ЮНСИТРАЛ — Комиссия Организации Объединенных Наций по праву международной торговли

ГА ООН — Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций

ЕС — Европейский Союз

ЕЭС — Европейское экономическое сообщество

РСФСР — Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика

РФ — Российская Федерация

СЕ — Совет Европы

СНГ — Содружество Независимых Государств

СССР — Союз Советских Социалистических Республик

США — Соединенные Штаты Америки

ПОСВЯЩАЕТСЯ

**60-летию кафедры международного права МГИМО,
памяти первых заведующих этой старейшей
кафедрой — профессоров
Крылова Сергея Борисовича и
Кожеевникова Федора Ивановича,
заслуженных деятелей науки России,
членов Комиссии международного права ООН**

Введение

Идея права и правопорядка, противопоставляемая хаосу, произволу, была центральной в долгом пути человечества от пещеры к компьютеру. В разные эпохи понимание права, правосудия было разным. Вспомним фреску «Страшный суд» Микеланджело на алтарной стене Сикстинской капеллы. Ужас на лицах тех, кого низвергают в ад; ножи, удар веслом — по воле Высшего Судьи в центре. Столь жесткий способ отправления правосудия не принял бы сегодня Страсбургский суд. Но образы Микеланджело отражали в начале XVI в. общественные представления о правосудии и праве.

Международное право прошло длительный путь к его нынешнему содержанию, изменяясь по мере развития отношений между государствами.

В одном из английских курсов международного права автор сожалеет, что, будучи студентом, уверенным в своем будущем «процветающего адвоката», счел «маловероятным, что ему понадобится» международное право при ведении дел в национальных судах Великобритании. И ошибся. Сегодня тоже распространено отношение к международному праву как к экзотичному предмету, даже занятому, но якобы бесполезному для будущей профессиональной работы юрисконсульта министерства, адвоката, корпоративного юриста и т.д. Не судите опрометчиво, как сказано в Евангелии!

О необходимости знания всяким юристом (а не только международником) хотя бы основ международного права говорит прежде всего высокое качество подготовки его кодификационных конвенций. Английские суды до сих пор подчеркивают отличие права (которое творят, по их мнению, они) от законов (принимаемых парламентом), которые далеки от совершенства, не точны, не обеспечивают справедливое решение в конкретной жизненной ситуации. А ведь английский парламент — один из старейших и наиболее профессиональных в мире. Относительно молодая российская Государственная Дума Федерального Собрания РФ тем более не всегда демонстрирует образец умного законо-

творчества, что отмечается в юридической науке. Лишь в последнее время поставлен вопрос не о количественной, а о качественной характеристике деятельности отечественного законодателя. И эталоном здесь могут быть универсальные международные договоры. В ходе обучения вы можете сами сопоставить, к примеру, избыточные юридическими и логическими недочетами тексты Водного кодекса Российской Федерации, Федерального закона «Об исключительной экономической зоне», с одной стороны, и, с другой — выверенные тексты Женевских морских конвенций 1958 г., Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., Конвенции о праве международных договоров 1969 г. и т.д. То есть в числе современных полезных функций международного права — его результативное воздействие на процесс совершенствования национального законодательства.

И все же главное предназначение международного права — поддержание миропорядка, безопасности в мире, предотвращение войны, упорядочение международных экономических и иных отношений. Поэтому знание международного права необходимо не только юристам, но и дипломатам, экономистам, журналистам, особенно тем, чья профессиональная деятельность связана с международными отношениями.

Настоящий учебник подготовлен кафедрой международного права МГИМО (Университета) МИД России, прежде всего для освоения студентами 2—4-го курсов Университета программы «Международное право» на уровне «бакалавр». Тем, кто планирует продолжить изучение конкретных отраслей международного права на уровне «магистр», рекомендуются соответствующие учебные пособия по специальным курсам.

Авторы учебника видят его роль не в том, чтобы предложить для заучивания завершённое изложение современного международного права. Этот учебник — скорее, первый путеводитель в многообразном мире интерпретаций международного права, правовых воззрений, представлений о главном в содержании международного права. Но и этот его начальный курс предостережет будущего дипломата, юриста-международника от ошибок или неоптимальных советов и предложений; от сведения всего применимого права к одной конвенции, вырванной из контекста общего международного права; от игнорирования фактора состязательности в международном праве и т.д.

В добрый путь изучения!

ГЛАВА 1

Понятие международного права, его предмет, объекты, система

Ключевые термины и понятия:

Международное право; межгосударственная система; функции международного права; имплементация; генеральная рецепция; трансформация; международное частное право; отрасль международного права; диспозитивные и императивные нормы международного права; международно-правовые институты.

1.1. Понятие международного права и его предмет

Россия, как и другие государства, — часть межгосударственной системы. Ее компонентами, помимо государств, являются также: международное право; международные организации; международные судебные органы; народы в стадии становления государственности; государственно-подобные образования и т.д. Компоненты глобальной межгосударственной системы взаимодействуют прежде всего на основе международного права.

Международное право — это не только язык международного общения, как отмечено на первой Всемирной конференции международного права (1995 г.). Международное право — это основа стабильного миропорядка.

Национальное право одного государства также может сказаться на состоянии порядка в мире, на развитии права другого государства — тем более в современную эпоху усиления взаимозависимости в мире.

Но системообразующими в межгосударственной системе являются отношения между государствами на основе международного права. Его нарушения чреваты международными кризисами, в том числе непоправимыми. В силу этого оно влияет и на развитие национального права конкретных государств. В науке говорят о международной нормативной системе, центральную часть которой составляет международное право.

Римский поэт Публий Вергилий обещал еще в I в. до н.э.: «Мы расскажем о справедливом праве, основанном на договорах». «Всякая справедливость — от Бога, Он один — ее источник; но если бы мы умели получать ее с такой высоты, мы бы не нуждались ни в правительстве, ни в законах», — писал Жан Жак Руссо в знаменитом трактате «Об общественном договоре, или Принципы политического права». Со времен Руссо, как отмечает Гегель, субстанцией права признается воля. Согласование волей — суть нормообразования.

Теория согласования волей государств в ее наиболее разработанном виде была представлена отечественной международно-правовой наукой. Согласно этой теории в отличие от национальных правовых систем в международном праве нет высшего по отношению к субъекту права органа, создающего право;

нет и соответствующей судебной системы, толкующей принятые парламентом (или иным органом государства) законы. Другие авторы делают акцент не на согласовании воли государств, а на их согласии с некоторыми правилами поведения. В любом случае нормы международного права создаются самими его субъектами по согласию между собой, прежде всего между государствами.

Ключевой принцип межгосударственного согласования, как и вообще отношений между народами, — принцип равноправия народов, зафиксированный сегодня в Уставе ООН. Идею равноправия государств, равенства при согласовании договоров высказывали давно.

Плиний сообщает, что «парфяне со скифами общаются как равные с равными».

Гроций пишет, что «требуется равенство в договорах», но напоминает, что «Ульпиан делит соглашения на публичные и частные... В частных — например, в соглашении между кредитором и должником неравенство допустимо»; но не в публичных соглашениях. Под публичными соглашениями Ульпиан понимает те, которые могут быть заключены на основании воли власти.

Международное право (а его предмет — это международные отношения) отличается от национального (внутригосударственного) права: предмет последнего — общественные отношения внутри государства. Обозначим такие отличия:

- 1) разная социальная среда. Национальное (внутригосударственное) право отвечает социальной сущности данного государства. Такое право может выражать, например, власть капитала (США) либо эгалитаризм работающих (Китай; СССР до его распада в 1991 г.). В фашистской Германии государственные предписания официально оправдывали агрессию, а в ЮАР в прошлом узаконивался (внутренней нормой) апартеид. В демократической Франции основательно проработано законодательство в области защиты прав человека; во многих западноевропейских странах (в Дании, к примеру) законодательство обеспечивает даже безработному достойную жизнь; не допускает того огромного разрыва в доходах — между самыми бедными и самыми богатыми, который существует, например, в современной России.

В отличие от такой контрастности национального права международное право имеет общедемократический характер, максимальную степень общеприемлемости;

- 2) способ образования правовых норм. В национальном (внутригосударственном) праве создателем норм права может быть монарх, парламент, другие органы власти, глава военной хунты и т.д. Но не подданные или граждане — субъекты национального права. Создатели национального права находятся как бы над субъектами права. Поэтому говорят о субординационном его характере. Даже в случае референдума создателем нормы, принятой референдумом, являются не граждане (здесь точнее говорить о волеизъявлении гражданина — он «за» или «против» нормы; в согласовании текста нормы большинство граждан — субъектов права — не участвуют).

В международном же праве его нормы, в том числе тексты договорных норм, создают сами субъекты права, прежде всего государства. Посредством согласия между ними. Соответственно говорят о «согласительной природе» международного права;

- 3) способ обеспечения выполнения норм права. По национальному праву, если гражданин его нарушает, стоящие над ним государственные органы его за это наказывают, обеспечивают восстановление нарушенного права. Чем демократичнее государство, тем последовательнее это обеспечивается, в том числе в отношении граждан — высших должностных лиц государств или руководителей крупнейших компаний. Для примера достаточно напомнить об импичменте в отношении президента США Никсона.

А в международном праве над субъектами права нет верховного органа. Нет «надсубъектного» аппарата принуждения. Здесь задействован древнеримский постулат — *par in parem non habet imperium* (равный над равным власти не имеет). Поэтому субъекты международного права сами создают механизмы обеспечения его выполнения;

- 4) предмет регулирования. Национальное право регулирует отношения прежде всего в пределах юрисдикции соответствующего государства — между гражданами, юридическими лицами, между ними и органами власти и т.д.

Международное право регулирует отношения прежде всего между государствами, а также между ними и другими акторами (действующими участниками) межгосударственной системы, причем в общепланетарном пространстве (наземном, подземном, морском, воздушном), в космосе;

5) функционирование права, правоосуществление. Национальное право осуществляется постольку, поскольку действует государственная власть; его применяют прежде всего суды; но не субъекты права (граждане, юридические лица). Последние исполняют нормы национального права.

А главную роль в реализации международного права, в его применении играют его субъекты, прежде всего государства. Роль международных судов и арбитражей в функционировании права тоже высока, но, во-первых, она опосредована волеизъявлением государств; во-вторых, не является основной в правоосуществлении.

При всех этих отличиях право международное — это не только «самая святая и божественная природа», вторая «после познания и почитания бога», как сказал император Юлиан и повторил один из основателей науки международного права Гуго Гроций. Это не только масштабное социальное явление, не только «средоточие разума» многих народов, не только мировые «правила мудрости».

Это именно право, его нормы юридически обязательны. Нарушение международного права влечет ответственность. Существует система принуждения для целей обеспечения выполнения (enforcement) норм международного права. Например, по решению Совета Безопасности ООН допустимо использование силы. То есть международное право находит санкцию своих требований не только в упреках совести (будь так, оно было бы международной нравственностью).

Отрицатели международного права ссылаются иногда на случаи, когда роль международного права принижена (например, на случаи бомбардировок самолетами США — без решения о том Совета Безопасности ООН — Югославии или Ирака).

И в древности знали: *Inter arma leges silent* (когда говорят оружие, законы молчат). «Могу ли я помышлять о законе, когда я вооружен», — заявляет прямодушный Помпей. Эти изречения, впро-

чем, не надо буквально понимать сегодня — и на войне действуют законы и обычаи войны. Некоторые нарушения международного права — не повод для международно-правового нигилизма. Факты убийств людей на территории государства — еще не повод считать, что у такого государства нет уголовного права. В ядерно-космическую эру, эпоху взаимозависимости более 190 государств, эру смертоносных эпидемий, глобализации роль международного права растет. Благодаря ему предупреждается мировая война. (Еще Гораций сказал: «страх побуждает права изобрести, чтобы избегнуть насилия».) Посредством международного права улаживаются межгосударственные споры, удовлетворяются повседневные человеческие потребности международного характера: международные телефонные переговоры; электронная связь, в том числе международная; морские, сухопутные, воздушные международные сообщения; международная торговля и т.д. Осознается востребованность международно-правовых мер для решения масштабных проблем: международной преступности; негативных последствий для человечества глобального потепления — не знающих государственных границ беспрецедентных наводнений; землетрясений, извержений вулканов, иных последствий тектонического развития Земли и др.

ТЕОРИЯ

В теории выделяют иногда функции, которые международное право выполняет в международных отношениях: 1) координирующая функция: в нормах международного права отражаются общеприемлемые для государств стандарты поведения в различных областях взаимоотношений; 2) регулирующая функция международного права проявляется в установлении четких правил поведения в соответствующих областях взаимодействия государств; 3) обеспечительная функция международного права выражается в создании правовых механизмов, побуждающих государства соблюдать международные обязательства.

Итак, международное право есть *необходимый правовой компонент межгосударственной системы*. Это — его краткое определение. Развернутое определение должно, видимо, отражать отличительные особенности международного права, изложенные ранее. Оно регулирует прежде всего отношения между государствами.

Но не только. Отношения между государством и международной организацией. Между государством и иностранным лицом, юридическим или физическим. Международное право общеприемлемо, с его нормами согласны многие и многие государства. («Ложным не может быть многим народам присущее мнение», — утверждал еще Гесиод.) Международное право создается государствами, другими его субъектами путем согласия между ними. Выполнение международного права также обеспечивается на основе согласия государств.

Принятая на уровне глав государств и правительств Декларация ООН «Тысячелетие» (2000 г.) определяет ряд правовых приоритетов в развитии международных отношений. В их числе: повысить уважение к верховенству права как на международном, так и национальном уровне, повысить эффективность ООН в мирном урегулировании споров; принять согласованные меры против международного терроризма.

1.2. Международное и национальное (внутригосударственное) право

Между международным и национальным (внутригосударственным) правом — этими самостоятельными правовыми системами — существует тесная взаимосвязь. Национальные правовые системы оказывают влияние на формирование норм международного права (например, двусторонние соглашения о режиме государственной границы отражают национальные законы о границах соответствующих стран; установления конституций учитываются при согласовании положения договора о порядке вступления его в силу и т.д.).

Международное право, в свою очередь, влияет на национальное законодательство, и это влияние постоянно возрастает (например, в части обеспечения основных прав человека, защиты окружающей среды).

Принимая на себя международное обязательство, государство обязано обеспечить его фактическое выполнение на всей своей территории, всеми органами и лицами, находящимися под его юрисдикцией. Система мер, обеспечивающая такое выполнение, называется *имплементацией*.

Имплементация международного права достигается различными способами. Государство может по конституции признать непосредственное (прямое) действие норм международного права на своей территории (это называют иногда *генеральной рецепцией*). Предусмотреть, что в случае расхождения какого-либо положения международного права с национальной нормой преимущественную силу имеет норма международного права.

Государство нередко включает положения взятых на себя международных обязательств в национальное законодательство. Такой метод именуется иногда *трансформацией*.

Государство в общем случае не может ссылаться на свое национальное законодательство (в том числе на конституцию) для оправдания несоблюдения международного обязательства. О единственном исключении (о положениях национального права, касающихся компетенции заключать договоры) речь пойдет ниже.

В теории поставлен вопрос о примате международного права над национальным или наоборот. Согласно распространенной точке зрения *примат международного права* означает его главенствующую роль в сопоставлении с национальными правовыми системами. Вместе с тем нельзя не признать, что у каждого государства имеются свои национальные интересы, которые объективно могут быть конкурентными. Поэтому задача заключается в том, чтобы, не нарушая международного права, поставить его в основу гармонизации разных национальных интересов государств.

ТЕОРИЯ

В плане оценки соотношения международного и национального (внутригосударственного) права существуют разные мнения. *Монистическая теория* исходит из единства двух правовых систем. *Дуалистическая теория* признает наличие двух самостоятельных правовых систем, которые развиваются параллельно, никогда не пересекаясь.

Преобладающее мнение состоит в акценте на взаимодействии права международного и национального. С точки зрения нормообразования внутригосударственное и международное право являются *самостоятельными системами*, но с точки зрения правоприменения они неразрывно связаны.

1.3. Объекты международного права

ТЕОРИЯ

Вопрос об определении объекта международного права сохранил дискуссионность. Такое определение, писал еще в 1886 г. Н. Коркунов, представляет «большие трудности и, конечно, по этой именно причине вопрос об объекте большинством излагателей международного права обходится полным молчанием. Можно подумать, что международное право — право безобъектное. Но такого безобъектного права, т.е. права ни на что, не допустит, конечно, всякий мало-мальски мыслящий юрист. Право ни на что и есть ничто»¹. Ф. Мартенс, называя международное право «правом международного управления», писал: «Объектом права международного управления является совокупность всех жизненных отношений между государствами, общественными группами и частными лицами, которые требуют содействия, покровительства или защиты государственной власти»². То есть в сочинениях двух знаменитых отечественных специалистов по международному праву еще в XIX в. проявляется разное понимание значения самого термина «объект права». Для Н. Коркунова вопрос об объекте права — это вопрос, по поводу чего возникло и реализуется данное право (т.е. вопрос: это «право на что?»). Для Ф. Мартенса же вопрос об объекте права — это вопрос о том, что же данное право регулирует. Он отвечает на него: «совокупность... отношений между государствами». Но этот последний вопрос, как известно с позиций современной теории права, — этот вопрос о *предмете* права, а не о его *объекте*. Для того уровня правовой теории, апрочем, извинительно было не отграничивать предмет права (общественные отношения) от объекта права (тех благ или интересов, по поводу которых общественные отношения регулируются правом), тем более что английское «object» и французское «objet» переводятся на русский язык в разных контекстах словами и «предмет», и «объект». Тем не менее Н. Коркунов и по другим поводам критиковал Ф. Мартенса за «напрасное насилие над рус-

¹ Международное право. Лекции, читанные в Военно-юридической академии Н. Коркуновым. — СПб., 1886. — С. 12, 13.

² Мартенс, Ф. Современное международное право цивилизованных народов. — Т. II. — 5-е изд., доп. и испр. — СПб., 1905. — С. 10. В иных местах Ф. Мартенс называет отношения субъектов международного права «предметом» (там же, с. 11), не проводя различия между объектом и предметом международного права.

ским языком», и в данном случае подход Н. Коркунова к значению термина «объект права» выглядит убедительнее. Ближе к Н. Коркунову, чем к Ф. Мартенсу, позиция Ф. И. Кожевникова, который, развивая идеи первого, отмечает, что «чаще всего под объектом международно-правового отношения понимают территорию»¹, хотя объекты международных правоотношений — это блага, не ограниченные лишь государственной территорией. Территория «выступает в качестве объекта международно-правовых отношений весьма часто, в особенности после окончания войны, например, в мирных договорах». Эту же позицию развивает В. М. Шуршалов, по мнению которого объектом международного права «следует считать материальные и нематериальные блага и неотделимые от них интересы государства»². В. М. Шуршалов отмечает, что взгляд Ф. Мартенса «на международные отношения как на объект международного права научно не состоятелен». Получается, «что объектом международно-правовых отношений являются сами эти отношения. Такое утверждение логически и фактически неверно»³. В. М. Шуршалов критикует «взгляд на международные отношения как на объект международного права» и в современной доктрине: «признание И. И. Лукашук⁴ом международных отношений в качестве объекта международного права вызывает существенные возражения». А. Н. Талалаев пишет: «С точки зрения общей теории государства и права наиболее правильное решение вопроса о понятии объекта международно-правового отношения дано, на наш взгляд, проф. Ф. И. Кожевниковым»⁴. Эта же позиция отражена в шеститомном отечественном курсе международного права: «Объектом международного правоотношения является все то, по поводу чего субъекты международного права вступают в правоотношения на основе принципов и норм международного права. Таким объектом могут быть материальные и нематериальные блага, действия или воздержание от действий»⁵. Д. Б. Левин тоже не разделяет точку зрения И. И. Лукашука, в основном солидаризируясь с подходом Н. Коркунова, Ф. И. Кожевникова, В. М. Шуршалова, А. Н. Талала-

¹ Кожевников, Ф. Учебное пособие по международному публичному праву. — Вып. I. История и понятие международного права. — М., 1945. — С. 26.

² Шуршалов, В. М. Основные вопросы теории международного права. — М., 1959. — С. 97.

³ Там же. — С. 89.

⁴ Талалаев, А. Н. Юридическая природа международного договора. — М., 1963. — С. 93.

⁵ Курс международного права в шести томах / гл. ред. Ф. И. Кожевников, В. М. Корещий, Д. Б. Левин и др. — Т. I. — М., 1967. — С. 19, 20.

ева. По мнению Д. Б. Левина, «объект международного права — это какое-либо благо, на которое имеют правопритязания субъекты международного права... Эти блага могут касаться как непосредственных интересов самого государства, так и граждан, лиц, проживающих на его территории, государственных, общественных и частных учреждений. Это могут быть материальные и нематериальные блага. Важнейшим материальным благом, служащим объектом международного права, можно считать государственную территорию»¹. Несмотря на такую критику, И. И. Лукашук и в более позднем труде защищает точку зрения Ф. Мартенса: «Под объектом права понимается то, на что направлено его действие, что оно призвано регулировать, в обслуживании чего заключается его социальная функция. В международном праве таким объектом является, как уже говорилось, международные, а точнее межгосударственные отношения»². Но согласно общей теории права, повторим, общественные отношения составляют не объект, а предмет права³. Отношения, на которые распространяется право, или отношения субъектов права — это и есть предмет правового регулирования⁴. Объект же права или конкретного правоотношения — это не отношения субъектов права. В курсе общей теории права авторы на примере правоотношения купли-продажи весьма доступно доказывают, что объект правоотношения — вещь и деньги, но не отношения между покупателем и продавцом⁵.

¹ Левин, Д. Б. Актуальные проблемы теории международного права. — М., 1974. — С. 60, 61.

² Лукашук, И. И. Международное право. Общая часть. — М., 1997. — С. 20.

³ Теория государства и права / С. С. Алексеев, С. И. Архипов, В. М. Корельский и др. — М., 1998. — С. 260.

⁴ Общая теория государства и права. — Т. 2. Теория права / отв. ред. М. И. Марченко. — М., 1998. — С. 234.

⁵ Теория государства и права. ... С. 351. Этот же подход отражен в более позднем исследовании теории права: «Под объектом правового отношения следует понимать те материальные и духовные блага, предоставлением и использованием которых удовлетворяются интересы управомоченной стороны правоотношения». — Проблемы общей теории права и государства / под ред. акад. РАН, д-ра юр. наук В. С. Нерсесянца. — М., 2001. — С. 382.

Такой подход поддержан и практикой. Согласно части первой ГК РФ к «объектам гражданских прав относятся вещи, включая деньги и ценные бумаги, иное имущество, в том числе имущественные права; работы и услуги; охраняемые результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства инди-

видуализации (интеллектуальная собственность); нематериальные блага» (ст. 128). Но не отношения субъектов гражданских прав. Такие отношения являются предметом, а не объектом гражданского права. Аналогично, предметом экологического права или права окружающей среды названы «общественные отношения по поводу природы или окружающей среды»¹, а «в качестве объекта правового регулирования в рассматриваемой нами сфере выступает природа (окружающая среда) и ее отдельные элементы — земля, недра, воды и другие связанные с ними интересы»². Этот же вывод к определению понятий объект и предмет права подтверждается специалистами в области конституционного права³.

Нет оснований для того, чтобы, вопреки этому подходу, объектом международного права называть отношения его субъектов, т.е. международные отношения. Такие отношения, повторим, есть предмет международного права. Объекты же международного права — это разнообразные материальные и нематериальные блага и интересы, по поводу которых на данном этапе его развития оформляются международные отношения. Объект международного правоотношения — это то, по поводу чего данное отношение между субъектами международного права оформлено (на основе обычая или договора) и в связи с чем оно реализуется. Например, объектом Конвенции о защите озонового слоя 1985 г. являются не международные отношения, а именно озоновый слой, а целью Конвенции — его защита. Объект Соглашения 1994 г. об осуществлении Части XI Конвенции по морскому праву составляют ресурсы морского дна за пределами национальной юрисдикции (ресурсы Района), а цель Соглашения — рациональное использование таких ресурсов в интересах человечества. Объект и цель договора — это не сугубо теоретические понятия. Согласно Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. договор должен толковаться добросовестно в соответствии с обычным значением, которое следует придавать терминам в их контексте, а также «в свете объекта и цели договора» (п. 1 ст. 31).

¹ Бринчук, М. М. Экологическое право. — М., 1998. — С. 62.

² Там же.

³ Баглай, М. В. Конституционное право Российской Федерации. — М., 1998. — С. 3—8.

1.4. Термин «международное частное право»

Международные отношения шире, чем межгосударственные. В международных экономических отношениях, например, участвуют, помимо государств и международных организаций, юридические и физические лица. Эти лица чаще не представляют волю какого-либо государства, они вступают в международные сделки, исходя из коммерческой целесообразности (наоборот, для участия в некоторых международных контрактах требуется, чтобы соответствующее государство поручилось за контрактора). Такого рода отношения регулируются разными нормами — международных (межгосударственных) договоров; международных и национальных обычаев; национальных законов; контрактов между юридическими, физическими лицами, осуществляющими интернациональные хозяйственные связи и т.д. Для обозначения совокупности этих норм нередко пользуются термином «международное частное право». В том числе и в международных документах.

ТЕОРИЯ

По вопросу о содержании этого термина мнения ученых разделились. Одни включают в понятие «международное частное право» лишь национальное коллизионное право: о выборе применимого права и о подсудности. Другие относят к этому понятию, кроме коллизионного права, еще и правовые нормы о положении иностранцев, но также включая данное понятие в национальное право. Третьи считают, что за этим термином нет ясного правового содержания: межгосударственный компонент так называемого международного частного права — это часть международного права, а национально-законодательный — это часть национального права. Четвертые, широко трактуя понятие «международное экономическое право» (шире, чем отрасль международного права — см. ниже, гл. 27 учебника), полагают, что международное частное право — это часть международного экономического права. Пятые рассматривают международное частное право как обособленный полисистемный комплекс правовых норм (заимствованных из национального и международного права), причем эти заимствованные нормы одновременно сохраняются соответственно в международном и национальном праве.

Каково бы ни было теоретическое решение этого давнего вопроса, в практическом плане важно напомнить о взаимодействии международного и национального права (см. выше). Что же касается международных контрактов юридических, физических лиц, то их юридическая действительность в конечном счете зависит от соответствующих норм национального и международного права. Антиэтатистские теории о самодостаточности контрактных договоренностей (возможности якобы исчерпывающего регулирования ими отношений между участниками контракта независимо от воли государств, выраженных в национальном и международном праве) контрпродуктивны, таят опасность неправовых решений споров между участниками контракта¹. Тем более когда таким участником является государство или государственное предприятие. Международные контракты должны соответствовать международному праву, в том числе и применимым к многосторонним межгосударственным соглашениям.

¹ Вельяминов, Г. М. Соотношение международного права и международного частного права // Московский журнал международного права. — 2005. — № 1. — С. 3—9.

1.5. Система международного права

Еще в старых отечественных учебниках по международному праву, например Н. Коркунова (1886 г.), Ф. Мартенса (1882 г.), можно прочесть о его системности. Сегодня уже никто основательно не оспаривает, что современное международное право целостно, его компоненты взаимозависимы и взаимосвязаны.

А вот по содержательной характеристике системы международного права теоретические споры продолжаются.

Иногда систему международного права представляют как целостность его взаимосвязанных компонентов — договорных, обычно-правовых норм, а также правил, сформулированных в иных его источниках. (Об источниках международного права см. ниже, гл. 3.) К этим источникам прибавляют еще и отрасли международного права.

Но *отрасль международного права* — это совокупность юридических норм, которые представлены соответствующими его источниками, прежде всего (но не только) в кодификационных конвенциях, регулирующих отношения субъектов международного права в определенной области, и которые характеризуются наличием принципов, применимых именно к регулированию отношений в данной области.

ТЕОРИЯ

Из общей теории права тоже известно: нормы права группируются в относительно обособленные широкие комплексы — отрасли; отрасли обладают значительной степенью кодификации; характеризуются наличием отраслевых принципов. Отрасль международного права представлена и договорными, и обычными нормами. Поэтому считать, что система международного права состоит из его источников и отраслей, не корректно с точки зрения логики. В ряде западных учебников вопрос о системе международного права вообще не рассматривается. Но в реальной работе перед юристом-международником могут возникнуть вопросы об иерархии норм международного права, о значении термина «общее международное право», о международно-правовом институте и т.д.

Преобладающий в отечественной науке взгляд на систему международного права (проф. Г. И. Тункина) состоит в следующем. Основой системы международного права является «общее международное право», т.е. совокупность международно-правовых принципов и норм, обязательных для всех государств. Раньше общее международное право было представлено только обычными нормами (в ряде решений Международного Суда ООН отражена эта же точка зрения). В настоящее время есть международные договоры, в которых участвуют «почти все государства и которые поэтому составляют часть общего международного права». То есть общее международное право — это совокупность «договорно-обычных» норм, т.е. тех, которые для одних государств являются договорными, а для других — обычными.

Императивным нормам общего международного права должен соответствовать всякий международный договор. К такого рода норме относится та, которая «принимается и признается международным сообществом государств в целом как норма, отклонение от которой недопустимо и которая может быть изменена только

последующей нормой общего международного права, носящей такой же характер» (ст. 53 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г.).

Помимо общего международного права международные отношения регулируются локальными нормами, в основном договорными.

Не все международно-правовые нормы (правила поведения) имеют одинаковую юридическую силу. В числе таких норм выделяются *основные принципы* международного права (например, те, которые сформулированы в ст. 2 Устава ООН). Они в сравнении с другими нормами международного права имеют более общий характер, затрагивают главные вопросы международных отношений (см. об этом ниже, гл. 4). Установлена иерархия норм Устава ООН и других международных договоров: преимущественную силу имеют обязательства по Уставу (ст. 103). Об особом значении императивных норм общего международного права говорилось выше.

В теории нормы международного права делят на *диспозитивные* и *императивные*. От первых отступление допустимо. Например, государство-архипелаг в общем случае распространяет суверенитет на ресурсы дна архипелажных вод. Но оно вправе предоставить иностранному государству договорно-согласованную возможность разрабатывать такие ресурсы. А от императивных норм международного права отступление недопустимо. Два государства, к примеру, не вправе договориться о применении вооруженной силы в противоречии с тем порядком, который предусмотрен в Уставе ООН.

ТЕОРИЯ

Отнесение норм международного права к той или иной отрасли также вызывает дискуссии. Нормы о защите морской среды одни авторы относят, например, к морскому праву, другие — к международному праву окружающей среды. Общепризнанного классификатора отраслей международного права нет. Давно сформировавшимися отраслями принято считать международное морское право, дипломатическое и консульское право, международное право в период вооруженных конфликтов (международное гуманитарное право), мирные средства разрешения международных споров, международное воз-

душное право, право международных договоров, ответственность в международном праве, территориальные международно-правовые режимы. Позднее сформировалось право международных организаций, международное природоохранное право, международное космическое право. Дискуссионными остаются вопросы обозначения таких отраслей международного права, как право международной безопасности (наличие такой отрасли чаще не признается западными школами международного права), международное экономическое право, международно-правовые основы борьбы с преступностью, защита и поощрение прав человека.

Система международного права — относительно стабильна и вместе с тем динамична, развивается с развитием межгосударственной системы, международных отношений. Соответственно внутри отраслей международного права также происходит развитие, возникают новые международно-правовые институты.

Международно-правовой институт — это группа норм международного права, регулирующих определенную область отношений (например, институт признания государств, институт континентального шельфа и т.д.).

В теории на базе нескольких международно-правовых институтов обособляют иногда *подотрасли*: например, международное финансовое право, международное торговое право, международное инвестиционное право — в рамках отрасли «международное экономическое право».

Почему практически важно будущему юристу понять, что международное право — это не сумма его норм, а именно система. Прежде всего потому, что нельзя истолковывать корректно и применить к конкретному делу одну норму, один международный договор без совокупного учета других применимых источников международного права. В подтверждение достаточно сослаться на общедоступный документ — Декларацию о принципах международного права, где, в частности, предусмотрено: «При толковании и применении изложенные выше принципы являются взаимосвязанными и каждый принцип должен рассматриваться в контексте всех других принципов». Еще более убедительные подтверждения полезности системного видения международного права дает практика Международного Суда ООН (см. об этом ниже).

1.6. Международное право и внешняя политика

Политика, как известно, — это дела государства, его деятельность. Главное в такой деятельности — это сохранение самого государства.

Внешняя политика — это курс государства в международных отношениях, его конкретные действия по реализации этого курса.

Важнейшим инструментом осуществления внешней политики государства является дипломатия.

В современном мире внешняя политика тогда стратегически перспективна, когда она соответствует международному праву, опирается на него.

Устав ООН в качестве одной из целей создания этой Организации ставит задачу «создать условия, при которых могут соблюдаться справедливость и уважение к обязательствам, вытекающим из договоров и других источников международного права». Международное право оказывает непосредственное воздействие на внешнюю политику государства.

С другой стороны, международное право развивается под влиянием совокупности внешнеполитических курсов государств, а достижение «общего знаменателя» при осуществлении государствами своей внешней политики обеспечивается прежде всего дипломатией. В дипломатии важно умение не только достигать политического компромисса, но и выражать его специфическим — международно-правовым языком. В этом и состоит диалектическое единство и взаимодействие внешней политики и международного права.

В истории не раз случалось, что внешняя политика вступала в противоречие с международным правом, пренебрегала этим общим языком межгосударственного общения. В силу этого бытует мнение о том, что в международных отношениях политика, в том числе основанная на силе, доминирует над правом. Но это мнение ошибочно; как показала история, отдельные факты неправового, тем более силового решения вопросов в международной жизни не могут образовать общего правила. Такие решения, не обеспеченные юридической чистотой, изначально создают нестабильность. Гуго Гроций еще в 1625 г. писал: «Народ, нарушающий право естественное и право народов, подрывает основу своего собственного спокойствия в будущем».

Контрольные вопросы и задания

1. В чем состоит юридический характер норм международного права?
2. Что является предметом международного права? Что может быть объектом международного правоотношения?
3. Может ли международное право развиваться регрессивно? Возможен ли возврат к праву сильного?
4. В чем международное право отличается от международной вежливости?
5. Охватывается ли термин «международное частное право» понятием «международное право»? Ошибочны или правильны мнения о том, что «международное частное право» — это часть гражданского права России? Приведите доводы.
6. В чем различие дуалистической и монистической теорий соотношения международного права и внутригосударственного (национального) права?
7. Приведите пример взаимного влияния и взаимодействия норм внутригосударственного права на содержание (или на применение) норм международного права.
8. Как государство обеспечивает на практике реализацию норм международного права во внутригосударственной сфере?
9. Каковы составляющие системы международного права?
10. Сравните два определения международного права (из отечественного и из зарубежного курса) и поясните, почему вы отдаете предпочтение какому-то из них.
11. Российская компания, в которой вы стали работать юристом, намерена предъявить иск к чешской компании, не выполнившей контрактные обязательства. Контракт, в свою очередь, заключен во исполнение межправительственного российско-чешского соглашения. Что вы включили бы в задание для предварительной международно-правовой экспертизы дела?

Литература

1. Бобров, Р. Л. Основные проблемы теории международного права. — М., 1968.
2. Броунли, Я. Международное право. — Т. I. — М., 1977.
3. Кожевников, Ф. И. Русское государство и международное право (до XX века). — М., 1947.
4. Левин, Д. Б. Актуальные проблемы теории международного права. — М., 1974.
5. Лукашук, И. И. Международное право. Общая часть. — М., 2007.
6. Мартенс, Ф. Ф. Современное международное право цивилизованных народов. — Т. I, II. — М., 1996.
7. Талалаев, А. Н. Соотношение международного и внутреннего права и Конституция Российской Федерации // Московский журнал международного права. — 1994. — № 4.
8. Тихомиров, Ю. А. Национальное законодательство и международное право: параллели и сближения // Московский журнал международного права. — 1993. — № 3.
9. Тузмухамедов, Б. Р. Международное право в конституционной юрисдикции: хрестоматия. — М., 2006.
10. Тункин, Г. И. Теория международного права. — М., 1970.
11. Усенко, Е. Т. Соотношение и взаимодействие международного и национального права и Российская Конституция // Московский журнал международного права. — 1995. — № 2.
12. Фельдман, Д. И. Система международного права. — Казань, 1983.
13. Черниченко, С. В. Теория международного права : в 2 т. — М., 1999.

ГЛАВА 2

История международного права и его науки

Ключевые термины и понятия:

Периодизация истории международного права; амфикионии; симмахии; институт «проксений»; правила, касающиеся войн; третейское разбирательство; жреческая коллегия фециалов; институт покровительства иностранцам; *praetor peregrinus*; *jus gentium* — «общее для народов право»; естественное право; режим капитуляций; институт каптерства; мирные способы разрешения международных споров; суверенитет; обычаи; принцип наибольшего благоприятствования; цессия; первичное занятие (оккупация); колонизация территории; нейтралитет; право открытия «ничейной» территории; плебисцит; международные административные союзы; право на войну.

2.1. Вопрос о возникновении международного права и периодизации его истории

История международного права неразрывно связана с историей международных отношений, с историей человеческой цивилизации.

В западной международно-правовой науке, а также в российской дореволюционной науке господствующей точкой зрения является та, в соответствии с которой международное право возникло лишь тогда, когда в Европе появились централизованные государства, когда государства осознали необходимость правового регулирования возникающих между ними отношений. Одни ученые полагают, что такие условия созрели только в период Тридцатилетней войны XVII столетия, и связывают происхождение международного права с Вестфальским миром 1648 г. Другие полагают, что происхождение международного права обусловлено распространением христианства в Европе, и поэтому оно возникло в средние века. Тем не менее ряд современных понятий международного права можно обнаружить еще в древности.

В советской исторической науке периодизация устанавливалась в зависимости от смены общественно-экономических формаций. В связи с этим и *периодизация истории международного права* обуславливалась периодизацией истории человеческого общества вообще. Поэтому выделялось международное право в древние века, или эпохи рабовладельческого общества (до VI в.), международное право в средние века (период феодализма — VI—XV вв. и период перехода от феодализма к капитализму — XVI—XVIII вв.), международное право в новое время (1789—1917 гг.) и международное право в новейшее время (от конца 1917 г. до современности). Такой подход можно наблюдать и в современной российской международно-правовой литературе.

Хотя имеются определенные различия в подходах к периодизации. Так, Ю. Я. Баскин и Д. И. Фельдман предлагали следующую периодизацию: возникновение международного права (Древний мир), его становление (с V в. до Вестфальского мира 1648 г.), его зрелость (с Вестфальского мира 1648 г. до Великой Октябрьской социалистической революции 1917 г.) и международное право мира (после 1917 г.).

Считалось также, что международное право возникло вместе с государствами. При этом на межгосударственные отношения некоторое время оказывали влияние ранее сложившиеся отдельные межплеменные (межродовые) обычаи. Но в результате применения государствами в своих отношениях друг с другом этих обычаев они приобрели характер правовых правил, т.е. норм международного права.

Однако не все авторы соглашались с тем, что международное право возникло одновременно с государствами. Так, И. И. Лукашук полагал, что международное право могло возникнуть позднее — лишь тогда, когда система межгосударственных отношений достигла высокого уровня развития. В результате государства осознали необходимость подчиняться юридически обязательным нормам. То есть международное право как средство регулирования межгосударственных отношений находит признание лишь в конце средних веков. В связи с этим И. И. Лукашук предложил следующую периодизацию: предыстория международного права (с древних веков до конца средних веков), классическое международное право (с конца средних веков до принятия Статута Лиги Наций), переход от классического к современному международному праву (от принятия Статута Лиги Наций до принятия Устава ООН) и современное международное право — право Устава ООН¹.

При рассмотрении вопроса о времени возникновения международного права следовало бы, как представляется, исходить прежде всего из особенностей, присущих этой системе права. Так, международное право создается государствами. Тот факт, что государства Древнего мира для регулирования своих отношений применяли определенные правила, очевидно, не вызывает сомнений.

Многие договоры, которые заключали государства древности, содержали схожие положения, в частности, о мире, союзах, об арбитражном решении межгосударственных споров, о праве прохода войск через иностранную территорию.

Учитывая, что эпоха Древнего мира, да и средних веков характеризуется частыми войнами, то естественно, что государства применяли указанные правила весьма непродолжительное время. Однако сам факт включения в договоры этих правил и их применения свидетельствует о признании за ними определенной обяза-

¹ Лукашук, И. И. Возникновение и становление международного права // Вестник Киевского университета. Серия «Международные отношения и международное право». — 1984. — № 18.

тельной силы. При этом не было представления о международном праве в его современном значении. Можно говорить об отдельных международно-правовых нормах, которые создавались государствами для регулирования тех или иных отношений. По мере развития государственности международные отношения постепенно становились все разнообразнее, что в свою очередь востребовало появление многочисленных норм международного права.

Периодизация истории международного права неотделима от периодизации истории международных отношений. В то же время первая имеет свои особенности, прежде всего обусловленные тем, что процесс возникновения, развития и формирования международно-правовых норм тесно связан с переломными моментами истории. Любая периодизация в определенной степени носит условный характер, поскольку невозможно провести четкую грань между теми или иными историческими эпохами. Кроме того, те или иные правила зарождаются в одной эпохе, а становятся международно-правовыми лишь в другой.

Для настоящего учебника предлагается следующая периодизация истории международного права: международное право в древности; международное право в средние века (с V в. до Вестфальского мира 1648 г.); международное право в новое время.

Последний период, в свою очередь, можно подразделить: на международное право периода от Вестфальского мира до победы союзников над Наполеоном (с 1648 до 1815 г.); периода с 1815 г. до окончания Первой мировой войны и заключения Версальских мирных договоров 1919—1923 гг.; периода от Версальских мирных договоров до окончания Второй мировой войны и создания ООН; современное международное право.

2.2. Международное право в древности

Возникновение первых государств, как свидетельствуют исторические источники, относится к концу IV — началу III в. до н. э. Поскольку международное право неотделимо от государства, то вступление первых государств в отношения между собой и привело к образованию международно-правовых норм. В те времена появля-

лись отдельные нормы международного права, а не международное право в его современном значении (как совокупность, система норм).

Отношения между государствами, как уже отмечалось, не отличались многообразием. Сохранившиеся исторические памятники свидетельствуют, что государства вели переговоры по таким вопросам, как окончание войн, заключение договоров, оформление союзнических отношений и т.д. Для ведения переговоров направлялись посольства. Как в древние времена, так и в последующие на развитие международного права большое влияние оказывали войны. Почти каждый народ считал себя богоизбранным и изначально относился к другим как к своим врагам. Поэтому войны в те времена считались естественным состоянием.

В основе международно-правовых норм древности лежали обычаи, которые ранее регулировали отношения между племенами, а также между племенами и первыми государствами. Но эти обычаи приобретали международно-правовой характер, как только государства начали применять их для регулирования своих отношений. Международно-правовые обычаи, которые возникали и впоследствии, являлись на протяжении столетий основным источником международного права. В качестве международно-правового источника значение обычая, несмотря на увеличение числа договоров, не исчезает и в наше время.

Однако государства не ограничивались лишь использованием обычаев в своей межгосударственной практике. Для регулирования этих отношений стали заключаться договоры. Первые договоры заключались в устной форме. Появление письменности способствовало развитию договорных отношений между государствами.

Одним из древнейших договоров, дошедшим до нас, является высеченный на каменном блоке договор, заключенный в 2100 г. до н. э. между городами-государствами Лагаш и Умма в южной Месопотамии (в Двуречье). Этим договором устанавливались границы между ними. В договоре предусматривалось, что гаранты его исполнения — боги.

Наибольшую известность получил договор, заключенный в 1296 г. до н. э. между египетским фараоном Рамсесом II и царем хеттов¹ Хаттушилем III. В соответствии с договором, начертанным

¹ Хетты — предки народов Северного Кавказа.

на стенах Карнакского храма, между государствами объявлялись на вечные времена мир, дружба и братство. Египет и царство хеттов заключили военный союз: в случае нападения какого-либо врага на владения договаривающихся сторон они обязывались оказывать военную помощь друг другу: «Если пойдет какой-либо враг против владений Рамсеса, то пусть Рамсес скажет великому царю хеттов: иди со мной против него со всеми твоими силами». Такая же помощь должна была оказываться и в случае мятежей в подвластных владениях. В договоре предусматривалась также выдача перебежчиков со всем имуществом. В качестве гарантов соблюдения договора призывались египетские и хеттские боги и богини. Нарушителю договора грозили страшные кары¹.

В первом тысячелетии большую роль в международных отношениях на Ближнем и Среднем Востоке играли такие государства, как Ассирия, Вавилон, Персия, Урарту. Договоры, которые заключались в это время, также касались вопросов войны, захвата земель, получения дани, образования военных союзов, закрепления династических связей (например, путем заключения браков). В этом же тысячелетии возникли государства в Древнем Китае и Древней Индии. Основными, как и в других регионах мира, были вопросы войны и мира.

Китайские исторические памятники свидетельствуют, что древнекитайские государства поддерживали регулярные дипломатические связи, заключали международные договоры. Послы пользовались неприкосновенностью. Для разрешения международных вопросов созывались съезды государей. В частности, на одном из съездов (VI в. до н. э.) был заключен договор о мирном разрешении споров и о третейском суде. Для отражения нападения внешних врагов создавались военные союзы. В Китае соглашения заключались не только по вопросам, связанным с войной, но и по таким, как, например, охрана редких пород зверей и т.п.

На международные связи *древнеиндийских* государств большое влияние оказывали законы Ману, которые представляли собой свод различных постановлений относительно политики, ведения переговоров, способах ведения войны, вопросов международного

¹ Цит. по: Кожевников, Ф. И. Учебное пособие по международному публичному праву. — Вып. 1. — М., 1945. — С. 4. Коровин, Е. А. История международного права. — Вып. 1. — М., 1946. — С. 7.

права. Древнеиндийские государства признавали неприкосновенность посольств. Большое значение придавалось международным договорам, которые подразделялись на договоры, заключаемые в мирное время, и договоры, вызванные войной. Считалось, что государства могут отказаться от исполнения договоров только в том случае, если могут привести соответствующие доказательства. Значение придавалось правилам ведения войны. В частности, различались справедливые и несправедливые войны. Запрещалось использовать отравленное оружие, убивать стариков, женщин и детей, хранителей храмов, пленных. Раненых полагалось отпускать на свободу.

В VIII в. до н. э. возникли *древнегреческие государства-города* (полисы). В Древней Греции считалось, что только греческие государства и их колонии подпадают под действие права. Полноправными гражданами считались лишь греки, а остальные народы относились к варварам. Варвар являлся синонимом врага. Древнегреческие государства поддерживали между собой разнообразные связи. Эти связи осуществлялись в ранний период греческой истории специальными представителями государств-полисов — *вестниками* или *глашатаями* (*ангелос*, *керюкс*), а также старейшинами (*пресбейс*, не моложе 50 лет). Впоследствии отношения между государствами стали поддерживаться путем направления *посольств*. Во главе посольства стоял посол, которому вручалась грамота, состоявшая из двух сложенных вместе навощенных дощечек (диплома). Отсюда и происходит слово «дипломатия». Вестники и послы пользовались неприкосновенностью и находились под покровительством богов.

Для регулирования отношений греческие государства заключали договоры по различным вопросам. Среди них можно отметить мирные договоры, договоры о союзах, об арбитраже, о правовом положении иностранцев и др. Исполнение договоров обеспечивалось клятвами либо в некоторых случаях заложниками. Договоры в поздний период высекались на стелах. Отказ от договора, разрыв международных сношений сопровождался разбитием стел.

Греческие города-полисы заключали союзы. Известны союзы двух видов: религиозно-политические, которые назывались *амфикициями* (например, Дельфийско-Фермопильская), и *симмахии* — военно-политические союзы (например, Лакедемонская, Афинская симмахии, Этолийский и Ахейский союзы). Эти союзы являлись, в сущ-

ности, предвестниками современных международных организаций. Они действовали на постоянной основе, имелись высшие органы. Члены союзов независимо от их величины и значения имели по одному голосу, решения принимались большинством голосов.

Учитывая бесправное положение иностранцев на территории городов-полисов, в Древней Греции появился институт «проксений» (гостеприимство). Проксеном назначался какой-либо греческий гражданин, главной функцией которого являлось оказание покровительства иностранцам. Кроме того, проксен защищал интересы иностранного государства и был посредником между таким государством и городом-полисом, гражданином которого он являлся. Проксений оказал позднее влияние на практику Древнего Рима. Некоторые ученые видят в проксении зачатки современного института консулов.

Учитывая, что греческие города-полисы вели частые войны, они выработали определенные правила, касающиеся войн. Эти правила имели международно-правовое значение. Однако необходимо отметить, что эти правила в первую очередь применялись лишь в войнах между греческими полисами. Среди этих правил можно выделить следующие. О начале войны следует официально объявить. Запрещалось применять отравленное оружие. В то же время убийство женщин, детей, стариков захваченных вражеских городов считалось правомерным действием. Греки не знали режима пленных, которых либо убивали, либо обращали в рабство. Существовали и определенные запреты. Так, запрещалось убивать укрывавшихся в храмах. Посягательство на места погребения считалось святотатством. Разрешалось хоронить погибших во время сражения. Во время войны между греческими полисами всем грекам разрешалось посещать общественные игры и храмы, приносить жертвоприношения.

Древняя Греция рассматривала войну как крайнее средство. Кроме того, войны подразделялись на законные и незаконные. Для ведения законной войны необходимы причины, в качестве которых выступали защита от нападения, исполнение союзных обязательств и др.

Древней Греции был известен и такой институт, как *третейское разбирательство*. Чаще всего в качестве третейского суда выступали симмахии. В третейских судах рассматривались вопросы окончания войн, споры о границах и т.д. В трудах древнегреческих философов и

историков (Аристотель, Геродот, Ксенофонт, Платон, Плутарх, Фукидид и др.) можно встретить отдельные рассуждения по некоторым вопросам международного права, особенно таким, как война, правовое положение пленных, отношения греков и варваров.

Труды греческих философов и историков, а также международная практика греческих государств оказали влияние на международно-правовую практику Древнего Рима, а впоследствии и европейских государств.

Древний Рим осуществлял свои отношения с другими государствами с помощью специальной жреческой коллегии *фециалов*. На эту жреческую коллегию возлагались функции объявления войны, заключения мира, договоров о дружбе, союзных договоров, охраны международных договоров, предъявления претензий иностранным государствам и др. Хотя следует отметить, что фециалы объявляли войну и вели иные внешние дела в сущности по поручению сената. Сенат являлся тем органом, который ведал вопросами мира и войны.

Договоры заключались по разным вопросам. Так, Тит Ливий сообщает, что Филипп V Македонский заключил с Ганнибалом договор о дружественном союзе в совместной борьбе против Рима: «Царь Филипп со всеми морскими силами, какие только может собрать (он мог, как полагали, выставить до 200 судов), должен двигаться к Италии и опустошать ее берега».

Все войны, которые вели римляне, считались справедливыми. К справедливым войнам относились войны, о начале которых заблаговременно объявлялось.

При ведении войны римляне не знали никаких ограничений: захваченные города, жители и имущество считались законной добычей, а пленных либо убивали, либо обращали в рабство. Однако следует отметить, что римляне считали недопустимым применение отравленного оружия.

В Древнем Риме, как и в Древней Греции, существовал институт *покровительства иностранцам*. Это было обусловлено тем, что с развитием Римского государства, его международных связей, покорением и завоеванием обширных территорий и народов на его территории появлялись все больше иностранцев. В свою очередь данное положение и привело к назначению специального лица — *праетор peregrinus*, в функции которого входили дела, связанные с участием иностранцев.

В конечном счете в Древнем Риме возникло *jus gentium* — «право народов». Под ним понималось право, которое применялось ко всем лицам — как к римлянам, так и к иностранцам. В эпоху рецепции римского права в Европе *jus gentium* привело к возникновению в науке и практике государств понятия «международное право».

Древний Рим осуществлял свои связи с иностранными государствами и с помощью посольств. Посольства направлялись для ведения переговоров, подписания договоров, для разрешения арбитражных споров, заключения мира. Римляне признавали неприкосновенность иностранных послов, в том числе и послов вражеских государств.

Несмотря на то что в Риме право получило значительное развитие, в трудах римских ученых можно обнаружить лишь отдельные высказывания, относящиеся к международному праву. В частности, М. Цицерон выделял справедливые войны, к которым относились войны, предварительно объявленные. Д. Ульпиан считал, что к праву народов (*jus gentium*) относятся занятие, возведение строений и укрепление местностей, войны, плен, рабство, мирные договоры, перемирие, запрет оскорблять послов. Правом народов оно называется потому, что им пользуются все народы. Римские юристы оказали большое влияние на последующее развитие правовой науки, в том числе и международного права. В частности, под влиянием греческих стоиков римские юристы развили идеи *естественного права*, под которым понималось право, вытекающее из самой природы. В связи с этим естественное право распространяет свое действие на все лица, на все народы. Впоследствии эти идеи нашли свое отражение и в международно-правовой науке.

Определенным источником норм межгосударственного общения, которыми руководствовались государства, является Библия, точнее, ее первая часть — Ветхий завет. В Ветхом завете можно обнаружить сведения о тех нормах, которых придерживались в древности государства, расположенные на Ближнем Востоке. Эти сведения относятся к союзам, вопросам войны (в частности, способам ее ведения), проходу через иностранную территорию и др. Так, в «Числах» говорится о правилах ведения войны, весьма суровых: «И пошли войною на Мадиама, как повелел Господь Моисею, и убили всех мужеского пола; ...а жен Мадиямских и детей их сыны Израилевы взяли в плен, и весь скот их, и все стада их и все имущество их взяли в добычу, и все города их во владениях их и все

селения их сожгли огнем; и взяли все захваченное и всю добычу... и доставили пленных и добычу и захваченное». В «Числах» также упоминается запрос о проходе через иностранную территорию: «И послал Моисей из Кадеса послов к царю Едомскому (сказать): ...позволь нам пройти землю твою; мы не пойдем по полям и по виноградникам и не будем пить воду из колодезей (твоих); но пойдем дорогою царскою, не своротим ни направо ни налево, доколе не перейдем пределов твоих». Затрагивались и вопросы правового положения чужеземцев. Так, во «Второзаконии» сказано: «Любите и вы пришельца, ибо сами были пришельцами в земле Египетской», а в «Левите» говорится: «Один суд должен быть у вас, как для пришельца, так и для туземца; ибо я Господь Бог ваш». Влияние на развитие международно-правовой мысли в средние века оказало высказывание пророка Исайи: «...и перекуют мечи свои на орала, и копыи свои — на серпы: не поднимет народ меча, и не будут более учиться воевать». Распространение христианства способствовало распространению этого идеала в мире. Этот идеал, видимо, лежал в основе появления идеи «вечного мира».

2.3. Международное право в средние века (с V в. до Вестфальского мира 1648 г.)

Из истории известно, что в 476 г. пала Западная Римская империя в результате вторжения германских племен. На смену Западной Римской Империи пришли европейские государства; первые из них стали возникать еще до падения Рима. Процесс становления европейских государств завершился до IX в. Впоследствии наступил период феодальной раздробленности, который продолжался вплоть до появления абсолютистских монархий (XVI—XVII вв.). Кроме европейских государств, на территории Римской империи на Ближнем и Среднем Востоке возник Арабский халифат.

Несмотря на то что средние века характеризуются ведением государствами частых войн, развитие государственности, необходимость вступать в разнообразные международные отношения, прежде всего в мирные и торговые, вели к появлению отдельных институтов международного права. Хотя действовавшие

и возникающие нормы международного права нарушались в результате войн, в то же время у государств возникала потребность их соблюдения. Большое значение в Европе играло христианство, выступившее духовной объединяющей силой европейских государств. Христианство оказывало и смягчающее влияние на суровые международные отношения того периода, ограничивало царящий в те времена произвол. Католическая церковь во главе с римским папой вмешивалась в дела государств, решала межгосударственные споры. Договоры заключались в Западной Европе под религиозной клятвой, поэтому вопросы о силе договоров подпадали под «юрисдикцию» церковной власти. Папы рассматривали жалобы на нарушение договоров и имели право так называемой диспенсации, т.е. право освобождать от клятвы, даваемой при заключении договоров. На церковных соборах решались и вопросы, относящиеся к международному праву. Вначале на эти соборы приглашалось только высшее духовенство и они ограничивались санкционированием папских декреталий. Позднее в них стали принимать участие представители университетов, богословы, юристы, а также государи и их послы. Наряду с церковными вопросами соборы обсуждали и вопросы об установлении «божьего мира» или «божьего перемирия», о запрещении пользоваться в войнах между христианами некоторыми видами оружия и т.д. Так, на Констанцком соборе (1414—1418 гг.) решался вопрос о примирении Англии и Франции, возобновивших Столетнюю войну.

С XII в. начинается *рецепция римского права*, в связи с чем на международные позиции государств наравне с Библией и церковными актами стало оказывать влияние и римское право. Именно римское право, которое стало широко изучаться в европейских университетах, начиная с XII в., обусловило развитие ряда институтов международного права, например концепций приобретения территории, международных договоров. Поскольку римское право — в основном, гражданское, то и развивающиеся под его влиянием международно-правовые институты приобретали «цивилистическую окраску».

В рассматриваемый период получил дальнейшее развитие ряд институтов международного права. С XV в. появляются *постоянные посольства*. Послы, как и прежде, пользуются неприкосновенностью. Принцип неприкосновенности распространя-

ется и на помещения, занимаемые посольством. Большую роль в укреплении принципа неприкосновенности послов сыграла церковь, которая рассматривала послов как находящихся под ее покровительством. Приобрел остроту вопрос о старшинстве государств и их послов.

С XIII в. в практике итальянских городов-республик появляются консулы, основными функциями которых являлись разрешение споров между согражданами и защита их интересов в иностранных государствах. Сначала консулы представляли интересы купеческих гильдий; впоследствии они стали также наделяться и судебными функциями. Их развитие связано с появлением итальянских поселений в Северной Африке и на Востоке, где итальянские купцы продолжали жить по итальянским законам и правилам. Итальянские города стали назначать в эти поселения консулов для осуществления юрисдикции над соотечественниками. Позднее консулы с такими полномочиями появились и в Западной Европе. Так, в начале XV в. английский король Генрих IV предоставил английским купцам в ганзейских городах право выбирать консулов («купеческих правителей») для суда над соотечественниками от имени короля. Тем не менее по большей части иностранцы находились в бесправном положении. За ними не признавалась личная и имущественная неприкосновенность. Любой иностранец, оказавшийся на территории какого-либо феодала без специального разрешения или проживший больше года, превращался в крепостного, а имущество переходило в собственность феодала. В целях обеспечения правового положения иностранцев в международные договоры стали включаться соответствующие положения.

Поскольку в мусульманских странах правовое положение христиан было неустойчивым, то европейские государства с XVI в. стали заключать с ними (сначала с Турцией) договоры, в которых предусматривался режим капитуляций. Такой договор впервые был заключен в 1535 г. (договор между Турцией и Францией). Согласно этому договору Франция имела право назначать в Турцию своих консулов, имевших право судить на основании французских законов своих соотечественников по гражданским и уголовным делам. Подданным обеих стран взаимно предоставлялось право свободной торговли на условиях, если использовать современную терминологию, национального

режима. Сущность режима капитуляций заключалась в предоставлении европейским христианам льгот и изъятий в области судопроизводства, налогов и повинностей.

Получает развитие право *международных договоров*. Это было вызвано тем, что государства стали заключать большое количество договоров. В частности, по вопросам, связанным с окончанием войны или передачей территории, с развитием и укреплением политических и торговых отношений, династических связей. Особое внимание в договорной практике государств уделяется вопросу об обеспечении исполнения международных договоров. Основным таким средством являлась торжественная религиозная клятва, сопровождавшаяся целованием креста и Евангелия. Нарушителю договора грозила возможность интердикта. Интердикт — полное или частичное, временное запрещение совершать богослужение и религиозные обряды. Налагался папой римским или епископами на отдельных лиц либо на определенную территорию (город, государство). Однако религиозная клятва постепенно становилась недостаточной и государства стали прибегать к таким мерам, как поручительство, гарантии третьей стороны (чаще всего римского папы или императора Священной Римской империи), взятие или обмен заложниками, залог ценностей или территорий.

Успехи в мореплавании и судостроении оказывали влияние не только на развитие международных связей, но и на международное право. В частности, в средние века государства стали претендовать на прилегающие к их берегам морские пространства. Так, Венеция притязала на Адриатическое море, Генуя и Пиза на Лигурийское, Англия на прилегающие к ее берегам морские пространства. Великие географические открытия в XV и XVI вв. обусловили притязания таких могущественных в те времена морских держав, как Испания и Португалия, на обширные морские пространства. Господство на морях позволяло этим государствам захватывать колонии в Америке, Азии и Африке. Однако эти обстоятельства приводили к столкновению между Испанией и Португалией. Чтобы их предотвратить, сначала папа римский Александр VI в 1493 г. утвердил раздел Атлантического океана между Испанией и Португалией, а затем эти государства заключили в 1494 и 1529 гг. договоры о разделе между собой земель, которые омывались водами Атлантического, Тихого и Индийского океанов, а также самих пространств этих океанов.

С этим не могли смириться другие государства. С конца XVI в. Англия протестовала против испанских притязаний на морское владычество, выступив за свободу открытого моря для своих судов. В начале XVI в. Нидерланды выступили за свободу открытого моря в качестве общего правила. Теоретическое обоснование принципа свободы открытого моря дал Г. Гроций в опубликованной в 1609 г. работе, посвященной «Свободному морю». Иными словами, в международном праве стали появляться нормы, призванные регулировать отношения государств в связи с использованием Мирового океана. Появились морские сборники, такие как Родосское право, Олеронские свитки, Консолато дель маре, Висбийские законы и др. Эти сборники содержали морские обычаи. Широкое и единообразное применение различными странами содержащихся в таких сборниках правил способствовало развитию морской торговли, единообразному восприятию правового режима судоходства в различных морских пространствах. Таким образом, сборники морских обычаев оказывали влияние на становление международного морского права (см. ниже, гл. 24 учебника).

В средние века война считалась естественным состоянием, средства и способы ее ведения не ограничивались. Имущество неприятеля в случае его поражения доставалось победителю. Захваченные города и поселения подвергались грабежу. Однако существовали определенные обычаи, которые в той или иной степени соблюдались государствами. В частности, государства прибегали к обоснованию ведения войны. Кроме того, началу войны чаще предшествовало ее официальное объявление. Стали подразделять войны на законные и незаконные; законная война должна быть обязательно объявлена.

Церковные соборы делали попытки смягчить ужасы войны. В частности, на соборах принимались постановления, направленные на ограничение способов и средств ведения войны. Так, Латеранский собор в 1139 г. запретил использовать арбалеты, продажу мусульманам судов и оружия под угрозой отлучения от церкви. В это время появляется понятие «контрабанда», которое означало продажу предметов военного назначения вопреки запретам.

В 1041 г. ассамблея французских прелатов объявила «божье перемирие» от захода солнца в среду до восхода солнца в понедельник. Это решение было подтверждено советом духовенства в Клер-

моне в 1095 г., а затем Вселенским собором в 1179 г. было объявлено общим церковным законом.

Режим военного плена почти не был известен средним векам. Пленных не запрещалось убивать. Это же относилось и к раненым. Тем не менее появлялись такие ограничения, которые принимались на Вселенских соборах, как запрещение убивать безоружных и просящих пощаду. Поскольку в европейских государствах рабство не существовало, то постепенно стали использовать выкуп или обмен пленными.

Развитие морской торговли обусловило появление специальных норм, касающихся ведения морских войн. В частности, в XIII—XIV вв. возникает институт *каперства*. Капер — это частный судовладелец, получивший от государства каперское свидетельство на захват неприятельских судов и находящегося на них имущества. Захваченные суда и имущество получили наименование приза.

В средние века получают дальнейшее развитие мирные способы разрешения международных споров, прежде всего посредничество и арбитражное разбирательство. Заключаются договоры об арбитражном разбирательстве.

В IX в. появляется Древнерусское государство. Его международная практика, как и практика последующих русских государств, по большей части не отличалась от практики западноевропейских государств. В частности, это относится к войнам, договорам, положению пленных и т.д. В то же время можно обратить внимание на то, что в некоторых случаях эта практика имела позитивное отличие. Так, еще в договорах Киевской Руси с Византией 911 и 944 гг. предусматривался отказ Руси от берегового права.

В рассматриваемый период самостоятельной науки международного права не было, однако в трудах богословов, философов и юристов можно встретить отдельные высказывания по вопросам международного права. Большое влияние на взгляды ученых средневековья оказал труд жившего в 345—430 гг. Августина Блаженного «О граде божьем». В этом труде обосновывалась необходимость соблюдения международных договоров. Августин Блаженный подразделял войны на справедливые и несправедливые. Войны могут рассматриваться справедливыми только в том случае, если их начало было вызвано законными причинами, например необходимостью отражения нападения врагов. Другой богослов Фома Аквинский (1225—1275 гг.) также подразделял войны

на справедливые и несправедливые. Справедливая война могла начаться в том случае, если она была вызвана, например, необходимостью исполнения договорных обязательств. Взгляды Фомы Аквинского оказали большое влияние на последующие правовые концепции, в том числе и международно-правовые. Прежде всего это касается его идеи о естественном праве, которое он рассматривал в качестве части божественного права.

Средневековый мусульманский ученый Кудури в составленных им «Постановлениях Мухаммеданского права относительно войны с неверными» призывал в случае войны с противниками ислама не причинять вреда мирному населению — женщинам, детям, беспомощным старикам. Как указывается в этих «Постановлениях», «неприлично мусульманам нарушать клятву, употреблять хитрость, уродовать людей, убивать женщин, дряхлых стариков, детей, слепых, хромых, если никто из них не будет участвовать в войне своими советами или если женщина не будет царицей. Не позволено убивать безумных».

Среди юристов рассматриваемого периода можно выделить Бальда (1327—1400 гг.) и Бартола (1314—1350 гг.), которые в своих трудах, в частности, затронули вопрос о заключаемых монархами международных договоров.

В XVI столетии ученые все больше внимания уделяют вопросам международного права. Так, испанский теолог Ф. Витория вопреки политике Испании выступал за то, что индейцы Америки должны рассматриваться в качестве народов со своими законными интересами. Он полагал, что война испанцев против индейцев может быть оправдана только на основе справедливой причины. Поскольку международное право является частью естественного права, то и народы, проживающие за пределами Европы, подпадают под его защиту.

А. Джентили (1552—1608 гг.) известен своими работами «О посольствах» (опубликована в 1585 г.) и «Право войны» (опубликована в 1598 г.). Его работы оказали заметное влияние на развитие науки международного права. А. Джентили также выделял справедливые войны, для ведения которых необходимы справедливые причины. Он считал, что войны должны вестись только между государствами; что посол, хотя и совершивший преступление, может быть подвергнут судебному преследованию, однако в интересах государства его следует выслать.

ТЕОРИЯ

В XVI столетии, как известно из истории государства и права, появляется понятие «суверенитет». Это понятие было выдвинуто и обосновано французским ученым Ж. Боденом (1530—1596 гг.) в его произведении под названием «Шесть книг о республике», вышедшем в 1576 г. Под суверенитетом понималась абсолютная и постоянная власть, которая проявляется: в издании законов, которые распространяют свое действие на все лица и учреждения государства; в решении вопросов войны и мира; в назначении должностных лиц; в действии в качестве высшего суда; в помиловании. С тех пор суверенитет признается необходимым юридическим свойством государства.

В конце рассматриваемого исторического периода появляется первое систематизированное произведение, в котором исследованы все основные вопросы международного права. Это труд Гуго Гроция (1583—1654 гг.) «О праве войны и мира. Три книги, в которых объясняются естественное право и право народов, а также принципы публичного права», вышедший в 1625 г. Влияние этого труда на развитие науки международного права и самого международного права трудно переоценить. В своей работе Г. Гроций понимал международное право как право, основанное на соглашении государств (на договоре или обычае). В основе международного права — природа либо установление воли (божественной или человека). Соответственно Г. Гроций различал естественное право и волеустановленное право, а последнее делил на «человеческое» и «божественное».

Эти взгляды впоследствии обусловили появление в юридических науках двух направлений — естественного права и позитивного права.

2.4. Международное право в период с 1648 до 1815 г.

1648 год знаменуется заключением Вестфальского мира, завершившего Тридцатилетнюю войну в Европе (1618—1648 гг.). Эта война, отличавшаяся крайней жестокостью, была вызвана, как известно, в том числе и религиозными причинами. В эпоху Рефор-

мации (XVI в.) возникло протестантское движение, расколовшее европейские государства на два лагеря. Основной целью этого движения было «исправление» официальной доктрины римско-католической церкви, преобразование церковной организации, перестройка взаимоотношений церкви и государства. Это вызвало в XVI в. ряд религиозных войн в Европе. Они завершились в 1555 г. *Аугсбургским* религиозным миром между германскими протестантскими князьями и императором Карлом V (т.е. установился мир между протестантами и католиками). Этим миром был установлен принцип «чье царство, того религия» (*cuius regio, ejus religio*) и протестантство было признано наравне с католицизмом официальным вероисповеданием.

Однако в первой половине XVII столетия разгорелась Тридцатилетняя война, которая также имела в основном религиозную окраску. В этой войне принимали участие, с одной стороны, Испания, Австрия, германские католические князья, поддерживаемые папой, а с другой — германские протестантские князья, Франция, Швеция, Дания, поддержанные Голландией и Англией. Война закончилась в 1648 г. *Вестфальским миром* (договором).

Вестфальский договор представляет собой два связанных между собой подписанных 24 октября 1648 г. договора: *Оснабрюкский* и *Мюнстерский*. Первый подписали император Священной Римской империи с союзниками, с одной стороны, и Швеция с союзниками — с другой. Мюнстерский договор подписали император Священной Римской Империи и Франция с союзниками. Со стороны Швеции гарантом *Вестфальского мира* выступил Великий князь Московский.

Основные положения *Вестфальского договора* заключаются в следующем. Договор нацеливал на то, чтобы между договаривающимися «царил всеобщий вечный мир так же, как истинная и искренняя дружба». Им впервые была установлена система политического равновесия: образованная этим договором система европейских государств считалась неизменной, и против государства-нарушителя договорных положений могла вестись справедливая война. Договор закрепил территориальные изменения в Европе на основе принципа естественных границ. Договор признал равенство католического и протестантского вероисповеданий. Кроме того, был подтвержден *Аугсбургский договор* 1555 г., в соответствии с которым религия монарха определяла религию его подданных.

Все государства считались равноправными, они обладали правом на территорию и на верховенство, т.е. в сущности признавался суверенитет государства на его территорию. Государства, входившие в состав Германской империи, получили полную независимость, но с условием — не заключать таких международных договоров, которые противоречили бы интересам других германских государств. Швейцарский Союз и Нидерланды, которые являлись до Вестфальского договора фактически независимыми, были официально признаны в качестве самостоятельных государств.

Вестфальский договор содержал положения, направленные на сдерживание обращения к войне. Так, государства в течение трех лет должны были попытаться решить спор путем заключения мирового соглашения или судебного разбирательства. И только в том случае, если спор не решался названными способами и все участники договора приходили к такому выводу, потерпевший имел право обратиться к войне. Однако данное положение так и не было применено на практике.

Римская церковь не признала эти договоры, которые были объявлены специальной буллой «в прошлом, настоящем и будущем навечно ничтожными, возмутительными, недействительными, несправедливыми, незаконными, подлежащими осуждению и порицанию, вредоносными, лишенными всякой силы и значения». Тем не менее Вестфальские договоры заложили основу классического международного права, которое формировалось в последующие столетия:

В рассматриваемый период для обоснования территориальных притязаний монархи уже пользуются консультациями ученых. Так, Франция при Людовике XIV создает особые «воссоединительные палаты», в которых французские юристы занимались установлением «прав» короля на ту или иную территорию империи.

Развитие международного права в этот период непосредственно связано с идеей равноправия государств и понятием суверенитета. Суверенитет олицетворялся с личностью монарха. В то же время равноправие не всегда признавалось. В частности, соблюдалась определенная иерархия послов в зависимости от того, какое государство они представляли. Так, французские и испанские послы при английском дворе требовали более почетного места для себя по сравнению с другими.

В *посольском праве* утвердился принцип неприкосновенности посла, а также неприкосновенность посольских помещений. Признается, что посол неподсуден судам государств пребывания за совершенные преступления или долги.

Рост международной торговли и ее значение для внутренней экономики вызвали интерес государств к такому институту, как консулы. Если раньше консулы выбирались купцами из своей среды или из почетных граждан, то теперь консулы находятся на государственной службе, они назначаются государством. Правовое положение консулов и их функции закрепляются в международных договорах. Особое значение консульской службе придавал Наполеон I.

Многие вопросы международных отношений регулируются *договорами*, хотя большее значение имеют *обычаи*. Договоры заключаются по различным вопросам. Среди них выделяются договоры о торговле и мореплавании, которые, в частности, касались и правового положения иностранцев. В силу этих договоров положение иностранцев становится более обеспеченным. Появившийся еще в XV в. *принцип наибольшего благоприятствования* широко используется в договорной практике XVIII столетия. Под ним понималось предоставление подданным договаривающихся государств таких же прав и льгот, какие они предоставили подданным хотя бы одного третьего государства.

Приобретение территорий осуществлялось на основе *цессии*, при этом использовались ее разнообразные формы (обмен, купля-продажа, дарение и др.). Колонизация новых земель привела к появлению такого института, как *первичное занятие (оккупация)* в качестве основания завладения ничейной территорией.

Колонизация территорий была обусловлена успехами в мореплавании, что не могло не сказаться и на правовом режиме морских пространств. Признаются такие международно-правовые институты, как открытое море и территориальное море. Признается, что открытое море находится в общем пользовании, где действует свобода открытого моря; что государство имеет право на такое пространство территориального моря, ширина которого определяется дальностью пушечного выстрела. В конце XVII и на протяжении XVIII в. эта дальность не превышала трех миль, это явилось основанием для образования соответствующего обычая.

XVII—XVIII вв. характеризуются, как и прежние времена, тем, что война считается необходимым средством решения междуна-

родных вопросов. Появление наемных армий, которые содержались как за счет государства, так и за счет грабежа захваченных городов, сел и населения, только способствовали произволу в войнах. Пленных нередко отправляли на каторжные работы. Воюющие государства не проводили различия между комбатантами и некомбатантами. Однако уже во второй половине XVIII в. заключаются договоры, в соответствии с которыми признается на взаимной основе неприкосновенность военных госпиталей, оказание помощи взятым в плен больным и раненым, неприкосновенность мирных жителей (женщин, детей и других лиц).

В XVIII в. *нейтралитет* стал пониматься как полное неучастие нейтрального государства в войне и отказ от оказания какой-либо помощи воюющим.

В морской войне признавалось каперство, однако только государство было вправе выдавать каперские свидетельства. Наряду с эффективной блокадой широко применялась и фиктивная, «кабинетная» блокада. Каждое государство само определяло, какие товары относятся к контрабанде. Это вело к произволу, прежде всего каперов, при захвате призов. Выдвигается принцип, согласно которому груз, принадлежащий неприятельскому государству или его подданным и находящийся на нейтральном судне, подлежал захвату в качестве законного приза. Делаются попытки определить путем заключения договоров (например, Утрехтские договоры 1713 г.), какие предметы составляют военную контрабанду.

Значительной вехой в развитии законов и обычаев морской войны явилась Декларация о вооруженном нейтралитете, с которой в 1780 г. выступила Россия. В ней выдвигались следующие принципы права морской войны: свобода плавания нейтральных кораблей (военных и гражданских) даже вблизи берегов воюющих государств; запрет захвата на нейтральных судах собственности, принадлежащей подданным неприятельских государств (принцип «флаг покрывает груз»); определяется, какие предметы составляют военную контрабанду; признавалась только эффективная блокада, условия установления которой определялись Декларацией. Ее положения легли в основу ряда двусторонних договоров, заключенных Россией, исполнялись в одностороннем порядке некоторыми государствами. Декларация, в сущности, предопределила развитие законов и обычаев морской войны в XIX в.

Революция во Франции 1789—1793 гг. оказала существенное влияние на последующее развитие международного права. Международно-правовые идеи, выдвинутые в ходе революции (некоторые из них нашли закрепление в Декларации прав человека и гражданина 1789 г., Конституциях Франции 1791 и 1793 гг.), касались таких вопросов, как признание суверенитета народа, невмешательство во внутренние дела, признание неприкосновенности территории, правового положения иностранцев (иностранцы на территории Франции обладали такими же правами, что и французы). Вводится понятие гражданина, что предполагает наличие у индивида не только обязанностей по отношению к государству, но и прав. Франция в вопросах ведения войны проводит различие между комбатантами и мирным населением. Особое значение Декларация прав человека и гражданина 1789 г. имела для последующего развития прав и свобод человека и гражданина, как институтов внутреннего и международного права. Все события XIX столетия развивались под лозунгом обеспечения прав человека, которые были провозглашены в названной Декларации.

Революционные идеи касались и права войны. В частности, справедливой признавалась только оборонительная война. Исходя из того что войны ведутся между государствами, а не между мирными народами, признавалось необходимым проводить различие между комбатантами и мирным населением.

В рассматриваемый период формируется наука международного права, которая начинает оказывать существенное влияние на международные отношения. В частности, государства в своей дипломатической практике все чаще цитируют Г. Гроция, обращаются к трудам других ученых. В науке международного права определились два направления — естественно-правовое и позитивно-правовое.

ТЕОРИЯ

Яркими представителями естественно-правового направления в международном праве были Х. Вольф, С. Пуффендорф, а позитивного — К. Бинкерсхук, Р. Зеч, Ж.-Ж. Мозер. Так, С. Пуффендорф (Германия) отождествлял международное право с естественным правом, отрицал юридическое действие обычаев. Он также не признавал договоры в качестве основы международ-

ного права. В свою очередь английский ученый Р. Зеч полностью отвергал естественное право. К. Бинкертсхук (Голландия) подчеркивал значение практики государств, фактически отвергая естественное право. В то же время некоторые ученые подходили к пониманию международного права с позиции единства естественного и позитивного права (представителей этого направления иногда называют «гроцианцами»). Так, швейцарский ученый Э. Ваттель в своем произведении «Право народов, или Принципы естественного права, применяемые к поведению и делам наций и суверенов» (1758 г.) писал, что в международном праве следует различать естественное и позитивное право. Первое является необходимым элементом права народов, которое предписано природой и обязательно для всех народов и всех людей. Позитивное, или производное, право является продуктом деятельности государств. В его основе лежит согласие государств. Заслугой Э. Ваттеля является то, что он, в частности, обосновал концепцию равенства прав государств, полагая, что малая республика обладает таким же суверенитетом, что и могущественное королевство. Г. Ф. Мартенс (Германия) хотя и различает естественное и позитивное международное право, но главное внимание в своих трудах уделял позитивному праву. Позитивное международное право он подразделял на обычное и конвенционное. Если естественное международное право связывает все народы, то позитивное международное право действует только в Европе. К исследованию международного права он подходил с исторических позиций. Труды Э. Ваттеля и Г. Ф. Мартенса пользовались большой популярностью, оказали влияние на развитие международно-правовой науки XIX в.

Появляется современный термин — «международное право» (*jus inter gens*). Хотя этот термин, как считается, был выдвинут в XVI столетии Ф. Витория, но широко он стал применяться после того, как Р. Зеч (Великобритания) в 1650 г. и немецкий ученый И. Мозер в XVIII в. обосновали его использование. Начиная с конца XVII в. стали появляться сборники международных договоров. Первым был сборник, выпущенный в 1693 г. Г. В. Лейбницем под названием «Кодекс дипломатии и международного права». Г. Ф. Мартенс издал «Собрание договоров о союзе», восемь томов которого вышло в период с 1791 по 1801 г. Издание этого собрания с дополнениями продолжалось и в начале XX в. В этот период в России также появляются работы, затрагивающие некоторые вопросы международного права: П. Шафирова («Рассуждения...» о законных причинах войны России со Швецией), работа издана в 1722 г.; В. Т. Золотницкого «Сокращение естественного права, выбранное из разных авторов, для

пользы Российского общества», изданного в 1764 г.); П. А. Левашова «О первенстве и председательстве европейских государей и их послов и министров» (1792 г.) и др.

2.5. Международное право в период с 1815 г. до окончания Первой мировой войны

С 1795 г. начались захватнические войны Франции. Эти войны и стремление Франции к гегемонизму и покорению других государств разрушили Вестфальскую систему равновесия. Франция в течение 15-летнего периода непрерывных войн отказалась от тех прогрессивных международно-правовых идей, которые были выдвинуты во время Французской революции и которым Франция пыталась следовать в своей внешней политике.

В результате победы Англии, России, других коалиционных сил над Францией произошли изменения не только на политической карте Европы. Государства-победители стремились также создать новый международный порядок, который был бы основан на принципе равновесия, а также на принципе легитимизма. Последний означал обеспечение сохранения территориальных приобретений, а также внутреннего правопорядка от революционных потрясений.

XIX век характеризуется и тем, что многие международные вопросы стали решаться на международных конгрессах (конференциях), в которых принимали участие заинтересованные государства. Начало этой практике положил Венский конгресс 1814—1815 гг., созванный в связи с разгромом Наполеона I. В нем принимали участие почти все европейские государства (за исключением Турции). Акты Венского конгресса 1815 г. сыграли значительную роль в развитии международного права. Этими актами признавалась свобода судоходства по европейским рекам, постоянный нейтралитет Швейцарии и единообразие в рангах различных дипломатических представителей. Особое значение имела Декларация держав об уничтожении торгового неграма.

На этом конгрессе был создан Священный союз в составе России, Пруссии и Австрии. Присоединение к этому союзу Великобритании и Франции расширили его состав. Этот союз, в сущности, присвоил себе функции на основе принципа легитимности выступать гарантом территориальной стабильности в Европе, а также сохранения внутреннего правопорядка от революционных посягательств. Уже в 1821 г. во имя принципа легитимности войска Австрии вторглись в Неаполь и Сардинию, а войска Франции — в Испанию в 1823 г. в целях защиты королевской власти. Однако впоследствии, например, в связи с революционными выступлениями в Венгрии в 1848 г. ряд государств (в частности, Англия) выступают за признание принципа невмешательства.

Идеи французской революции в области прав человека, несомненно, оказали влияние на освобождение народов от иноземного господства. Так, борьба греческого народа за освобождение от турецкого владычества была поддержана европейскими государствами, в частности Россией. А в 1830 г. Греция была признана в качестве независимого государства. В 1831 г. признается отделение Бельгии от Голландии и образование бельгийского государства. Во второй половине XIX в. возникли такие национальные государства, как Болгария, Сербия, Черногория, Румыния.

Правовое положение иностранцев становится более обеспеченным, поскольку многие государства предоставляют им в некоторых отношениях такие же права, что и собственным гражданам. Возникает институт предоставления права убежища политическим мигрантам.

Колонизация территорий в Африке и связанные с ней спорные вопросы о принадлежности той или иной территории вызвали необходимость созыва в 1884 г. в Берлине конгресса. На этом конгрессе было решено, что право открытия «ничейной» территории не является достаточным правовым основанием для оккупации территории. Оккупация должна быть эффективной, т.е. государство должно осуществлять в отношении этой территории акты власти. Кроме того, об акте оккупации государство должно сообщить другим государствам (нотифицировать). На этом конгрессе также была признана свобода судоходства по реке Конго.

В международном праве признавались такие способы территориальных изменений либо территориальных приобретений, как

цессия в разнообразных формах и плебисцит. Так, в 1867 г. Россия уступила США Аляску, в 1863 г. Великобритания уступила Греции Ионические острова. В практике государств стало признаваться, что осуществляется уступка территории, но не населения. Поэтому населению уступаемой территории предоставляется право оптации гражданства.

Плебисциты проводились в 1858 г. в Румынии, в 1860 г. в Ницце и Савойе.

Международное морское право получает дальнейшее развитие. Государства не ставят под сомнение существование таких институтов международного морского права, как открытое море, территориальные воды, права государств в отношении этих пространств. Кроме того, появляется настоятельная потребность в регулировании отдельных видов пользования морскими пространствами. В частности, заключаются двусторонние и многосторонние договоры относительно рыболовства, добычи отдельных видов животных, например морских котиков, тюленей и др. В практике государств появляются притязания на исторические заливы и прилежащие зоны.

XIX век характеризуется и тем, что развитие экономики и связанный с ним научно-технический прогресс вызвал к жизни новые формы межгосударственного сотрудничества. Такими формами явились международные организации, которые назывались международными административными союзами. Были образованы Международный союз для измерения земли (1864 г.), Международный телеграфный союз (1865 г.), Всемирный почтовый союз (1874 г.), Международный комитет мер и весов (1875 г.), Международный союз для охраны промышленной собственности (1886 г.), Международный противоневолянический союз (1890 г.), Международный союз для публикации таможенных тарифов (1890 г.), Международный союз железнодорожных товарных сообщений (1890 г.).

Большое распространение получили договоры, число которых значительно увеличилось, их роль в регулировании международных отношений возрастала. Заключались не только мирные договоры или договоры, связанные с территориальными изменениями, но и договоры о торговле, мореплавании, по консульским вопросам, о взаимной судебной помощи, о выдаче (экстрадиции) преступников, о рыболовстве, по вопросам связи и транспорта и др.

Заключаются многосторонние договоры, например, по борьбе с пиратством, торговлей женщинами, распространением порнографических изданий и др.

Для разрешения международных споров государства часто прибегали к международному арбитражу. Известны арбитражные решения споров: между Великобританией и США в 1870 г. по делу крейсера «Алабама»; между Англией и США в 1893 г. о промысле морских котиков в Беринговом море; в 1897 г. между Венесуэлой и Великобританией по спору о Британской Гвиане и др.

Для регламентации способов и средств ведения войны созываются международные конгрессы (конференции). Цель этих конференций — кодификация законов и обычаев войны. Так, в 1856 г. в Париже принимается Декларация о праве морской войны, которая, в сущности, подтверждает положения Декларации о вооруженном нейтралитете 1780 г., дополняя их новым положением о запрете каперства. В 1868 г. в Санкт-Петербурге заключается Декларация об отмене употребления взрывчатых и зажигательных пуль. Особое значение имели созданные по инициативе России в 1899 и 1907 гг. Первая и Вторая Гаагские конференции мира. На этих конференциях были приняты акты, относящиеся к таким вопросам, как законы и обычаи сухопутной войны, законы и обычаи морской войны, порядок открытия военных действий, запрещение использовать снаряды с удушающими газами, а также легко разворачивающихся или сплюсчивающихся пуль, мирное разрешение международных споров, учреждение Постоянной палаты третейского суда, правила нейтралитета во время сухопутной и морской войны.

В 1909 г. была принята Лондонская декларация о праве морской войны, которая кодифицировала обычаи морской войны, касающиеся блокады и военной контрабанды. Нормы декларации соблюдались в Первой мировой войне и, отчасти, во Второй мировой войне.

Таким образом, происходило формирование классического международного права преимущественно как права европейских государств. Его субъектами признавались лишь так называемые цивилизованные государства (народы). В XVIII в. и особенно в XIX в. европейские государства заключали договоры с Турцией, Китаем, Японией, Сиамом и другими государствами. Однако эти последние государства не признавались субъектами классичес-

кого международного права, оно оставалось европейским по кругу участников. Только в 1856 г. Турция была признана равноправным участником «Европейского концерта». Признаком классического международного права было также то, что субъектами международного права были лишь государства. Другим его отличительным признаком являлось признание права на войну. Война считалась неотъемлемым правом государств, правомерным средством разрешения международных споров.

В XIX в. наука международного права окончательно сложилась. В науке продолжали существовать два основных направления — естественно-правовое и позитивно-правовое. В результате развития международно-правовой практики государств все большее распространение получало именно позитивное направление. Во многих странах появляются курсы международного права: в Великобритании — Р. Филлимора, Т. Твисса, У. Холла и др.; во Франции — Ж. Рейневаля, П. Прадье-Фодере и др.; в США — Г. Уитона, Дж. Кента, Т. Улси и др.; в Германии — Й. Клюбера, А. Гефтера, Ф. Гольцендорфа, Ф. Листа и др.; в Италии — П. Фиоре и др.; в Швейцарии — И. Блончили и т.д.

Разрабатывались и конкретные международно-правовые вопросы. Так, П. Манчини (Италия) в своей работе определил нацию как естественное общество людей, которые вследствие общей территории, происхождения, нравов и языка объединены общей культурой и общественным сознанием. Это определение оказывает до сих пор влияние на разработку понятия народов, национальных меньшинств и т.п.

Большое внимание вопросам международного права уделялось в России. Появляются общие курсы и учебники по международному праву, а также работы, посвященные отдельным его вопросам. Расцвет российской науки международного права падает на вторую половину XIX столетия. Появляется целая плеяда выдающихся юристов-международников. Среди них М. Н. Капустин, В. А. Незабитовский, Л. А. Камаровский, И. И. Ивановский, Ф. Ф. Мартенс, М. А. Таубе, О. О. Эйхельман, В. Э. Грабарь, П. Е. Казанский, В. А. Овчинников и многие другие.

2.6. Международное право в период с 1919 г. до создания Организации Объединенных Наций

Окончание Первой мировой войны 1914—1919 гг. и его оформление системой Версальских мирных договоров (1919—1923 гг.) не только изменили политическую карту мира, но и оказали существенное влияние на развитие международного права. В 1917 г. в результате Великой Октябрьской социалистической революции появляется Советская Россия, которая в первые же дни своего существования выдвинула политические и международно-правовые идеи (Декрет о мире), которые оказали позитивное влияние на развитие международного права.

Те бедствия, которые принесла Первая мировая война, показали международному сообществу, что необходимы средства для ограничения войн. И обеспечение международного мира являлось основной задачей международного сообщества в послевоенный период. Основным средством для решения этой задачи явилась созданная в 1919 г. Лига Наций. К 1932 г. ее членами были 55 государств. СССР стал ее членом в 1934 г.

Лига Наций — это первая политическая межгосударственная организация, целью создания которой являлось ограничение войн для обеспечения развития сотрудничества и международного мира и безопасности. Устав Лиги Наций предусматривал процедуры разрешения споров между государствами — ее членами с целью предотвращения войны как средства разрешения спора. При этом предусматривалось, что если государство прибегнет к войне вопреки Уставу Лиги Наций, то такая война рассматривается как акты войны против всех других членов Лиги Наций. Несмотря на эти положения Устава, в 1931 г. Япония напала на Китай, вследствие чего она была исключена из Лиги Наций. Германия и Италия в 1934 г. сами вышли из организации. Хотя Лига Наций так и не смогла предотвратить агрессивные войны, которые были развязаны ее членами, однако эта организация стала определенным этапом на Пути создания такой более эффективной международной организации, как Организация Объединенных Наций.

Особо следует остановиться на влиянии идей Октябрьской революции (например, выраженных в Декрете о мире) и внешнеполити-

ческих акций Советского государства на международное право. Эти идеи касались таких международно-правовых вопросов, как запрет агрессивных и колониальных войн, аннексии и контрибуций, права народов на самоопределение. Кроме того, на развитие международного сотрудничества в области социальных прав оказала влияние и внутренняя политика Советского государства в этой области.

Значение этих идей не следует ни преуменьшать, ни преувеличивать. От выдвижения каких-либо идей до их претворения в жизнь проходит определенный период времени. А для того чтобы они превратились в нормы международного права, необходимо согласие других субъектов международного права.

Рассматриваемый период характерен также тем, что государства осознавали необходимость запрещения агрессивной войны. В связи с этим принимается Договор об отказе от войны в качестве орудия национальной политики (пакт Бриана-Келлога) 1928 г.

Версальский мир, созданный договорами 1919—1923 гг., породил и ряд противоречий, в основном между победителями и побежденными. В какой-то степени созванная в 1925 г. Локарнская конференция должна была разрешить некоторые противоречия. На этой конференции были приняты следующие документы: 1) заключительный протокол; 2) гарантийный пакт между Германией, Бельгией, Францией, Великобританией (Рейнский пакт); 3) арбитражное соглашение между Германией и Францией; 4) арбитражный договор между Германией и Польшей; 5) арбитражный договор между Германией и Чехословакией; 6) соглашение о гарантиях между Францией и Польшей; 8) соглашение о гарантиях между Францией и Чехословакией.

Рейнский пакт обязал его участников гарантировать «индивидуально и коллективно» сохранение территориального статус-кво, в частности неприкосновенность германо-бельгийской и германо-французской границ, как они установлены Версальским мирным договором 1919 г. или во исполнение его, а также соблюдение положений этого договора относительно демилитаризации Рейнской области. В этой связи стороны взаимно обязались не предпринимать нападение или вторжение и не прибегать к войне друг против друга. Спорные вопросы, которые не могли быть решены обычным дипломатическим путем, подлежали урегулированию в соответствии с арбитражными соглашениями. В случае несоблюдения кем-либо из государств принятых обязательств остальные участ-

ники Пакта обязались предоставить помощь той стороне, против которой будет направлен «неспровоцированный акт агрессии».

Франко-польский и франко-чехословацкий договоры содержали обязательство Франции оказать помощь Польше и Чехословакии в случае нападения на них Германии, однако активные действия Франции ставились в зависимость от решений Лиги Наций.

Обращает на себя внимание, что Локарнские договоры не гарантировали статус-кво восточных границ Германии. 7 марта 1936 г. Локарнские договоры были расторгнуты Германией в одностороннем порядке. В этот же день германские войска вторглись в Рейнскую зону.

Острой проблемой оставалась необходимость разработки общепринятого определения понятия агрессивной войны. Усилия СССР в этом отношении в определенной степени увенчались успехами, поскольку в 1933 г. по его инициативе была заключена Конвенция об определении агрессии (ее участниками являлись СССР, Эстония, Латвия, Польша, Румыния, Турция, Персия и Афганистан). В соответствии с Конвенцией агрессией являлось любое из следующих действий, к которому прибегнет государство: 1) объявление войны другому государству; 2) вторжение вооруженных сил хотя бы без объявления войны на территорию другого государства; 3) нападение сухопутными, морскими или воздушными силами хотя бы без объявления войны на территорию, суда или на воздушные суда другого государства; 4) морская блокада берегов или портов другого государства; 5) поддержка, оказанная вооруженным бандам, которые, будучи образованными на его территории, вторгнутся на территорию другого государства (ст. 2).

Кроме того, государства пытались ограничить средства и способы ведения войн. Так, в 1925 г. принимается Протокол о запрещении применения на войне удушливых, ядовитых или других подобных газов и бактериологических средств. В 1922 г. на конференции в Вашингтоне на основе принятого договора делается попытка ограничить морские вооружения путем определения соотношения предельного тоннажа различных классов военных кораблей.

Делаются определенные шаги в области обеспечения прав человека. В частности, принимаются Конвенции о запрете рабства 1926 г. и о правовом положении политических беженцев 1928 г.

Лига Наций предпринимает попытку кодификации международного права. В 1927 г. Ассамблея Лиги Наций принимает резо-

люцию о созыве Первой конференции по кодификации, цель которой должна заключаться в «прогрессивной кодификации международного права». Под кодификацией в этой резолюции понималась «фиксация, улучшение и развитие международного права». Кроме того, Конференция должна была иметь в виду, что кодификация «не будет ограничиваться простой регистрацией существующих правил, а должна состоять в их максимально возможной адаптации к современным условиям международной жизни». Однако попытки кодификации на созванной в марте — апреле 1930 г. конференции завершились неудачей.

Этот период характеризуется принятием большого числа договоров, как многосторонних, так и двусторонних, по самым разным вопросам. Интересно отметить, что Устав Лиги Наций содержал категорическое предписание государствам, ее членам, регистрировать договоры в Секретариате. Незарегистрированный договор не имел юридической силы. Заслугой Лиги Наций является публикация зарегистрированных в ее Секретариате международных договоров.

Большая роль принадлежит Лиге Наций в области разрешения споров. В соответствии с ее Уставом была учреждена Постоянная Палата международного правосудия, которая за время своего существования разрешила ряд споров. Этим самым она показала возможность существования постоянного судебного органа, способного эффективно решать международные споры, внося тем самым вклад в поддержание международного мира и безопасности.

Однако Лига Наций не смогла принять какие-либо эффективные меры против актов агрессии, совершенных в 1930-х гг.: 1935—1936 гг. Италии против Эфиопии, нарушение в 1936 г. Версальских и Локкарнских договоров Германией (оккупация ею Рейнской области). В 1931—1933 гг. Япония совершила агрессию против Китая, захватив ее северо-восточную часть. Италия была признана Лигой Наций агрессором 7 октября 1935 г.

В 1937 г. Германия присоединяет Австрию. В 1938 г. 29—30 сентября между Германией, Великобританией, Францией и Италией заключается печально известное Мюнхенское соглашение. Им предусматривалось отторжение от Чехословакии Судетов, иные отступления от Версальской договорной системы.

Появление Лиги Наций не могло не вызвать в науке международного права обсуждения вопроса о юридической природе

этой организации. Одни авторы считали, что она является федерацией, другие, что она обладает международной правосубъектностью, т.е. является субъектом международного права. В этот же период появляется и концепция международной правосубъектности индивидов.

ТЕОРИЯ

Ученые, озабоченные вопросом обеспечения международного мира и безопасности, искали ответы на него. В частности, такие ученые, как А. Н. Трайнин (СССР) и В. Пелла (Румыния), посвятили свои труды международной ответственности за агрессивные войны. Утверждение этого института в международном праве преследовало цель обеспечить сохранение международного мира и безопасности.

Среди трудов советских ученых, занимавшихся проблемами международного права этого периода, можно выделить фундаментальные исследования В. Э. Грабаря, Ф. И. Кожевникова, Е. А. Коровина, С. Б. Крылова, В. И. Дурденевского, Е. Б. Пашуканиса, Д. Б. Левина и др.

На западе появляется нормативистская школа международного права, основоположником которой являлся австрийский ученый Г. Кельзен (в годы фашистской оккупации покинувший Австрию и поселившийся в США). Суть нормативизма: и международное право, и национальное (внутригосударственное) право составляют одну правовую систему, однако международное право стоит выше последнего. В основе правовой системы находится норма, обладающая высшей юридической силой. Такой нормой является норма *pacis sunt servanda*. И все нормы как международного права, так и национального подчиняются названной норме.

Появляются курсы международного права таких ученых, как П. Фошиль, Ч. Хайд, У. Холл, Ч. Фенуик, П. Фиоре и др.

2.7. Современное международное право (период Устава ООН)

Образование ООН положило начало современному международному праву. Оно существенно отличается от предыдущего. Пре-

жде всего, современное международное право в значительной степени развивается под влиянием Устава ООН.

Поскольку главной задачей международного сообщества является обеспечение международного мира и безопасности, то основным средством для осуществления этой задачи выступает ООН. Несмотря на то что вооруженные конфликты так и не исчезли с лица земли, тем не менее заслуги ООН и ее членов в этой области значительны.

Современное международное право отличается по ряду признаков от предшествующего. Это относится к его субъектам, сфере действия, способам обеспечения соблюдения норм международного права и т.д.

Субъектами современного международного права являются все государства, а также межгосударственные организации, хотя их правосубъектность является производной, вторичной. Сфера действия международного права не ограничивается только Европой, оно распространяется на все пространство Земли, а также космос.

Право государств на войну запрещено. Государства вправе определять, какие средства выбирать для разрешения споров, однако обращение к силе в этих целях рассматривается как нарушение международного мира и безопасности. Государства могут обращаться к силе только в четко обозначенных Уставом ООН случаях (например, в порядке самообороны).

Если главным источником предыдущих международно-правовых систем являлись обычаи, то в современный период возросла роль международных договоров. Хотя значение международных обычаев остается по-прежнему высокой.

Осуществлена кодификация многих институтов и отраслей международного права, например дипломатического и консульского права, права международных договоров, международного морского права и др.

Права человека признаны основой межгосударственного сотрудничества. Государства приняли на себя обязательства обеспечить своих граждан соответствующими правами и свободами не только путем заключения международных договоров, но и создали международные механизмы соблюдения договорных обязательств в области прав человека.

Сделаны первые шаги по пути разоружения. В 1989 г. СССР и США заключили договор, на основании которого впервые в исто-

рии человечества были ликвидированы определенные виды оружия (ракеты меньшей и средней дальности). Заключены и другие договоры, направленные, например, на уничтожение запасов химического оружия.

Международно-правовая наука в своем развитии достигла новых вершин. Ученые каждой страны вносят вклад в развитие международно-правовой науки. В послевоенный период появилась плеяда ученых, которые занимались различными проблемами международного права. Это Г. И. Тункин, Р. Л. Бобров, Ф. И. Кожевников, С. А. Малинин, Н. А. Ушаков, И. И. Лукашук, Г. В. Игнатенко, Д. И. Фельдман, Ю. Я. Баскин, С. В. Малинин, В. С. Верещетин, В. М. Шуршалов, Э. С. Кривчикова, Е. А. Шибаева, Ю. М. Колосов, Н. В. Захаров, М. М. Аваков, Г. Б. Старушенко и др. Их труды сыграли значительную роль в становлении отечественной науки международного права. Тщательная разработка современных проблем международного права, прежде всего теоретически, востребована и сегодня. Наука международного права по своему духу и своей сути является интернациональной. И вместе с тем составительной.

Контрольные вопросы и задания

1. Дайте периодизацию истории международного права.
2. Дайте характеристику международного права Древней Греции и Древнего Рима.
3. Назовите институты международного права, действовавшие в средние века.
4. В чем заключается значение Вестфальского мира 1648 г. для развития международного права?
5. В чем заключаются особенности международного права в XIX в.?
6. Проведите отличие классического международного права от современного.

Литература

1. Грабарь, В. Э. Материалы к истории литературы международного права в России (1647—1917). — М., 1958.
2. Коровин, Е. А. История международного права. — Вып. 1. — М., 1946.
3. Левин, Д. Б. История международного права. — М., 1962.
4. Левин, Д. Б. Наука международного права в России в конце XIX и начале XX века. — М., 1982.
5. Кожевников, Ф. И. Русское государство и международное право (до XX века). — М., 1947.
6. Баскин, Ю. А., История международного права / Ю. А. Баскин, Д. И. Фельдман. — М., 1990.
7. Стародубцев, Г. С. Международно-правовая наука российской эмиграции (1918—1939). — М., 2000.

ГЛАВА 3

Источники международного права

Ключевые термины и понятия:

Норма международного права; источник международного права; международно-правовые обычаи; международный договор; общие принципы права; судебные решения; доктрины наиболее квалифицированных специалистов по публичному праву различных наций; решения международных организаций; «мягкое право»; односторонние акты государств; кодификация.

3.1. Нормы международного права

В переводе с латинского норма означает правило, руководящее начало, образец.

Под нормой международного права понимается правило поведения, которое признается государствами, другими субъектами международного права в качестве юридически обязательного.

Нормы международного права следует отличать, например, от так называемых обыкновений, которые тоже соблюдаются субъектами международного права во взаимных отношениях. Однако если международно-правовые нормы — это юридически обязательные правила поведения, то обыкновения лишены качества юридической обязательности. Нарушение норм международного права влечет международно-правовую ответственность, а нарушение обыкновения — такой ответственности не влечет.

Содержание норм международного права составляют права и обязанности государств и других субъектов международного права. Вступая в отношения между собой, субъекты международного права реализуют свои права и несут обязанности, устанавливаемые международно-правовыми нормами.

Исходя из содержания международно-правовой нормы, субъект международного права может судить о своем допустимом и должном поведении, а также о возможном и должном поведении других субъектов международного права. Тем самым международно-правовые нормы упорядочивают поведение участников международных отношений, т.е. выполняют регулирующую роль во взаимоотношениях субъектов международного права.

Урегулированные международно-правовыми нормами международные отношения приобретают характер международно-правовых. Вступая в те или иные международно-правовые отношения, субъекты международного права тем самым реализуют свои права и обязанности.

Помимо понятия норм в международном праве применяется термин «принципы». В науке высказано мнение, что принципы — это правовые начала, стоящие над нормами, влияющие на их создание. Но преобладающее мнение состоит в том, что это — те же нормы международного права, но издавна называемые так в силу своей особой значимости и роли в междуна-

родно-правовом регулировании. Другие нормы издавна назывались принципами. В то же время имеются принципы, которые носят более общий характер по сравнению с другими международно-правовыми нормами и имеют важнейшее значение для международного сообщества в деле поддержания международного правопорядка. Поэтому выделяют основные принципы международного права, составляющие фундамент международного правопорядка.

Нормы международного права создаются, главным образом, с согласия субъектов межвластных международных отношений. Форма изъяснения согласия может быть различной, как и сам процесс нормообразования. Согласие может быть, например, молчаливым. Различия обусловлены прежде всего *источником права*, в отношении которого государство *выражает согласие*.

3.2. Понятие источников международного права

Действие норм осуществляется не непосредственно, а только тогда, когда они закреплены в определенных источниках. Именно через источники нормы права воздействуют на поведение субъектов, придавая этому поведению юридически значимый характер.

Из общей теории права известно, что об источниках права говорят: 1) как о социальном явлении, т.е. в фактическом, историческом плане или же 2) в юридическом смысле. В первом случае имеют в виду само общественное бытие, реалии жизни, которые объективируют волеизъявление, становление права. Во втором случае под источниками права понимаются формы его выражения.

В развитом национальном (внутригосударственном) праве формы его существования четко определены: конституция, законы и т.д.

В международном праве нет определенно установленного перечня его источников. Но главное в содержании международного права — его нормы, обычные и договорные. Поэтому преобладает мнение о том, что основными источниками международного права являются международные договоры и международные обычаи. Кроме этих источников, Международному Суду предписано

при решении споров на основании международного права применять еще:

- «общие принципы права, признанные цивилизованными нациями»;
- «судебные решения и доктрины наиболее квалифицированных специалистов по публичному праву различных наций в качестве вспомогательного средства для определения правовых норм» (ст. 38 Статута Международного Суда).

В юридической литературе иногда отмечается, что этот перечень международно-правовых источников — не полный. В нем нет, например, решений межправительственных организаций, хотя бесспорно их влияние на современное нормообразование в международном праве. Другие авторы отвечают на такую критику ст. 38 Статута Международного Суда: решения международных организаций сами по себе — это не обязательно нормы международного права; такие решения могут привести к созданию обычных или договорных норм. То есть опять-таки вопрос сводится к квалификации правила поведения в качестве обычной или договорной нормы международного права. К пониманию сути основных источников международного права — международного договора и международного обычая.

3.3. Международные обычаи

Нормообразование в международном праве, если исторически оценивать, началось с формирования международно-правовых обычаев. Это — такие правила поведения, которые, как отметил Международный Суд ООН в деле «Никарагуа против США» (1986 г.), состоят из двух элементов: 1) объективного («общая практика») и 2) субъективного («признания ее в качестве права»). То есть к международным обычаям относятся правила поведения, которые:

- складываются постепенно вследствие повторяющихся действий значительного числа государств (практики государств);
- признаются юридически обязательными субъектами международного права, т.е. наличествует, как отметил Междуна-

родный Суд в деле «Ливия против Мальты» (1985 г.), «*opinio juris*» — мнение, убеждение государств в юридической обязательности таких правил.

Что касается практики государств, то, по мнению пяти судей Международного Суда, выраженному в 1973 г., такая практика должна быть «общей, последовательной и внутренне согласованной».

Некоторые правила удовлетворяют первому требованию, но не второму. Таковы правила дипломатического протокола: например, назначение дуайеном дипломатического корпуса того посла, который пробыл в государстве пребывания на данном посту наибольший срок; и правила международной вежливости: например, приветствие кораблями в море друг друга — они кратковременно приспускают флаг; эти правила повторяются давно чуть не всеми государствами мира, имеющими флот. Но нет признания таких правил юридически обязательными; соответственно такие правила — это не нормы международного права.

В деле о континентальном шельфе в Северном море (1969 г.) по спору ФРГ с Данией и ФРГ с Нидерландами Международный Суд подчеркнул необходимость двух условий формирования обычно-правовой нормы. По мнению Суда, не только «соответствующие действия должны составлять сложившуюся практику, но эти действия еще должны быть такими или должны осуществляться таким способом, чтобы свидетельствовать об убеждении, что данная практика считается обязательной в силу существования нормы права, требующей осуществления такой практики. Необходимость в таком убеждении, т.е. в существовании субъективного элемента, присуща самому понятию *opinio juris sive necessitates*. Государства должны, следовательно, чувствовать, что они сообразуют свои действия с тем, что соответствует юридическому обязательству».

В ст. 38 Статута Международного Суда международный обычай определен «как доказательство всеобщей практики, признанной в качестве правовой нормы». В упомянутом решении Международного Суда по спору Никарагуа с США (1986 г.) Суд в порядке толкования этого положения Статута отметил: «Когда два государства соглашаются включить какое-то правило в договор, их согласия достаточно, чтобы такое правило стало юридическим, обязательным для них; но в области обычного международного права не достаточно разделяемых сторонами взглядов относительно содер-

жания того, что они считают таким правилом. Суд должен убедиться, что наличие такого правила в *opinio juris* государств подтверждено практикой».

Для отнесения правила поведения к международному обычаю, установления его содержания используются вспомогательные средства определения международно-правовых норм, что будет рассмотрено ниже (см. п. 3.6 и 3.7).

3.4. Международные договоры

Хотя обычай остается основным источником, современное международное право в силу его кодификации и прогрессивного развития становится все более договорным. В упоминавшейся ст. 38 Статута Международного Суда при перечислении источников международного права на первое место поставлены «международные конвенции, как общие, так и специальные, устанавливающие правила, определенно признанные спорящими государствами».

Термин «международные конвенции» означает здесь международные договоры.

Согласно Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. «договор» означает международное соглашение, заключенное между государствами в письменной форме и регулируемое международным правом, независимо от того, содержится ли такое соглашение в одном документе, в двух или нескольких связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования» (ст. 2).

В современном международном праве по мере его кодификации возрастает роль международных договоров как его источника.

ТЕОРИЯ

В юридической литературе, однако, подчеркивают иногда, что в упомянутой ст. 38 Статута Международного Суда использован термин «международные конвенции», а в других статьях Устава ООН — «договоры», что позволяет отличать первые от вторых. Предлагается также подразделять международ-

ные договоры: 1) на «договоры, создающие право (law-making treaties)», предусматривающие права и обязательства государств «общего применения» — например, в области защиты мирного населения в случае вооруженных конфликтов; 2) «договоры-сделки (contract-treaties)», предусматривающие «сугубо взаимные» права и обязательства государств — например, об условиях финансовой помощи одного государства другому; о региональных экономических преференциях. Соответственно первые предлагается считать источником международного права, а вторые — не считать.

Практического смысла такие теоретические различия не имеют. Во-первых, отграничить первые договоры от вторых юридически трудно; и те, и другие предусматривают нормы международного права. К тому же один и тот же договор может предусматривать и положения «общего применения», и «сугубо взаимные» обязательства государств-участников. Во-вторых, такого различия не приводится в современном праве международных договоров, в том числе в Венской конвенции 1969 г. В-третьих, в общем случае любой договор обязателен только для его участников, он не создает обязательств или прав для третьего государства (ст. 26 и 34 Венской конвенции 1969 г.). То есть правильное рассматривать все международные договоры в качестве источника права. Другое дело, что при рассмотрении конкретного международного спора Международный Суд, руководствуясь ст. 38 Статута Международного Суда, применимыми к данному спору почитает, разумеется, не все международные договоры. Только в Секретариате ООН их зарегистрировано более 30 тыс. Немало международных договоров, как показывают электронные базы международно-правовых источников, зарегистрировано в секретариатах специализированных учреждений ООН.

В современной науке международного права в ряду источников международного права договор ставится иногда на второе место после международно-правового обычая. Другие юристы-международники числят его в таком ряду на первом месте. В пользу последнего подхода свидетельствует, кроме цитированной статьи Статута Международного Суда, следующее положение Устава ООН: «Мы, народы Объединенных Наций, преисполненные решимости ...создать условия, при которых могут соблюдаться справедливость и уважение к обязательствам, вытекающим из договоров и других источников международного права». Вместе с тем Международный Суд в конкретных решениях первостепенное значение придавал международному обычному праву, а не договорному. В целом и этот вопрос решается конкретно. К тому же договорные и обычные нормы международного права взаимодействуют: напри-

мер, обычные нормы могут изменяться договорным путем. Кроме того, одна и та же норма международного права для одного государства является договорной и обычной, а для другого — только обычной. Например, США не являются участником Конвенции по морскому праву 1982 г., сторонами которой состоят более 155 государств, но США подчеркивали, что положения данной Конвенции относительно морских живых ресурсов применяются этим государством в качестве обычных норм. В отличие, например, от норм этой Конвенции относительно международного района морского дна.

Наконец, в конкретной ситуации применимой может быть и норма договора, и та обычно-правовая норма, которая действовала на соответствующую дату, и даже иной обычай. В деле по спору о Дунайской дамбе между Венгрией и Словакией 1998 г. Международный Суд подтвердил, что в общем случае применимым для целей толкования и исполнения договора является то обычное право, которое действовало на дату вступления договора в силу. Суд признал, однако, что в соответствии с самим договором для указанных целей применимы могут быть и иные обычные нормы вследствие их развития после указанной даты.

3.5. Общие принципы права, признанные цивилизованными нациями

Такова формулировка, используемая в ст. 38 Статута Международного Суда. Однозначного, общепринятого ее толкования нет. Доктринальные соображения по этому вопросу следующие.

Критерий «цивилизованности» в данном случае — не экономический и не военный; в данном положении Статута Суда имеются в виду правопослушные нации, признающие верховенство права. Статья 4 Устава ООН говорит, например, о «миролюбивых государствах».

Сложнее вопрос — что конкретно признают эти миролюбивые, правопослушные и поэтому «цивилизованные» государства? Опять-таки перечня таких «общих принципов права» нет в каком-либо международном договоре, а мнения специалистов по этому вопросу — разные.

Нет каких-либо международно-правовых актов, которые определяли бы, что следует понимать под общими принципами права. В связи с этим в международно-правовой литературе сложились несколько точек зрения на природу общих принципов права. Так, одни авторы полагают, что общие принципы права — это общепризнанные, основные принципы международного права (о них см. ниже гл. 4). Другие с этим не согласны, считая, что последние — это те принципы, которые отражены в основных источниках международного права, договорах и обычаях. А под «общими принципами» следует понимать юридические начала, которые признаются многими государствами в их национальных правовых системах.

В отечественной доктрине международного права к общим принципам права чаще всего относят общие юридические правила, общие принципы юридического производства, правила «юридической техники», многие из которых известны еще римскому праву: *Lex specialis derogat generalis* (специальное правило отменяет общее), *res judicata* (решенное дело, не подлежащее новому рассмотрению тем же судом или судом параллельной юрисдикции), *lex posteriori derogat priori* (последующее правило отменяет предыдущее) и т.д. Для доказательства ссылаются на подготовительные документы Консультативной комиссии юристов, которая была создана Лигой Наций в 1920 г. для подготовки проекта Статута Постоянной палаты международного правосудия. (Известно, что Статут Международного Суда ООН в части ст. 38 воспроизводит положения Статута Постоянной палаты международного правосудия.) Как следует из этих подготовительных документов, Комиссия юристов руководствовалась следующими соображениями. Государства, передавая свой спор на решение международного судебного органа, ждут по спору решения. Однако возможна ситуация, при которой суд не сможет установить наличие в международном праве обычной или договорной нормы для решения спора. Раз суд обязан и в этом случае решить спор, то Комиссия юристов полагала, что такой спор рассматривается на основании общих принципов права, заимствованных из национальных правовых систем. Поскольку международное право и национальное (внутригосударственное) право являются двумя различными правовыми системами, общими принципами права должны быть такие принципы, которые действительно применимы в обеих этих системах.

В западной доктрине преобладающее мнение состоит в широком понимании понятия «общие принципы права». То есть смысл включения их в число международно-правовых источников и состоял в том, чтобы Постоянная палата международного правосудия могла при решении любого международного спора восполнить возможный пробел в наличествующих международных договорах и международных обычаях. Это означает, что понятие «общие принципы права» рассматривается прежде всего как возможность для суда избежать признания *non liquet* («дело не ясно») — из-за того, что в международном праве не достает применимых к какому-то делу норм. Случаи *non liquet* в целом контрпродуктивны для юстиции и правопорядка. Чтобы избежать их, еще до 1920 г. (до создания Постоянной палаты международного правосудия) международные арбитры, например, уже прибегали к концепции «общих принципов права» — для широкого толкования существующего правила; для обоснования «внутреннего убеждения» судьи в том, что несколько обособленных, «исходных» правил можно сформулировать в единое посредством логическо-правового рассуждения. При этом не имело существенного значения, из национального или международного права был заимствован судьей «сырой материал» — эти исходные правила.

Вряд ли приемлемо в настоящее время для большинства государств столь широкое понимание функций международных судей и арбитров. Концепция «судьи создают право», допустимая в странах англо-саксонской системы права, не отражена в современном международном праве.

Вместе с тем сводить рассматриваемое понятие «общие принципы права», используемое в Статуте Международного Суда, только к правилам юридической техники тоже вряд ли корректно, особенно с учетом современной международной судебной и арбитражной практики. Как она показывает, это понятие — еще и важное средство предотвращения упомянутых случаев *non liquet*.

3.6. Судебные решения

Поскольку международное право — это система, значима роль решений судов, профессионально и беспристрастно применяющих

это системно взаимосвязанное право. Тем более — решений Международного Суда ООН.

В отечественной науке (И. И. Лукашук) таким решениям придана особая роль: «первостепенное значение в толковании международно-правовых норм».

Надо принять во внимание, однако, и то, что согласно ст. 38 Статута Международного Суда судебные решения отнесены к вспомогательным средствам для определения правовых норм лишь при условии соблюдения положений ст. 59 Статута. А в ней предусмотрено: «Решение Суда обязательно лишь для участвующих в деле сторон и лишь по данному делу».

В этом — важный баланс: Международный Суд в силу ст. 59 Статута не обязан следовать в последующем деле правовым доводам и логике предыдущих решений, даже при схожести обстоятельств дела (т.е. в силу ст. 59 статута Суда здесь нет места доктрине *stare decisis*); вместе с тем с учетом ст. 38 Статута на практике Суд почти всегда опирается на предыдущие свои решения.

Не удивительно поэтому, что на решения Международного Суда часто ссылаются как на доказательство наличия выявленной обычной нормы международного права. Растущая роль решений Суда объясняется его инновационным влиянием на развитие международного права.

Так, в решении по спору между Великобританией и Норвегией (1951 г.) Суд сформулировал некоторые важнейшие юридические правила о прямых исходных линиях. Эти правила восприняла впоследствии Комиссия международного права ООН, что отражено в Докладе Комиссии о работе ее восьмой сессии (1956 г.). Затем эти правила получили отражение в международном договоре, а именно в принятой в Женеве Конвенции о территориальном море и прилежащей зоне 1958 г. Здесь мы прослеживаем движение сформулированного Судом правила от уровня к уровню — от вспомогательного источника к основному.

Изложенное не означает, что столь успешна и перспективна судьба всякого положения, сформулированного Судом в его решении. Есть примеры, когда последующая норма международного договора свела на нет правило, сформулированное Судом. Есть и примеры, когда в последующем решении Суд исправлял свое мнение, сформулированное в одном из предыдущих решений.

Относится ли рассматриваемое положение Статута о судебных решениях как о вспомогательном источнике к решениям национальных судов? Одни правоведы отрицательно отвечают на этот вопрос, другие — положительно. Определенно одно: решения национальных судов, даже если в них применены какие-то договорные или обычные нормы международного права, не квалифицируются Международным Судом в качестве источника международного права. И уж совсем бездоказательно, как это делают некоторые западные юристы-международники, выделять конкретные страны (Великобританию, США и т.д.), решения национальных судов в которых следует считать источниками международного права. Во-первых, Статут Суда не дает оснований для такого дифференцированного подхода к государствам. Во-вторых, в любом государстве могут быть разные по квалификации и моральным качествам судьи и разные по своей обоснованности судебные решения.

3.7. Международно-правовая доктрина

Согласно Статуту Международного Суда Суд применяет «в качестве вспомогательного средства для определения правовых норм доктрины наиболее квалифицированных специалистов по публичному праву различных наций» (английский текст, кстати, несколько отличается: «the teachings of the most highly qualified publicists of the various nations»). Но сам Суд в своих решениях традиционно цитирует не научные взгляды наиболее квалифицированных исследователей международного права, а свои решения, а также решения международных арбитражей.

В прошлом доктрины — например, Г. Гроция или Ф. Мартенса — действительно оказали колоссальное влияние на развитие международного права. И в настоящее время ссылки на крупные труды по международному праву можно увидеть в материалах Комиссии международного права ООН, в арбитражных и некоторых судебных решениях, в особых мнениях членов Международного Суда.

Бесспорно и то, что юридически безупречные, обоснованные выводы по результатам глубокого исследования вопросов международного права не могут не влиять на формирование соответствующего мнения международного судьи, арбитра, члена Комиссии международного права, юридического советника делегации на переговорах и т.д. Вместе с тем реальность состоит и в том, что определяющее влияние на такое мнение окажут все же официальные позиции соответствующих государств.

3.8. Решения международных организаций. Термин «мягкое право»

Решения международных организаций не упомянуты в рассматриваемом перечне ст. 38 Статута. Тем не менее в науке такие решения (особенно принятые в рамках системы ООН) часто относят к вспомогательным источникам международного права. При этом ссылаются на то, что, например, в соответствии со ст. 25 Устава ООН Совет Безопасности принимает решения, которые обязательны для всех государств — членов ООН; что решения большинства межправительственных организаций по вопросам бюджета обязательны для государств-членов и т.д.

Другие специалисты с этим не согласны, полагая, что подобные и иные решения международных организаций — это не отдельный, не новый источник международного права: ведь право принимать такие решения заложено в договорной основе функционирования данной организации, т.е. в Уставе ООН, в соглашении о создании международной организации и т.д. А единогласно принятая резолюция ГА ООН по вопросу, не решенному договорными нормами, выполняется государствами — членами ООН не потому, что они убеждены, что резолюция ГА ООН — это юридически обязывающий документ. Такая резолюция выполняется, если государства исходят из того, что сформулированные в резолюции правила отражают сложившиеся нормы международного обычного права. Эта мысль выражена Международным Судом в его консультативном

заключении относительно правомерности угрозы или использования ядерного оружия (1996 г.): «Резолюции Генеральной Ассамблеи, даже если они не обязательны, могут иногда иметь нормативную ценность. Они могут в определенных обстоятельствах предоставить значимое свидетельство в пользу наличия нормы или возникновения *opinio juris*».

В этой связи в международной практике используется термин «мягкое право». Принятие ГА ООН, другими международными организациями, в том числе специализированными учреждениями ООН, большого количества резолюций, рекомендаций, иных документов по разным вопросам международных отношений представляет интерес для субъектов международного права. Эти документы носят, в основном, рекомендательный характер (за исключением решений по внутриорганизационным и финансово-бюджетным вопросам). Сами по себе они — не носители норм международного права. Однако, как показывает практика, государства чаще стремятся к тому, чтобы их действия не расходились с предписаниями, содержащимися в таких документах.

Для примера достаточно сослаться на такие резолюции ГА ООН, как, например, Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Декларация о предоставлении независимости колониальным странам и народам 1960 г., Декларация о принципах международного права, «Определение агрессии» (1974 г.), Декларация о мерах по ликвидации международного терроризма 1994 г. и др.

Подобные резолюции содержат образцы поведения. Они занимают определенное место в процессе образования норм международного права: сформулированные в этих документах правила поведения могут впоследствии стать (путем соответствующего признания со стороны субъектов международного права) договорными либо обычными международно-правовыми нормами.

Такую же роль играют и Заключительный акт 1975 г., Парижская хартия для Новой Европы 1990 г., другие документы ОБСЕ. Все они не являются юридически обязательными сами по себе, однако государства — члены ОБСЕ следуют им, во всяком случае ряду положений, содержащихся в названных документах. В качестве примера можно назвать принцип нерушимости границ, провозглашенный в Заключительном акте 1975 г.

3.9. Односторонние акты государств

Согласно доктрине односторонние акты государств могут порождать для конкретного государства юридические обязательства. Но такие акты не могут создать нормы международного права, коль здесь нет согласия государств.

Есть и иное мнение: согласие — молчаливое — здесь есть, поскольку всякий односторонний акт порождает *ожидание* вполне конкретных *последствий*. Как отметил Международный Суд ООН в деле об испытании ядерного оружия Францией на островах в Тихом океане (Австралия и Новая Зеландия против Франции, 1974 г.), «заинтересованные государства могут учитывать односторонние декларации и доверять им, а также вправе требовать, чтобы созданные таким путем обязательства уважались». Суд пришел к выводу, что заявление президента и министра обороны Франции свидетельствуют о принятии Францией обязательства не производить ядерные испытания.

Международный Суд обозначил определенные факторы, критерии, которые необходимо учитывать при квалификации одностороннего акта или действия как свидетельствующего о принятии соответствующим государством международно-правового обязательства. К ним относятся *намерение* государства принять на себя международно-правовое обязательство и *публичность* (или *гласность*) такого акта.

Следует также отметить, что в повестку дня Комиссии международного права ООН с 1997 г. включен вопрос об односторонних актах. В своей работе Комиссия в первую очередь учла практику Международного Суда ООН.

Формы выражения одностороннего обязательства не играют существенной роли. Таковыми могут быть декларации, заявления, ноты и т.д.

В качестве примера можно привести законодательное закрепление Туркменистаном в 1995 г. статуса постоянного нейтралитета, о чем было сообщено ООН и другим организациям. ГА ООН приняла резолюцию о признании и поддержке принятого Туркменистаном статуса постоянного нейтралитета. Издание Туркменистаном названного закона свидетельствует о том, что это государство намерено быть связанным указанным международно-правовым обязательством. Сооб-

щение международным организациям и принятие указанной резолюции лишь подтвердило данное намерение Туркменистана.

Заявление, как показывает международная практика, может выражаться в устной или письменной форме. Оно должно исходить от компетентного органа государства. Признано, что от имени государства могут *ex officio* выражать намерение принять обязательство главы государств, главы правительств и министры иностранных дел.

3.10. Прогрессивное развитие международного права и его кодификация

В соответствии с Уставом ООН ГА ООН организует исследования и дает рекомендации, в частности, в целях «поощрения прогрессивного развития международного права и его кодификации» (п. 1 ст. 13).

Кодификация — это форма систематизации права, осуществляемая путем его всесторонней переработки, в том числе исключения устаревших, на практике не применяемых норм, устранения внутренних противоречий, очевидных пробелов, и имеющая своим результатом создание системно взаимосвязанного сводного правового акта, более качественного, прогрессивного.

ТЕОРИЯ

Как отмечал в XIX в. русский юрист Л. А. Камаровский, «кодификация призвана не только сводить в одно целое действующее право, но и улучшать его». Н. Коркунов писал, что кодификация может «сообщить праву большую определенность и сделать более удобным его практическое применение».

Яркие примеры кодификации национального права общеизвестны: Кодекс Юстиниана (529 г.); Русская правда (X—XI вв.); Кодекс династии Тан (618—907 гг.); Кодекс Наполеона (1804 г.). В результате международно-правовой кодификации объединяются на качественно лучшей регулятивной основе (чаще — в рамках кодифика-

ционной конвенции) нормы конкретной отрасли международного права либо нормы разных его отраслей, регулирующих близкие, взаимосвязанные общественные отношения в соответствии с уровнем правосознания на данный период, а сами такие нормы более точно формулируются¹. Достижение такой большей упорядоченности, ясности и лучшего качества правил должного поведения само по себе оказывает позитивное влияние на весь процесс правоисполнения, на действенность прав в целом.

Сводится ли кодификация к письменному изложению существующего права, или же кодификация состоит в переформулировании норм права сообразно нынешним отношениям, им регулируемым? При ответе на этот вопрос ссылаются на ст. 15 Положения о Комиссии международного права 1947 г., где дано определение понятия кодификации: «более точное формулирование и систематизация права в тех областях, где имеются нормы, установленные обширной практикой государств, прецедентами и доктриной».

А понятие «прогрессивное развитие» определено в этом документе так: «разработка проектов конвенций по вопросам, которые еще не регулируются международным правом или по которым право еще недостаточно развито в практике государств». То есть эти два понятия близки по своему юридическому содержанию, а в плане практики правоосуществления — нераздельны. Кодификация (в позитивном и широком ее понимании) неизбежно сопровождается прогрессивным развитием права и обозначает себя в двуедином качестве: первое — в параметрах констатации (подтверждения) существующего права, причем в упорядоченном его состоянии; второе — в аспекте выработки новых, более прогрессивных правовых норм.

Особое место в кодификационном процессе занимает ООН, ее Комиссия международного права. Комиссия состоит из 34 человек, избираемых ГА ООН на пятилетний срок. Несмотря на то что кандидатуры этих членов представляются государствами, после избрания они действуют в личном качестве. За время своего существования Комиссия подготовила большое количество проектов статей, на основе которых созданные под эгидой ООН междуна-

¹ Мовчан, А. П. Кодификация и прогрессивное развитие международного права. — М., 1972. — С. 43—63. Кожевников, Ф. И. Комиссия международного права ООН / Ф. И. Кожевников, Э. С. Кривчикова. — М., 1977. — С. 6—14.

родные конференции приняли соответствующие конвенции. Так, в 1958 г. на дипломатической конференции, созванной в Женеве под эгидой ООН, были приняты кодификационные конвенции по морскому праву, а в 1961 и 1963 гг. в Вене — конвенции о дипломатических и консульских отношениях. В рамках ООН задачи по кодификации и прогрессивному развитию международного права выполняют и другие комитеты и комиссии.

До этого речь шла о кодификации официальной.

Неофициальная кодификация может осуществляться отдельными учеными, национальными институтами, общественными организациями, международными неправительственными организациями и т.д. Среди последних — Ассоциация международного права и Институт международного права, которые оказали значительное влияние на кодификацию и прогрессивное развитие международного права путем проведения исследований и подготовки проектов конвенций по различным аспектам международных отношений. Ассоциация международного права существует с 1873 г. (штаб-квартира находится в Лондоне). Институт международного права был учрежден также в 1873 г. (его местонахождение — Брюссель).

Контрольные вопросы и задания

1. Принцип международного права — это его норма?
2. Перечислите источники международного права.
3. Приведите примеры диспозитивных и императивных норм международного права.
4. Что такое международный договор?
5. Является ли Мюнхенское соглашение 1938 г. источником международного права?
6. Что такое «общее международное право»?
7. Поясните значение термина «общие принципы права».
8. Как выявляется, что международный обычай сформировался?

Литература

1. Кожевников, Ф. И. Комиссия международного права ООН / Ф. И. Кожевников, Э. С. Кривчикова. — М., 1977.
2. Зивс, С. Л. Источники права. — М., 1981. — С. 221—237.
3. Лукашук, И. И. Нормы международного права в международной нормативной системе. — М., 1997.
4. Даниленко, Г. М. Обычай в современном международном праве. — М., 1988.
5. Мовчан, А. П. Кодификация и прогрессивное развитие международного права. — М., 1972.
6. Филимонова, М. В. Источники современного международного права. — М., 1977.
7. Шестаков, Л. Н. Императивные нормы в системе современного международного права. — М., 1981.
8. Каламкьян, Р. А. Кодификация международного права и современный миропорядок. — М. : Наука, 2008.

ГЛАВА 4

Принципы международного права

Ключевые термины и понятия:

Общие, отраслевые, основные, общепризнанные принципы международного права; обязанность воздержания от угрозы силой или ее применения; разрешение международных споров мирными средствами; сотрудничество между государствами; равноправие и самоопределение народов; нерушимость государственных границ; территориальная целостность государств; принцип уважения прав человека и основных свобод; принцип добросовестного выполнения международных обязательств.

4.1. Понятие принципов международного права

Принципы международного права выражают основополагающие идеи, цели, стержневые положения международного права.

Они проявляются в устойчивой международной юридической практике, способствуют поддержанию внутренне согласованной и эффективной системы международного права.

Для обозначения понятия «принципы» используются следующие термины: «общие принципы права», «отраслевые принципы международного права», его «основные принципы» и «общепризнанные принципы международного права».

В качестве *общих* принципов права понимаются: принципы, общие для международного права и национально-правовых систем; принципы, по содержанию совпадающие в международном и национальном праве. Этот же термин применяется для обозначения юридико-технических приемов, общих для различных систем национального права и для международного права (см. гл. 3).

Отраслевые принципы международного права свойственны конкретным отраслям международного права.

Основные принципы международного права — это наиболее важные, «коренные» международно-правовые нормы, содержащиеся в общем международном праве.

В Декларации о принципах международного права семь закрепленных в ст. 2 Устава ООН принципов провозглашены в качестве основных (раздел 3 Декларации). В 1975 г. констатировалось «добавление» еще трех основных принципов международного права: нерушимости государственных границ, территориальной целостности государств, уважения прав человека и основных свобод.

С учетом этой констатации основными можно считать *десять принципов международного права*: 1) суверенного равенства государств; 2) воздержания от угрозы силой или ее применения в международных отношениях; 3) разрешения международных споров мирными средствами; 4) невмешательства в дела, входящие во внутреннюю компетенцию государств; 5) обязанности государств сотрудничать во внешней сфере; 6) равноправия и самоопределе-

ния народов; 7) нерушимости государственных границ; 8) территориальной целостности государств; 9) уважения прав человека и основных свобод; 10) добросовестного выполнения международных обязательств. Они универсальны по сфере применения (в любой области международных отношений). Им не могут противоречить *отраслевые* принципы международного права. В этом смысле они считаются императивными.

Термин «*общепризнанные принципы международного права*» в западных курсах международного права используется чаще всего для обозначения этих же основных принципов, а также и отраслевых. При таком подходе общепризнанные принципы — это нормы *jus cogens* (см. гл. 1). Они трактуются как нормы, которые официально признаны всеми или почти всеми государствами в качестве обязательных на основе обычая (в ряде решений Международного Суда ООН показано, что преимущественно это происходит именно так или, реже, договорным путем). Международный Суд специально отметил, что общепризнанные принципы международного права провозглашены в Декларации о принципах международного права.

ТЕОРИЯ

Вместе с тем в отечественной науке международного права проводится иногда различие между общепризнанными принципами и основными. Общепризнанными принципами предложено считать основополагающие императивные нормы международного права, принимаемые и признаваемые международным сообществом государств в целом, отклонение от которых недопустимо. Согласно ч. 4 ст. 15 Конституции РФ общепризнанные принципы международного права являются составной частью правовой системы России. В соответствии с постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 10.10.2003 № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» (п. 9) неправильное применение судом таких принципов может являться основанием к отмене или изменению судебного акта.

Ниже рассматривается содержание основных принципов международного права.

4.2. Принцип суверенного равенства государств

Суверенитет является политико-правовым свойством государства, выражающим его верховенство во внутренних делах, самостоятельность и независимость во внешних сношениях. Из этого следует, что государства равны в своем правовом положении как субъекты международного права и не могут вмешиваться во внутренние дела друг друга. Данный принцип выражен в п. 1 ст. 2 Устава ООН: «Организация основана на принципе суверенного равенства всех ее Членов».

Данный принцип считается не применимым к субъектам федеративных государств, даже если в своих конституциях эти субъекты именуют себя суверенными государствами.

Согласно упоминавшейся Декларации о принципах международного права государства имеют одинаковые права и обязанности и являются равноправными членами международного сообщества независимо от различий экономического, социального, политического или иного характера. Декларацией предусмотрено, что концепция суверенного равенства государств включает, в частности, следующие элементы: 1) все государства юридически равны; 2) каждое государство пользуется правами, «присущими полному суверенитету»; 3) каждое государство обязано уважать правосубъектность других государств; 4) территориальная целостность и политическая независимость государств неприкосновенны; 5) каждое государство имеет право свободно выбирать и развивать свою политическую, социальную, экономическую и культурную систему; 6) каждое государство обязано выполнять полностью и добросовестно свои международные обязательства.

Заключительный акт 1975 г. указывает на ряд других элементов такого рода. Они касаются права каждого государства: на свободу и политическую независимость; устанавливать свои законы и административные правила; определять и осуществлять по своему усмотрению отношения с другими государствами в соответствии с международным правом; принадлежать к международным организациям; быть или не быть участником двусторонних или многосторонних договоров, включая союзные договоры; на нейтралитет.

По смыслу Декларации о принципах международного права и Заключительного акта 1975 г. каждое государство имеет равное право на обеспечение своей безопасности, не нанося ущерба безопасности других государств. Проявлением суверенного равенства государств является иммунитет каждого из них от юрисдикции другого государства.

Суверенное равенство государств не означает, что они равны фактически (по их политической, экономической и иной роли в международных делах).

4.3. Принцип воздержания от угрозы силой или ее применения в международных отношениях

Статут Лиги Наций 1919 г. установил ограничения на право государств прибегать к войне. Лига приняла ряд документов, осуждающих агрессивные войны. В соответствии со ст. 1 Пакта Бриана-Келлога его участники «осуждают обращение к войне для урегулирования международных споров и отказываются от таковой в своих взаимных отношениях в качестве орудия национальной политики».

Согласно п. 4 ст. 2 Устава ООН все члены ООН воздерживаются в их международных отношениях от угрозы силой или ее применения как против территориальной неприкосновенности или политической независимости любого государства, так и каким-либо другим образом, несовместимым с целями Объединенных Наций. Данный принцип подтвержден в Декларации о принципах международного права, Заключительном акте 1975 г., Декларации об усилении эффективности принципа отказа от угрозы силой или ее применения в международных отношениях 1987 г.

Декларация о принципах международного права выделяет обязанность воздерживаться от угрозы силой или ее применения с целью: 1) нарушения существующих международных границ другого государства или в качестве средства разрешения международных споров, в том числе территориальных споров или вопросов, касающихся государственных границ; 2) нарушения международных демаркационных линий, включая линии перемирия; 3) актов

репрессалий, связанных с применением силы; 4) насильственных действий, лишаящих народы их права на самоопределение, свободу и независимость; 5) организации или поощрения организации иррегулярных сил или вооруженных банд, в том числе наемников, для вторжения на территорию другого государства; 6) организации, подстрекательства, оказания помощи или участия в актах гражданской войны или террористических актах в другом государстве или потворства подобным актам в пределах собственной территории; 7) военной оккупации территории государства или ее приобретения в результате угрозы силой или ее применения.

Прежде всего речь идет о запрещении вооруженной агрессии. Согласно ст. 1 Резолюции ГА ООН «Определение агрессии» (1974 г.) агрессией является применение силы государством против суверенитета, территориальной неприкосновенности или политической независимости другого государства или каким-либо другим образом, несовместимым с Уставом ООН. В ст. 3 Определения представлен перечень конкретных действий, каждое из которых независимо от объявления войны, будучи совершенным первым, будет квалифицироваться в качестве акта агрессии.

Совет Безопасности ООН может определить, что другие акты также представляют собой агрессию согласно положениям Устава ООН (ст. 4 Определения).

Согласно Определению применение вооруженной силы государством первым в нарушение Устава является *prima facie* свидетельством акта агрессии. Но «Совет Безопасности может в соответствии с Уставом сделать вывод, что определение о том, что акт агрессии был совершен, не будет оправданным в свете других соответствующих обстоятельств, включая тот факт, что соответствующие акты или их последствия не носят достаточно серьезного характера» (ст. 2 Определения). Никакие соображения любого характера, будь то политического, экономического, военного или иного, не могут служить оправданием агрессии (ст. 5 Определения), которая квалифицирована как преступление против международного мира, влекущее международную ответственность. Никакое территориальное приобретение или особая выгода, полученные в результате агрессии, не являются и не могут быть признаны законными.

В Декларации 1987 г. подчеркивается обязанность государств не применять и не поощрять применение экономических, политических или других мер с целью добиться подчинения себе

другого государства для осуществления им своих суверенных прав и получения от этого каких-то преимуществ.

Допускается правомерное применение силы в порядке самообороны и в случае применения мер объединенными вооруженными силами от имени ООН и региональных организаций безопасности в целях поддержания международного мира и безопасности.

Статья 51 Устава ООН указывает: «Настоящий Устав ни в коей мере не затрагивает неотъемлемого права на индивидуальную или коллективную самооборону, если произойдет вооруженное нападение на Члена Организации, до тех пор пока Совет Безопасности не примет мер, необходимых для поддержания международного мира и безопасности...». Право на самооборону принадлежит государствам изначально, вне зависимости от Устава ООН. Но, реализуя это право, государства — члены ООН обязаны немедленно сообщать о принятых мерах Совету Безопасности, не затрагивать его полномочий и ответственности в связи с действиями, какие он сочтет необходимыми принять. В современных условиях ст. 51 иногда толкуется как дающая право государству применять силу превентивно в случае явной угрозы совершения на него вооруженного нападения (упреждающая самооборона).

Воздерживаясь от угрозы силой или ее применения, государства вправе обращаться к мерам, не связанным с использованием вооруженных сил, в порядке *реторсии* или *репрессалии* в ответ на недружественное поведение или правонарушение, не имеющее характера международного преступления. Перечень таких мер дан в ст. 41 Устава ООН: полный или частичный перерыв экономических отношений, железнодорожных, морских, воздушных, почтовых, телеграфных, радио и других средств сообщения, а также разрыв дипломатических отношений.

4.4. Принцип разрешения международных споров мирными средствами

В Конвенции о мирном решении международных столкновений 1907 г. содержался призыв к государствам «предупредить, по возможности, обращение к силе» (ст. 1) и «прежде чем прибегнуть

к оружию, обращаться, насколько позволят обстоятельства, к добрым услугам или посредничеству» (ст. 2).

Согласно ст. 12 Статута Лиги Наций члены Лиги соглашались, что если между ними возникнет спор, могущий повлечь за собой разрыв, то они подвергнут его либо третейскому разбирательству, либо судебному разрешению, либо рассмотрению Совета Лиги. Они также соглашались, что ни в коем случае не должны прибегать к войне до истечения трехмесячного срока после решения третейских судей, или судебного постановления, или доклада Совета.

Статья 2 Пакта Бриана-Келлога впервые провозгласила: «Высокие договаривающиеся стороны признают, что урегулирование или разрешение всех разногласий или конфликтов независимо от характера их происхождения, которые могут возникнуть между ними, должны осуществляться только мирными средствами».

В п. 3 ст. 2 Устава ООН данный принцип выражен так: «Все Члены Организации Объединенных Наций разрешают свои международные споры мирными средствами таким образом, чтобы не подвергать угрозе международный мир и безопасность и справедливость». Конкретные средства мирного разрешения международных споров и процедура их применения перечислены в гл. VI Устава ООН. В частности, согласно ст. 33 Устава: «1. Стороны, участвующие в любом споре, продолжение которого могло бы угрожать поддержанию международного мира и безопасности, должны прежде всего стараться разрешить спор путем переговоров, обследования, посредничества, примирения, арбитража, судебного разбирательства, обращения к региональным органам или соглашения или иными мирными средствами по своему выбору. 2. Совет Безопасности, когда он считает это необходимым, требует от сторон разрешения их спора при помощи таких средств». При этом Совет Безопасности уполномочивается расследовать любой спор или любую ситуацию, которая может привести к международным трениям или вызвать спор, для определения того, не может ли продолжение этого спора или ситуации угрожать поддержанию международного мира и безопасности (ст. 34).

Согласно ст. 35 Устава ООН: «Государство, которое не является Членом Организации, может довести до сведения Совета Безопасности или ГА ООН о любом споре, в котором оно является стороной, если оно примет на себя заранее в отношении этого спора

обязательства мирного разрешения споров, предусмотренные в настоящем Уставе».

Рассматриваемый принцип закреплен также в Декларации о принципах международного права; Заключительном акте 1975 г.; ряде резолюций ГА ООН (включая Манильскую декларацию о мирном разрешении международных споров 1982 г.); Пакте Лиги арабских государств (ст. V); Уставе Организации американских государств (гл. V); Учредительном акте Африканского союза (ст. 4 е); Уставе СНГ (раздел IV).

Многие другие многосторонние и двусторонние договоры либо содержат отсылку к данному принципу, либо включают норму, отражающую его.

От международных споров отличают ситуации, которые еще не оформились в спор (не формализованы спорящими сторонами). Выделяют также ситуации, которые в результате односторонних действий государств, направленных на изменение силой существующего положения в свою пользу, перерастают в международные вооруженные конфликты. Стороны должны воздерживаться от любых действий, которые могут привести к обострению спора и перевести его в состояние международного вооруженного конфликта.

Международные споры разрешаются на основе принципа суверенного равенства государств, принципа справедливости и в соответствии с принципом свободного выбора сторонами средств мирного разрешения споров.

4.5. Принцип невмешательства в дела, по существу входящие во внутреннюю компетенцию других государств

Из суверенитета государства следует, что все многообразие его внутренней жизни не может являться предметом каких-либо повелений, указаний любого другого государства или международной организации (международного органа), направленных на оказание влияния или давления на то, что происходит внутри данного государства.

К числу «внутренних» не относятся дела, которые по своей сущности, даже если происходят в пределах географических границ одного государства, но противоречат общепризнанным принципам и нормам международного права, представляют угрозу международному миру и безопасности. Но относящимися к «внутренним делам» следует считать и «внешние дела» государства в той части, в какой оно вправе решать их полностью самостоятельно (к примеру, занимать позицию по какому-либо вопросу или участвовать в международном договоре).

В Уставе ООН данный принцип сформулирован так: «Настоящий Устав ни в коей мере не дает Организации Объединенных Наций права на вмешательство в дела, по существу входящие во внутреннюю компетенцию любого государства, и не требует от Членов ООН представлять такие дела на разрешение в порядке настоящего Устава; однако этот принцип не затрагивает применения принудительных мер на основании Главы VII» (п. 7 ст. 2). Данный принцип закреплён в ст. 18 Устава Организации американских государств; в ст. 3 Устава Содружества Независимых Государств, в многочисленных других международных актах.

Не является вмешательством во внутренние дела осуществление мер контроля, проверки и инспекции на месте, предусмотренных международными договорами. При этом такие меры должны осуществляться на основе уважения суверенитета государств-участников.

Вопросы обеспечения (защиты) прав и основных свобод человека сегодня не рассматриваются как сфера исключительно внутренних дел государства. В документе Московского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ 1991 г. подчеркнуто, что обязательства участников, принятые ими в этой области, «являются вопросами, представляющими непосредственный и законный интерес для всех государств-участников, и не относятся к числу исключительно внутренних дел соответствующего государства». Но это не означает, что при нарушении прав человека у другого государства возникает «право на вмешательство», например, при возникновении внутреннего вооружённого конфликта.

В преамбуле Статута Международного уголовного суда, принятого в 1998 г., говорится: «Ничто в Статуте не должно восприниматься как дающее какому-либо государству право вмешиваться

в вооруженный конфликт, входящий в сферу внутренних дел любого государства».

4.6. Обязанность государств сотрудничать друг с другом

Данный принцип не закреплён в ст. 2 Устава ООН. Но он заложен в основу деятельности ООН и других международных организаций в качестве одного из основных принципов современного международного права.

В п. 3 ст. 1 Устава ООН провозглашается, что одной из целей ООН является «международное сотрудничество в разрешении международных проблем экономического, социального, культурного и гуманитарного характера».

Глава IX Устава ООН («Международное экономическое и социальное сотрудничество») специально посвящена организации и развитию межгосударственного сотрудничества, как это определено в ст. 55 Устава. А согласно ст. 56 Устава ООН «Все Члены Организации обязуются предпринимать совместные и самостоятельные действия в сотрудничестве с Организацией для достижения целей, указанных в статье 55».

Согласно упоминавшейся Декларации о принципах международного права «государства обязаны сотрудничать друг с другом независимо от различий их политических, экономических и социальных систем в различных областях международных отношений с целью поддержания международного мира и безопасности и содействия международной экономической стабильности и прогрессу, общему благосостоянию народов и международному сотрудничеству, свободному от дискриминации, имеющих в своей основе такие различия».

В Заключительном акте 1975 г. (во включенной в него Декларации о принципах международного права) принцип IX назван «Сотрудничество между государствами». Согласно этому принципу государства-участники «будут развивать свое сотрудничество друг с другом, как и со всеми государствами, во всех областях в соответствии с целями и принципами Устава ООН». Вместе с тем в силу

своего суверенитета каждое государство свободно в выборе форм своих взаимоотношений во внешней сфере.

4.7. Принцип равноправия и самоопределения народов

В п. 2 ст. 1 Устава ООН установлено, что одна из целей Организации — «развивать дружественные отношения между нациями на основе уважения принципа равноправия и самоопределения народов».

Декларация о предоставлении независимости колониальным странам и народам в ст. 2 провозгласила, что «все народы имеют право на самоопределение; в силу этого права они свободно устанавливают свой политический статус и осуществляют свое экономическое, социальное и культурное развитие».

В двух Международных пактах о правах человека 1966 г. имеется статья идентичного содержания: «Все народы имеют право на самоопределение. В силу этого права они свободно устанавливают свой политический статус и свободно обеспечивают свое экономическое, социальное и культурное развитие».

В Декларации о принципах международного права рассматриваемый принцип выражен так: «Все народы имеют право свободно определять без вмешательства извне свой политический статус и осуществлять свое экономическое, социальное и культурное развитие, и каждое государство обязано уважать это право в соответствии с положениями Устава».

В Декларации о принципах международного права указаны способы осуществления права на самоопределение: «создание суверенного и независимого государства, свободное присоединение к независимому государству или объединение с ним или установление любого другого политического статуса, свободно определенного народом». Но одновременно подтверждается недопустимость любых действий, ведущих к расчленению или частичному или полному нарушению территориальной целостности или политического единства суверенных и независимых государств. Следовательно, данное право нельзя сводить к праву на отделение части народа от другой его части.

Национально-культурная автономия часто является эффективным средством для того, чтобы удовлетворить стремление конкретной народности к самоопределению, если при этом сохраняется ее этническая самобытность, решаются вопросы ее развития, образования, религии, культуры, языка.

Во многих государствах (в том числе в России) права многих народностей успешно обеспечиваются в рамках федеративного устройства государства.

4.8. Принцип нерушимости государственных границ

Соответствующее обязательство, которое в последующем приобрело характер принципа, было закреплено в Договоре между СССР и Федеративной Республикой Германии 1970 г. Стороны данного Договора заявили, что «рассматривают как нерушимые сейчас и в будущем границы всех государств в Европе». Подобное обязательство было закреплено в ряде других двусторонних и многосторонних договоров и других документах, принятых до Совещания в Хельсинки 1975 г.

В Заключительном акте 1975 г. данный принцип выражен так: «Государства-участники рассматривают как нерушимые все границы друг друга, как и границы всех государств в Европе, и поэтому они будут воздерживаться сейчас и в будущем от любых посягательств на эти границы». Поскольку участниками Заключительного акта 1975 г. являются также США и Канада, данный принцип «в варианте 1975 года» выходит за рамки Европы.

9 октября 1992 г. государства — члены СНГ заключили Соглашение о сотрудничестве по обеспечению стабильного положения на их внешних границах. В преамбуле Стороны подтверждают «свою приверженность положениям Хельсинкского Заключительного акта о нерушимости границ» и выражают свою решимость «и впредь обеспечивать неприкосновенность и нерушимость этих границ» (внешних границ СНГ). 7 августа 1993 г. государства — члены СНГ подписали Декларацию о неприкосновенности границ, а 15 апреля 1994 г. — Декларацию о соблюдении сувере-

нитета, территориальной целостности и неприкосновенности границ государств — участников СНГ.

В многочисленных других многосторонних и двусторонних договорах, принятых после Заключительного акта 1975 г., данный принцип получил отражение с использованием трех терминов: «неприкосновенность границ», «нерушимость границ», «неприкосновенность и нерушимость границ».

В этой связи высказано мнение, что действуют два принципа: принцип нерушимости границ и принцип неприкосновенности границ. Первый носит региональный характер и означает обязанность государств уважать установленные в соответствии с международным правом границы каждого иностранного государства. Второй принцип входит в нормативную систему общего международного права, имея универсальный характер, независимо от наличия специальных договоров по данному вопросу между конкретными государствами.

4.9. Принцип территориальной целостности государств

Пункт 4 ст. 2 Устава ООН закрепляет обязанность членов ООН воздерживаться от угрозы силой или ее применения, кроме прочего, против «территориальной неприкосновенности или политической независимости любого государства».

Первичным выражением принципа территориальной целостности, как считается, явилась Бандунгская декларация о содействии всеобщему миру и сотрудничеству (1955 г.), в которой указывалось на необходимость «воздержания от актов агрессии или применения силы против территориальной целостности или политической независимости любой страны». «Бандунгская формула» получила широкое применение в двусторонних договорах.

В Декларации о предоставлении независимости колониальным странам и народам отмечается, что «все народы имеют неотъемлемое право на... целостность их национальной территории», а всякая попытка, направленная на полное или частичное разрушение национального единства и территориальной целостности страны, несовместима с целями и принципами Устава ООН.

В Декларации принципов международного права 1970 г. говорится, что каждое государство должно воздерживаться от любых действий, направленных на частичное или полное нарушение «национального единства или территориальной целостности» любого другого государства.

Заключительный акт 1975 г. содержит формулу уважения «территориальной целостности» любого государства-участника, которая воспринята в последующих двусторонних и многосторонних договорах.

4.10. Принцип уважения прав человека и основных свобод

По Уставу ООН базисной является цель утвердить веру в основные права человека, в достоинство и ценность человеческой личности, в равноправие мужчин и женщин и в равенство прав больших и малых наций (Преамбула). Конкретные статьи Устава детализируют эту общую цель в поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии в различных областях (см.: п. 3 ст. 1 «Цели и принципы»); п. 1b ст. 13; ст. 55с; п. 2 ст. 62).

Во Всеобщей декларации прав человека, в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. и Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 г. перечисляются основные права и свободы человека, которые государства обязались предоставлять всем лицам, находящимся под их юрисдикцией, путем принятия соответствующих законодательных и других мер. В то же время допускается возможность основанных на законе ограничений, например, для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения или прав и свобод других лиц.

В Декларации принципов Заключительного акта 1975 г. содержится принцип VII «Уважение прав человека и основных свобод, включая свободу мысли, совести, религии и убеждений».

Действие данного принципа на универсальной основе подтвердила, в частности, Всемирная конференция ООН по правам человека 1993 г.

4.11. Принцип добросовестного выполнения международных обязательств

В преамбуле Статута Лиги Наций 1919 г. устанавливалось, что государства — члены Лиги будут «строго соблюдать предписания международного права, признаваемые отныне действительным правилом поведения государств».

Согласно преамбуле Устава ООН государства — члены ООН преисполнены решимости создать «условия, при которых могут соблюдаться справедливость и уважение к обязательствам, вытекающим из договоров и других источников международного права». Кроме того, в ст. 2 Устава ООН говорится: «Все Члены Организации Объединенных Наций добросовестно выполняют принятые на себя по настоящему Уставу обязательства».

Декларация о принципах международного права закрепляет «принцип добросовестного выполнения государствами обязательств, принятых ими в соответствии с Уставом». В то же время Декларация раскрывает более широкий контекст действия данного принципа: «Каждое государство обязано добросовестно выполнять свои обязательства, вытекающие из общепризнанных принципов и норм международного права»; «Каждое государство обязано добросовестно выполнять свои обязательства, вытекающие из международных договоров, действительных согласно общепризнанным принципам и нормам международного права». Декларация принципов Заключительного акта 1975 г. также содержит упоминание об этом принципе: «Х. Добросовестное выполнение обязательств по международному праву».

Добросовестность в данном случае означает, что соответствующее обязательство должно выполняться честно, своевременно, точно, в соответствии с предусмотренным в нем смыслом. Государство при этом не может ссылаться на положения своего внутреннего права как на причину неисполнения своих международных обязательств. Никакие другие обстоятельства также не могут служить основанием для невыполнения международных обязательств государства.

В соответствии с Заключительным актом 1975 г. государствам следует соотносить свое законодательство и административ-

ные правила со своими международно-правовыми обязательствами.

Принцип *pacta sunt servanda*, с одной стороны, действует в качестве самостоятельного, отраслевого принципа права международных договоров, который закреплен в Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. и Венской конвенции о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями 1986 г.

С другой стороны, он является отражением общего принципа добросовестного выполнения международных обязательств.

Каждый принцип международного права должен соблюдаться, реализовываться таким образом, чтобы при этом не нарушался какой-либо другой его принцип.

Контрольные вопросы и задания

1. Что такое принцип международного права?
2. Принципы, перечисленные в ст. 2 Устава ООН и в Декларации о принципах международного права, — это одни и те же принципы?
3. Есть ли различие между основными и общепризнанными принципами международного права?
4. Что такое отраслевые принципы?
5. Являются ли общие принципы права источником международного права?
6. Что такое «общее международное право»?
7. В чем отличие основных принципов международного права?
8. Могут ли решения Верховного Суда РФ содержать принципы международного права?
9. Можете ли вы привести примеры, когда «доктрины наиболее квалифицированных специалистов» в смысле ст. 38 Статута Международного Суда формулируют принципы международного права?

Литература

1. Ушаков, Н. А. Международное право: основные понятия и термины. — М., 1996.
2. Ушаков, Н. А. Проблемы теории международного права. — М., 1988.
3. Лукашук, И. И., Международное право / И. И. Лукашук, Г. Г. Шинкарецкая. — М., 2004.

ГЛАВА 5

Международная правосубъектность

Ключевые термины и понятия:

Субъекты международного права — первичные и вторичные; особенности международной правосубъектности; правосубъектность постоянно нейтральных государств; правосубъектность наций и народов; правосубъектность государственно-подобных образований; правосубъектность международных организаций; правосубъектность индивидов и юридических лиц.

5.1. Понятие и содержание международной правосубъектности

Международная правосубъектность — это юридическое свойство того или иного образования, придающее ему статус субъекта международного права.

Содержание международной правосубъектности включает такие элементы, как способность обладать правами и обязанностями, нести ответственность в случае нарушения международно-правовых норм. Международная правосубъектность предполагает, что образование как субъект международного права обладает способностью защищать свои права путем предъявления претензий в случае нарушения его прав. Иными словами, международная правосубъектность предусматривает также возможность привлечения субъектов международного права к ответственности.

Международное право, как отмечалось, коренным образом отличается от системы внутригосударственного права. В связи с этим содержание используемых в международном праве и во внутригосударственном праве одних и тех же понятий в большинстве случаев не совпадает. Это относится и к понятию «международная правосубъектность». В ряде международных договоров, текст которых на русском языке является аутентичным, встречается термин «правоспособность». Так, в соответствии со ст. 6 Венской конвенции о праве международных договоров «каждое государство обладает правоспособностью заключать договоры». Здесь правоспособность следует понимать как правомочие заключать договоры. И это правомочие вытекает из международного права.

Международная правосубъектность в отличие от правосубъектности во внутреннем праве включает право участвовать в процессе образования норм международного права. Поскольку отсутствуют какие-либо международные органы, предназначенные создавать международно-правовые нормы, только субъекты международного права участвуют в процессе создания этих норм.

Международная правосубъектность проявляется и в том, что субъекты вступают в международные отношения, которые регулируются международным правом. Правоотношения могут возникать лишь между субъектами права. Только вследствие вступле-

ния в правоотношения субъекты могут реализовать свои права и обязанности.

Исходя из изложенного можно дать следующее определение субъекта международного права.

Субъект международного права — это образование, способное обладать правами и обязанностями, вытекающими из международного права, защищать их и вступать в международные отношения, регулируемые международным правом.

5.2. Первичные и вторичные субъекты международного права

Как отмечалось, международное право создавалось в прежние времена только государствами, да и в настоящее время роль государств в процессе международного нормообразования по-прежнему остается решающей. Государства являлись субъектами международного права в силу своего существования. Примерно до XX столетия государства были единственными такими субъектами. Ситуация изменилась, когда межгосударственные организации стали играть значительную роль в мире, главным образом после окончания Второй мировой войны. Однако деятельность международных организаций не могла эффективно осуществляться без признания за ними такого юридического качества, как международная правосубъектность. Особенно это стало очевидным, когда появилась на международной арене ООН. Международный Суд ООН в 1949 г. в своем консультативном заключении определил, что ООН в силу своего Устава и характера компетенции обладает определенной международной правосубъектностью.

Однако правосубъектность международных организаций отличается от правосубъектности государств. Во-первых, государства обладают правосубъектностью в силу своего существования. Вследствие этого они являются основными субъектами международного права. Правосубъектность международных организаций является производной. Свойство правосубъектности международным организациям придают государства не только как основные субъекты международного права, но и в силу того, что именно они учреждают международные организации. Во-вторых, если правосубъек-

тность государств является универсальной, то правосубъектность международных организаций ограничена учредительными документами, а также целями их деятельности и компетенцией, закрепленными в этих документах. Поэтому их роль в процессе нормообразования также ограничена.

Таким образом, существуют две категории субъектов международного права. К первой категории относятся государства, которые являются основными, первичными и универсальными субъектами международного права. Ко второй категории, т.е. к производным, вторичным субъектам международного права, относятся международные организации. Производными субъектами международного права такие образования являются вследствие того, что они наделяются международной правосубъектностью государствами.

К производным субъектам международного права относятся и другие образования, которые наделены определенной правосубъектностью государством: например, государственно-подобное образование Ватикан.

Среди субъектов международного права особое место занимают нации и народы. Однако не все народы и нации обладают международной правосубъектностью. Как следует из международной практики, только нации и народы, находящиеся в колониальной зависимости, борющиеся за свою независимость в целях образования своего государства, могут претендовать на признание за ними международной правосубъектности.

5.3. Государства как субъекты международного права

Как уже отмечалось, государства в силу своего существования являются субъектами международного права. Однако то или иное образование может считаться государством лишь в том случае, когда оно отвечает определенным юридическим критериям (признакам).

В международном праве в прошлом были выработаны обычные нормы, которые установили эти критерии. Некоторые из этих норм получили свое закрепление в Межамериканской конвенции о правах и обязанностях государств, заключенной в Монтевидео

(Уругвай) в 1933 г. В ней указывается, что «государство как субъект международного права должно обладать следующими признаками: а) постоянным населением; б) определенной территорией; в) правительством; г) способностью вступать в отношения с другими государствами». Хотя эта конвенция носит региональный характер, в ней нашли отражение общепринятые нормы общего международного права, которые носят обычный характер.

Постоянное население и территория являются существенными признаками государства. Численность населения и размер территории не влияют на международную правосубъектность государства. *Правительство, или система органов государственной власти*, означает, что контроль и управление населением и территорией осуществляют определенные органы государственной власти и что эти органы представляют государство на международной арене. Осуществляемый контроль и управление должны быть в достаточной степени эффективными.

Способность вступать в международные отношения — это необходимый признак, который характеризует государство в качестве субъекта международного права. Вступая в отношения с другими субъектами международного права, государство реализует свои права и обязанности, вытекающие из международного права.

Необходимым признаком государства является также суверенитет. Именно наличие суверенитета отличает государство от всех иных субъектов международного права. Суверенитет характеризует государство как независимое политико-территориальное образование.

Суверенитет — это верховенство государства в пределах своей территории и независимость за ее пределами, т.е. в международных отношениях.

Верховенство в пределах государственной территории, т.е. территориальное верховенство, означает, что государство в указанных пределах независимо от любой иностранной власти. Власть государства и его правовые акты в пределах государственной территории распространяются на все лица, в том числе иностранные. Независимость во внешних делах (на международной арене) предполагает, что государство само определяет свою внешнюю политику, участие в международных договорах, в деятельности международных организаций и т.п. Суверенитет — это тот признак, который присущ государству с момента его возникновения. Никто не может предоставить суверенитет государству. Это то юридиче-

ское свойство государства, при отсутствии которого оно теряет не только международную правосубъектность, но и государственность. Государство может утратить свой суверенитет в случае распада на несколько новых государств, вхождения в состав другого государства или путем объединения с другим государством.

В некоторых ситуациях, например при оккупации, государство временно не может осуществлять свой суверенитет. Но и в этом случае государство не утрачивает суверенитет, оно лишь временно в силу определенных обстоятельств не может в полном объеме осуществлять его.

Государственный суверенитет не является абсолютным. Государство осуществляет суверенитет как в пределах своей территории, так и на международной арене соблюдением норм международного права. Многие нормы международного права, например в области прав и свобод человека, оказывают влияние на внутреннее законодательство. В частности, государство, предоставляя права и свободы своим гражданам и другим лицам, находящимся на его территории, обязано при принятии соответствующего законодательства в первую очередь соблюдать свои обязательства по международному праву.

В силу суверенитета все государства независимо от политической, экономической, иной мощи, численности населения и размера территории юридически равны. Принцип суверенного равенства государств является общепризнанным и относится к числу императивных норм общего международного права (*jus cogens*).

5.4. Особенности международной правосубъектности простых (унитарных) и сложных государств

Как известно из общей теории государства и права, государства в зависимости от своего внутреннего устройства подразделяются на простые (унитарные) и сложные (федерации). Простое государство представляет собой единое государственное образование с единой системой органов государственной власти и с единой правовой системой. Его административно-территориальные единицы какой-либо самостоятельностью в международных отношениях не обладают, и не возникает вопроса об их международной правосубъектности.

В международных отношениях только само государство выступает в качестве субъекта международного права.

Сложные государства — это федерации. Федерации создавались суверенными государствами, как правило, на основе международного договора. Члены (субъекты) федерации сохранили в определенной степени свою самостоятельность в рамках федеративного государства, но в то же время утратили международную правосубъектность. Федерация как государство приобрело свойство субъекта международного права.

В международном праве нет норм, в соответствии с которыми члены федерации обладали бы правосубъектностью. Внутреннее государственное устройство входит в число вопросов внутренней компетенции государства. Общее международное право не проводит различия между унитарными и федеративными государствами. Поэтому только федеративное государство в целом обладает международной правосубъектностью.

Конституции некоторых федеративных государств, например ФРГ, предусматривают возможность субъектов федерации заключать с суверенными государствами международные договоры по узкому кругу вопросов, как правило, относительно культурного, научного, технического сотрудничества. Однако такие международные договоры заключаются только с согласия соответствующих федеративных государственных органов. Из этого можно сделать вывод, что в целом обязательства, предусмотренные такими договорами, принимают на себя федеративные государства, а не их субъекты. И ответственность за нарушение заключаемых субъектами федераций международных договоров будет возлагаться на федеративные государства в целом.

История знает и такие образования, как конфедерации.

Конфедерация — это временный союз суверенных государств, который создается на основе международного договора для осуществления общей деятельности, обычно в области обороны и внешней политики.

Члены конфедерации сохраняли свою международную правосубъектность. Следовательно, конфедерация не наделялась свойствами субъекта международного права.

После достижения целей, для которых создавались конфедерации, эти союзы государств либо распадались, либо превращались в федерации.

В прошлом существовали такие конфедерации, как Нидерланды (1580—1795 гг.), Соединенные Штаты Америки (1778—1787 гг.), Швейцарская Конфедерация (1291—1798 гг.; 1815—1848 гг.), Германский Союз (1815—1866 гг.). Как известно, северо-американская, швейцарская и германская конфедерации превратились в соответствующие федерации. В настоящее время конфедераций не существует, хотя формально Швейцария продолжает именоваться конфедерацией.

5.5. Правосубъектность постоянно нейтральных государств

Современное международное право характеризуется тем, что некоторые государства обладают специальным правовым статусом. К ним относятся постоянно нейтральные государства.

Институт постоянно нейтральных государств возник в XIX в. Первым таким государством была признана Швейцария на Венском конгрессе 1815 г. на основании договора, заключенного союзниками после победы над Наполеоном. Этот договор предусматривал также, что Россия, Великобритания, Франция, Австрия, Португалия, Пруссия, Испания и Швеция принимают на себя обязательство обеспечить постоянный нейтралитет Швейцарии, т.е. этот договор предусматривал коллективные гарантии. Швейцария присоединилась к данному договору. Установленный статус постоянного нейтралитета Швейцарии действует до сих пор.

В XIX в. был также признан статус постоянного нейтралитета Бельгии и Люксембурга на основании договоров, заключенных соответственно в 1831 и 1867 гг. Однако этот статус с началом Первой мировой войны был нарушен Германией и после окончания войны Бельгия и Люксембург утратили статус постоянно нейтральных государств.

Во второй половине XX в. такие государства, как Австрия, Лаос, Кампучия, Мальта и Туркменистан, приобрели статус постоянно нейтральных государств.

В 1955 г. Австрия приняла Федеральный конституционный закон о постоянном нейтралитете. Этот статус был признан в том же году СССР, США, Великобританией и Францией.

В 1962 г. Лаос объявил о том, что он будет придерживаться статуса нейтралитета. Это заявление было признано государствами — участниками конференции, состоявшейся в том же году в Женеве в связи с заключением соглашений о прекращении военных действий во Вьетнаме, Лаосе и Камбодже.

Став независимой, Мальта в 1981 г. приняла Декларацию относительно нейтралитета.

Кампучия (Камбоджа) на основании соглашения, подписанного в 1991 г. на Парижской конференции по Камбодже, также была признана постоянно нейтральным государством.

Туркменистан путем принятия 12 декабря 1995 г. конституционного закона объявил о своем нейтралитете. В этот же день ГА ООН на основании резолюции заявила о признании и поддержке провозглашенного Туркменистаном статуса постоянного нейтралитета.

Статус постоянного нейтралитета предполагает, что государства обязуются не участвовать в международных вооруженных конфликтах, не прибегать к вооруженной силе для разрешения споров и иных разногласий с другими государствами, за исключением случаев самообороны, не участвовать в военных блоках и союзах, не заключать международные договоры по военным вопросам. Государства также обязуются не разрешать использовать свою территорию для размещения иностранных военных баз или иностранных вооруженных сил, в том числе для транзита таких сил.

Все государства, обладающие сегодня статусом постоянно нейтральных государств, являются членами ООН. В силу Устава ООН такие государства должны участвовать в миротворческих операциях, проводимых Советом Безопасности ООН для восстановления международного мира и безопасности. Такие миротворческие операции, в частности, проводятся с использованием вооруженных сил. В связи с этим возникает вопрос о совместимости статуса постоянного нейтралитета с участием в таких операциях. Следует отметить, что Совет Безопасности может при осуществлении миротворческих операций с использованием вооруженных сил принять во внимание статус постоянного нейтралитета и в соответствии со ст. 48 (1) Устава ООН установить, что такие государства будут принимать участие лишь в постконфликтном миростроительстве.

Статус постоянного нейтралитета не умаляет положения государства как субъекта международного права. Те ограничения,

которые возложили на себя государства в силу статуса постоянного нейтралитета, были ими приняты в одностороннем порядке добровольно.

5.6. Международная правосубъектность наций и народов

Как следует из международной практики, общее международное право признает возможность приобретения международной правосубъектности тем народом или нацией, которые находятся в колониальной зависимости от государства-метрополии. И если такой народ или нация начинает борьбу за свое освобождение и создает органы освобождения, которые эффективно осуществляют управление и контроль над значительной частью народа и территории, обеспечивают в ходе такой борьбы соблюдение норм международного права, а также представляют народ на международной арене, то за ним может быть признана международная правосубъектность. В сущности, при соблюдении названных условий народы, борющиеся за свое освобождение, приобретают определенные признаки государственности. И международную правосубъектность такие народы приобретают, находясь на стадии становления нового государства.

5.7. Вопрос о международной правосубъектности государственно-подобных образований

Как было отмечено выше, к государственно-подобным образованиям относится Ватикан (Святейший Престол).

До 1870 г. Папское государство было независимым образованием и являлось субъектом международного права. Однако Папское государство утратило свою независимость в 1870 г., когда Италия аннексировала его территорию, а Рим стал столицей ита-

льянского государства. С таким положением не мог смириться Святейший Престол, и в 1929 г. между Италией и Святейшим Престолом был заключен Латеранский договор. В соответствии с этим договором Италия возвращала небольшую часть территории в пределах Рима, на которой находится государство Город Ватикан.

Однако с точки зрения международного права это государство не содержит такого важного признака, как население, поскольку все лица, которые осуществляют свою деятельность в пределах территории Города Ватикана, необходимы для выполнения функций Святейшего Престола. И эти лица сохраняют гражданство (подданство) соответствующих государств. Хотя в Ватикане имеются паспорта, но они являются лишь служебным удостоверением и не могут служить для идентификации гражданства или подданства.

В настоящее время общепризнано, что Святейший Престол, а не государство Город Ватикан является субъектом международного права. Такое признание со стороны международного сообщества он получил вследствие его международного авторитета как независимого руководящего центра католической церкви, объединяющего всех католиков мира и активно участвующего в мировой политике.

Святейший Престол принимает активное участие в международных отношениях. В частности, имеет статус постоянного наблюдателя в ООН, является членом ОБСЕ. Святейший Престол поддерживает дипломатические отношения с подавляющим большинством государств. Он участвует во многих многосторонних международных договорах, в том числе по правам человека. Святейший Престол заключил значительное число двусторонних договоров. Такие договоры по религиозным вопросам, т.е. по вопросам взаимоотношения католической церкви с государственными органами, носят наименование конкордатов.

История международных отношений знает и другие государственно-подобные образования, которые обладали внутренним самоуправлением и некоторыми правами в области международных отношений. К таким образованиям относили так называемые вольные города. В прошлом вольными городами на основании международных договоров являлись Краков (1815—1846 гг.), Данциг (ныне Гданьск) в период с 1920 по 1939 г. В соответствии

с мирным договором, заключенным в 1947 г. с Италией, образовывалась Свободная территория Триест, которая должна была получить статус вольного города на основании специального статута. Функции управления этой территорией должен был осуществлять Совет Безопасности ООН путем назначения губернатора. Однако Совет Безопасности не смог осуществлять эти функции.

Поскольку упомянутый статут не был принят и статус вольного города так и не был установлен, то в 1954 г. территория Триеста была поделена между Италией и Югославией путем заключения договора.

В сущности все эти образования представляли собой «особые международные территории», которые впоследствии стали частью соответствующих государств. Поскольку договоры и иные акты не предусматривали наделение этих образований международной правосубъектностью, то на международной арене их представляли определенные государства.

В международно-правовой литературе можно встретить утверждение, что определенной международной правосубъектностью обладает Суверенный военный орден св. Иоанна Иерусалимского, Родосского и Мальтийского (Мальтийский орден). Мальтийский орден был основан в начале XII столетия. С 1291 г. он располагался на Кипре, а затем с 1310 г. на острове Родос, откуда он был изгнан турецким султаном Сулейманом II. С 1530 по 1798 г. местонахождением ордена являлся остров Мальта, в отношении которого он осуществлял суверенные права. Все это время он признавался субъектом международного права. В настоящее время штаб-квартирой Мальтийского ордена является Рим, т.е. он не обладает своей территорией. Орден имеет тесные связи со Святейшим Престолом. Поскольку в прошлом Мальтийский орден являлся субъектом международного права, то с ним многие государства, в том числе Россия, поддерживали дипломатические отношения. Эти отношения продолжают поддерживаться и в настоящее время. Кроме того, Мальтийский орден сотрудничает с рядом международных организаций. Высказывается иногда мнение, что Мальтийский орден обладает определенными признаками субъекта международного права. В частности, к ним относят то, что с ним ряд государств поддерживает дипломатические отношения, его штаб-квартира в Риме пользуется неприкосновенностью, а глава Ордена — Великий магистр наделен иммунитетами и привилегиями, которые, как следует

из международного права, присущи главе государства. Мальтийский орден по своей сущности является международной неправительственной организацией, осуществляющей благотворительную деятельность. Сохранение в названии Ордена термина «суверенный» является историческим анахронизмом, поскольку свойством суверенности обладают лишь государства. Скорее, этот термин в названии Мальтийского ордена с точки зрения современной международно-правовой науки означает «независимый».

5.8. Правосубъектность международных организаций

Как было отмечено, международной правосубъектностью обладают межгосударственные (межправительственные) организации, которые являются производными, вторичными субъектами международного права.

Наделение межправительственных организаций правосубъектностью может происходить в различных формах. В частности, к этим формам относятся учредительные документы, являющиеся международными договорами, либо правила организации. Следует отметить, что многие учредительные документы не содержат положений, непосредственно закрепляющих международную правосубъектность организаций. Более того, некоторые организации, например ОБСЕ, не имеют единого учредительного документа. В связи с этим необходимо обращаться к правилам международных организаций, под которыми понимаются их решения и резолюции, а также установившаяся практика. На основе этих правил можно установить факт признания правосубъектности за международными организациями со стороны государств.

Международные организации обладают по сравнению с государствами ограниченной правосубъектностью, что следует из их юридической природы.

Кроме межправительственных организаций субъектами международного права могут быть и иные международные органы. Так, в соответствии со ст. 4 Римского Статута Международного уголовного суда (1998 г.) названный суд обладает международной правосубъектностью. Естественно, что правосубъектность Междуна-

родного уголовного суда является ограниченной по сравнению с таковой межправительственных организаций. Международный уголовный суд обладает такой международной правосубъектностью, которая необходима для осуществления целей и задач в рамках его компетенции.

5.9. Вопрос о международной правосубъектности индивидов и юридических лиц

Многие международные договоры универсального или регионального характера, посвященные правам и свободам человека и гражданина, содержат положения, которые, на первый взгляд, адресуются непосредственно индивидам. Иными словами, такие договоры как будто создают непосредственно права и свободы для индивидов. Между тем договоры заключаются государствами, и на основании этих договоров государство принимает на себя обязательства обеспечить индивидов, находящихся под его юрисдикцией, соответствующими правами и свободами. Если государство-участник не выполняет названные обязательства, то другие государства-участники договора имеют право предъявить претензии в нарушении этих обязательств. Индивиды могут предъявить претензии к своему государству, если только оно не выполняет положения национального права относительно прав и свобод человека. В том случае, если международные договоры входят в правовую систему, то есть трансформированы в нормы национального права, индивиды также обладают правом предъявить претензии своему государству о несоблюдении положений международного договора. Следует, однако, иметь в виду, что в соответствии с процедурой, установленной национальным правом, претензии предъявляются к государственным органам, нарушившим права и свободы человека.

Ряд международных договоров предусматривает обязательства государств-участников обеспечить своим гражданам после исчерпания всех средств внутригосударственной правовой защиты право обращаться в международные органы, включая судебные, с жалобами на нарушение их прав и свобод. В таких органах и государ-

ство, и их граждане пользуются равными правами. Отсюда делается вывод, что индивиды приобретают некоторые свойства международной правосубъектности.

Между тем необходимо иметь в виду, что в соответствии с международным правом только государства могут наделять свойствами международной правосубъектности любые образования. Такими свойствами в случае возникновения объективной необходимости государства наделили бы и индивидов. Однако нет каких-либо международных актов, на основании которых можно было бы сделать вывод о международной правосубъектности индивидов.

Юридические лица, прежде всего транснациональные корпорации, так же как и физические лица, не обладают международной правосубъектностью. Хотя эти компании часто играют значительную роль в международных экономических отношениях и заключают договоры с государствами, внешне напоминающие межгосударственные договоры. Эти договоры не подпадают под действие международного права. Деятельность корпораций на территориях соответствующих государств регулируется нормами национального права таких государств. Они являются субъектами права того или иного государства, но не субъектами международного права.

Контрольные вопросы и задания

1. Сопоставьте признаки субъекта национального (внутригосударственного) права и признаки субъекта международного права.
2. В чем состоят признаки государства как субъекта международного права?
3. В чем проявляется вторичность международных организаций как субъектов международного права?
4. На основании каких правовых документов Гренландия, Фарерские острова участвуют в международных отношениях с Россией?
5. Предположим: население Аляски на референдуме приняло решение о создании независимого государства. Федеральная власть США ввела на полуостров федеральные войска для восстановления территориальной целостности. Нарушили ли при этом США международное право?
6. Как решаются вопросы международной правосубъектности государств при их слиянии или разделении?

Литература

1. Моджорян, Л. А. Основные права и обязанности государств. — М., 1965.
2. Пустогаров, В. В. Международная деятельность субъектов федерации // Московский журнал международного права. — 1992. — № 2. — С. 3—18.
3. Гречко, Л. В. Понятие конфедерации и СНГ / Л. В. Гречко, Г. Г. Шинкарецкая // Московский журнал международного права. — 1994. — № 2. — С. 61—74.
4. Хлестова, И. О. Проблемы юрисдикционного иммунитета иностранного государства (законодательство и практика). — М., 2002.

ГЛАВА 6

Международно- правовое признание и правопреемство государств

Ключевые термины и понятия:

Признание государств; отказ от признания государством или группой государств; признание правительств; признание нации, борющейся за самоопределение, воюющей и восставшей стороны; признание de jure; признание de facto; признание ad hoc; правопреемство государств; стороны правопреемства; источники, регулирующие правопреемство государств.

На протяжении всей истории международных отношений возникают и исчезают государства, происходит смена правительств государств, в большинстве случаев в результате предшествующих вооруженных конфликтов.

Создание государств происходит различными способами, прежде всего в результате:

- объединения государств (создание СССР в 1922 г., объединение Йемена и Демократического Йемена в единое государство Йемен в 1990 г.);
- вхождения одного государства в состав другого (вхождение ГДР в состав ФРГ в 1990 г. и образование единой Германии);
- распада существующего государства и образования нескольких суверенных государств (например, СССР в 1991 г. и Югославии в 1992 г.);
- разделения единого государства на два суверенных государства (например, Германии — на ФРГ и ГДР после Второй мировой войны, Кореи — на Республику Корея и КНДР, Чехословакии — на Чехию и Словакию в 1992 г.);
- отделения части территории или выхода административных субъектов (например, Пакистан выделился из состава Индии в 1947 г., в дальнейшем Бангладеш выделился из состава Пакистана в 1971 г. Эритрея выделилась из состава Эфиопии в 1993 г. В 1991 г. Латвия, Литва и Эстония отделились от существовавшего на тот момент СССР);
- обретения независимости колоний после Второй мировой войны (государства Африки);
- принятия решения международной организации (резолюция ГА ООН о разделении Палестины на два государства в 1947 г. — образование Израиля и начало процесса образования арабского государства).

Такие события имеют международно-правовое значение. В каждом случае другие государства, руководствуясь преимущественно политическими соображениями, решают вопрос о характере отношений с новым государством, правительством, национально-освободительным движением. В этом контексте важную роль играют договорные и обычные нормы международного права, образующие институты признания и правопреемства.

6.1. Международно-правовое признание

6.1.1. Международно-правовая характеристика института признания государств

Признание государств имеет двоякий характер.

С одной стороны, *признание государств* — это институт международного права, состоящий преимущественно из сложившихся международных обычаев.

В настоящее время не существует универсального международного договора по данному вопросу. Комиссия международного права ООН предпринимала попытку выработать статьи для принятия специального международного договора, которая не увенчалась успехом из-за противоречивой практики государств.

С другой стороны, *признание государств* — это политико-правовой акт государства, отражающий его собственные интересы и с помощью которого оно официально подтверждает свое отношение к возникновению нового государства, а также намерение вступить с ним в официальные международные отношения как с субъектом международного права в соответствии с нормами международного права.

Выражение признания должно осуществляться при соблюдении основных принципов международного права. Однако на практике сложно определить грань между соблюдением и нарушением таких, например, принципов, как равноправие и самоопределение народов и невмешательство во внутренние дела, принципов нерушимости государственных границ и территориальной целостности государств. Более того, ситуация осложняется, когда вопрос о создании нового государства неоднозначно толкуется в рамках национального права. В итоге возникают как минимум два противоречивых подхода государств к допустимости признания (например, в случае последнего признания Косово). Аналогичные ситуации по-разному понимаются одними и теми же государствами. Например, крайне непоследовательны, противоречивы позиции ряда государств — членов ЕС относительно признания, с одной

стороны, Косово (никогда не было независимым государством), и с другой — непризнания Абхазии (Абхазское царство сложилось еще в VIII веке).

Признание государств — это добровольный акт государства. В целом, международное право не устанавливает обязанности предоставлять признание, однако в некоторых недавних случаях государства допускали исключения в рамках постконфликтного регулирования.

Например, по Парижско-Дейтонским соглашениям 1996 г. Союзная Республика Югославия и получившая независимость Республика Босния и Герцеговина были обязаны признать друг друга в качестве суверенных независимых государств. Ирак, считавший Кувейт одной из своих провинций, после окончания вооруженного конфликта во исполнение соответствующего решения Совета Безопасности ООН в 1994 г. принял решение о том, что он «признает суверенитет государства Кувейт, его политическую независимость и территориальную целостность». Таким образом, в практике появился новый элемент в традиционном понятии института признания: в постконфликтных ситуациях допускается обязанность признавать друг друга в целях установления мирных отношений и принятия соответствующих международно-правовых актов.

Признание государств — это односторонний акт конкретного государства, однако может быть и актом группы государств (например, признание группой государств — членов ООН, ЕС) или актом (решением) международной межправительственной организации в целом. Например, в связи с односторонним объявлением о независимости Косово в 2008 г. в рамках ЕС первоначально была предпринята попытка выработать единую позицию о признании, однако впоследствии было принято решение о том, что государства — члены ЕС индивидуально определяют в этом вопросе. Таким образом, признание нового субъекта исходит от уже существующих субъектов международного права, которые могут дать его индивидуально или коллективно; причем не требуется, чтобы признание было дано всеми без исключения субъектами международного права.

Не существует единой формулы выражения признания государств. Как правило, признание осуществляется посредством принятия решения уполномоченного органа государственной власти признающего государства, которое передается по дипломатиче-

ским каналам признаваемому государству. В дипломатических нотах торжественно заявляется о признании независимого суверенного государства и может выражаться готовность установления дипломатических отношений и обмена дипломатическими представительствами. Например, в России были приняты указы Президента о признании Чехии и Словакии в 1992 г., Эритреи в 1993 г., Восточного Тимора в 2002 г., Республики Черногории в 2006 г. Другой пример — признание России после прекращения существования СССР, когда последовало более 100 нотификаций государств о признании России.

Международное право допускает *отказ от признания* государством или группой государств по различным причинам: например, непризнание друг другом Республики Корея и КНДР; непризнание США долгое время КНР и КНДР; непризнание западными державами ГДР до 1973 г. В рамках ООН было принято решение о непризнании независимости Южной Родезии, провозглашенной пришедшим к власти расистским режимом. Непризнанной остается и «Турецкая Республика Северного Кипра», провозглашенная турецкой общиной этого острова в 1983 г. на территории Республики Кипр.

Обычно признающее государство руководствуется собственными, прежде всего политическими, соображениями при решении вопроса о том, предоставлять или не предоставлять признание. Однако в 1991 г. в связи с распадом СССР и положением в некоторых странах Восточной Европы Европейское сообщество определило общий подход к вопросу официального признания новых государств в этом районе. Государства — члены Европейского сообщества выразили готовность признавать новые государства после получения гарантий выполнения «Критериев признания новых государств в Восточной Европе и на территории Советского Союза», принятых решением Европейского Совета 16 декабря 1991 г. Данные «Критерии» включали: соблюдение Устава ООН и обязательств, принятых по Заключительному акту 1975 г. и Парижской хартии для Новой Европы; гарантии прав этнических и национальных групп и меньшинств; уважение нерушимости всех границ; принятие соответствующих обязательств, касающихся разоружения и нераспространения ядерного оружия, а также безопасности и региональной стабильности; разрешение по соглашению всех вопросов, касающихся правопреемства государства и региональных

споров. Одновременно было сделано заявление, что не будут признаваться государства, возникшие в результате агрессии. Тем не менее, признавая независимость Латвии и Эстонии, Европейское сообщество оставило без внимания установленный им критерий — гарантии прав этнических и национальных групп и меньшинств; речь идет о дискриминационном положении более третьей части русскоязычного населения этих государств.

Принятие государства в члены ООН и других международных организаций является подтверждением международной правосубъектности. Однако это не свидетельствует о всеобщем признании, поскольку данное государство может оставаться непризнанным одним или группой государств — членов международной организации. Непринятие в члены ООН может иметь место по различным причинам: в связи с неудовлетворением требований, предъявляемых к государствам Уставом ООН, или в связи с тем, что конкретное образование не удовлетворяет критериям государства (что фактически означает непризнание).

Признание влечет за собой определенные международно-правовые последствия, многие из которых имеют политический, экономический и социально-культурный характер. При появлении новых государств возникает вопрос о признании, поскольку международные отношения предполагают совместную деятельность государств в условиях их возрастающей взаимосвязанности в глобализирующемся мире.

6.1.2. Теории признания государств

В доктрине международного права существуют две теории признания: декларативная и конститутивная.

Сторонники *декларативной теории* (Ф. Ф. Мартенс, Л. А. Моджорян и др.) считают, что признание лишь констатирует факт возникновения нового государства как субъекта международного права и не оказывает никакого влияния на правосубъектность признаваемого государства. Иначе говоря, признание только свидетельствует об отношении признающего государства к этому факту.

Представители *конститутивной теории* (Л. Оппенгейм, Г. Лаутерпахт, Д. Анцилотти, Г. Кельзен) полагают, что только признание

создает государство как субъект международного права и наделяет его международной правосубъектностью. Такая позиция означает, что вопрос о возникновении нового субъекта международного права решается уже существующими субъектами, которые принимают политически мотивированные решения. Правосубъектность признаваемого государства ставится в зависимость от существующих государств, что нарушает принцип суверенного равенства. При этом отсутствуют международно-правовые нормы, устанавливающие необходимое число государств, которые должны выразить признание.

В Уставе ОАГ 1948 г. предусмотрено, что «политическое существование государства не зависит от признания его другими государствами. Даже до своего признания государство имеет право на защиту своей целостности и независимости, на обеспечение своей безопасности и процветания...» (ст. 12).

В целом, практика показывает, что государство возникает и существует безотносительно к факту их признания другими государствами. Однако в каждом акте признания присутствуют элементы как декларативного, так и конститутивного характера.

6.1.3. Признание правительств

На практике институт признания применяется по отношению как государства, так и правительства. Однако провести четкую грань между ними не всегда возможно. Дело в том, что во многих случаях признание нового государства означает также признание возглавляемого это государство правительства, или наоборот. Хотя практике известны исключения. Например, в 1949 г. в связи с провозглашением Китайской Народной Республики СССР заявил о признании правительства КНР, а не КНР как государства.

Вопрос о признании правительства государства возникает прежде всего, когда оно приходит к власти неконституционным путем (в результате гражданской войны, переворота и т.п.) или когда возникают споры о правомерности реализации конституционных способов прихода к власти (например, признание легитимности итогов выборов).

В этом случае признание *правительства* означает, что признающее государство намерено установить отношения только с

этим правительством, считая, что именно оно легитимно выступать от имени данного государства, в том числе в международных отношениях.

При этом каких-либо общепризнанных критериев признания нового правительства не существует. Обычно исходят из того, что признание правительства является обоснованным, если оно эффективно осуществляет власть на территории государства, эффективно контролирует ситуацию в стране, проводит политику соблюдения прав и основных свобод человека, включая права иностранцев, выражает готовность к мирному урегулированию конфликта, если таковой имеет место внутри страны, и заявляет о готовности соблюдать международные обязательства.

Признание правительства не может истолковываться как его одобрение.

Практика государств Латинской Америки, где происходила частая смена правительств, послужила основой возникновения двух международно-правовых доктрин признания правительств: доктрины Тобара и доктрины Эстрада.

Доктрина Тобара берет свое начало из письма бывшего министра иностранных дел Эквадора Карлоса Тобара к консулу Боливии в Брюсселе от 15 марта 1907 г., в котором К. Тобара высказал точку зрения о допустимости и правомерности косвенного вмешательства американских государств в дела того американского государства, где идет гражданская война или происходит насильственная смена правительства. Такое вмешательство, по мнению К. Тобара, должно выражаться в непризнании правительств, пришедших к власти неконституционным путем. США, используя эту доктрину, на договорной основе оформили соответствующие положения в Конвенции от 20 декабря 1907 г.: пять центрально-латиноамериканских государств (Гватемала, Гондурас, Коста-Рика, Никарагуа и Сальвадор) обязались не признавать правительство, которое может установиться в одной из этих стран в результате государственного переворота или революции. Соответственно правительства, возникшие неконституционным путем, не должны признаваться до тех пор, пока они не укрепят власть в стране и не будут признаны населением страны.

Доктрина Эстрада связана с именем министра иностранных дел Мексики Энарро Эстрада, который в «Коммюнике по вопросу о признании новых правительств» от 27 сентября 1930 г. сооб-

шил, что его правительство инструктировало своих дипломатических представителей в странах, где происходили перевороты, в том, что Мексика не высказывается по вопросу о признании, ибо в результате заявления о признании создается практика, которая посягает на суверенитет других наций и ведет к тому, что внутренние дела последних (легитимность политического режима) могут являться предметом оценки со стороны других правительств. Соответственно согласно доктрине Н. Эстрада особого признания правительства не требуется, поскольку это является вмешательством во внутренние дела и нарушает государственный суверенитет. Следует ограничиваться лишь сохранением или отзывом дипломатического представительства, избегая тем самым заявлений о новом режиме.

В международных актах регионального характера по-разному зафиксированы положения, касающиеся вопроса признания нового политического режима в государствах. Например, по Пакту Лиги арабских государств 1945 г. каждое государство-член «должно уважать политический режим в других государствах и считать его внутренним делом каждого государства. Оно обязуется отказаться от всякого действия, которое имело бы целью изменение этого режима». По Акту Африканского Союза 2000 г. государства-члены обязаны уважать основополагающие ценности, такие как права человека, демократическая система правления, осуждение неконституционной смены правительства. Государства-члены, которые не соблюдают этих ценностей, могут быть подвергнуты санкциям политического и экономического характера.

С 1965 г. институт признания правительств не используют Франция и Бельгия, с 1980-х гг. — Австралия, Канада, Нидерланды и другие государства. В 1977 г. США, а в 1980 г. и Великобритания заявили об отказе от практики признания правительств.

Современная практика свидетельствует о том, что многие государства не выступают с заявлениями о признании правительств, их признание выражается в наличии дипломатических отношений и осуществлении сотрудничества. В большинстве случаев заявления государств по случаю прихода к власти нового правительства делаются не с целью выражения суждения о его легитимности, а в рамках торжественного приветствия или выражения поддержки для совместного сотрудничества.

6.1.4. Признание нации, борющейся за самоопределение, воюющей и восставшей стороны

На практике возникают случаи признания в качестве нации, борющейся за самоопределение (национально-освободительных движений), воюющей и восставшей стороны. Речь идет о признании военно-политического формирования, которое имеет прочную организацию во главе с ответственным лицом, контролирует значительную часть территории государства и ведет непрерывную и согласованную борьбу с центральным правительством длительное время.

Такое признание имело место в случае арабо-израильского конфликта (признание Организации Освобождения Палестины), в процессе деколонизации Африки. Применительно к национально-освободительным движениям, действовавшим в Африке, ООН признавала лишь те из них, которые признавались также Организацией африканского единства в качестве единственных представителей своих народов. По сути дела, это было признание органов национального освобождения.

Встречаются и более сложные ситуации. Например, в Эфиопии против существующей центральной власти боролись и оппозиция к центральной власти, и военные формирования Эритреи. После свержения режима Мангисту Хайле Мариама оппозиция пришла к власти в Адис-Абебе и признала независимость Эритреи во главе с лидерами вооруженного сопротивления. Однако в скором времени началась война между ними за спорную территорию, которая не завершена до сих пор. В рассматриваемом случае мы имеем дело с ситуацией, когда в политической борьбе участвуют как бы два правительства.

Признание воюющей и восставшей стороны имеет важное значение для целей международного гуманитарного права, применимого в период вооруженных конфликтов. Такое признание означает, что выражающее признание государство квалифицирует действия воюющей и восставшей стороны как не регулируемые нормами национального законодательства, в том числе уголовного, поскольку к отношениям сторон в конфликте применяются соответствующие нормы международного гуманитарного права.

Признание в этих случаях имеет значение также с точки зрения охраны интересов третьих государств на территории страны,

где происходит подобный вооруженный конфликт. Третье государство, признающее воюющих, может заявить о нейтралитете и требовать соблюдения своих прав.

Следует упомянуть прецедент признания в качестве нации, примененный державами Антанты в 1917—1918 гг. по отношению к Чехословакии и Польше, которые тогда еще только конституировались в качестве независимых государств, но уже создавали свои военные формирования на территории Франции, что и вызывало необходимость такого признания.

После объявления местной властью 17 февраля 2008 г. в одностороннем порядке независимости Косово, учитывая связанное с этим осложнение политической ситуации в Сербии и в целом на Балканах, Россия потребовала созыва заседания Совета Безопасности ООН для обсуждения сложившейся ситуации. Однако США, не дождавшись заседания Совета Безопасности ООН, объявили о своих намерениях признать независимость Косово и установить с ним дипломатические отношения. Такое действие США поощряли некоторые другие государства, объявив также о своих намерениях признать Косово в качестве независимого государства. С точки зрения общепринятого в международном праве подхода признание не может создать независимое государство и, следовательно, не может повлиять на статус Косово, являющегося неотъемлемой частью Сербии. Власти Сербии рассмотрели позицию США как акт вмешательства в их внутренние дела. Совет национальной безопасности Сербии принял решение о создании команды юристов для подачи исков в отношении стран, включая США, признавших независимость Косово. При этом правительство Сербии посчитало наилучшим выходом из сложившейся ситуации решение администрации США отказаться от признания независимости Косово. США же установили впоследствии дипломатические отношения с Косово и открыли посольство в Приштине. Как видно из этого примера, институт признания здесь послужил инструментом осложнения ситуации, связанной с определением статуса Косово, и был использован для подрыва консенсуса, достигнутого на основе резолюции Совета Безопасности ООН 1244 (1989).

На сессии ГА ООН 2008 г. по предложению Сербии была принята резолюция, постановляющая просить Международный Суд ООН вынести консультативное заключение по вопросу: «Соответствует ли одностороннее провозглашение независимости вре-

менными институтами самоуправления Косово нормам международного права?».

6.1.5. Формы признания

Различают две формы признания, применяемые в отношении государств и правительств: «признание *de jure*» («де-юре») и «признание *de facto*» («де-факто»). Поскольку по этому вопросу не существует никаких четких международно-правовых норм, такое деление следует считать условным. Различие между ними — в объеме правовых последствий признания.

Признание de jure — полное признание, которое осуществляется признающим государством официально в письменной форме (в виде декларации, ноты и т.д.) и обычно передается по дипломатическим каналам или оглашается на церемонии провозглашения независимости.

Признание *de jure* влечет за собой установление между признаваемым и признающим государствами широкого круга отношений, таких как: дипломатические и консульские отношения; признание со стороны признающего государства действия актов национального законодательства, административных актов и решений судебных органов признаваемого государства.

Признание de facto является неполным и неокончательным, переходным в большинстве случаев к признанию *de jure*, свидетельствует о наличии сомнений о долговременности существования или стабильности правительства или государства.

Наличие консульских отношений, заключение торгового договора считается актом признания *de facto*. Например, Великобритания признала Советское правительство *de facto* в 1921 г., а *de jure* в 1924 г.

Признание *de jure* и *de facto* следует отличать от признания *ad hoc* (фактического признания по случаю), которое означает лишь вступление в отношения с властью другого государства по какому-либо поводу (например, в процессе работы международных организаций, мирного разрешения споров для выработки и принятия конкретного решения или решения частной проблемы). Когда террористы из Нальчика с заложниками на борту самолета искали убежища в Израиле, консульская служба СССР налаживала контакты с израильскими властями при отсутствии официального призна-

ния израильского государства со стороны СССР. В рамках урегулирования вооруженного конфликта во Вьетнаме в многосторонних переговорах и подписании Парижских соглашений 1973 г. участвовали Демократическая Республика Вьетнам и США (последние официально не признавали данную республику).

После признания установленные дипломатические отношения могут быть прерваны по различным мотивам. Возобновление дипломатических отношений не требует вторичного признания.

6.2. Правопреемство государств

Правопреемство государств означает смену одного государства другим в несении международной ответственности за международные отношения какой-либо территории.

В осуществлении правопреемства различают две стороны: «государство-предшественник» — государство, которое было сменено другим государством и имело права и обязанности в отношении территории до момента правопреемства; и «государство-преемник» — государство, которое сменило другое государство в несении международной ответственности.

На договорной основе определяется «момент правопреемства государства» — дата смены государством-преемником государства-предшественника в несении ответственности за международные отношения применительно к территории, являющейся объектом правопреемства государств.

Правопреемство кодифицировано в международном праве: Венская конвенция о правопреемстве государств в отношении договоров 1978 г., которая вступила в силу в 1996 г., Венская конвенция о правопреемстве в отношении государственной собственности, государственных архивов и государственных долгов 1983 г., которая не вступила в силу, но ее положения применяются в качестве международных обычных норм. Данные конвенции основаны на принципах свободного согласия, добросовестности и *pacta sunt servanda*.

Правопреемство возникает в отношении международных договоров, государственной собственности, государственных архивов и государственных долгов. В случае правопреемства решаются

правовые вопросы государственной территории, государственных границ, членства в международных организациях и принимаются соответствующие решения или заключаются специальные международные договоры.

В последнее время в связи с правопреемством государств актуальным становится вопрос о гражданстве.

После распада СССР вопрос гражданства в Эстонской Республике был решен путем введения в 1992 г. в действие Закона о гражданстве 1938 г. В результате лица, которые в 1991 г. являлись постоянными жителями и гражданами Эстонии, но не являлись на 16 июня 1940 г. гражданами довоенной Эстонии или их потомками, стали «негражданами», юридическое основание для пребывания которых на территории Эстонии определил другой закон — Закон об иностранцах 1993 г. Негативным последствием такого подхода являлось то, что значительная часть населения Эстонии (в настоящее время около 20%) оказалась вовсе без какого-либо гражданства. Аналогичная политика проводится и в Латвии.

Термин «неграждане» употребляется в международно-правовых актах. В частности, он получил свое отражение в п. 2 ст. 1 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 г. Комитет по ликвидации расовой дискриминации, комментируя эти положения Конвенции в своем Общем замечании (№ XI, 1993 г.) подтвердил, что понятие «негражданин» равнозначно понятию «иностранец». Однако «иностранец» — это чаще всего лицо, имеющее гражданство одного государства, но находящееся в данное время на территории другого государства. В связи с этим с точки зрения международного права лица, которые в 1991—1993 гг. в Эстонии и в Латвии получили статус «неграждане», являются по законодательству этих стран, но не по международному праву лицами без гражданства.

Вопрос о гражданстве, связанный с коллизией законодательств, порождающей безгражданство, оказался среди других 13 приоритетных вопросов повестки дня Комиссии международного права ООН, утвержденной на первой ее сессии в 1949 г. для кодификации. В 1993 г. Комиссия включила в свою повестку дня тему «Правопреемство государств и его последствия для гражданства физических лиц и государственной принадлежности юридических лиц» и в 1999 г. представила ГА ООН Проекты статей «О гражданстве физических лиц в связи с правопреемством государств» (26 ста-

тей). Первая часть этого документа посвящена конкретным категориям правопреемства, вторая — содержит положения о предоставлении и утрате гражданства, а также о праве оптации. Данная часть документа состоит из четырех разделов, посвященных конкретным видам правопреемства государств: передача части территории; объединение государств; распад государства и отделение части территории.

Рассматриваемый документ содержит следующие принципы регулирования вопросов гражданства в связи с правопреемством: право каждого человека на гражданство; предотвращение безгражданства; уважение воли лиц, затрагиваемых правопреемством государств, в отношении решения вопросов их гражданства; принципы единства семьи; недопущение дискриминации по любому признаку при сохранении или приобретении гражданства; запрещение произвольных решений по вопросам гражданства.

Европейская конвенция о гражданстве 1997 г. также содержит положения, касающиеся приобретения и утраты гражданства в случаях правопреемства государств. Она устанавливает, что при принятии решений относительно предоставления или сохранения гражданства в случаях правопреемства государств каждое соответствующее государство-участник учитывает, в частности: наличие подлинной и эффективной связи соответствующего лица с данным государством; место постоянного проживания соответствующего лица в момент правопреемства государств; волю соответствующего лица; территориальное происхождение соответствующего лица.

В тех случаях, когда условием приобретения гражданства является утрата гражданства иностранного государства, применяются другие положения Конвенции, касающиеся сохранения прежнего гражданства. В Европейской конвенции о гражданстве закреплён принцип, касающийся неграждан, согласно которому граждане государства-предшественника, постоянно проживающие на территории, суверенитет над которой переходит к государству-правопреемнику, но не приобретшие его гражданство, имеют право остаться в этом государстве. Такие лица пользуются одинаковым режимом с гражданами государства-правопреемника в отношении социальных и экономических прав. В соответствии с Конвенцией каждое государство-участник может не принимать упомянутых лиц на государственную службу, связанную с осуществлением суверенной власти.

Венецианская комиссия (Европейская Комиссия за демократию через право), созданная в системе Совета Европы, разработала Декларацию о последствиях правопреемства государств для гражданства физических лиц.

В 2006 г. Совет министров Совета Европы одобрил Конвенцию об избежании безгражданства в связи с правопреемством государств. Конвенция касается всех лиц, которые на момент правопреемства государства имели гражданство государства-предшественника и в результате правопреемства государства стали или становятся лицами без гражданства. Конвенция закрепляет право любого человека на гражданство и обязательство государств-участников Конвенции предпринять все необходимые меры в целях предотвращения случаев безгражданства при правопреемстве и предоставления всем затронутым лицам гражданства без каких-либо дискриминаций. Конвенция сопровождается постатейными комментариями для правильного применения государствами-участниками положений Конвенции (CETS, № 200).

Многие аспекты правопреемства по-прежнему регулируются нормами международных обычаев, соглашениями заинтересованных государств.

21 декабря 1991 г. в г. Алма-Ате было принято Решение Совета глав государств СНГ о поддержке России государствами Содружества в том, чтобы она продолжила членство СССР в ООН, включая постоянное членство в Совете Безопасности ООН и других международных организациях. При этом было заверено, что Республика Беларусь, Украина (как первоначальные члены ООН), а также РСФСР окажут другим государствам СНГ поддержку в решении вопросов их полноправного членства в ООН и других международных организациях.

В рассматриваемой сфере немалую роль играют международная практика и решения международных органов.

При решении вопросов, возникающих в случае правопреемства, следует руководствоваться положениями Венских конвенций 1978 г. и 1983 г., согласно которым вопросы правопреемства могут решаться по соглашению между заинтересованными государствами, а положения самих Конвенций применяются только в случае отсутствия такого соглашения; не предусмотренные в Конвенциях вопросы правопреемства по-прежнему регулируются нормами общего международного права.

В Конвенциях подчеркнуто то, что сформулированные в них правила применяются только к правопреемству, которое осуществляется в соответствии с принципами Устава ООН. В рассматриваемых Конвенциях содержатся положения о порядке урегулирования споров по вопросам правопреемства (консультации и переговоры, примирительная процедура, судебное разрешение и арбитражное разрешение по взаимному соглашению).

В Венской конвенции о правопреемстве государств в отношении договоров определены сферы применения Конвенции, а также случаи, не входящий в ее сферу. В частности, согласно ст. 11 Конвенции правопреемство государств не затрагивает границ, установленных договором, и обязательств и прав, относящихся к режиму границы.

Вопросы правопреемства в отношении договоров решаются в зависимости от того, что является основанием для правопреемства: объединение государств, разделение государства, отделение от государства части его территории (часть II Конвенции посвящена правопреемству в отношении части ее территории. Часть IV Конвенции обозначена как «объединение и отделение государств». Часть III Конвенции посвящена проблемам новых независимых государств). Например, в части III Конвенции закреплено общее правило о том, что новое независимое государство не обязано сохранять в силе какой-либо договор или становиться его участником в силу исключительно того факта, что в момент правопреемства государств этот договор был в силе в отношении территории, являющейся объектом правопреемства государств.

Регулируя правопреемство в отношении договоров во всех указанных случаях, Венская конвенция 1978 г. устанавливает, что такое правопреемство не может иметь место, когда из договора явствует или иным образом установлено, что применение этого договора в отношении государства-участника было бы несовместимо с объектом и целями этого договора или коренным образом изменяло бы условия его действия. Именно на этих и других соответствующих положениях Венской конвенции о праве международных договоров основывалась Россия, приостановив свое участие в Договоре об обычных вооруженных силах в Европе 1990 г., после того как западные партнеры по Договору не ратифицировали Договор 1999 г. об адаптации Договора 1990 г., учитывающий коренные изменения обстоятельств после распада СССР, прекращения действий Варшавского договора 1955 г. и неоправданного расширения НАТО.

6 июля 1992 г. в Москве государства — участники СНГ приняли Меморандум о взаимопонимании по вопросу правопреемства в отношении договоров бывшего СССР, в котором вопрос об их участии в многосторонних международных договорах СССР был оставлен для решения каждым государством — участником СНГ самостоятельно, в зависимости от специфики каждого конкретного случая, характера и содержания того или иного договора. В Меморандуме отмечено, что поскольку ряд двусторонних международных договоров бывшего СССР затрагивает интересы двух или более (но не всех) государств — участников СНГ, эти договоры требуют принятия решения или действий со стороны только тех государств — участников Содружества, к которым они применимы. Далее в Меморандуме отмечено, что в двусторонних договорах (таких, как договоры о границах и их режиме) могут участвовать лишь те государства — участники СНГ, которые имеют сопредельную границу со странами, не являющимися участниками Содружества.

При возникновении каких-либо вопросов, связанных с правопреемством в отношении договоров СССР, было решено проводить консультации между заинтересованными государствами.

Венская конвенция о правопреемстве государств в отношении государственной собственности, государственных архивов и государственных долгов 1983 г. применяется к последствиям правопреемства государств в отношении собственности государства-предшественника. Под такой собственностью прежде всего понимаются имущество, права и интересы, которые на момент правопреемства принадлежали согласно внутреннему праву государства-предшественника этому государству.

Переход собственности государства-предшественника влечет за собой прекращение прав этого государства и возникновение прав государства-преемника на собственность, которая переходит к государству-преемнику. Переход собственности государства-предшественника к государству-преемнику обычно происходит без компенсации. Государство-предшественник принимает все меры по предотвращению ущерба или уничтожения собственности, которая переходит к государству-преемнику.

В разделе 2 Конвенции содержатся положения, относящиеся к определенным категориям правопреемства государств. Например, в случае, когда государство разделяется и прекращает свое существование и части территории государства-предшественника

образуют два или несколько государств-преемников и если соответствующие государства-преемники не условились иначе, недвижимая собственность государства-предшественника переходит к государству-преемнику, на территории которого она находится; недвижимая собственность государства-предшественника, находящаяся за пределами его территории, переходит к государствам-преемникам в справедливых долях; движимая собственность государства-предшественника, связанная с деятельностью государства-предшественника в отношении территорий, являющихся объектом правопреемства государств, переходит к соответствующему государству-преемнику; движимая собственность государства-предшественника иная, чем собственность, указанная выше, переходит к государствам-преемникам в справедливых долях.

Перечисленные положения не наносят ущерба какому-либо вопросу о справедливой компенсации между государствами-преемниками, которые могут возникнуть в результате правопреемства государств.

Часть III Конвенции содержит статьи, применяемые к последствиям правопреемства государств в отношении государственных архивов государства-предшественника, под которыми понимается совокупность документов любой давности и рода, произведенных или приобретенных государством-предшественником в ходе его деятельности, которые на момент правопреемства государств принадлежали государству-предшественнику согласно его внутреннему праву и хранились им непосредственно или под его контролем в качестве архивов для различных целей.

В Конвенции оговорено, что правопреемство государств как таковое не затрагивает государственных архивов, которые в момент правопреемства государств находятся на территории государства-предшественника и которые в указанный момент принадлежат согласно внутреннему праву государства-предшественника третьему государству.

В рассматриваемом разделе Конвенции также содержатся положения, относящиеся к определенным категориям правопреемства государств. В частности, когда государство разделяется и прекращает свое существование и части территории государства-предшественника образуют два или несколько государств-преемников и если соответствующие государства-преемники не условились иначе, часть государственных архивов государства-предшественника, кото-

рая должна находиться на территории данного государства-преемника в целях нормального управления его территорией, переходит к этому государству-преемнику; часть государственных архивов государства-предшественника иная, чем указанная выше и имеющая непосредственное отношение к территории данного государства-преемника, переходит к этому государству-преемнику.

Каждое государство-преемник предоставляет любому другому государству-преемнику по просьбе этого государства и за его счет или на основе обмена надлежащее воспроизведение своей части государственных архивов государства-предшественника, связанных с интересами территории этого другого государства-преемника.

Положения части IV Конвенции применяются к последствиям правопреемства государств в отношении государственных долгов. Согласно Конвенции «государственный долг» означает любое финансовое обязательство государства-предшественника в отношении другого государства, международной организации или любого иного субъекта международного права, возникшее в соответствии с международным правом.

Переход государственных долгов влечет за собой прекращение обязательств государства-предшественника и возникновение обязательств государства-преемника в отношении государственных долгов, которые переходят к государству-преемнику.

Правопреемство государств как таковое не затрагивает прав и обязательств кредиторов. В Конвенции также предусмотрены положения для разных случаев. В частности, когда часть территории государства передается этим государством другому государству, переход государственного долга государства-предшественника к государству-преемнику регулируется соглашением между ними.

В случае отсутствия такого соглашения государственный долг государства-предшественника переходит к государству-преемнику в справедливой доле с учетом, в частности, имущества, прав и интересов, которые переходят к государству-преемнику в связи с данным государственным долгом.

Когда государство разделяется и прекращает свое существование и части территории государства-предшественника образуют два или несколько государств-преемников и если государства-преемники не условились иначе, государственный долг государства-предшественника переходит к государствам-преемникам в справедливых долях с учетом, в частности, имущества, прав и интере-

сов, которые переходят к государству-преемнику в связи с данным государственным долгом.

Еще до распада СССР, а именно 28 октября 1991 г., между Арменией, Белоруссией, Казахстаном, Молдовой, Россией, Таджикистаном, Туркменистаном, СССР в целом и Группой-7 был подписан Меморандум о взаимопонимании относительно внешнего долга иностранным кредиторам СССР и его правопреемства. Далее 4 декабря 1991 г. последовало заключение Договора о правопреемстве в отношении государственного долга и активов Союза ССР. Однако в январе 1992 г. Россия взяла на себя общую ответственность за весь внешний долг СССР. Только после этого стало возможной отсрочка выплаты процентов по долгу. Взамен между Россией и другими правопреемниками СССР были заключены двусторонние соглашения, предусматривающие обмен доли внешнего государственного долга на долю в зарубежной собственности СССР, причитающуюся каждым правопреемником на основе Соглашения о распределении всей собственности бывшего СССР за рубежом от 6 июля 1992 г. При распределении этой собственности был использован единый агрегированный показатель с учетом произведенного национального дохода, экспорта, импорта и численности населения в 1980—1990 гг. Процесс правопреемства в связи с распадом СССР имел особенности, которые четко выражались в двух обстоятельствах: в отношении многосторонних договоров СССР правопреемство России выразилось в континуитете, т.е. в продолжении Россией осуществления предусмотренных в международных договорах прав и обязательств СССР (например, членство в ООН и других международных организациях). Другое обстоятельство — это то, что впервые в истории человечества распалась ядерная держава и возникла реальная угроза Договору о нераспространении ядерного оружия 1968 г. На основе Соглашения о совместных мерах в отношении ядерного оружия 1991 г. Республика Беларусь, Республика Казахстан и Украина отказались от ядерного оружия и все арсеналы, расположенные на их территориях в бытность СССР, были переданы России.

Контрольные вопросы и задания

1. В каких случаях выражается признание?
2. Каковы формы и виды международно-правового признания?
3. Каково международно-правовое значение признания?
4. В чем состоит сущность правопреемства государств?
5. Какие имеются международные договоры по вопросам правопреемства и какова роль международного обычного права в регулировании этих вопросов?
6. Каковы основные моменты правопреемства государств в отношении международных договоров в случае разделения государства, отделения от него части территории, объединения государств?
7. Затрагивает ли правопреемство государств границы, установленные договором, а также договорные права и обязательства, относящиеся к режиму границы?
8. Как решаются вопросы гражданства в связи с правопреемством государств?
9. Каковы общие правила правопреемства государств в отношении государственной собственности?
10. Какова судьба с точки зрения правопреемства государственного долга в случае разделения государства-предшественника?
11. Что из государственных архивов и на каких условиях переходит к государствам-преемникам в случае разделения государства-предшественника?
12. В чем особенности правопреемства в связи с распадом СССР?
13. В чем выражается континуитет России в отношении прав и обязательств СССР?

Литература

1. Аваков, М. М. Правопреемство освободившихся государств. — М., 1983.
2. Богуславский, М. М. Новая концепция о правопреемстве государств / М. М. Богуславский, В. В. Цыбуков // Советское государство и право. — 1984. — № 3. — С. 118—124.
3. Захарова, М. М. Правопреемство освободившихся государств. — М., 1983.
4. Клапас, Илиас. Правопреемство и континуитет в международном праве // Московский журнал международного права. — 1992. — № 4. — С. 22—35.
5. Клименко, Б. М. Проблемы правопреемства на территории бывшего СССР // Московский журнал международного права. — 1992. — № 1. — С. 3—14.
6. Рыбаков, Ю. М. Международные договоры и правопреемство // Международная жизнь. — 1978. — № 11.
7. Фельдман, Д. И. Признание в современном международном праве. — М., 1975.
8. Цыбуков, В. В. Проблемы правопреемства в Содружестве Независимых Государств. Исследование центра международных исследований МГИМО. — М. : МГИМО (У), 1994.
9. Черниченко, С. В. Объединенная Германия: продолжатель или правопреемник прежней // Дипломатический ежегодник. — М., 1996.
10. Бобров, Р. Л. Шаг, продиктованный историей : международно-правовое признание Советского государства. — М. : Международные отношения, 1974.

ГЛАВА 7

Территория (общие международно- правовые вопросы)

Ключевые термины и понятия:

Территория; правовая природа территории; территориальный суверенитет; государственная граница; делимитация государственной границы; демаркация государственной границы; государственная территория международного пользования; международные реки; территориальные границы вновь возникших государств; территориальная цессия; присоединение terra nullius; аккреция; изменение государственной территории в результате использования вооруженной силы.

Международное право регулирует отношения прежде всего между государствами, а государству присущ суверенитет, в том числе и *территориальный*. Территориальное верховенство, наличие государственной территории — это свойство государства. Ни физическое лицо, ни юридическое таким свойством не обладают. Соответственно при изучении международного права повышенное внимание уделяется понятию территории, пределам государственной территории, территориальным изменениям, правовой характеристике пространств за пределами государственной территории. В силу специфики, особой практической значимости вопросов о правовом режиме некоторых территорий (*Антарктики, Арктики, Каспия*) им посвящены отдельные главы учебника.

ТЕОРИЯ

«Тerra» в переводе с латинского означает землю, сушу, но в данном случае этимология не подсказывает юридического значения слова. Тем более что Г. Гроцием предложены и другие варианты происхождения слова «территория», в том числе от термина «*terrendi jure*» («права утешения»), которым обладают должностные лица государства в пределах его границ.

В международном праве термин «территория» означает всякое пространство, не только сухопутное, но и водное; как наземное, так и подземное (например, недра), а также воздушное (атмосфера).

В широком смысле этот термин означает пространство, находящееся и в пределах государственных границ, и за такими пределами.

В узком смысле слова «территориальная», «территория» относятся в конкретных нормах международного права к государственной территории или к территории, народы которой не организованы пока в независимое государство. Например, в Уставе ООН предусмотрены обязательства воздерживаться от угрозы силой или ее применения против территориальной неприкосновенности (ст. 2 Устава ООН); положения о «несамоуправляющихся территориях» (гл. XI Устава ООН); «о территориях под опекой» (гл. XII Устава).

В юридической литературе отмечается, что термин «территория» означает: а) государственную территорию; б) международную территорию (например, международный район морского дна, открытое море); в) территорию со смешанным режимом (например, исключительная экономическая зона, континентальный шельф).

В западных курсах международного права дается и более развернутый перечень видов территории: 1) территории государств; здесь выделяют иногда трансграничные и пограничные водотоки, в том числе международные реки; 2) пространства за пределами государственной территории; 3) территориальные образования *sui generis* (особого рода): самоуправляющиеся территории и территории под опекой; 4) территории, в отношении которых осуществляется *кондоминиум* (осуществление суверенитета двумя или более государствами); 5) территории, являющиеся объектом международного спора; 6) особые территориальные образования (Ватикан; Мальтийский орден); 7) полярные районы земного шара.

Договорно-правовой классификации видов территории не существует.

Что касается правовой природы территории государства, то о ней высказаны разные мнения.

Долгое время преобладало понимание территории как *dominium*: объекта обладания, даже собственности, вещи монарха, иного суверена. Не только в Средние века (когда эта теория отражала реальное положение дела), но даже в XIX и начале XX в. эта теория была господствующей, как отмечал в 1903 г. российский правовед Л. Шалланд.

Ее оттесняет со второй половины XIX в. и, особенно, в XX в. выдвинутая в 1884 г. отечественным юристом-международником В. А. Незабитовским пространственная теория: «Территория — не вещь, которой владеет государство, но пространство, в пределах которого державная власть государства существует и действует». В настоящее время не представлено каких-либо убедительных опровержений сути пространственной теории.

Юридически малоубедительной, например, оказалась попытка считать территорией государства всякое пространство, где государство фактически осуществляет «властвование над людьми», где распространена «компетенция государства» (теория компетенции). Согласно ей «при наличии возможности для государства осуществлять определенные акты на территории другого государства территория одного из них распространяется на территории другого» (Г. Кельзен).

7.1. Государственная территория

Государство осуществляет над своей территорией *суверенитет*. Признаки суверенитета: верховенство государства в пре-

делах его территории и самостоятельность в международных отношениях.

Стержневым элементом государственного суверенитета является территориальное верховенство (*территориальный суверенитет*), т.е. верховенство власти государства по всему пространству, составляющему его государственную территорию.

МЕЖДУНАРОДНАЯ СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

Оценивая значение территориального суверенитета, Международный Суд ООН в деле о проливе Корфу (Великобритания против Албании) в 1949 г. отметил: «Одной из существенных основ международных отношений между независимыми государствами является уважение территориального суверенитета». Государство не вправе реализовывать свое территориальное верховенство на территории другого государства.

Территория государства не может быть безграничной. В арбитражном решении по спору между США и Нидерландами (1928 г.) об острове Пальмас отмечено: «Территориальный суверенитет — это, в общем, ситуация, признанная и делимитированная в пространстве».

В горизонтальной плоскости пределы государственной территории обозначены *государственными границами*.

Согласно Закону РФ от 01.04.1993 № 4730-1 «О государственной границе Российской Федерации» государственная граница определяет «пространственный предел действия государственного суверенитета Российской Федерации».

Делимитация государственной границы — это установление ее местоположения правовым актом (чаще международным договором, реже иным правовым актом), сопровождающееся, как правило, нанесением границы на карту.

Демаркация государственной границы — это обозначение ее на местности на основе правового акта о делимитации.

По способу установления государственные границы подразделяют: на *орографические* (те, которые следуют конфигурации каких-то специфических объектов рельефа местности — гор, долин и т.д.); *геометрические* (те, которые соединяют избранные точки прямыми линиями); *астрономические* (проведенные по меридианам и параллелям). Если граница между территориями двух госу-

дарств проходит по реке, то местоположение такой границы устанавливается соглашением этих государств. На несудоходных реках граница, как правило, проходит по *середине* реки, на судоходных — по *тальвегу* (линии наибольшей глубины) или по *главному фарватеру*, если наличествует несколько фарватеров.

Все естественные пространства в пределах государственных границ составляют территорию государства: *сухопутные*; *наземные водные* (в том числе озера и реки); *подземные* (включая подземные воды); *воздушное*. Неотъемлемым компонентом территории государства считаются неживые природные ресурсы, залегающие в ее пределах (*in situ*). Если государство является *прибрежным* (т.е. его берега омываются водами Мирового океана), то в состав территории такого государства входят также его *внутренние морские воды* (например, исторически принадлежащий государству залив) и *территориальное море* — примыкающий морской пояс (см. подробнее гл. 24).

С этим распространенным случаем не следует смешивать иной: когда берега государства выходят к *приграничному озеру* (например, к озеру Чад, расположенному между четырьмя африканскими государствами) или к *внутриконтинентальному морю*, не являющемуся частью Мирового океана (например, к Каспию). В этом случае не устанавливаются внутренние морские воды и территориальное море в порядке, предусмотренном в международном морском праве. Вопросы о государственных границах в таких водоемах и правовом режиме их вод решаются соглашением соответствующих государств. Так, часть Больших Озер составляет государственную территорию США, а часть — Канады. Эти два государства согласовали между собой государственные границы по Большим Озерам, режим совместного управления их природными ресурсами, а также защиты окружающей среды.

В отличие от *горизонтального* измерения государственной территории в отношении ее *высотного* и *подземного* пределов пока не осуществляется ни делимитация, ни демаркация.

Высотный предел действия территориального суверенитета (т.е. предел его распространения от поверхности территории государства по вертикали ввысь) определяется в доктрине международного права разделом между воздушной территорией государства и космическим пространством (см. гл. 25).

Что же касается пределов распространения территориального суверенитета в *глубь земного сфероиды*, то по этому вопросу,

не решенному в международно-договорном порядке, в судебной практике и доктрине высказаны разные мнения.

ТЕОРИЯ

В упоминавшемся арбитражном решении об острове Пальмас (1928 г.) говорится о суверенитете в отношении участка «поверхности земного шара». Только поверхностью Земли ограничивается понятие «государственная территория» и в некоторых западных курсах международного права (например, в курсе Оппенгейма, подготовленного Лаутерпахтом, читаем: «Государственная территория — это та определенная часть поверхности земного шара, которая подчинена суверенитету государства»). В российской международно-правовой литературе единодушно констатируется, что в государственную территорию входят кроме поверхностного участка суши или дна еще и недра. Но по вопросу о глубине недр высказаны следующие мнения: 1) до центра Земли; 2) государственная территория простирается в недра Земли на технически доступную глубину; 3) недра, находящиеся под сухопутной и водной поверхностями государств, не имеют ни в международном, ни в национальном праве каких-либо ограничений по глубине. Безграничность недр по глубине, однако, не признается Законом РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах». Согласно преамбуле Закона недра — это «часть земной коры», расположенная ниже почвенного слоя, а при ее отсутствии — ниже поверхности и дна водоемов и водотоков, простирающаяся «до глубин, доступных для геологического изучения и освоения». То есть российский законодатель, во-первых, считает, что недра являются только частью земной коры, но не частью других геосфер — мантии или ядра Земли; что недра не распространяются до центра Земли. Во-вторых, для правового ограничения глубины недр в земной коре законодатель пользуется критерием доступности для изучения и освоения. Законодательство США, по мнению американских юристов, распространяет понятие «недра» до центра Земли.

От термина «государственная территория» в обычном смысле в науке отличают иногда термин «государственная территория международного пользования».

Государственной территорией международного пользования обозначают входящие в состав территории прибрежного государства водные районы — часть международного пролива, междуна-

родного канала, международной реки. Государственной территорией международного пользования считают также острова, особый правовой режим которых так определен международными договорами: архипелаг Шпицберген, Аландские острова, Додеканезские острова и др.

Международные реки — это реки, протекающие по территории двух или более государств или разделяющие территории государств.

Иногда их, в свою очередь, подразделяют: на собственно *международные судоходные реки*, которые имеют выход к морю; *трансграничные реки*, которые протекают по территориям нескольких государств, без выхода устья реки к морю; *пограничные реки* (по ним проходит граница между прибрежными государствами). Такое подразделение условно: участки реки в одном месте могут пересекать территории нескольких государств (т.е. быть трансграничными), в другом — разграничивать территории прибрежных государств (являться таким образом пограничными).

Режим судоходства по международной реке, как правило, устанавливается по договору между прибрежными государствами, каждое из которых в соответствии с условиями договора изначально обладает правом на свободный проход своих судов через участки реки, входящие в состав территории другого прибрежного государства. Торговым судам не прибрежных государств в договорном порядке часто также предоставляется свобода судоходства по международным рекам.

Прибрежные государства договариваются об использовании вод международной реки в промышленных и сельскохозяйственных целях (о несудоходном использовании). Эти государства должны предотвращать увеличение степени существующего загрязнения международной реки.

Согласно Конвенции о режиме судоходства на Дунае 1948 г. навигация по Дунаю свободна для граждан, торговых судов и товаров всех государств на основе равенства в отношении портовых и навигационных сборов и условий торгового судоходства. Плавание по Дунаю военных, полицейских и таможенных судов придунайских стран может происходить лишь в пределах границ своей страны, а на остальных участках — лишь с согласия соответствующих придунайских государств. Дунайская комиссия осуществляет наблюдение за выполнением Конвенции 1948 г., координи-

рует деятельность прибрежных стран и содействует их сотрудничеству в данной сфере, проводит консультации, выносит решения и т.п. Плавание по Дунаю военных кораблей непридунайских стран запрещается.

Придунайские государства обязаны содержать участки Дуная в пределах своей территории в судоходном состоянии для речных и морских судов, производить необходимые работы для обеспечения и улучшения условий судоходства, не чинить препятствий судоходству на фарватерах Дуная. Учреждена Дунайская комиссия в составе представителей придунайских стран по одному от каждой. В компетенцию Комиссии входит решение конкретных вопросов судоходства на Дунае в соответствии с Конвенцией. Создана специальная речная Администрация для производства гидротехнических работ и регулирования судоходства в низовьях Дуная. В ее составе — представители прибрежных сопредельных государств.

Судоходство на остальных участках Дуная осуществляется согласно правилам, установленным соответствующими придунайскими странами, по территории которых протекает Дунай, а в тех районах, где берега Дуная принадлежат двум разным государствам, — согласно правилам, установленным по соглашению между этими государствами.

Функции таможенного, санитарного и речного надзора на Дунае осуществляются придунайскими государствами, которые сообщают Комиссии изданные ими правила, чтобы Комиссия могла содействовать унификации таких правил.

Плавание по Дунаю военных кораблей придунайских стран за пределами страны, флаг которой несет корабль, может осуществляться только по договоренности между заинтересованными придунайскими государствами.

О режиме международных каналов см. ниже (гл. 24).

7.2. Разграничение территорий вновь возникших государств

Как было отмечено, мир не статичен, одни государства уходят, другие образуются. Бывшие колонии, самоуправляющиеся тер-

ритории, территории, находящиеся под опекой, становятся независимыми государствами. Имеют место и иные основания возникновения новых государств: разделение, слияние. Исходную юридическую основу появления нового территориального суверена, как и территории нового государства, составляют принцип самоопределения народов, а также положения, предусмотренные в главах XI («Декларация в отношении несамоуправляющихся территорий») и XII («Международная система опеки») Устава ООН. Принцип самоопределения народов предусмотрен, как отмечалось, в ряде положений Устава ООН, Декларации о предоставлении независимости бывшим колониям 1960 г., Декларации о принципах международного права.

ТЕОРИЯ

В юридической литературе поставлен вопрос: находится ли принцип самоопределения народов в противоречии с принципом территориальной целостности государств? Противоречия нет, если не абсолютизировать действие этих принципов и правильно понимать их содержание (см. гл. 4).

В некоторых зарубежных курсах международного права утверждается, что принцип самоопределения народов вообще не применим к существующим независимым государствам — членам ООН; что этот принцип применяется только в отношении бывших колоний, а также территорий, находящихся под опекой. Вряд ли это утверждение отражает реальный процесс возникновения новых государств. Скорее, в конкретной ситуации совокупность юридических доводов в контексте фактических обстоятельств предопределяет применимость принципа территориальной целостности или принципа самоопределения народов.

В 1974 г. часть территории Кипра была занята турецкими войсками, а в 1983 г. была провозглашена независимость Турецкой республики Северного Кипра, якобы на основе принципа самоопределения турецкой общины, проживающей на Кипре. Однако Совет Безопасности ООН в ряде резолюций высказался за уважение территориальной целостности Кипра, признал неправомерным провозглашение названной Турецкой республики, призвал государства ее не признавать и не оказывать ей содействия.

МЕЖДУНАРОДНАЯ СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

Напротив, действия ЮАР по удержанию власти над ее подмандатной территорией — Юго-Западной Африкой (впоследствии Намибией) — получили негативную правовую оценку ООН. Совет Безопасности ООН в резолюциях, принятых в 1969—1970 гг., призвал ЮАР отозвать свою администрацию из Намибии. Это не было выполнено, и Совет Безопасности запросил консультативное заключение Международного Суда ООН о юридических последствиях для государств продолжающегося присутствия ЮАР на территории Намибии. Суд в своем заключении указал, что присутствие ЮАР в Намибии противоправно, что ЮАР обязана отозвать свою администрацию из Намибии, а другие государства — члены ООН обязаны исходить из юридической недействительности актов ЮАР в отношении территории Намибии.

В соответствии с Законом СССР от 03.04.1990 «О порядке решения вопросов, связанных с выходом союзной республики из СССР» такое решение принимается «путем референдума (народного голосования)» (ст. 2). А в «союзной республике, имеющей в своем составе автономные республики, автономные области и автономные округа, референдум проводится отдельно по каждой автономии». В союзной республике, «на территории которой имеются места компактного проживания национальных групп, составляющих большинство населения данной местности, при определении итогов референдума результаты голосования по этим местностям учитываются отдельно» (ст. 3). Эти правовые установления, действовавшие на дату выхода, например, Грузинской ССР из состава СССР, обозначают легитимные возможности территориального размежевания между возникшими на ее территории новыми государствами — современной Грузией и Абхазией.

Имеют место случаи, когда новое государство возникло на основе договора с государством, ранее осуществлявшим суверенитет в отношении данной территории. Соответственно такой договор предусматривает права нового государства на обозначенную территорию. Например, независимости Бирмы формально предшествовали договоры 1947 г., заключенные ею с бывшей метрополией — Великобританией. Нередко новые государства возникают не с согласия, а вопреки воле прежней власти, осуществлявшей верховенство над данной территорией.

Во всех упомянутых случаях актуален вопрос о *территориальных границах нового государства*. На практике этот вопрос часто решался — первоначально при образовании новых государств на месте испанских колоний в Южной Америке — на основе *принципа uti possidetis*. Его содержание сводится,

как известно из римского права, к тезису «чем владеете, тем и владейте». В период крушения колониальной системы это означало незыблемость границ территорий, установленных еще метрополией. Какими бы несправедливыми эти границы не представлялись власти нового государства, территориальные переделы могли повлечь еще большую несправедливость: кровавые конфликты между новыми сопредельными государствами; вооруженную интервенцию метрополии или иного третьего государства под предлогом пробела в реализации территориального суверенитета в каком-то районе, находящемся на стыке территорий бывших колоний, и т.д. Неудивительно поэтому, что в 1964 г. Организация африканского единства (ОАЕ) приняла резолюцию, в которой отмечалось, что границы колоний, существующие на дату образования на ее месте независимого государства, — это реальность и что все государства — члены ОАЕ обещают уважать эти границы.

МЕЖДУНАРОДНАЯ СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

В связи с широким применением принципа *uti possidetis* в Латинской Америке и в Африке иногда утверждается, что он тождествен принципу территориальной целостности, только применяемому к территории государства — бывшей колонии. Однако такая точка зрения не поддержана Международным Судом ООН, который в 1986 г. в решении по спору между Буркина-Фасо и Мали отметил, что суть принципа *uti possidetis* «состоит в его главной цели — обеспечении уважения территориальных границ на момент достижения государством независимости. Такими территориальными границами могли быть всего лишь границы между административными районами одного и того же прежнего государства-суверена или между колониями одной и той же метрополии. В этом случае в результате применения принципа *uti possidetis* административные границы преобразовывались в международные в полном смысле этого слова». Важно обратить внимание на следующее в позиции Суда. Во-первых, принцип *uti possidetis* применяется не только к территориям бывших колоний, но и к территориям любых вновь возникших независимых государств. Во-вторых, этот принцип применяется в целях обеспечения стабильности и предупреждения угроз новым государствам. В-третьих, данный принцип по содержанию не тождествен принципу территориальной целостности. Такая оценка Судом принципа *uti possidetis* была подтверждена и в его решении, вынесенном по спору о наземных и морских границах между Гондурасом и Сальвадором (1992 г.).

7.3. Правовые основания изменения государственной территории

В международно-правовой литературе рассматриваются следующие правовые основания добавления или сокращения территории государств.

Территориальная цессия — это переход части территории одного государства к другому по их взаимному согласию.

При этом обращается внимание на правило, известное еще римскому праву: никто не может передать другому больше прав, чем он сам имеет (*nemo plus juris ad alienum transferre potest quam ipse habet*).

МЕЖДУНАРОДНАЯ СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

Значение этого правила вновь было подчеркнуто в решении арбитражного суда по спору между США и Нидерландами об острове Пальмас (1928 г.). Требования США в споре основывались на их договоре 1828 г. с Испанией, в котором была предусмотрена передача Испанией этого острова США. Однако в своем решении по спору арбитр подчеркнул, что Испания не могла предать США большие права на территорию острова, чем те, которыми обладала на тот период согласно международному праву.

ИСТОРИЯ

Известный пример цессии — передача Российской Империей части своей государственной территории — Аляски — США по договору 1867 г. (полное его наименование — Договор, заключенный между Россией и Северо-Американскими Соединенными Штатами в Вашингтоне 18 (30) апреля 1867 г. об уступке Российских Северо-Американских колоний). Согласно договору «Его Величество Император Всероссийский сим обязуется уступить Северо-Американским Соединенным Штатам, немедленно по обмене ратификаций, всю территорию с верховным на оную правом, владеемым ныне Его Величеством на Американском материке, а также прилегающие к ней острова» (ст. 1).

Присоединение terra nullius (территории, не находящейся под суверенитетом другого государства). Здесь ключевой вопрос —

относится ли такой способ увеличения государственной территории только к необитаемым землям либо также и к населенным?

МЕЖДУНАРОДНАЯ СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

Этот вопрос рассматривался Международным Судом ООН в связи с вопросом о статусе Западной Сахары (1975 г.): Суду предстояло ответить на вопрос, имела ли обозначенная спорная территория на период колонизации правовой режим *terra nullius*? Суд подтвердил, что, исходя из практики государств в период колонизации, не рассматривались в качестве *terra nullius* те территории, на которых обитали племена или народы, «социально и политически организованные». Суд отметил также, что концепция *terra nullius* используется в связи с таким способом приобретения, как занятие территории (*occupation*), что является одним из начальных оснований мирного приобретения территории. Ему часто предшествовало открытие территории, иногда сопровождаемое символическими действиями по ее включению в состав государственной территории (поднятие государственного флага, установление иных государственных символов и т.п.). Однако этих действий недостаточно для завершения формирования территориального титула при наличии территориальных претензий со стороны другого государства. В этом случае для завершения территориального титула требуется, в первую очередь, осуществление государством эффективного контроля над соответствующей территорией.

Поскольку геологическое развитие Земли продолжается и не исключено возникновение в Мировом океане новых островов или скал, присоединение *terra nullius* как способ увеличения государственной территории сохраняет практическое значение. Вместе с тем если новая территория образуется в пределах территории уже существующего государства, речь идет об ином способе ее увеличения — аккреции.

Аккреция (от латинского *accretio* — приращение, увеличение) — это присоединение к государственной территории новой, возникшей вследствие образования участка суши, по естественным причинам либо искусственным путем.

Характерными примерами являются образование наносных полуостровов и островов в устьях некоторых рек или засыпка прибрежной полосы моря. Поскольку такие вновь возникшие уча-

стки суши непосредственно примыкают к ранее существовавшему району государственной территории или находятся в ее пределах, постольку здесь нет территориальной проблемы.

В 1986 г. вследствие подводного извержения вулкана возник в пределах территориального моря Японии остров; такое приращение Японией государственной территории не было оспорено. Образование же после циклона в 1970 г. нового острова в реке, по которой проходит граница между Индией и Бангладеш, вызвало спор между этими государствами по вопросу о его территориальной принадлежности.

Вопрос об изменении государственной территории в результате использования вооруженной силы имеет в настоящее время особое значение.

Общим правилом является запрещение угрозы или использования вооруженной силы против территориальной целостности или политической независимости любого государства (п. 4 ст. 2 Устава ООН). Территориальные аннексии фашистской Германии, государства-агрессора, признаны Нюрнбергским трибуналом недействительными и не имеющими оснований в международном праве. Совет Безопасности ООН в Резолюции 242 подчеркнул «недопустимость приобретения территории посредством войны». В Декларации о принципах международного права зафиксировано: «Территория государства не должна быть объектом приобретения другим государством в результате угрозы силой или ее применения. Никакие территориальные приобретения, являющиеся результатом угрозы силой или ее применения, не должны признаваться правомерными». Вместе с тем международное право не запрещает изменений территории государства-агрессора после его поражения в порядке ответственности за совершенную агрессию и как меру предупреждения новой агрессии.

ИСТОРИЯ

Известным примером является уменьшение территорий государств-агрессоров — фашистской Германии и милитаристской Японии — после их вооруженного поражения союзными войсками, прежде всего СССР, США и Великобритании, во Второй мировой войне. Например, согласно подписан-

ному в Сан-Франциско Мирному договору с Японией 1951 г. Япония «отказывается от всех прав, правооснований и претензий на остров Спратли и острова Парасельские» (ст. 2). В соответствии с Крымским соглашением трех Великих Держав по вопросам Дальнего Востока (1945 г.) руководители СССР, США и Великобритании согласились, в частности, относительно «передачи Советскому Союзу Курильских островов» и «возвращения Советскому Союзу южной части о. Сахалина и всех прилегающих к ней островов».

Сложнее для юридической квалификации другой случай — когда одно государство первым использует вооруженную силу против территории другого государства, обвиняя последнее в нарушении норм международного права (например, норм о нераспространении ядерного оружия). Это имело место в 2003 г., когда США и Великобритания на таком основании применили вооруженную силу против Ирака, в нарушение Устава ООН. Такая вооруженная интервенция США, Великобритании, других государств сама по себе не создала правовых оснований подчинения их суверенитету хотя бы какой-то части территории Ирака. Нефтяные, иные минеральные ресурсы Ирака в пределах его территории с точки зрения международного права остаются неотъемлемым достоянием народа Ирака, а не государств, неправомерно применивших против него вооруженную силу.

МЕЖДУНАРОДНАЯ СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

На *приобретательскую давность* и на *исторически сложившиеся правовые основания* как на основания приобретения территории сделано немало ссылок в территориальных спорах. Так, в деле об островах Менкьер и Экреос (1953 г.) Международный Суд ООН исследовал историю издания и применения к этим островам законодательных актов спорящих сторон — Великобритании и Франции — начиная с 1066 г. Суд вынес решение по этому территориальному спору в пользу Великобритании, поскольку представленные ею соответствующие историко-правовые доказательства были убедительнее.

Контрольные вопросы и задания

1. Назовите основные составляющие понятия «территория».
2. В чем заключается суть «пространственной» теории правовой природы территории?
3. Охарактеризуйте какой-либо договор по территориальным вопросам.
4. Сравните правовые режимы: а) озера в пределах территории государства; б) международного озера; в) международной реки.
5. Что означает термин «территориальный суверенитет»? Укажите составные части государственной территории.
6. Охарактеризуйте правовые основания изменения государственных границ.
7. В какой мере открытие и первоначальное завладение создает право на территорию?
8. В результате геологического развития Земли в районе действия Договора о Шпицбергене появился остров. О его открытии первыми объявили США на основе данных американских космических спутников. Но первыми на остров высадились рыбаки Гренландии. Какое государство в соответствии с международным правом имеет суверенитет над этим новым островом?

Литература

1. Бабурин, С. Н. Территория государства. Правовые геополитические проблемы. — М., 1997.
2. Барсегов, Ю. Г. Территория в международном праве. — М., 1958.
3. Гуреев, С. А. Международное речное право / С. А. Гуреев, И. М. Тарасова. — М., 1993.
4. Клименко, Б. М. Государственная территория. — М., 1974.
5. Клименко, Б. М. Мирное решение территориальных споров. — М., 1982.
6. Корбут, Л. В. Международно-правовой режим рек: история и современность / Л. В. Корбут, Ю. Я. Баскин. — М., 1987.
7. Управление водными ресурсами России : международно-правовые и законодательные механизмы / под ред. А. Н. Вылегжанина. — М., 2008.

ГЛАВА 8

Правовой режим Арктики

Ключевые термины и понятия:

Арктика; арктические государства; полярные сектора; Северный Ледовитый океан; статус прилегающих к северному полюсу районов.

8.1. Понятия «Арктика» и «арктические государства»

Согласно преобладающим взглядам в международно-правовой доктрине Арктика — это часть земного сфероида, центром которой обозначен Северный географический полюс, а окраинной границей — Северный полярный круг (параллель 66°33' северной широты).

Отдельные районы Арктики издревле использовались для рыбных и зверобойных промыслов; в целом же этот район привлекал внимание прежде всего исследователей. Особый вклад в изучение Арктики, освоение транспортировки грузов через ее ледовые поля внесли отечественные мореплаватели, землепроходцы, ученые. С открытием и освоением крупных месторождений полезных ископаемых в Арктике возросли инвестиционные, коммерческие интересы к ней. Арктика все чаще называется главным природо-ресурсным резервом арктических государств, сохраняемым для будущих поколений их граждан. Известно значение Арктики для реализации оборонных интересов арктических государств.

С общей тенденцией к «экологизации» международного правосознания все больше оценивается биосферная роль Арктики, в том числе в формировании климата Земли, поддержании экологического равновесия. Низкие температуры, полярные ночи, скованность лаковыми ледяными полями большей части водных пространств — эти естественные особенности учтены в правовых нормах об Арктике. Как сказано в Нуукской декларации об окружающей среде и развитии в Арктике 1993 г., «окружающая среда Арктики состоит из экосистем с уникальными особенностями и ресурсами, которые весьма медленно поддаются восстановлению после воздействия на них человека, и поэтому нуждается в особых защитных мерах». О необходимости «обеспечить защиту и сохранение хрупкой окружающей среды в Северном Ледовитом океане» говорится в Илулисатской декларации 2008 г. министров иностранных дел пяти арктических государств (Дании, Канады, Норвегии, России, США).

Имеются разные определения терминов «Арктика», «Север», «Северный Ледовитый океан», используемых в документах. Например, Канада определила свою арктическую область как территорию, включающую прежде всего все земли севернее параллели 60 граду-

сов северной широты, а также прибрежные районы заливов Гудзона и Джеймса. К арктической области Дании отнесены острова Гренландия и Фарерские. В США к арктическим отнесены прежде всего территории к северу от полярного круга и, кроме того, все иные районы Северного Ледовитого океана, а также Берингово море и Алеутские острова (в Тихом океане). Исландия относит к Арктике всю свою территорию. Законы Норвегии не выделяют понятия «арктическая территория». В тексте Соглашения между правительствами России и Канады от 19 июня 1992 г. разделены термины «Арктика» и «Север»: в нем говорится «о сотрудничестве в Арктике и на Севере», однако не определен ни первый, ни второй термины.

Некоторые ученые — представители естественных наук — не считают спаянную льдами арктическую часть планеты (Северный Ледовитый океан) частью Мирового океана. Один из зарубежных юристов-международников отметил, что арктическим морям не присущ режим открытого моря, а плавание с помощью ледоколов является морской навигацией «в общепринятом смысле не больше, чем плавание по каналу или канаве, проложенным плавучей драгой».

В ряде международных документов признана «особая роль и ответственность арктических стран в вопросах защиты, сохранения и восстановления арктической среды, сохранения арктической флоры и фауны» (Инувикская декларация 1996 г.).

Термин «*арктические государства*» обозначает разные группы государств:

- а) группу из пяти государств, побережье которых выходит к Северному Ледовитому океану и которые имеют здесь свои внутренние морские воды, территориальное море, континентальный шельф, исключительную экономическую зону. Побережья России, Канады, США, Норвегии и Дании (из-за о. Гренландия) выходят к Северному Ледовитому океану, эти государства имеют здесь соответственно районы своих внутренних морских вод, территориального моря, исключительной экономической зоны и континентального шельфа;
- б) группу из восьми государств, территория которых пересекается Северным полярным кругом. К арктическим государствам в этом случае, кроме названных пяти, относят еще и Финляндию, Исландию и Швецию (тексты Декларации о защите арктической среды 1991 г., где сформулиро-

вана Стратегия защиты окружающей среды Арктики). Как сказано в Декларации об учреждении Арктического Совета 1996 г., перечисленные государства являются членами Арктического Совета. Эти же восемь стран как арктические принимали Нуукскую декларацию об окружающей среде и развитии в Арктике, Инувикскую декларацию о защите окружающей среды и устойчивом развитии в Арктике 1996 г., Икалуитскую декларацию министров государств — членов Арктического Совета 1998 г. и др.

В юридическом плане заслуги России и Канады в Арктике состоят прежде всего в открытии и освоении многих арктических пространств, а право первооткрытия было сообразно международному праву того периода начальным титулом для распространения на них властных полномочий государства.

История освоения Россией полярных областей насчитывает более восьмисот лет. Уже в середине XII в. новгородские люди шли далеко на север к берегам Студеного моря, осваивали новооткрываемые земли экономически и культурно. В XVI в. Россия вела торговлю с европейскими странами через северные моря, для чего имелось несколько пристаней и таможен на берегах и в устьях рек. В конце XVI — начале XVII в. русские землепроходцы осваивают реки: Обь, Енисей, Лену, в 1649 г. отряд Ф. Попова и С. Дежнева достигает самой восточной точки континента — нынешнего мыса Дежнева — и выходит в Тихий океан, впервые в истории сумев обогнуть Азию с Востока. В XVIII в. Академия наук начинает научное изучение и картографирование побережья северных морей, большую роль в котором сыграла Великая Северная экспедиция 1733—1743 гг. Значительные океанографические исследования морей Ледовитого океана были проведены и в XIX в. — они связаны с именами Ф. П. Врангеля, П. К. Пахтусова, О. Е. Коцебу, П. П. Крузенштерна, Н. Я. Данилевского, Ф. П. Литке и др. Новая волна усиленного изучения северных морей началась в конце XIX в., когда в России впервые в мире для этой цели были применены ледоколы. В начале XX в. в области северных морей у побережья России побывали экспедиции Б. А. Вилькицкого, Э. В. Толля, Г. Я. Седова, В. А. Русанова и др. С XVI в. Россия поднимает на государственный уровень свои притязания на северные земли и моря. Царь Иван Грозный отвечал Англии отказом на ее ходатайства о предоставлении исключитель-

ного права на торговлю в устьях северных рек, подчеркивая, что «те места в нашей земле... с три тысячи верст»¹.

8.2. Полярные сектора арктических государств как объект международного обычного права

Законодательство России и Канады уже на протяжении многих десятилетий предусматривает наиболее разработанные положения об особых правах арктических государств в их соответствующих «полярных» секторах. Наличествует молчаливое длительное согласие с этой законодательной практикой большинства государств мира.

В юридической литературе в этой связи отмечается: «Основным принципом при решении проблемы правового режима Арктики следует считать секторальный принцип»². Согласно концепции полярных секторов считается признанным, что неотъемлемой частью территории государства, побережье которого выходит к Северному Ледовитому океану, являются земли, в том числе земли островов, к северу от материкового побережья такого государства в пределах сектора, образованного данным побережьем и меридианами, сходящимися в точке Северного географического полюса и проходящими через западную и восточную оконечности такого побережья; соответствующее арктическое государство осуществляет в таком секторе определенную целевую юрисдикцию (прежде всего в целях защиты хрупкой арктической окружающей среды, сохранения биоразнообразия, экосистемного равновесия и т.д.); в пределах такого сектора за внешней границей территориального моря арктического государства подводные, ледяные и водные пространства государственную территорию не составляют.

¹ Паламарчук, П. Г. Международно-правовой режим морей советского сектора Арктики / Международное право и международный порядок. — М., 1981. — С. 112, 113.

² Современное международное морское право. Режим вод и дна Мирового океана / отв. ред. М. И. Лазарев. — М., 1974. — С. 187.

Равным образом пределы полярных секторов арктических государств не являются государственными границами; сектор — это прежде всего зона реализации исторически сложившихся прав, оборонных, экономических, природоресурсных и природоохран-ных интересов конкретного арктического государства.

С 1904 г. на картах Канады, в том числе официальных, такой сектор обозначается между меридианами 60° и 141° западной долготы, т.е. проходящими через восточную и западную оконечности побережья страны, выходящего к Северному Ледовитому океану. В порядке закрепления прав Канады на ее арктический сектор последовали заявления на правительственном уровне, принятие в 1907 г. известного закона «О северо-западных территориях (The Northwest Territories Act)»; в 1925 г. в соответствии с принятыми поправками к нему Канада установила, что для осуществления деятельности в пределах канадского арктического сектора, в том числе в целях разведки и разработки природных ресурсов, требуются соответствующие разрешения канадских властей. В заявлениях должностных лиц Канады, а также в международно-правовой доктрине неоднократно в прошлом и в наше время разъяснялось, что этот сектор определяет пределы, в которых находятся канадские арктические материковые земли и острова, а также канадский континентальный шельф в Северном Ледовитом океане.

Складывающееся в течение десятилетий согласие большинства государств мира с установлением Канадой и Россией арктических секторов обусловлено прежде всего суровыми климатическими условиями, иными естественными особенностями Арктики. Эти особенности учтены и международной юстицией: Дания, например, в обоснование своих прав на о. Гренландия (несмотря на то, что датчане не были во всех районах острова) в споре с Норвегией ссылалась именно на естественные особенности районов Арктики. Постоянная палата международного правосудия в решении по этому спору в 1933 г. этот довод учла, указав на фактор «недоступности арктических районов». В 1924 г. представитель администрации США отметил, что все территории к северу от Аляски принадлежат США.

Концепция «арктических полярных секторов», будучи наиболее известной, понятной и на практике последовательно применяемой Канадой и в свое время СССР, не является вместе с тем

единственной. В зарубежной международно-правовой литературе и после 1991 г. в российской высказывались и иные мнения: например, о том, что Арктика находится в общем пользовании всех государств мира или является общим наследием человечества; или что следует отказаться от исторически сложившихся прав Канады и России в Арктике и все право, применимое ко дну Северного Ледовитого океана, свести к Конвенции по морскому праву 1982 г. (далее — Конвенция 1982 г.); или что целесообразна разработка пятью арктическими государствами для этого региона механизма международного кондоминиума; или что Арктика является «ничейным» пространством. Нормами общего международного права ни одна из этих идей в настоящее время не подкреплена.

Законодательное закрепление прав арктических государств.

В решении Постоянной палаты международного правосудия по спору между Данией и Норвегией о статусе Восточной Гренландии (1933 г.) отмечено: «Законодательство является одной из наиболее ясных форм осуществления суверенной власти».

Особую роль национального законодательства арктических государств в правовом режиме Северного Ледовитого океана подчеркивают и некоторые западные правоведы, в том числе Г. Смедал (Норвегия), Ч. Ч. Хайд (США)¹. Приведем и более позднюю точку зрения: «Подлинного регионального режима в Арктике не сложилось, несмотря на общие проблемы, стоящие перед арктическими государствами. Вместо этого морское право применялось к полярному северу посредством национальных подходов (Instead, the law of the sea for the polar north has been applied through national approaches). То есть правительство каждого арктического государства рассматривает, принимает и осуществляет посредством национального законодательства такие юридические правила и нормы, которые, по его мнению, лучше всего служат его национальным интересам в его полярных морях (the government of each Arctic State considers, adopts and implements through national legislative means those legal rules and norms that it feels best serve its national interests within the context of its own

¹ Эфендиев, О. Ф. Арктические воды / О. Ф. Эфендиев // Современное международное морское право. Режим вод и дна Мирового океана / отв. ред. М. И. Лазарев. — М., 1974. — С. 187.

polar seas). Таким образом, по мере возникновения и развития в XX в. принципов морского права они принимались и применялись каждым арктическим государством по-своему в его северных водах (they were adopted and applied by each Arctic State, in its own way, to its own northern waters)¹.

Как отмечалось, по действующему законодательству Канады (Законы 1925 г.; королевский указ 1926 г.; Закон 1970 г. и др.) ее суверенитет распространяется на «все земли и острова» в пределах сектора, образованного северным полюсом, меридианами 60° и 141° западной долготы и северным побережьем Канады. При этом национальное право Канады допускает понимание термина «земли» как означающего подледные и подводные земли в пределах канадского сектора. В этих пределах Канада осуществляет также контроль, в том числе над иностранной деятельностью, в целях предотвращения загрязнения «арктических вод». Некоторыми правительственными заявлениями Канады весь район в пределах указанного канадского сектора полярных владений квалифицирован как «национальное пространство» на основе исторических прав; особых климатических и географических обстоятельств, в том числе фактора прилегания; международно-правовых обязательств Канады о защите от загрязнения окружающей среды.

Законодательство России. Царские указы 1616—1620 гг. предусматривали ряд исключительных прав России в некоторых районах Арктики. В 1821 г. Сенат издал Указ «О приведении в исполнение постановления о пределах плавания и о порядке приморских сношений вдоль берегов Восточной Сибири, Северо-Западной Америки и островов Алеутских, Курильских и проч.», согласно которому «право торговли, китовой и рыбной ловли и всякой промышленности на островах, в портах и заливах и вообще по всему северо-западному побережью Америки..., а также по островам Алеутским и по всем берегам Сибири предоставляется в пользование единственно российским подданным». Права России на северные земли и прилегающие к ним моря отражаются в русско-шведских договорах 1806 и 1826 гг., русско-английских

¹ Rothwell D. R. and Joyner C. C. The Polar Oceans and the Law of the Sea/ The Law of the Sea and Polar Maritime Delimitation and Jurisdiction. Ed. by A.G.Oude Elferink and D.R.Rothwell.Martinus Nijhoff Publishers. The Hague/New York/London. — 2001. — P. 1.

конвенциях 1824 и 1825 гг. Согласно Договору, заключенному между Россией и Североамериканскими Соединенными Штатами в Вашингтоне в 1867 г., об уступке Российских Североамериканских колоний (чаще называемому русско-американской конвенцией 1867 г. об уступке Аляски) обозначена граница, к востоку от которой все земли передавались Россией Соединенным Штатам Америки, а к западу — оставались без изменения под суверенитетом России. Это и есть восточная граница российского арктического сектора. Договор предусматривает, что указанная граница проходит через точку меридиана, отделяющего в Беринговом проливе «на равном расстоянии острова Крузенштерна или Игналукъ от острова Ратманова или Нунарбукъ, и направляется по прямой линии безгранично к северу, доколе она совсем не теряется въ Ледовитом океане (*et remonte en ligne directe, sans limitation, vers le Nord jusqu'a ce qu'elle se perde dans la mer Glaciale*)» (ст. I)¹. Инструкция 1893 г. исходит из того, что под суверенитет России подпадают все заливы, бухты, рейды «русского побережья Северного Ледовитого океана» и все Белое море к югу от линий, соединяющих входные мысы. Нотой российского МИД от 4 сентября 1916 г. земли и острова, открытые экспедицией Вилькицкого в 1913—1914 гг., объявляются включенными в территорию России; одновременно подтверждалась принадлежность России ранее открытых островов, которые «вместе с островами Новосибирскими, Врангеля и иными, расположенными близ азиатского побережья Империи... составляют продолжение к северу континентального пространства Сибири»².

Советское законодательство об Арктике и, особенно, молчаливое согласие с ним других государств, обеспечение его выполнения в течение десятилетий сыграло значительную роль в признании на уровне международного обычного права действия национального природоохранного законодательства СССР/России

¹ Договор 1867 г. подписан от России Тайным Советником Императора Всероссийского Э. Стеклем, а от США — Статс-секретарем В. Сьюардом. Текст договора (русский и французский) цитируется по: «Сборник пограничных договоров, заключенных Россией с соседними государствами». Издано в СПб, 1891. — С. 299—303. См. также: Овчинников, И. А. Сборник действующих трактатов, конвенций и других международных актов, имеющих отношение к военному мореплаванию. — Пг., 1914. — С. 82 и сл.

² Паламарчук, П. Г. Цит. соч. — С. 115. См. также: Правительственный вестник. 1916 г., (17) октября — № 212.

в пределах арктического сектора. В 1921 г. Советом Народных Комиссаров Советской России принят декрет «Об охране рыбных и звериных угодий в Северном Ледовитом океане и Белом море». Декрет показал, в частности, что нет протестов со стороны большинства государств мира против российских природоохранных мер в арктических морях. Декретом провозглашались исключительные права РСФСР на эксплуатацию промысловых районов Северного Ледовитого океана, примыкающих к арктическому побережью страны. Декретом устанавливались меры по обеспечению его выполнения. В 1924 г. Наркоминдел СССР направил представителям ряда государств меморандум, в котором констатировалось нарушение иностранцами суверенных прав СССР у северного побережья Сибири. При этом подтверждалась действительность упомянутой нотификации русского правительства от 20 сентября 1916 г. о принадлежности СССР заявленных арктических территорий; подчеркивалось, что территории, явившиеся объектом посягательств со стороны иностранных граждан, лежат «в водах, омывающих северное побережье Сибири» и «расположены к западу от линии, установленной в силу ст. I Вашингтонской конвенции между Россией и Соединенными Штатами Америки 1867 г.». Постановлением Президиума ЦИК СССР от 15.04.1926 с учетом упоминавшегося канадского законодательного опыта территорией СССР объявлены «все, как открытые, так и могущие быть открытыми в дальнейшем, земли и острова, не составляющие к моменту опубликования настоящего постановления признанной правительством СССР территории каких-либо иностранных государств, расположенные в Северном Ледовитом океане к северу от побережья СССР до Северного полюса» в пределах между обозначенными меридианами, проходящими через западную и восточную оконечности побережья страны. Это положение применимо и к тем островам, скалам и т.д., которые могут возникнуть в будущем вследствие геологического развития Земли.

Тем не менее надо констатировать, что термину «земли и острова», использованному в постановлении от 15.04.1926, правоведами придавалось разное значение. В обычном значении острова — это тоже земли. Состояла ли воля отечественного (и канадского) законодателя в том, чтобы к территории государства отнести не только острова в пределах арктического сектора, но еще и земли подводные, подледные? Е. А. Коровин истолковал

данное постановление так: речь идет о суверенитете государства в пределах обозначенного арктического сектора над: а) островами; б) ледовыми пространствами; в) морскими пространствами, не спаянными льдом. Ранее толкование этого правового акта было предложено В. Л. Лахтиным, по мнению которого суверенитет каждого государства распространяется не только на наземные районы соответствующего арктического сектора, но такой суверенитет еще «может быть распространен на воздушное пространство над ним». В международно-правовой литературе предложено, в порядке обобщения, что под термином «земля», используемом в канадском и отечественном законодательстве об арктических секторах, следует понимать не «ледяные глыбы», не воздушное пространство, а только подледные и подводные земли (т.е. в том числе и континентальный шельф) в пределах обозначенного полярного сектора. Термину «острова» в этом законодательстве придается обычное значение.

Западный меридиан, предусмотренный постановлением от 15.04.1926, огибает район действия Договора о Шпицбергене 1920 г.: в ноте полпреда СССР в Норвегии, адресованной премьер-министру иностранных дел Норвегии от 6 мая 1926 г., отмечено: «Само собой разумеется, в соответствии с тем, что мое Правительство ранее признало суверенитет Норвегии над Шпицбергом, прилагаемое Постановление ни в коей мере не касается никакой части архипелага Шпицберген».

Указом Президиума Верховного Совета СССР от 28.02.1984 № 10864-Х «Об экономической зоне СССР» было объявлено об установлении вдоль всего побережья страны, в том числе арктического, 200-мильной исключительной экономической зоны. В пределах этой зоны компетентные органы страны правомочны устанавливать применительно к покрытым льдами районам меры по предотвращению загрязнения. Документ предусматривает также условия и порядок установления «особых районов» в этой зоне (где принимаются специальные меры для предотвращения загрязнения с судов); в частности, право осуществлять необходимые проверочные действия — затребовать информацию о судне, произвести его осмотр, возбудить разбирательство, задержать судно-нарушитель. Однако, поскольку исходные линии вдоль арктического побережья СССР на тот период обозначены не были, не вполне ясно было, где проходят внешние границы этой 200-мильной зоны в Северном Ледовитом океане.

Права прибрежных к Северному Ледовитому океану государств исполнять национальное законодательство в пределах соответствующего арктического сектора обосновывали В. Н. Дурденевский, Е. Б. Пушуканис, С. А. Вышнепольский, Г. М. Гуслицер и др. Обобщая доктринальные обоснования прав арктического государства в своем полярном секторе, В. Н. Кулебякин пишет: «По многочисленному признанию юристов-международников, Северный Ледовитый океан и его окраинные моря совершенно отличаются от других океанов и морей и представляют собой специфический случай с уникальными особенностями с точки зрения правового регулирования. Главная особенность, которая отличает Северный Ледовитый океан от других океанов, заключается в том, что его территория, за исключением лишь некоторых районов, постоянно либо большую часть года покрыта льдами. Именно комплекс исторических, экономических, политических, географических, экологических и других факторов позволяет сделать вывод, что арктические морские пространства не могут рассматриваться под тем же углом зрения, что и морские пространства вообще»¹. Из этого же подхода следует, что «арктические государства должны и могут принимать соответствующие законодательные акты, касающиеся режима своего арктического сектора без санкций других государств, руководствуясь суверенитетом и другими важнейшими международно-правовыми принципами»².

8.3. Северный Ледовитый океан и режим плавания в нем

В соответствии с действовавшим советским законодательством о Северном морском пути надводное плавание иностранных судов в арктическом секторе страны было возможно только при их подчинении законодательству СССР. Это признается и в документе Госдепартамента США «Ответы США на чрезмерные морские притязания».

¹ Кулебякин, В. Н. Правовой режим Арктики / Международное морское право / отв. ред. И. П. Блищенко. — М., 1988. — С. 139.

² Эфендиев, О. Ф. Цит. соч. — С. 190.

ния». В нем, в частности, отмечено, что летом 1967 г. США планировали в пределах арктического сектора СССР плавание ледоколов Эдисто и Ист Винд. США уведомили «в порядке любезности (as a matter of courtesy)» советское правительство, что морские научные исследования будут проводиться целиком в «международных водах». Советское правительство «письменной нотой и устным демаршем» подчеркнуло, что «США не уведомили советские власти за тридцать дней, как того требует советское законодательство»; поэтому «возможно задержание судов или иное вмешательство в их плавание». Эти заявления и действия Правительства СССР «создали ситуацию, в которой у Правительства Соединенных Штатов не было иного выхода, кроме как отменить запланированное плавание»¹. Вместе с тем на пространства Северного Ледовитого океана, где судоходство осуществляется традиционно, распространяются, с согласия соответствующего арктического государства, такие договорные нормы международного морского права, которые по мнению этого государства лучше всего защищают хрупкую окружающую среду Арктики, соответствуют другим его национальным интересам в полярных морях. Например, в районах территориального моря, исключительной экономической зоны России в Северном Ледовитом океане, по которым пролегают трассы национальной транспортной коммуникации России — Северного морского пути, допускается иностранное судоходство, но строго регулируемое Россией, прежде всего в целях защиты окружающей среды. В России действуют «Правила плавания по трассам Северного морского пути». Правила требуют от иностранного судовладельца или капитана судна направление в Администрацию Северного морского пути (создана постановлением Правительства еще в 1971 г.) уведомления и заявки на проводку. Судно «должно соответствовать специальным требованиям», иметь на борту свидетельство «о надлежащем финансовом обеспечении гражданской ответственности владельца судна за ущерб от загрязнения морской среды и северного побережья страны». В определенных случаях Администрация осуществляет «контрольный осмотр судна». Издано «Руководство для сквозного плавания судов по Северному морскому пути». Его открытость в настоящее время для иностранных пользователей

¹ United States Department of State. United States Responses to Excessive National Maritime Claims. // Limits in the Seas, 1992. — № 112. — P. 72, 73.

не означает устранения России от ответственности за регулирование плавания по этой «исторически сложившейся национальной единой транспортной коммуникации Российской Федерации в Арктике» (ст. 14 Федерального закона от 31.07.1998 № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации»).

То же относится к регулированию Канадой судоходства по Северо-Западному проходу вдоль канадского арктического побережья. Международно-правовой основой тому служат прежде всего изложенные выше права Канады, исторически сложившиеся и давно осуществляемые. А не только ее суверенитет над внутренними морскими водами, территориальным морем в Арктике.

Исторические правооснования важны и для установления исходных линий у побережья, выходящего к Северному Ледовитому океану. От таких линий отсчитывается ширина территориального моря. Прибрежное государство вправе применить метод прямых исходных линий. Канада, например, отнесла огромные арктические районы к ее внутренним водам: они замкнуты прямыми исходными линиями в соответствии с национальным законодательством со ссылкой на исторически сложившиеся правовые основания (*historic titles*). Вопрос о прямых исходных линиях в Арктике важен: чем дальше «удаляет» прибрежное государство от побережья внешнюю границу своих внутренних вод, в том числе путем отнесения арктических морей к своим историческим водам, тем дальше простирается в море его территориальное море и, соответственно, суверенитет над ним прибрежного государства; тем дальше простирается в море и «беспорный» 200-мильный район его суверенных прав, в том числе над континентальным шельфом. Кроме Канады, на исторически сложившиеся правооснования в Арктике длительное время опиралась Императорская Россия и впоследствии СССР. Отмечено: «Арктические моря, образующие систему Северного морского пути, представляют собой узкие и неглубокие ледовые моря заливного типа... С особыми природными условиями этих морей, а именно с тем, что они покрыты льдом, образующим ледовый припай, связаны экологическая и военная безопасность ее арктического побережья... Само освоение этих морей потребовало вековых усилий русского народа. В связи с этим правительство Российской империи и преемник, к которому перешли ее территориальные права — СССР, заявляло в свое время об исторических правах на отдельные

акватории. В частности, особый режим Карского моря официально устанавливался правительством России в течение трех столетий. Исторические права в этих акваториях молчаливо или прямо признавались другими государствами»¹.

В соответствии с постановлением ЦИК СССР от 27.06.1935 «О единых географических наименованиях Советской Арктики» были определены названия и географические пределы отдельных частей Северного Ледовитого океана, в том числе морей Карского, Лаптевых и Восточно-Сибирского, причем эти моря были названы «прилежащими к территории СССР». В отечественной доктрине международного права эти моря были отнесены к историческим водам СССР².

8.4. Права арктических государств на недра дна Северного Ледовитого океана

К настоящему времени юридически не оспариваются права указанных пяти арктических государств на 200-мильные (считая от исходных линий³) районы дна Северного Ледовитого океана и прилегающие водные и ледовые пространства. Но по вопросу о статусе прилежащих к северному полюсу районов, в том числе районов шельфа — за этим 200-мильным расстоянием, высказаны разные точки зрения на официальном уровне и в юридической литературе.

Первая позиция: Арктику следует приравнять к любому другому району Мирового океана; соответственно Арктика, в том числе ее высокоширотные районы, — это один из многих объектов Конвен-

¹ Барсегов, Ю. Г. Арктика : интересы России и международные условия их реализации / Ю. Г. Барсегов [и др.]. — М. : Наука, 2002. — С. 27, 28.

² В 5-м издании учебника по международному праву МГИМО (1987 г.) отмечено: «К внутренним водам СССР советская доктрина международного права относит моря заливого типа — Карское, Лаптевых, Восточно-Сибирское и Чукотское, которые являются историческими водными путями нашей страны, на протяжении длительного исторического периода освоены усилиями российских и советских мореходов и имеют первостепенное значение для экономики Советского Союза, его обороны и защиты природной среды в этом районе» (см. Международное право / отв. ред. Ф. И. Кожевников. — М., 1987. — С. 180).

³ Исходные линии — это линии, от которых отсчитывается ширина территориального моря государства (см. гл. 24).

ции 1982 г. Вторая: Арктика вообще не была специальным объектом рассмотрения III Конференции по морскому праву, ее правовой режим сложился задолго до принятия Конвенции 1982 г. и главное в содержании этого режима — это общее международное право, его обычные нормы, сложившиеся вследствие согласия международного сообщества с практикой, национальным законодательством арктических государств.

Носители первой позиции — США, Япония, Германия и некоторые другие страны — «заявляют о необходимости применения к Северному Ледовитому океану... Конвенции 1982 г.»¹. В духе этой же позиции параграф «Арктика» рассматривается правоведами не в главе о территории (что чаще встречается в отечественных², да и зарубежных³ учебниках по международному праву), а в главе о международном морском праве⁴. Недостатком анализируемой позиции является то, что она не учитывает юридически значимый фактор — признание большинством государств наличия исторически сложившихся оснований в Арктике, которые представляют международно-правовую основу реализации арктического законодательства Канады и России. А применимое к Арктике международное право искусственно сужается, сводится только к ст. 76 Конвенции 1982 г. (о границе между континентальным шельфом и Международным районом морского дна). Утверждается при этом, что для обоснования прав России на шельф Северного Ледовитого океана «данные о границах российского арктического континентального шельфа должны быть представлены в Комиссию по границам континентального шельфа»⁵.

¹ Ковалев, А. А. Международно-правовой режим Арктики и интересы России / А. А. Ковалев // Международное публичное и частное право : проблемы и перспективы / под ред. С. В. Бахина. — СПб., 2007. — С. 225.

² Правильно, на наш взгляд, статус Арктики не рассматривают в главе (разделе) о международном морском праве авторы большинства отечественных учебников, например: Международное право / отв. ред. Ю. М. Колосов, Э. С. Кривчикова. — М., 2005; Международное право / под ред. А. А. Ковалева, С. В. Черниченко. — М., 2006; Международное право / под ред. Л. Н. Шестакова. — М., 2005; Международное право / отв. ред. Г. В. Игнатенко, О. И. Тиунов. — М., 2006 и др.

³ Shaw, M. N. International Law. Fourth Edition. Cambridge University Press. 1977. P. 363, 364.

⁴ Международное право / отв. ред. В. И. Кузнецов, Б. Р. Тузмухамедов. — М., 2007. — С. 609—612.

⁵ «Комиссия состоит из 21 члена, которые являются специалистами в области геологии, геофизики и гидрографии» — ст. 2 Прил. II к Конвенции 1982 г. См. об этом: Ковалев, А. А. Современное международное морское право и практика его применения. — М., 2003. — С. 222.

Согласно принятому в 1997 г. постановлению Правительства РФ¹ было подготовлено и в 2001 г. направлено в ООН «представление (submission)» России о предлагаемом ограничении ее континентального шельфа в Арктике; в соответствии с «представлением» часть дна в арктическом секторе страны² становится международным районом морского дна («общим наследием человечества»). В случае согласия с «представлением» минеральные ресурсы в этой части дна арктического сектора России уже не будут использоваться российскими лицами на основе российского законодательства о недрах и о континентальном шельфе; такие ресурсы могут отчуждаться лишь в соответствии «с нормами, правилами и процедурами» Международного органа по морскому дну (ст. 137 Конвенции 1982 г.).

Критика позиции, выраженной в «представлении» России 2001 г., обозначена представительной властью. Профессор С. А. Гуреев на заседании в 2005 г. круглого стола в Совете Федерации России отметил, что это действие исполнительной власти означает — впервые в истории России — отказ от части дна в российском арктическом секторе, причем без согласия власти законодательной. В материалах Совета Федерации эта критика представлена так: «Министерством природных ресурсов России были затрачены значительные финансовые средства на организацию и проведение исследований строения дна Северного Ледовитого океана, причем часть результатов этих исследований была безвозмездно передана в ООН, в Комиссию по границам континентального шельфа»; избранный в 2001 г. тогдашним руководством МПР подход был юридически неоптимальным, ошибочным с точки зрения стратегических интересов России в Арктике. Ошибочность новой арктической политики заключается в следующем: в 2001 г. не было обязательства Российской Федерации подавать заявку в Комиссию по границам континентального шельфа и раскрывать Комиссии соответствующие естественно-научные данные о дне Северного Ледовитого океана. Россия, напра-

¹ Постановление Правительства РФ от 16.06.1997 № 717 «О порядке утверждения перечней географических координат точек, определяющих линии внешних границ континентального шельфа Российской Федерации».

² По доктринальному определению «арктический полярный сектор» — это «пространства в пределах установленных линий, проведенных от Северного полюса до северных сухопутных границ данного государства». Курс международного права в 6 т. / гл. ред. Ф. И. Кожевников [и др.]. — Т. III. — М., 1967. — С. 129.

вив такую заявку, впервые заявила на официальном международном уровне об ограничении своих прав в арктическом секторе, границы которого установлены в действующем законодательстве, а именно в постановлении Президиума ЦИК СССР от 15 апреля 1926 г. Другое арктическое государство — США (не являются участником Конвенции 1982 г.) не ограничило протяженность своего континентального шельфа в Арктике по процедурам, предусмотренным в Конвенции 1982 г. Это дает США возможность в любое время заявить, что их континентальный шельф в Арктике охватывает значительно большую часть по сравнению с конвенционными ограничениями. Канада продолжает последовательно укреплять национальное законодательное регулирование в канадском арктическом секторе¹. Критика «представления» России 2001 г. поддержана и заместителем председателя Научно-экспертного совета Морской коллегии при Правительстве РФ². Кроме того, интересам не только России, но и всякого арктического государства соответствует сложившийся веками статус-кво в Арктике, а не привнесение сюда новых норм о районе «общего наследия человечества», о границе между этим районом и шельфом арктического государства. Применение к Арктике ст. 76 Конвенции 1982 г. (о такой границе) равнозначно признанию, что в Арктике не весь шельф принадлежит арктическим государствам. Поэтому вполне объяснима оценка зарубежной наукой: скоропалительное «представление» России 2001 г. в Комиссию по границам шельфа — «удивительно».

Вместе с тем примеру установления Россией и Канадой в Арктике границы их полярных владений не последовали законодатели трех других арктических государств.

Дания при обосновании своих прав на высокоширотные районы Арктики опирается на географический фактор — кратчайшее расстояние между о. Гренландия и Северным полюсом. Вместе с тем подмечено, что Дания, не выступавшая против применения в Арктике секторального принципа, но и не заявившая официально о своих правах на ее арктический сектор, тем не менее пользуется

¹ Гуреев, С. А. О необходимости подтверждения и правового закрепления исключительных прав России в Арктике / С. А. Гуреев, И. В. Буник // Морская деятельность Российской Федерации: состояние и проблемы законодательного обеспечения / под ред. В. А. Попова. — М., 2005. — С. 162, 163.

² Войталовский, Г. К. Теория и практика морской деятельности. — Вып. 5. — М., 2005. — С. 222.

«правовыми последствиями, которые дает этот принцип для арктических государств»¹. То географическое обстоятельство, что о. Гренландия находится ближе к северному полюсу, чем другие надводные земли, не может не влиять на правовую позицию Дании: объективно ей выгодно разграничение Арктики по равному отстоянию. Другой вопрос: инициирует ли Дания разграничение шельфа Арктики между пятью арктическими государствами (исполняя обычные нормы международного права, ст. 83 Конвенции 1982 г., ст. 6 Конвенции о континентальном шельфе 1958 г.)? Либо согласится исполнять ст. 76 Конвенции 1982 г. и тем самым создать в Арктике район «общего наследия человечества»?

Притязания США на арктические пространства и их природные ресурсы — не последовательные в юридическом плане. Изначально США, по примеру Канады, на официальном уровне заявили свои притязания на арктический сектор к северу от Аляски. Так, министр морского флота США, выступая в 1924 г. в комиссии палаты представителей (нижняя палата американского Конгресса), отметил, что США принадлежат все необитаемые территории к северу от Аляски. Эта позиция представителя администрации США была поддержана наукой. Американский правовед Д. Миллер в статье, опубликованной в 1925 г., обосновал, почему практически удобно и юридически оправданно секторальное деление пространств Арктики между выходящими к Северному Ледовитому океану государствами, включая США. По его мнению, правовой базой для установления арктического сектора США являются российско-английская конвенция 1825 г. и российско-американский договор 1867 г., в которых секторальные границы в Арктике обозначены. Другой американский юрист И. И. Хайд подчеркнул возможность применения к Арктике секторального принципа: «Необходимо признать, что в арктических районах суверен смежной территории, глубоко заходящей за полярный круг, находится в сравнительно благоприятных условиях для того, чтобы дать почувствовать свое верховенство в пределах обширного, но еще не занятого пространства. Такие возможности, обусловленные в значительной мере географическими обстоятельствами, усиливают возможность применения системы секторов в районах, расположенных вокруг Северного полюса».

¹ Барсегов, Ю. Г. Цит. соч. — С. 32.

Вопрос о заявлении США прав на арктический сектор вновь обрел актуальность, когда в 1968 г. в районе залива Прудо (Аляска) были обнаружены нефтяные месторождения. Тем не менее в последующем США и на официальном уровне (прежде всего, противодействуя Канаде в ее реализации прав в арктическом секторе), и на уровне доктрины международного права демонстрировали свое несогласие с применением в Арктике секторального принципа. Видимо, на изменение позиции США повлияло сопоставление экономических и иных возможностей этого государства в Арктике: а) в случае применения секторального принципа; б) в случае интернационализации пространств Арктики за 200-мильным пределом и свободной конкуренции здесь мощных американских компаний с другими.

Законодательная позиция США в отношении Арктики сформулирована в действующем Законе об исследованиях и политике в Арктике (Arctic Research and Policy Act) 1984 г. Он предусматривает весьма широкое определение Арктики, включая сюда пространства не только Северного Ледовитого океана, но и Тихого (например, Берингово море; Алеутские острова — раздел 112 Закона). В Законе отмечено, что в Арктике сосредоточены «жизненно важные энергетические ресурсы»; что Арктика имеет «чрезвычайное значение для национальной обороны»; что «возобновляемые ресурсы Арктики, особенно рыба и иные морепродукты, представляют один из самых больших коммерческих активов страны (represent one of the Nation's greatest commercial assets)»; что «большинство арктических стран, особенно Советский Союз, обладает в Арктике технологиями, значительно более передовыми, чем те, которые в настоящее время доступны Соединенным Штатам (far more advanced than those currently available in the United States)». Законом учреждены: 1) Межведомственный комитет по политике арктических исследований — для разработки «национальной арктической политики» и «пятилетних планов осуществления такой политики»; 2) Национальный научный фонд — для осуществления национальной арктической политики; 3) Комиссия по арктическим исследованиям — для обеспечения взаимодействия между федеральным правительством, властями штатов и местными органами власти в области «интегрированной» национальной арктической политики.

Не ясно, по согласованию ли с этими властными институтами в 2006 г. американская корпорация «Объединенное управление

нефтегазовым консорциумом» направила руководителям арктических государств, в том числе Президенту РФ «Уведомление о заявлении на исключительное право разведки, разработки и добычи нефтегазовых ресурсов Общего района Арктики». Объединенный консорциум объявил себя «ответственным посредником» по разработке нефтегазовых ресурсов «общего наследия человечества» и провозгласил свои «исключительные права» в отношении района за пределами 200-мильных исключительных экономических зон пяти арктических государств. Согласно Уведомлению консорциум «объявил себя ответственным посредником по разработке нефтегазовых ресурсов общего наследия человечества» и заявил о своем праве «первым». Консорциум готов вложить значительные финансовые средства, необходимые для разработки ресурсов. Такие средства «ни национальные правительства, ни ООН, ни другие правительственные учреждения в настоящее время не могут или не захотят предоставить». Консорциум заявил о своем обязательстве безопасно разрабатывать «общее арктическое наследие» от имени государств и всего человечества.

То есть арктический сектор США обозначен: на востоке Аляски — законодательством Канады и российско-английской конвенцией 1825 г.; к западу от Аляски — российско-американским договором 1867 г. В настоящее время США уже заявляют правопритязания на арктические недра к северу от Аляски до 600 морских миль. Не будучи (на 2009 г.) участником Конвенции 1982 г., США не обязаны ограничивать свои права на континентальный шельф к северу от Аляски пределами, установленными в ст. 76 Конвенции 1982 г.: в 350 морских миль или иными. США, как участник Конвенции о континентальном шельфе 1958 г., вправе осуществлять над таким шельфом суверенные права в целях разведки и разработки его естественных богатств значительно дальше — «до такого места, до которого глубина покрывающих вод позволяет разработку естественных богатств этих регионов» (ст. 1 этой Конвенции), т.е. в перспективе до Северного полюса. США, однако, могут конструировать и «запасную» правовую позицию — присоединение к Конвенции 1982 г. Но объективно США выгоднее нынешняя ситуация, когда США не связаны ограничениями своего шельфа в Арктике по ст. 76 Конвенции 1982 г.; при том, что такие ограничения принимают на себя другие арктические государства (пока только Россия и Норвегия).

Норвегия участвует и в Конвенции 1982 г., и в Конвенции о континентальном шельфе 1958 г. На уровне доктрины международного права и в своей правовой политике Норвегия не высказывалась за свои права на районы арктического сектора. Притязание Норвегии на арктический сектор означало бы ее признание разграничительной линии в Баренцевом море на основе секторального принципа; а последнее означало бы отказ от ее притязаний в «спорном» районе, который находится между двумя предлагаемыми линиями разграничения: (а) по сектору — традиционная позиция СССР и некоторое время — России; (б) по линии равного отстояния — позиция Норвегии. Кроме того, притязание Норвегии на ее арктический сектор вплоть до Северного полюса может быть поставлено под сомнение в контексте Договора о Шпицбергене¹. Этим, возможно, объясняется факт исполнения Норвегией в 2006 г. ст. 76 Конвенции 1982 г.: «представление» Норвегии сделано.

Таким образом, секторальное разграничение континентального шельфа в Северном Ледовитом океане объективно соответствует интересам прежде всего России и Канады. При таком разграничении, впрочем, США тоже «выгадывают» больше, чем при разграничении по принципу равного отстояния. Для Дании, напротив, выгоднее разграничение арктического шельфа по принципу равного отстояния. В чем-то теряет (на востоке) и в чем-то приобретает (на севере) Норвегия при секторальном разграничении. Но все эти пять государств получают преимущество, если они не будут применять к Арктике ст. 76 Конвенции 1982 г. (т.е. не будут обозначать, где проходит граница между их шельфом и международным районом морского дна), а разграничат между собой (как противолежащими и прилежащими государствами) весь шельф Северного Ледовитого океана, руководствуясь в духе практики Международного Суда общим международным правом.

В рамках общего международного права, как подчеркивал Международный Суд ООН, «наиболее фундаментальным из всех

¹ По этому Договору государства-участники не предоставили Норвегии суверенитета над «территориальными водами местностей Шпицбергена», предусмотрев их кардинальные юридические отличия от института территориального моря. А шельф — это подводный район, простирающийся за пределом территориального моря. Нет суверенитета над территориальным морем — нет и прав на континентальный шельф. См. подробнее: *Вылегжанин, А. Н. Шпицберген: правовой режим прилегающих морских районов* / А. Н. Вылегжанин, В. К. Зиланов. — М., 2006.

правовых норм, относящихся к континентальному шельфу», является «принцип естественного продолжения», а именно «правило о том, что права прибрежного государства в отношении континентального шельфа, который составляет естественное продолжение его сухопутной территории в море и под ним, существуют *ipso facto* и *ab initio* в силу его суверенитета над этой территорией». Соответственно, указал Суд, «основу правового титула прибрежного государства составляет географическая взаимосвязь между его побережьем и подводными районами, находящимися к морю от этого побережья», а «береговая часть территории государства является решающим фактором в основаниях прав на подводные районы, прилегающие к ней». В рассматриваемом случае решающим фактором в основаниях прав на подводные районы Северного Ледовитого океана являются протяженные побережья России и Канады, выходящие к этому океану, географическая взаимосвязь между этими побережьями и подводными, подледными районами, удаленными к морю от этих побережий. Указанный фундаментальный принцип установления границ шельфа — как и иные международно-правовые принципы установления морских границ — отражен, по мнению Суда, не в конкретном международном договоре, а в «общем международном праве (*general international law*)», при этом «необходимо по логике обращаться прежде всего к обычному международному праву (*to refer primarily to customary international law*)». А не к конкретной конвенции.

Применительно к делимитации пространств Арктики уместно напомнить о позиции Суда: «Фундаментальное правило общего международного права о делимитации морских пространств... требует, чтобы разграничительная линия устанавливалась применением справедливых критериев с целью достижения справедливого результата». При определении границ шельфа, как предупредил Суд, нельзя переоценивать значение международных договоров, в том числе и многосторонних, в ущерб нормам международного обычного права. Идеально решение, когда «нормы обычного права приводят в основном к тому же результату, что и положения... Конвенции о континентальном шельфе 1958 г.». В случае же со ст. 76 Конвенции 1982 г. (о многовариантных способах сложного учета геологических факторов при определении внешней границы шельфа) ситуация другая: нет никакого довода для утверждения того, что положения этой статьи являются обыч-

ной нормой международного права. Важна констатация Суда о том, что «стороны конвенции — двусторонней или многосторонней — вправе применить правила, содержащиеся в такой конвенции, к отношениям, которые международное обычное право может с меньшей вероятностью регулировать (which it is less likely that customary international law might govern)». В таком случае, однако, чтение текста данной конвенции должно быть «с осторожностью» (with caution). Первое, что нужно помнить при изучении текста, а иногда и одного положения, это различие между отраженными в конвенции принципами, нормами международного права и критериями и методами, применение которых может быть предусмотрено в конкретных обстоятельствах¹. Более того, «такие конвенции должны рассматриваться на фоне международного обычного права и в его свете толковаться»².

Несомненно, что многие положения Конвенции 1982 г. (о свободах открытого моря; о сохранении морских живых ресурсов; о мирном проходе через территориальное море и др.) отражают обычные нормы международного права, они сложились задолго до разработки этой Конвенции и в этом качестве являются для государства обязательными³ независимо от того, участвует или не участвует это государство в Конвенции 1982 г. Но, как было показано, положения ее ст. 76 (о границе между Районом и шельфом) не являются обычными нормами международного права. Нет и доказательств того, что воля государств — участников Конвенции 1982 г. состояла в согласии применять к Арктике геологические критерии, предусмотренные ст. 76⁴. Тем более что такое применение приводит к конфликту между Конвенцией 1982 г. и исторически сложившимися правами государств в Арктике, которые зиждятся на обычном международном праве.

Пять арктических государств призваны реализовать первоочередную ответственность за защиту окружающей среды в Арктике.

¹ I.C.J. Reports 1984. — P. 290.

² Ibid. — P. 291.

³ Хлестов, О. Н. Международно-правовые проблемы Мирового океана // Международная жизнь. — 1973. — № 2; Du-puy P. M. Droit International Public. 8 Edition. Paris, 2006. P. 757—760.

⁴ Есть косвенные свидетельства противоположного: воспоминания членов делегаций «группы трех», «группы пяти» показывают, что было намерение арктических государств не допускать, чтобы Арктика стала объектом рассмотрения Третьей Конференции ООН по морскому праву.

В контексте экологизации международного правосознания новое — международно-правовое значение — обретают давно осуществляемые природоохранные меры арктических государств в пределах их полярных секторов. Так, Указ Президиума Верховного Совета СССР от 26.11.1984 № 1398-XI «Об усилении охраны природы в районах Крайнего Севера и морских районах, прилегающих к северному побережью СССР» становится значимым юридическим аргументом при обосновании природоохранной российской юрисдикции в арктическом секторе. Определяя свою сферу действия, данный Указ использует юридически гибкую формулировку: «районы Крайнего Севера и морские районы, прилегающие к северному побережью СССР». Согласно Указу его действие распространяется «на острова Северного Ледовитого океана и его морей, острова Берингова и Охотского морей, другие территории СССР, отнесенные Советом Министров СССР к районам Крайнего Севера, а также на прилегающие к северному побережью СССР морские районы (включая районы вокруг принадлежащих СССР островов), состояние которых влияет на экологическое благополучие северной части территории СССР» (ст. 17). Здесь правовой акт страны не исключил, а предусмотрел применимость национального законодательства ко всему континентальному шельфу государства в Северном Ледовитом океане, в том числе за 200-мильным расстоянием от исходных линий. В Указе обозначена природоохранная цель — создание системы заповедников, заказников и других особо охраняемых территорий в районах Крайнего Севера и в морских районах, прилегающих к северному побережью СССР; «сохранение и восстановление природных комплексов, разработка научных основ охраны природы в этих районах, сохранение генетического фонда растений и животных, среды обитания, условий размножения и путей миграции животных, особенно редких и находящихся под угрозой исчезновения видов». В состав особо охраняемых территорий включаются материковые (в том числе дельты рек) и островные участки, а также участки морского дна и водного пространства прилегающих к северному побережью СССР морских районов, включая районы, покрытые льдами. Согласно ст. 11 Указа «в морских районах, прилегающих к северному побережью СССР, покрытых и не покрытых льдами, запрещается сброс не очищенных до установленных норм сточных вод, а также отходов, материалов и предметов». Согласно ст. 9 Указа создание, эксплуатация, использование

и ликвидация искусственных островов, установок и сооружений в морских районах, прилегающих к северному побережью СССР, а также создание зон безопасности вокруг них производятся с разрешения компетентных органов. Указ предусматривает уголовную, административную и иную ответственность лиц, виновных в его нарушении (ст. 11). Возможность применения российского природоохранного законодательства к недрам в пределах всего арктического сектора России, а не только на 200-мильном расстоянии от исходных линий подтверждает и Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»; в сферу его действия входит весь континентальный шельф страны (п. 3 ст. 2).

Еще более четко применяет в пределах своего арктического сектора природоохранное законодательство Канада. В 1926 г. законодательством Канады предусматривается установление «заповедника арктических островов (the Arctic Islands Preserve)»; северные границы этого заповедника согласно законодательству совпадают с границами арктического сектора Канады. В мае 1929 г. вновь в законодательном акте Канады применены границы ее арктического сектора.

Против замены применимой к Арктике широкой международно-правовой основы лишь Конвенцией 1982 г. нацелена и Илулиссатская декларация пяти арктических государств 2008 г. В Декларации ни разу не упомянуто, что Конвенция 1982 г. применяется к Арктике. Напротив, констатируются «широкие международно-правовые рамки, применимые к Арктике»; подчеркнута «приверженность этим юридическим рамкам»; что «эти рамки представляют прочный фундамент ответственного управления пятью прибрежными государствами» Северным Ледовитым океаном при опоре на «национальную имплементацию» сложившихся международно-правовых норм.

В свете изложенного в конкретных обстоятельствах Арктики (выражаясь в терминах Международного Суда ООН) «осторожное толкование» Конвенции 1982 г. «на фоне международного обычного права» позволяет сделать следующие выводы.

Статус Арктики определен широким комплексом сложившихся международно-правовых норм, прежде всего международным обычным правом. Сложившийся в течение столетий правовой режим деятельности в Арктике основывается на практике арктических государств по применению своего национального законодатель-

ства, особенно природоохранного, в ледовых, надледных, подледных и водных районах Северного Ледовитого океана, примыкающих к их побережью. Эти же государства несут первоочередную ответственность за сохранение окружающей среды Арктики. Не корректно эту широкую международно-правовую базу подменять только Конвенцией 1982 г.

Положения ст. 76 Конвенции 1982 г. (о многовариантном учете геологических факторов при определении границы между континентальным шельфом государства и международным районом морского дна) не относятся к обычным нормам международного права, не составляют часть *общего международного права*. Нет доказательств и того, что создание в Арктике такого международного района при сокращении шельфа арктических государств составляло их согласованную волю.

Тот факт, что одно из пяти арктических государств не участвует в Конвенции 1982 г., лишь подтверждает, что при решении вопросов о границах континентального шельфа в Арктике должны исполняться обычные нормы международного права о делимитации между ними континентального шельфа, а также, как *lex speciales*, нормы о границах в Арктике, предусмотренные в международных договорах (российско-английская конвенция 1825 г.; российско-американский договор 1867 г.; Парижский договор 1920 г.).

Рациональное разграничение арктического шельфа между соседними государствами — в соответствии с общим международным правом — при любых применимых принципах (секторальном принципе, равного отстояния или при их сочетании) может привести к тому, что не будет вообще необходимости исполнять в Арктике ст. 76 Конвенции 1982 г. (т.е. не будет необходимости самоограничивать шельфы арктических государств и создавать здесь район «общего наследия человечества»).

Востребован правовой механизм реализации первоочередной ответственности арктических государств за сохранение хрупкой арктической экосистемы.

Контрольные вопросы и задания

1. Какова пространственная протяженность Арктики? Как Канада юридически обосновала права на ее «полярный сектор» в Арктике?
2. Правильно ли юридически уравнивать режим ледовых пространств в Арктике с режимом вод, например, Индийского океана?
3. Норвегия не признает российскую границу полярных владений, но не возражает против границ арктического сектора Канады. Почему?
4. Приведите примеры успехов МИД Канады в договорном признании ее прав на арктический сектор.
5. По прочтении обозначенных материалов Совета Федерации Федерального Собрания РФ ответьте, какая позиция по современному статусу Арктики вам кажется убедительнее?

Литература

1. Малеев, Ю. Н. Экологически опасная Арктика — угроза всему миру // Международное право. — 2004. — № 4 (20). — С. 123—143.
2. Королева, Н. Д. Правовой режим судоходства в Российской Арктике / Н. Д. Королева, В. Ю. Марков, А. П. Ушаков. — М., 1995.
3. Вылегжанин, А. Н. Шпицберген : правовой режим прилегающих морских районов / А. Н. Вылегжанин, В. К. Зиланов. — М., 2006.
4. Гуреев, С. А. О необходимости подтверждения и правового закрепления исключительных прав России в Арктике / С. А. Гуреев, И. В. Буник // Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Морская деятельность Российской Федерации : состояние и проблемы законодательного обеспечения / под ред. В. А. Попова. — М., 2005. — С. 162—164.
5. Международное право и национальные интересы Российской Федерации / отв. ред. А. А. Ковалев, Б. Л. Зимненко. — М., 2008. — С. 46—76.

ГЛАВА 9

Международно- правовой режим Антарктики

Ключевые термины и понятия:

Режим Антарктики; система международного контроля и инспекции в Антарктике; морская экосистема Антарктики.

9.1. Становление режима Антарктики

ИСТОРИЯ

Легенда о неизвестной южной земле «Терра аустралис инкогнита» занимала умы людей со времен классической древности и, переходя из поколения в поколение, продержалась до конца XVIII в. Уже в начале I века до н. э. на карте мира, составленной знаменитым греческим историком и астрономом Птолемеем, были нанесены контуры южного материка. Птолемей и другой научный авторитет древности Аристотель считали, что эта земля уравнивает «Северные земли».

К началу XIX в. единственной почти совершенно не изученной областью земного шара оставались районы Антарктики. Предпринимавшиеся поиски не давали определенного ответа на давно волновавший географов вопрос о существовании в южном полушарии материка. Поспешный вывод английского капитана Дж. Кука, безуспешно пытавшегося в 70-х гг. XVIII в. отыскать «южный материк», о том, что привлекавшая внимание морских держав «неизвестная земля» не существует, повлек за собой почти 50-летний перерыв в изучении Антарктики.

Право первооткрывателя шестого континента земного шара принадлежит России. Догадку о том, что земли в районе Южного полюса покрыты толстым слоем льда, высказал еще М. В. Ломоносов задолго до открытия Антарктиды. Ее открыватели и основоположники исследования южнополярного района капитан Ф. Ф. Беллинсгаузен и лейтенант М. П. Лазарев на парусных шлюпах «Восток» и «Мирный» вплотную подошли к берегам южного материка, обошли его вокруг, сделав при этом ряд важных географических открытий (острова Петра I и Александра I и др.). Они же установили главную особенность этого континента — это материк льда, что было природным феноменом, неизвестным ранее. Отсюда та осторожность, с которой они описали свое открытие. Участники экспедиции вели тщательные исследования высоких южных широт: уточняли географические карты, систематически производили океанографические и метеорологические наблюдения. Результаты всего комплекса работы южнополярной экспедиции Беллинсгаузена—Лазарева, приведшие к выводам о природе сплошных льдов Антарктики, явились ценнейшим вкладом русской исследовательской мысли в изучение нашей планеты.

Правительства великих морских держав, в первую очередь Англии и Франции, были задеты успехами русских исследователей в Антарктике. Англия боя-

лась возросшего могущества России, в этой стране старались всячески умалить значение и успехи русской антарктической экспедиции. Однако английский моряк Дж. К. Росс 20 лет спустя после русской экспедиции однозначно подтвердил, что «открытие наиболее южных земель принадлежит неустрашимому Беллинсгаузену». Это суждение ценно, поскольку Дж. К. Росс сначала вышел к гористому побережью Антарктиды, которое он назвал Землей Виктории, а уже потом к ледяным обрывам огромного шельфового ледника, носящего на современных картах его имя. У Ф. Ф. Беллинсгаузена и М. П. Лазарева развитие событий было обратным — сначала русские мореплаватели-путешественники вышли в январе 1820 г. к шельфовым ледникам («матерый лед чрезвычайной высоты», как описал их в одном из своих писем М. П. Лазарев) современного Берега принцессы Марты и только год спустя увидели горы на Земле Александра I. Но и русские исследователи, и английский моряк одинаково поняли суть своих открытий ледяного континента.

Первая русская антарктическая экспедиция 1819—1821 гг. входила составной частью в план русского правительства, имевший целью одновременное проведение исследований в двух наименее изученных и наиболее труднодоступных районах — «в больших широтах Северного и Южного океанов». Открытие Антарктиды окончательно и формально завершило эпоху Великих географических открытий. Исследования и открытия русской экспедиции в Антарктике заставили географов пересмотреть основные положения в науке о земле, и после окончания экспедиции южный континент сразу же привлекает к себе пристальное внимание в различных странах. Отдельные участки южного материка были в дальнейшем открыты Уэдделлом (1823), Ж.-С. Дюмон-Дюрвилем (1838), экспедициями Р. Скотта (1902—1904) и др.

Антарктикой называется обширный район земного шара, расположенный вокруг Южного полюса и охватывающий одну из частей света — материк Антарктида (от греческих слов *anti* — против и *arctos* — медведь, созвездие Б. Медведицы; т.е. земля на противоположном конце земли от созвездия Б. Медведицы — на юге; буквально «антипод Арктики») с прилегающими шельфовыми ледниками, островами и архипелагами островов, а также омывающие его воды южных частей Атлантического, Индийского и Тихого океанов.

Своим названием антарктический материк обязан известному английскому биологу и океанографу, научному руководителю экс-

педиции на судне «Челленджер» Дж. Меррею. В центре составленной в 1886 г. «Южной полярной карты» Дж. Меррей оставил большое белое пятно с надписью «Предполагаемый Антарктический континент». Впервые материк был изображен в «Морском атласе» немецкого издателя Л. Равенштейна в 1867 г. Показан он был также и в русском «Новом атласе всех частей света», изданном в 1877 г.

Антарктида остается единственным материком и, вообще, сколько-нибудь крупной землей (в два раза превышает по площади Европу и занимает центральное приполюсное положение), которая не составляет территорию какого-либо государства или государств. Однако некоторые государства заявили территориальные претензии в Антарктике.

В XX в. Англия, Австралия, Аргентина, Норвегия, Новая Зеландия, Франция и Чили предприняли попытки раздела Антарктики, выдвинув территориальные претензии на обширные части материка, которые в общей сложности составляли 4/5 всей его площади. Разгорелась ожесточенная борьба. Советский Союз последовательно выступал против сепаратного решения вопроса о государственной принадлежности Антарктики. СССР, как впрочем и США, неоднократно заявляли о непризнании ими чьего-либо суверенитета в Антарктике. При этом Советский Союз и Соединенные Штаты зарезервировали свою точку зрения в вопросе о государственной принадлежности территорий, открытых соответственно русскими и американскими исследователями. Позиция СССР по этому вопросу нашла свое отражение в нотной переписке и ряде других документов. Так, в ответ на заявление Норвегии о том, что открытый русской экспедицией Ф. Ф. Беллинсгаузена и М. П. Лазарева остров Петра I берется под норвежский суверенитет, Советское правительство в ноте от 27 января 1939 г. заявило правительству Норвегии о непризнании норвежских правоприязнаний на этот остров.

После окончания Второй мировой войны Соединенные Штаты предприняли попытку путем сепаратных переговоров со странами, имеющими территориальные претензии в Антарктике, решить без участия СССР вопрос о государственной принадлежности Антарктики и ее международно-правовом режиме. Кроме того, в США рассматривалась возможность распространить на Антарктику доктрину Монро.

10 февраля 1949 г. общее собрание действительных членов Географического общества СССР заслушало доклад своего пред-

седателя академика Л. С. Берга «Русские открытия в Антарктике и современный интерес к ней». После обсуждения доклада была принята единогласно резолюция, в которой говорилось, что всякое решение вопроса о режиме Антарктики без участия СССР не может иметь юридической силы. Это решение получило в 1950 г. свое подтверждение в «Меморандуме Советского Правительства по вопросу о режиме Антарктики». Позднее, в ноте посольства СССР Госдепартаменту США от 2 мая 1958 г. подчеркивалось, что СССР сохраняет за собой все права, основанные на открытии и исследованиях русских мореплавателей и ученых, включая право предъявления соответствующих претензий в Антарктике.

Теория секторального раздела Антарктики, как и концепция кондоминиума, неоднократно подвергалась критике в международно-правовой литературе. В доктрине признавалось, что текторальный раздел Антарктики, к которому односторонним путем прибегают отдельные государства, должен быть отвергнут как метод разрешения вопроса о судьбе антарктического континента.

Проблема установления международно-правового режима Антарктики стала особенно актуальной в середине XX в. в связи с расширением исследований этой части земного шара и заинтересованностью многих государств в использовании ее природных ресурсов. Поворотным моментом в решении многих антарктических проблем стало успешное проведение первого межгосударственного научного проекта в Южной полярной области — Международного геофизического года, который продолжался с 1 июля 1957 г. по 31 декабря 1958 г. В этом проекте Антарктике отводилась роль главного объекта исследований. Международный геофизический год убедительно продемонстрировал позитивную роль международного сотрудничества в этом регионе. Российская Федерация выступила инициатором проведения третьего Международного полярного года 2007 — 2008 гг., сыгравшего значительную роль в активизации арктических и антарктических полярных исследований.

9.2. Система Договора об Антарктике

1 декабря 1959 г. в итоге работы Вашингтонской конференции при активном участии СССР был подготовлен и подписан Договор

об Антарктике, вступивший в силу 23 июня 1961 г. Договор ратифицировали все 12 государств, принимавших участие в конференции, — СССР, США, Австралия, Аргентина, Бельгия, Великобритания, Новая Зеландия, Норвегия, Франция, Чили, ЮАР и Япония. Все эти государства были приглашены на Вашингтонскую конференцию потому, что они активно участвовали в исследовании Антарктики в предшествующие годы. Договор открыт для присоединения к нему любого государства, являющегося членом ООН, или любого другого государства, которое может быть приглашено присоединиться к Договору с согласия всех принимавших участие в конференции. Депозитарий договора — США.

Антарктические воды являются открытым морем со всеми исходящими отсюда юридическими последствиями. Однако международно-правовой режим этих вод имеет некоторые особенности, которые обусловлены Договором об Антарктике 1959 г. На Вашингтонской конференции 1959 г. отдельные государства настаивали на исключении районов открытого моря из сферы действия Договора. СССР и ряд других стран предложили включить в сферу действия Договора и районы открытого моря южнее 60-й параллели. Принятая на конференции формулировка ст. VI Договора отражает это противоречие. Два основных положения Договора — предложенное СССР использование Антарктики в мирных целях (п. 1 ст. I) и свобода научных исследований — не противоречат признанным свободам открытого моря.

Договором запрещаются любые мероприятия военного характера, такие как создание баз и укреплений, проведение военных маневров, а также испытания любых видов оружия. Таким образом, Договором решена проблема демилитаризации и нейтрализации Антарктики. Нейтрализация районов открытого моря южнее 60-й параллели способствует наилучшему осуществлению свобод открытого моря в этих районах. Такая нейтрализация согласно Договору не затрагивает прав государств в случае прохода военных кораблей с целью доставки на научные станции персонала или оснащения для использования в научных или иных мирных целях. Согласно действующим нормам международного права нейтрализация водных пространств в некоторых случаях допускает мирный проход военных кораблей.

В п. 1 ст. IV Договора указывается, что положения Договора не означают отказа государств-участников от «ранее заявленных

прав или претензий на территориальный суверенитет в Антарктике» или «от любой основы для претензии на территориальный суверенитет». Участие в Договоре не будет означать также отказ от позиций в отношении признания или непризнания территориальных претензий. Во время действия Договора никакая деятельность в Антарктике не приведет к основаниям для заявления, поддержания или отрицания какой-либо претензии на территориальный суверенитет и не создадут никаких прав суверенитета в Антарктике (п. 2 ст. IV). Именно в этом смысле принято говорить о «замораживании» решения вопроса о притязаниях в Антарктике. Замораживание в Договоре 1959 г. рассмотрения вопросов об этих притязаниях представляло собой интересное прагматическое решение территориальных споров. Причем решение, которое может быть использовано в дальнейшем и в других районах.

С территориальными притязаниями в значительной мере связан вопрос о юрисдикции государств в Антарктике. В Договоре этот вопрос решен не полностью. При его подготовке на конференции некоторые страны предложили закрепить в нем принцип личной юрисдикции (например, СССР, США, Бельгия), другие предпочитали территориальную юрисдикцию (например, Аргентина, Чили). Положение о юрисдикции в Договоре отразило принцип личной юрисдикции. Согласно ст. VIII Договора наблюдатели и научный персонал, которым обмениваются между собой экспедиции и станции в Антарктике, а также сопровождающий их персонал находятся под юрисдикцией того государства, гражданами которого они являются.

Помимо введения ограниченного функционального иммунитета от юрисдикции для наблюдателей, назначенных в соответствии с Договором, или для обмена научными сотрудниками (ст. VIII), Договор не создает и не определяет никаких юрисдикционных прав для договаривающихся сторон и не указывает, могут ли они претендовать на морские зоны и в какой форме. В нем лишь говорится, что в случае юрисдикционных споров заинтересованные стороны должны проводить консультации с целью достижения взаимоприемлемого решения (п. 2 ст. VIII). Попытка отдельных государств осуществлять территориальную юрисдикцию в Антарктике — это своего рода стремление к поддержанию и укреплению своих территориальных притязаний. Именно поэтому Министерство иностранных дел СССР в своей ноте посольству Великобритании в Москве

от 8 августа 1966 г. заявило, что попытки осуществлять юрисдикцию над определенными территориями в Антарктике противоречат целям и принципам Договора и не могут рассматриваться иначе, как односторонние акты осуществления территориальных претензий в Антарктике.

За соблюдением положений Договора установлен широкий наземный и воздушный контроль. Положения о таком контроле содержатся в самом Договоре. Так, каждое государство — участник Договора и Консультативных совещаний имеет право назначать наблюдателей в неограниченном количестве. Последние должны быть гражданами государства, которое их назначает. Фамилии наблюдателей сообщаются каждому государству, которое имеет право назначать наблюдателей. Любой наблюдатель имеет полную свободу доступа во все районы Антарктики, включая шельф. Вся территория Антарктики, включая станции, установки и оборудование в ее пределах, а также морские и воздушные суда в пунктах разгрузки и погрузки снаряжения, материалов или персонала, всегда открыта для инспекции. Наблюдения с воздуха могут производиться во всякое время над любым районом Антарктики. О результатах контроля составляются доклады, которые направляются представителям государств.

Широкий контроль в Антарктике значительно облегчается тем, что государства — участники Договора обязались заблаговременно информировать друг друга о всех экспедициях в Антарктику, организуемых на их территории или направляющихся с их территории, о всех станциях в Антарктике, где заняты их граждане, о любом военном персонале или оснащении, предназначенном для направления в Антарктику с соблюдением условий п. 2 ст. I Договора.

Такой сложный международный документ, как Договор об Антарктике, требовал особо тщательного подхода к формулированию статьи о процедуре урегулирования спорных ситуаций. Договор наряду с нормами о разрешении споров содержит также нормы, направленные на их предупреждение и которые предусматривают проведение консультативных совещаний. Сочетание систем предупреждения и разрешения споров создает нужные рамки для деятельности государств по реализации положений Договора. Таким образом, зафиксированный в Договоре подход к проблеме территориальных притязаний явился эффективным средством предотвращения международных споров и конфликтов.

Договор об Антарктике и принятые в его развитие соглашения стали образцом международно-правовых документов, в которых решаются проблемы широкого межгосударственного сотрудничества в конкретной области международных отношений, причем с возможностью сохранения заинтересованными сторонами их принципиальных позиций относительно правового статуса территорий, являющихся объектом планируемой деятельности. Договор быстро завоевал признание как гибкий и перспективный политический инструмент, в значительной степени изменивший политическую ситуацию в этом районе земного шара. Заморозив вопрос о территориальных претензиях, Договор явился важным и действенным средством для предупреждения споров, трений и конфликтов между государствами в связи с уже выдвинутыми и потенциально возможными в будущем территориальными претензиями в данном регионе.

Антарктика является объектом разнообразных и важных научных исследований. Один из важнейших принципов, установленных в Договоре об Антарктике, — принцип свободы научных исследований и сотрудничества в этих целях. Правительства, организации и граждане всех стран осуществляют научные исследования в Антарктике на равных основаниях. Для содействия такому сотрудничеству участники Договора согласились обмениваться информацией о планах научных работ в Антарктике, научным персоналом между экспедициями и станциями в Антарктике, данными и результатами научных наблюдений. При выполнении этих положений всячески поощряется установление отношений делового сотрудничества с теми специализированными учреждениями ООН и другими международными организациями, для которых Антарктика представляет интерес в научном или техническом отношении.

Управление Антарктическим континентом и Южным океаном осуществляется в рамках Системы Договора об Антарктике. Действующая сегодня Система Договора об Антарктике, которая в международно-правовой науке рассматривается как своеобразная правовая система, представляет собой целый комплекс многосторонних соглашений, созданных с целью регулирования взаимоотношений между странами в Антарктике. Основу Системы Договора об Антарктике составляет собственно Договор об Антарктике, многочисленные рекомендации, принятые на совещаниях Сторон Договора об Антарктике и вступившие в силу в соответ-

ствии с условиями Договора. Кроме того, в Систему Договора об Антарктике входят три отдельные конвенции и протокол: Конвенция о сохранении антарктических тюленей 1972 г. (вступила в силу 11 марта 1978 г.); Конвенция о сохранении морских живых ресурсов Антарктики 1980 г. (вступила в силу 7 апреля 1982 г.); Конвенция по регулированию освоения минеральных ресурсов Антарктики 1988 г.; не вступила в силу); Протокол по охране окружающей среды к Договору об Антарктике 1991 г. Инициатором разработки этих Конвенций и Протокола выступали Консультативные совещания стран — участниц Договора об Антарктике (КСДА). Система Договора об Антарктике также включает результаты совещаний экспертов и решения Специальных Консультативных совещаний. Все это свидетельствует о гибкости Системы Договора об Антарктике, ее способности своевременно реагировать, когда возникает потребность в адекватном правовом регулировании в складывающихся новых ситуациях.

Действующие в рамках Договора об Антарктике Консультативные совещания начиная с 1991 г. собираются ежегодно (до этого они собирались раз в два года). Участники таких совещаний: государства — первоначальные члены Договора и присоединившиеся позже к Договору государства, проводящие активные исследования в Антарктике. В их компетенцию входит обмен информацией, взаимные консультации, разработка и принятие рекомендаций, содействующих реализации целей и принципов Договора. По утверждению всеми странами — участницами Консультативного совещания этих рекомендаций они становятся обязательными правилами. В основном такие правила касаются самого континента — Антарктиды. Но поскольку район действия Договора выходит за пределы континента, то часть рекомендаций распространяется и на антарктические воды. В 2001 г. в Санкт-Петербурге было проведено XXIV КСДА. На нем было принято решение о создании постоянного секретариата Договора по Антарктике со штаб-квартирой в Буэнос-Айресе.

Северной границей Антарктики как района земного шара является полоса слияния, схождения и перемешивания антарктических холодных вод, формирующихся в полярных южных районах, и субантарктических вод — более теплых вод умеренных широт. Это явление известно как антарктическая конвергенция. Фактически зона/линия антарктической конвергенции представляет

собой геофизическую (биогеографическую) границу Антарктики, где происходит слияние теплых северных и холодных южных потоков вод, что обуславливает высокую биологическую продуктивность этих районов. Зона/линия антарктической конвергенции проходит в морских пространствах примерно по 56° ю. ш. и охватывает Южную полярную область нашей планеты площадью около 50 млн км², что составляет почти 1/10 часть поверхности земного шара. Таким образом, географическая граница Антарктики не совпадает с границей действия Договора об Антарктике 1959 г., каковой является 60-я параллель южной широты.

С точки зрения физической географии Антарктика — это находящаяся подо льдом континентальная масса, окруженная Южным океаном. На V КСДА (Париж, 1968 г.) представители государств заявили, что Южный океан является неотъемлемой частью Антарктики.

Договор об Антарктике был заключен главным образом для того, чтобы избежать конфликтов в этом регионе. Его главные положения касались использования Антарктики в мирных целях, проведения научных исследований и замораживания решения вопроса о территориальных притязаниях на суверенитет над частями континента. Договор не мог определять и не регулирует все аспекты деятельности государств в Антарктике. В частности, в нем нет подробного изложения вопросов охраны окружающей среды в Антарктиде и окружающих ее морских пространствах. Лишь два положения в Договоре касаются охраны окружающей среды, и из них только второе относится к морской среде. Статья V запрещает ядерные взрывы и удаление радиоактивных материалов в Антарктике (подписанный в 1963 г. Московский договор о запрещении испытаний ядерного оружия в трех средах также распространил свое действие и на Антарктиду; однако Договор об Антарктике в этой части шире Московского договора, поскольку он запрещает любые ядерные взрывы, а не только взрывы в трех средах). В ст. IX при перечислении вопросов, подлежащих рассмотрению на регулярных совещаниях консультативных сторон, упоминаются охрана и сохранение живых ресурсов. Ответственность сторон в области охраны окружающей среды определена, таким образом, довольно узко, и поэтому дальнейшие меры, принятые либо на основании ст. IX, либо в последующих договорах, главным образом касались охраны и сохранения дикой природы.

Вопросы охраны животного мира Антарктики давно рассматривались международным сообществом как весьма значительные. Еще на III КСДА (Брюссель, 1964 г.) были приняты Согласованные меры по охране флоры и фауны Антарктики. На IV КСДА (Токио, 1970 г.) специально рассматривался вопрос об антарктических тюленях как наиболее пострадавшем семействе морских млекопитающих в результате их варварского промысла в конце XVIII и в XIX в. Отмечалось, что их популяция не восстановилась и поэтому необходимо принять срочные согласованные меры по защите антарктических тюленей.

Следующим существенным шагом в проведении политики сохранения и рационального использования морских живых ресурсов Антарктики было принятие странами — участницами КСДА в 1972 г. в Лондоне Конвенции о сохранении тюленей Антарктики. Конвенция действует в морских районах южнее 60° ю. ш. и направлена на защиту этого вида от истребления. Конвенция ограничивает уровень добычи определенных видов тюленя и запрещает промысел других видов; устанавливает открытые и закрытые для промысла сезоны; открытые и закрытые для промысла районы, включая заповедники; вводит порядок сообщения сведений о добыче; вводит эффективную систему инспекции. Стороны должны применять эти меры к своим гражданам и судам в том же районе, где действует и Договор об Антарктике (ст. 2). Великобритания, как страна-депозитарий Конвенции, регулярно представляет на очередных КСДА отчеты о деятельности этого органа Договора.

Следующим чрезвычайно важным шагом на пути сохранения и рационального использования морских живых ресурсов Антарктики явилось принятие в 1980 г. в Канберре (Австралия) выработанной странами — участницами КСДА Конвенции о сохранении морских живых ресурсов Антарктики (действует в морских районах к югу от линии антарктической конвергенции). На земле нет, пожалуй, более хрупкой и ранимой области в отношении экологического равновесия, чем Антарктика. Антарктическая экосистема является особенно уязвимой к изменениям в экологических условиях или масштабам эксплуатации ресурсов, ибо крайне сложно обеспечить удаление загрязнителей или регенерацию организмов, которым нанесен ущерб. Применительно к океаническим водам вокруг Антарктического континента прогнозируемое повышение температуры моря всего лишь на 2—3 °C в течение ближайших

собой геофизическую (биогеографическую) границу Антарктики, где происходит слияние теплых северных и холодных южных потоков вод, что обуславливает высокую биологическую продуктивность этих районов. Зона/линия антарктической конвергенции проходит в морских пространствах примерно по 56° ю. ш. и охватывает Южную полярную область нашей планеты площадью около 50 млн км², что составляет почти 1/10 часть поверхности земного шара. Таким образом, географическая граница Антарктики не совпадает с границей действия Договора об Антарктике 1959 г., каковой является 60-я параллель южной широты.

С точки зрения физической географии Антарктика — это находящаяся подо льдом континентальная масса, окруженная Южным океаном. На V КСДА (Париж, 1968 г.) представители государств заявили, что Южный океан является неотъемлемой частью Антарктики.

Договор об Антарктике был заключен главным образом для того, чтобы избежать конфликтов в этом регионе. Его главные положения касались использования Антарктики в мирных целях, проведения научных исследований и замораживания решения вопроса о территориальных притязаниях на суверенитет над частями континента. Договор не мог определять и не регулирует все аспекты деятельности государств в Антарктике. В частности, в нем нет подробного изложения вопросов охраны окружающей среды в Антарктиде и окружающих ее морских пространствах. Лишь два положения в Договоре касаются охраны окружающей среды, и из них только второе относится к морской среде. Статья V запрещает ядерные взрывы и удаление радиоактивных материалов в Антарктике (подписанный в 1963 г. Московский договор о запрещении испытаний ядерного оружия в трех средах также распространил свое действие и на Антарктиду; однако Договор об Антарктике в этой части шире Московского договора, поскольку он запрещает любые ядерные взрывы, а не только взрывы в трех средах). В ст. IX при перечислении вопросов, подлежащих рассмотрению на регулярных совещаниях консультативных сторон, упоминаются охрана и сохранение живых ресурсов. Ответственность сторон в области охраны окружающей среды определена, таким образом, довольно узко, и поэтому дальнейшие меры, принятые либо на основании ст. IX, либо в последующих договорах, главным образом касались охраны и сохранения дикой природы.

Вопросы охраны животного мира Антарктики давно рассматривались международным сообществом как весьма значительные. Еще на III КСДА (Брюссель, 1964 г.) были приняты Согласованные меры по охране флоры и фауны Антарктики. На IV КСДА (Токио, 1970 г.) специально рассматривался вопрос об антарктических тюленях как наиболее пострадавшем семействе морских млекопитающих в результате их варварского промысла в конце XVIII и в XIX в. Отмечалось, что их популяция не восстановилась и поэтому необходимо принять срочные согласованные меры по защите антарктических тюленей.

Следующим существенным шагом в проведении политики сохранения и рационального использования морских живых ресурсов Антарктики было принятие странами — участницами КСДА в 1972 г. в Лондоне Конвенции о сохранении тюленей Антарктики. Конвенция действует в морских районах южнее 60° ю. ш. и направлена на защиту этого вида от истребления. Конвенция ограничивает уровень добычи определенных видов тюленя и запрещает промысел других видов; устанавливает открытые и закрытые для промысла сезоны; открытые и закрытые для промысла районы, включая заповедники; вводит порядок сообщения сведений о добыче; вводит эффективную систему инспекции. Стороны должны применять эти меры к своим гражданам и судам в том же районе, где действует и Договор об Антарктике (ст. 2). Великобритания, как страна-депозитарий Конвенции, регулярно представляет на очередных КСДА отчеты о деятельности этого органа Договора.

Следующим чрезвычайно важным шагом на пути сохранения и рационального использования морских живых ресурсов Антарктики явилось принятие в 1980 г. в Канберре (Австралия) выработанной странами — участницами КСДА Конвенции о сохранении морских живых ресурсов Антарктики (действует в морских районах к югу от линии антарктической конвергенции). На земле нет, пожалуй, более хрупкой и ранимой области в отношении экологического равновесия, чем Антарктика. Антарктическая экосистема является особенно уязвимой к изменениям в экологических условиях или масштабам эксплуатации ресурсов, ибо крайне сложно обеспечить удаление загрязнителей или регенерацию организмов, которым нанесен ущерб. Применительно к океаническим водам вокруг Антарктического континента прогнозируемое повышение температуры моря всего лишь на 2—3 °C в течение ближайших

100 лет будет означать утрату большого объема ценных видов морских биологических ресурсов. Поэтому не случайно Конвенция о сохранении морских живых ресурсов Антарктики стала «первопроходцем» в деле применения экосистемного подхода к сохранению живых природных ресурсов. Эта Конвенция также создала один из наиболее успешно функционирующих механизмов по региональному регулированию сохранения и рационального использования морских живых ресурсов. Новизна и уникальность Конвенции о сохранении морских живых ресурсов Антарктики заключается в первую очередь в ее построении по принципу так называемого экосистемного подхода. Конвенция явилась первым международным соглашением по сохранению и рациональному использованию морских живых ресурсов, в основу которого был положен этот подход, получивший всеобщее признание в наши дни. Целью Конвенции является сохранение морских живых ресурсов Антарктики, под которыми в ней понимаются популяции плавниковых рыб, моллюсков, ракообразных и других видов живых организмов, включая птиц, обитающих к югу от линии антарктической конвергенции (п. 1 ст. II), и Конвенция установила в п. 4 ст. I географические координаты точек прохождения этой линии.

Понятие «морская экосистема Антарктики» согласно Конвенции означает комплекс взаимоотношений морских живых ресурсов Антарктики друг с другом и с окружающей средой (п. 3 ст. I). Конвенция в этой связи устанавливает, что одним из принципов сохранения, в соответствии с которым в конвенционном районе проводится промысел, является «предотвращение изменений или сведение до минимума опасности изменений в морской экосистеме, которые являются потенциально необратимыми на протяжении двух или трех десятилетий, принимая во внимание состояние имеющихся знаний о прямом и косвенном воздействии промысла, влиянии внесения не свойственных данному району видов, последствиях связанной с этим деятельности для морской экосистемы и последствиях изменений в окружающей среде с тем, чтобы было возможно устойчивое сохранение морских живых ресурсов Антарктики» (п. 3 ст. II).

Два других принципа сохранения также ориентированы на поддержание экологического равновесия в Антарктике. Они предусматривают предотвращение сокращения численности любой вылавливаемой популяции до уровней ниже таких, которые обеспечивают

ее устойчивое пополнение и поддержание экологических взаимосвязей между вылавливаемыми, зависящими от них и связанными с ними популяциями морских живых ресурсов Антарктики.

Конвенция создала в виде Комиссии и Научного Комитета эффективный механизм по выполнению ее положений. Членский состав этих органов является еще одной отличительной чертой этой Конвенции. Хотя Конвенция открыта для присоединения любого государства, заинтересованного в исследовательской и промысловой деятельности в Антарктике, членство в Комиссии открыто только для государств, участвовавших в конференции в Канберре (Австралия) по принятию Конвенции, и стран, присоединившихся к Конвенции в течение того времени, пока они ведут исследования и промысел морских живых ресурсов, к которым применяется Конвенция. Право на участие в работе Комиссии автоматически означает членство в Научном Комитете. Членство в Конвенции через присоединение открыто также для организаций региональной экономической интеграции, в состав которых входят одно или более государств — членов Комиссии. ЕЭС присоединилось к Конвенции, и сегодня ЕС участвует в работе Комиссии и Научного Комитета.

Конвенция о сохранении морских живых ресурсов Антарктики, являющаяся детищем механизма КСДА, в свете ее тесной увязки с положениями этого Договора положила начало тому, что в настоящее время, как уже указывалось, называется Системой Договора об Антарктике.

Согласно ст. III Конвенции все ее участники вне зависимости от того, являются они или нет сторонами Договора об Антарктике, обязуются не заниматься в Антарктике деятельностью, противоречащей целям и принципам Договора, и признают себя связанными обязательствами по выполнению обязательств, содержащихся в ст. I и V Договора, касающихся исключительно мирного использования Антарктики. Стороны Конвенции также обязуются признавать себя связанными положениями ст. IV и VI Договора, касающихся замораживания решения вопроса о территориальных притязаниях в Антарктике и соблюдения прав государств, признанных международным правом в отношении открытого моря к югу от 60-й параллели южной широты.

В связи с разработкой и принятием Конвенции по морскому праву 1982 г. возник вопрос о применении ее положений, касающихся международного района морского дна, к Антарктике. Фор-

мально вопрос об Антарктике на III Конференции ООН по морскому праву не рассматривался, хотя идея распространения на Антарктику концепции «общего наследия человечества» высказывалась председателем Конференции Ш. Амерасингхе, а также К. Пинто (Шри-Ланка) и П. де Сото (Перу). Уже после заключения Конвенции по морскому праву, начиная с 1982 г. в течение ряда лет Малайзия пыталась добиться рассмотрения в рамках ООН вопроса о провозглашении Антарктики «общим наследием человечества».

Участники Договора об Антарктике, как развитые, так и развивающиеся страны выступили против таких предложений, ссылаясь на специфику данного района, международно-правовой режим которого регулируется Договором об Антарктике. Участники Договора считают, что для использования антарктических минеральных ресурсов должно быть выработано отдельное соглашение, положения которого базировались бы на основополагающих положениях Договора об Антарктике. Исходя из этой позиции, участники КСДА приступили в начале 1980-х гг. к выработке режима по регулированию разведки и разработки минеральных ресурсов Антарктики, призвав еще на IX КСДА (Лондон, 1977 г.) все страны воздержаться от такой деятельности до выработки режима (Рекомендация IX—I).

Переговоры по выработке Конвенции по регулированию деятельности по освоению антарктических минеральных ресурсов, которые велись участниками КСДА в течение шести лет, завершились принятием 2 июня 1988 г. в Веллингтоне (Новая Зеландия) этой Конвенции. Конвенция является сложным документом, детально регулирующим вопросы выдачи разрешений на разведку и разработку минеральных ресурсов Антарктики. При этом особо акцентируется необходимость обеспечения должного сохранения окружающей среды Антарктики.

В Конвенции подтверждается, что она является составной частью Системы Договора об Антарктике. В этой связи в Конвенции признается особая ответственность стран — участниц КСДА за сохранение антарктической окружающей среды, и Конвенция накладывает на ее участников обязательство вести деятельность по использованию антарктических минеральных ресурсов в соответствии со всеми компонентами Системы Договора об Антарктике и вытекающими в этой связи обязательствами.

Согласно ст. 5 Конвенции ее действие распространяется на антарктический континент и все антарктические острова к югу от 60-й параллели ю. ш. и на прилегающие подводные морские районы и их недра вплоть до глубоководных районов морского дна. Конвенция основана на применении ее режима ко всей подводной окраине антарктического материка вплоть до глубоководных районов морского дна. Таким образом, Конвенция распространяет свое действие в целом ряде случаев на подводные морские районы к северу от 60-й параллели южной широты.

Главным органом Конвенции должна стать Комиссия, которая уполномочена принимать все основные решения, касающиеся выдачи лицензий и регулирования других важных аспектов разведки и разработки минеральных ресурсов. Членство в Комиссии гарантировано странам, являющимся участниками КСДА на момент заключения Конвенции. Другие страны — участницы Конвенции могут стать членами Комиссии, если они заняты в Антарктике существенными исследованиями научного и технического характера, связанными с охраной окружающей среды, а также имеющими прямое отношение к принятию решений об использовании антарктических минеральных ресурсов. Таким образом, страны — участницы КСДА получили по Конвенции право решающего голоса по всем основным вопросам, связанным с использованием антарктических минеральных ресурсов.

Хотя в Конвенции подтверждены положения ст. IV Договора об Антарктике о замораживании решения вопроса о территориальных притязаниях, ряд стран, заявивших притязания на суверенитет в Антарктике, пришел к выводу, что принятие Конвенции существенно подорвало их позицию по данному вопросу и что они пошли на слишком большие уступки. Одновременно широкие круги мировой общественности стали высказывать озабоченность тем, что Конвенция, несмотря на ее положения, направленные на предупреждение нанесения существенного ущерба чрезвычайно уязвимой антарктической окружающей среде, все же не предоставляет достаточных гарантий в этой области. Эти две причины привели к скрытой и открытой оппозиции вступлению Конвенции в силу, и уже год спустя после ее принятия стало ясно, что Конвенция не имеет шансов, по крайней мере в обозримом будущем, вступить в силу. В сложившейся ситуации страны — участницы Консультативных совещаний приняли решение на XI КСДА (Париж, 1989 г.) рассмотреть вопрос

о срочной выработке всеобъемлющего режима по защите окружающей среды Антарктики и зависящих и связанных с ней экосистем.

Переговоры в рамках Специального Консультативного совещания, созванного в этих целях, завершились принятием в октябре 1991 г. в Мадриде (Испания) Протокола по охране окружающей среды к Договору об Антарктике. Протокол кодифицирует и дальше развивает решения в области охраны окружающей среды, принятые за предшествующие годы участниками КСДА, и является дополнением к Договору. В ст. 4 Протокола прямо говорится, что он является соглашением, дополняющим Договор об Антарктике, ни в коей мере не модифицируя его и не внося в этот Договор какие-либо поправки. Согласно заключительным статьям Протокола участие в нем открыто только для стран — участниц Договора об Антарктике и депозитарием Протокола так же, как и Договора об Антарктике, является США.

В ст. 10 Протокола, посвященной роли КСДА, в этой связи прямо говорится, что именно КСДА являются тем органом, который ответствен за определение в соответствии с положениями Протокола общей политики по всеобъемлющей защите антарктической окружающей среды и связанным и зависящим от нее экосистемам. По этой статье также признается, что принятие мер на основании ст. IX Договора об Антарктике по выполнению Протокола также является прерогативой Консультативных совещаний.

Принятие Протокола положило конец, по крайней мере на время, обсуждению вопроса об использовании антарктических минеральных ресурсов, так как в ст. 7 Протокола устанавливается запрет на любую деятельность, касающуюся этих ресурсов, за исключением научных исследований. Этот запрет действует согласно Протоколу в течение 50 лет, когда он может быть снят в соответствии со ст. 25 Протокола.

В соответствии со ст. 11 Протокола был учрежден Комитет по охране окружающей среды (КООС), являющийся контрольным органом за исполнением Протокола. Членство в Комитете открыто для всех стран — участниц Протокола. Страны — участницы Договора об Антарктике, не являющиеся сторонами Протокола, могут участвовать в работе Комитета в качестве наблюдателей. По ст. 10 Протокола Консультативные совещания по Договору об Антарктике обязаны рассматривать работу Комитета и полагаться на его совет и рекомендации.

В настоящее время Протокол имеет шесть Приложений, которые являются согласно п. 1 ст. 9 Протокола неотъемлемой его частью. По многим вопросам положения этих Приложений заменили многочисленные Рекомендации, ранее принятые КСДА.

В соответствии с Приложением 1 (Оценка воздействия на окружающую среду) такая оценка входит в число обязательных к выполнению требований Протокола и является необходимой процедурой для получения предварительного разрешения на проведение деятельности в Антарктике. Проект оценки имеет цель прогнозировать нарушения в окружающих экосистемах и включает разделы по мониторингу и соответствующим природоохранным мероприятиям, сводящим к минимуму воздействие.

Приложение 2 (Сохранение антарктической флоры и фауны) накладывает жесткие требования на изъятие образцов или вмешательство в антарктическую флору, выдвигает ряд других требований. Выполнение требований данного приложения включает широкий спектр мероприятий.

Приложение 3 (Удаление и управление ликвидацией отходов) выдвигает требования, касающиеся, в частности, радиоактивных веществ; электрических батарей; твердого и жидкого топлива; отходов, содержащих опасные количества тяжелых металлов или остро токсичных или вредных устойчивых соединений; почти всех пластмассовых отходов; топливных бочек и других твердых, несжигаемых отходов. Большое внимание уделено безопасному хранению отходов.

Приложение 4 (Предотвращение загрязнения морской среды) содержит требования по профилактике и организации быстрой локализации и ликвидации возможного разлива нефтепродуктов.

Приложение 5 (Охрана и управление районами) определяет статус и регулирует деятельность в Антарктическом особо охраняемом районе и Антарктическом особо управляемом районе. Деятельность в этих районах запрещается, ограничивается или управляется в соответствии с планами управления, принимаемыми на основании положений Приложения 5.

Приложение 6 (Материальная ответственность, возникающая в результате чрезвычайных экологических ситуаций) было принято на XXVIII КСДА (Стокгольм, 2005 г.). Еще на этапе разработки данное приложение вызывало особое внимание и озабоченность у большинства стран — участниц Договора об Антарк-

тике, поскольку должно было служить главным правовым инструментом воздействия на страны так называемого антарктического сообщества. В Приложении дается определение «чрезвычайной экологической ситуации». Оно обязывает осуществлять разумные профилактические меры либо уже незамедлительные и эффективные ответные действия. По-разному в Приложении решаются вопросы ответственности государственных и негосударственных операторов, устанавливаются пределы ответственности в случае чрезвычайной экологической ситуации. Приложение также регламентирует ряд полномочий для секретариата Договора по Антарктике.

Большую роль в решении антарктических проблем играют общественные организации — Научный комитет по изучению Антарктики (СКАР) и Совет управляющих национальных антарктических программ (КОМНАП). На СКАР возложена обязанность учреждения, содействия и координации научной деятельности в Антарктике с целью выработки и анализа научных программ приполярного масштаба и важности. СКАР может давать научные и технические советы КСДА и другим международным организациям, как государственным, так и негосударственным. В соответствии со статусом членства в СКАР назначаются национальные делегаты.

КОМНАП был создан в 1989 г. в Хобарте (Австралия) для проведения форумов, консультаций и сотрудничества между странами, активно работающими в Антарктике, на практическом уровне и сейчас проводит свои рабочие встречи ежегодно. Во многом эти организации являются движущей силой всего сложнейшего механизма Договора об Антарктике. Инициативы, исходящие от них, в большинстве своем формируются в новые документы Консультативных совещаний и в конечном счете обеспечивают многолетнюю жизнеспособность самого Договора.

Значительную сложность изначально представлял вопрос регулирования деятельности государств, не являющихся сторонами Договора об Антарктике. Сложность решения проблемы освоения природных ресурсов Антарктики или охраны антарктической природы обусловлена противоречиями, в том числе и внутри самой Системы Договора об Антарктике — между странами, имеющими консультативный статус и не имеющими его; среди первых — между странами, нацеленными на разработку разных видов ресурсов, и странами, поддерживающими идею «абсолютной чис-

тоты» Антарктики; между странами, нацеленными на разработку разных видов ресурсов или ведение разных видов деятельности; между «странами-территориалистами», имеющими территориальные притязания в Антарктике. А позиция каждой отдельной страны в выше приведенных вопросах, в свою очередь, зависит от целого ряда внутривластных аспектов.

Современные интересы государств в Антарктике сложны и противоречивы. Специфика ее географического положения, межгосударственных взаимодействий в антарктическом регионе, экономических вопросов использования природных ресурсов, проблем военной стратегии, научных исследований и других факторов определяет особую роль этого региона в формировании переспективного направления внешнеполитических усилий многих государств. Нынешняя ситуация прежде всего характеризуется: активной позицией США в антарктической деятельности, проявляющейся в достаточно влиятельном присутствии Соединенных Штатов на материке; активизацией деятельности Германии, претендующей на роль нового лидера в антарктических исследованиях; ростом региональной активности стран Азиатско-Тихоокеанского региона (Китай, Южная Корея, Япония), чьи антарктические интересы на национальном уровне пока четко не всегда определены.

Дальнейшее развитие международно-правового режима Антарктики должно проходить с неременным учетом долгосрочных интересов России, как первооткрывателя материка Антарктида и как страны, ведущей фундаментальные исследования в Антарктике с 1955 г., т.е. уже на протяжении более полувека. Был собран большой научный материал, особенно о Восточной Антарктиде и о прилегающем к ней океане. Важно, что СССР был одним из тех немногих государств, которые на систематической основе проводили антарктические морские научные исследования. В советский период российской истории был подготовлен и издан уникальный «Атлас Антарктики», обобщивший результаты многолетних исследований ученых.

Контрольные вопросы и задания

1. Что такое Антарктика с точки зрения международного права?
2. Каковы основные принципы деятельности в Антарктике? Какими международно-правовыми источниками вы это можете обосновать?
3. В чем суть «замороженных» территориальных претензий государств в Антарктике?
4. Каковы международно-правовые основы сохранения морских живых ресурсов Антарктики и управления ими?
5. Каково основное содержание Конвенции по регулированию освоения минеральных ресурсов Антарктики? Является ли она в настоящее время источником международного права?
6. Почему в юридической литературе говорят о системе международного контроля и инспекции в Антарктике? Можете ли вы, прилетев в Антарктиду, осуществить инспекцию научно-исследовательской антарктической станции США? Провести досмотр американской научной аппаратуры, используемой на станции?
7. В чем заключается международно-правовая защита окружающей среды в Антарктике?
8. Можно ли утверждать, в случае конфликта интересов допустимой деятельности в Антарктике, что применимое к этому региону международное право предусматривает некоторые приоритеты? Какие?

Литература

1. Голицын, В. В. Антарктика — тенденции и перспективы развития режима. — М., 1989.
2. Овлащенко, А. В. Формирование международно-правового режима Антарктики // Московский журнал международного права. — 2007. — № 4.
3. Вылегжанин, А. Н. Правовой режим минеральных ресурсов Антарктики / А. Н. Вылегжанин, В. В. Голицын // Международно-правовые основы недропользования / отв. ред. А. Н. Вылегжанин. — М., 2007. — С. 219—230.

ГЛАВА 10

Международно- правовой статус Каспия

Ключевые термины и понятия:

Каспийское море; экосистема Каспия; статус Каспия.

10.1. Статус Каспия до 1991 г.

Каспийское море — крупнейший в мире замкнутый внутриконтинентальный водоем, находящийся ниже уровня Мирового океана.

Экосистема Каспия тесно связана с впадающими в него реками, прежде всего Волгой и Уралом. Весь Каспийский бассейн был подразделен для целей управления живыми ресурсами на районы: Волго-Каспийский; Урало-Каспийский; Куринский (р. Кура); Терский (р. Терек); Северный Каспий; Средний Каспий; Южный Каспий. С точки зрения географической и правовой Каспий означает только Каспийское море. Для целей защиты окружающей среды Каспия и управления его биоресурсами, однако, значение имеет именно Каспийский бассейн (т.е. Каспийское море и впадающие в него реки).

Природоресурсный потенциал Каспия оценивается по-разному, от явно завышенных до заниженных оценок. Нефтегазоносный бассейн Каспийского моря недостаточно разведан, хотя его освоение началось. Экосистема Каспия уязвима, актуальна проблема сохранения каспийской фауны и флоры, включая уникальных запасов осетровых. На одной из международных конференций представителем федерального органа России по рыболовству отмечалось, что не регулируемая на международно-согласованном уровне деятельность компаний, ведущих разведку и разработку нефтегазовых ресурсов на Каспии, наносит ущерб экосистеме Каспия. К мертвой Бакинской бухте добавляются другие безжизненные районы Каспия. Из-за слива шлама, разливов нефти при транспортировке резко снизилась масса фитопланктона и зоопланктона. В Декларации пяти прикаспийских государств 2007 г., принятой в Тегеране по итогам встречи президентов этих государств, отмечено, что «состояние природной среды Каспийского моря, его осетровой популяции требует принятия незамедлительных совместных действий для предотвращения нежелательных экологических последствий».

На фоне этих фактических обстоятельств международно-правовой статус Каспия характеризуется по-разному. Это наглядно показали, например, Международная конференция «Каспийское море: поиск экологической безопасности» (Венеция, 1999 г.), многочисленные парламентские слушания по статусу Каспия, проводившиеся в Государственной Думе России, начиная с 1999 г., а также научные работы по этой теме, опубликованные в последнее время.

ИСТОРИЯ

До 1991 г. не было проблемы определения правового статуса Каспия.

Исторически сложившийся статус Каспийского моря был определен международными договорами между двумя (на тот период) прибрежными к нему государствами — Россией и Персией — в XVIII—XX вв., а именно: Русско-Персидским договором 1723 г., заключенным в Санкт-Петербурге; Рештским договором 1732 г.; Гюлистанским договором 1813 г. и заменившим его Туркманчайским договором 1828 г.; Особым актом, заключенным между Россией и Персией (предусматривавшим, в частности, исключительное право России иметь в Каспийском море военный флот); Российско-Персидской конвенцией о разграничении к востоку от Каспийского моря 1881 г. Суть этого статуса: все Каспийское море находится под юрисдикцией России.

Изменение этого статуса произошло в 1921 г. В соответствии с Договором между Россией и Персией (26 февраля 1921 г.); последующими договорами между этими двумя прикаспийскими государствами о поселениях, торговле и мореплавании 1931 и 1935 гг.; о торговле и мореплавании 1940 г. — второе прикаспийское государство — Персия (Иран) — также стало осуществлять юрисдикцию на Каспии в отношении судов под его флагом.

Контроль России до 1921 г. над всем Каспийским морем в течение длительного исторического периода, признание государствами мира этих прав России, за некоторыми исключениями, не ставится под сомнение в современной международно-правовой доктрине. Подтверждается опубликованный в 1881 г. вывод русского юриста-международника Н. Коркунова по результатам его анализа российско-персидских договоров о том, что «Каспийское море все принадлежит России». Во втором издании английского курса «Международное морское право», изданного в 1951 г. под редакцией Дж. Колмбоса, также признается, что «по Гюлистанскому договору 1813 г. и Туркманчайскому договору 1828 г. Персия уступила России на вечное время исключительное право на содержание в этом море военных кораблей, что подчинило его русской юрисдикции».

Некоторые зарубежные правоведы утверждают, что эти права России на Каспий были полностью утрачены ею добровольно в связи с заключением между Российской Социалистической Федеративной Советской Республикой и Персией Договора от 26 февраля 1921 г. В этом Договоре действительно предусмотрено, что Российское правительство «объявляет отмененными и потерявшими всяческую силу все конвенции и соглашения, заключенные бывшим правительством России с третьими державами во вред Персии и относительно ее» (ст. II).

Но в указанной статье речь идет о договорах России «с третьими державами», а не о договорах между Россией и Персией.

Вместе с тем некоторые из российско-персидских договоров действительно отменены в силу ст. I, по которой Российское советское правительство объявляет те трактаты и договоры, которые были заключены царским правительством с Персией и которые приводили «к умалению прав персидского народа, отмененными и потерявшими всяческую силу». Как зафиксировано в договоре, это объявление — именно Российского, а не Персидского правительства. Следовательно, не третьи государства, не Персия, а Россия определяет, какие договоры царского правительства России «умалняли права персидского народа» и, следовательно, отменены Договором 1921 г. Ясно и то, что неправомерно квалифицировать все договоры царского правительства с Персией как заключенные «во вред Персии». Последнее юридически доказывается легко: стороны в Договоре 1921 г. подтвердили положения, например, российско-персидской конвенции 1881 г. о делимитации. Действительно, по Договору 1921 г. обе «стороны согласны признавать и соблюдать границу между Персией и Россией в том виде и начертании, как она была установлена Разграничительной комиссией 1881 года» (ст. III). Договор 1921 г. не отменяет, а подтверждает границы, предусмотренные российско-персидской конвенцией 1881 г. о делимитации, иными договорами между Российской империей и Персией. Например, Россия по Договору 1921 г. отказалась добровольно от пользования некоторыми землями Персии (ст. III).

Итак, современное значение российско-персидского договора 1921 г. состоит прежде всего в том, что он уточняет правовой статус Каспия, определенный российско-персидскими договорами XVIII—XIX веков. Так, ст. XI Договора 1921 г. предусмотрено, что утратил силу «мирный трактат, заключенный между Персией и Россией в Туркманчае 10 февраля 1828 г., ст. VIII коего лишала Персию иметь флот на Каспийском море». Однако Договором 1921 г. не отменен Особый акт, который был заключен Россией и Персией в ту же дату и который предусматривает главным образом двусторонний торговый режим. Согласно Особому акту 1828 г. его стороны «желая доставить взаимно подданным своим свои выгоды, произтекающие от обоюдной свободной торговли, согласились в следующем: российские подданные, снабженные законными паспортами, могут производить торговлю по всему пространству Персидского государства и свободно отправляться оттуда в другие государства, соседственные с Персией. Во взаимство чего персидским подданным предоставляется право привозить их товары в Россию как через Каспийское море, так и через сухо-

путную границу сего государства с Персией, обменивать оные или покупать товары для вывоза, пользуясь правами и преимуществами наравне с подданными держав, наиболее благоприятствующих» (ст. 1).

Вместе с тем следует констатировать согласие двух прикаспийских государств об изменении с 1921 г. статуса Каспия: он перестал находиться под исключительной юрисдикцией России; Персия получила по Договору право на плавание в Каспии судов под ее флагом и на рыболовство. Но предоставление Персии таких прав по российско-персидскому Договору 1921 г. обусловлено, в частности, сохранением прав России на рыбные промыслы у южного (т.е. у персидского) побережья Каспия. При этом, естественно, не ставилось под сомнение сохранение прав России на рыбные ресурсы в центральной и северной частях Каспийского моря. В ст. XIV Договора зафиксировано: «Признавая все значение рыбных промыслов Южного побережья Каспийского моря для нормального снабжения России предметами продовольствия, правительство Персии по утрате законной силы договорными обязательствами, имеющимися у него ныне в отношении этих промыслов, согласно заключить соглашение» с продовольственным органом России «об эксплуатации сих промыслов на особых, имеющих быть выработанными к тому времени условиях». Такое Соглашение было заключено в 1927 г., и на его основе учреждена первая советско-иранская рыбопромысловая компания «Шилат», которая существовала в качестве совместного предприятия (юридического лица).

Согласно Договору о торговле и мореплавании, заключенному в 1940 г. между СССР и Ираном, на всем пространстве Каспийского моря могут находиться только суда, принадлежащие СССР или Ирану и «равным образом гражданам и торговым и транспортным организациям» этих двух сторон, плавающие «соответственно под флагом СССР или Ирана» (ст. 13). Пребывание в Каспийском море судов под флагом третьих стран по смыслу Договора 1940 г., как и предшествующих российско-персидских договоров, противоправно. Это — важное и поныне договорное положение, с учетом имевших место в 1990-х гг. случаев фактического появления на Каспии судов под флагом неприкаспийских стран. Современное значение имеет и положение советско-иранского Договора 1940 г. о том, что «каждая из Договаривающихся Сторон сохраняет за судами своего флага ловлю рыбы в водах, омывающих ее берега, до пределов 10 морских миль» (ст. 12).

Оформленный такими двусторонними договорами статус Каспия никем из большинства государств мира не оспаривался.

10.2. Статус Каспия после 1991 г.

Проблема статуса Каспия была остро поставлена в связи с прекращением в 1991 г. действия Договора об образовании СССР 1922 г. и увеличения числа прикаспийских государств с двух — России (впоследствии СССР) и Персии (Ирана) — до пяти (Россия, Иран, Казахстан, Туркменистан и Азербайджан).

Поскольку Азербайджан, Казахстан и Туркменистан являются правопреемниками СССР, нет оснований для оспаривания их правопреемства в отношении Договора 1940 г. Следовательно, в Каспийском море с 1991 г. стало правомерным плавание не только судов под флагами России и Ирана, но и еще под флагами трех новых прикаспийских государств. Равным образом все пять прикаспийских государств в силу Договора 1940 г. сохраняют право исключительного рыболовства в 10-мильной полосе прибрежных вод, омывающих их берега.

Такое международно-правовое решение вопроса отражено и в упомянутой Декларации глав прикаспийских государств (16 октября 2007 г.). Согласно этому документу на Каспии действуют «режимы судоходства, рыболовства и плавания судов исключительно под флагами прикаспийских стран».

Вместе с тем дискуссионным стал вопрос о том, являются ли три новых прикаспийских государства преемниками прав и обязательств РСФСР по Договору 1921 г. и соответственно по упомянутым выше российско-персидским договорам XVIII—XIX вв. в той части, в которой они действуют.

Согласно первому юридическому толкованию права по Договору 1921 г. от РСФСР перешли к СССР и соответственно Азербайджан, Казахстан и Туркменистан наряду с Россией являются обладателями прав по Договору 1921 г. и по предыдущим российско-персидским договорам.

Согласно второй правовой оценке перехода прав по российско-персидскому Договору 1921 г. от РСФСР к СССР не было. Поскольку территории союзных республик СССР (по действовавшему на тот период союзному законодательству) заканчивались сушей, пространства Каспия не были частью территорий Азербайджанской ССР, Казахской ССР, Туркменской ССР. В такой правовой ситуации к возникновению трех новых субъектов международного права — независимых государств, членов ООН, Азербайджана, Казахстана

и Туркменистана — применима рассмотренная выше (в гл. 7) международно-правовая концепция *uti possidetis (juris)* — «чем владели (юридически), тем и владейте». То есть эти три государства сохраняют свою сухопутную территорию, а права на дно и воды Каспия сохраняются только у Ирана и России — сторон Договора 1921 г., российско-персидских договоров XVIII—XIX вв.

И первая (учитывающая реальные связи с Каспием населения, проживающего на территориях не только России и Ирана, но и Азербайджана, Казахстана и Туркменистана), и вторая (сугубо формально-юридическая в пользу Ирана и России) точки зрения имеют некоторые правовые основания. Проблема выбора одной из них оказалась весьма не простой.

Поскольку Каспий, как уже отмечалось, не имеет естественных связей с Мировым океаном, не является его частью, договорные источники международного морского права не применимы к Каспию. Вместе с тем в силу согласия прикаспийских государств или международного (локального) обычая конкретные механизмы и стандарты морского права (например, в части безопасности на море) могут быть применены прикаспийскими государствами в этом внутриконтинентальном водоеме.

Нет и континентального шельфа Каспия в том смысле, в каком такой шельф определен Конвенцией о континентальном шельфе 1958 г. или Конвенцией по морскому праву 1982 г. Основу правового режима недр дна Каспия составляет опять-таки договорный статус этого внутриконтинентального моря, исторически сложившийся на основе российско-персидских договоров XVIII—XX вв. Отсутствие возражений международного сообщества против осуществления верховной власти России над Каспийским морем в XVIII, XIX и в начале XX в., а после заключения Договора 1921 г. — также и договорных прав Персии (Ирана) на Каспии — означало де-юре наличие до 1991 г. прав только этих двух государств на недра дна Каспия.

Формально-юридический подход к установлению статуса Каспия после 1991 г. (а именно ограничение прав новых прикаспийских государств только сушей, т.е. территориями соответственно Азербайджанской ССР, Казахской ССР и Туркменской ССР) не мог привести к стабильному и справедливому правопорядку на Каспии; сохранению сложившегося фактического положения дел на Каспии. Поэтому в конечном счете возобладал прагматичный подход, учитывающий права всех пяти прикаспийских государств: Россия

приняла решение отказаться от приоритета своих прав по российско-персидскому Договору 1921 г. и договорам XVIII—XIX вв. Россия стала предлагать формулу: «Делим между всеми прикаспийскими странами дно, а вода — общая».

В соответствии с ней в 1998 г. было подписано Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о разграничении дна Северной части Каспийского моря в целях осуществления суверенных прав на недропользование. В нем, в частности, предусмотрено признание «суверенных прав на Каспийское море» Казахстана (преамбула и ст. 2); дно «северной части Каспийского моря и его недра при сохранении в общем пользовании водной поверхности... разграничиваются между Сторонами по срединной линии, модифицированной на основе принципа справедливости и договоренности Сторон» (ст. 1). 13 мая 2002 г. был подписан Протокол к этому Соглашению, в котором предусмотрен механизм использования трансграничных минеральных ресурсов Каспия.

В 2001 г. между Азербайджаном и Казахстаном было заключено соглашение, в соответствии с которым «в пределах своих донных секторов» в Каспийском море стороны «осуществляют свои суверенные права в целях разведки, разработки, управления ресурсами дна и недр Каспийского моря, прокладки подводных кабелей и трубопроводов по дну Каспийского моря, создания искусственных островов», иных сооружений, а также «другой правомерной хозяйственно-экономической деятельности на дне» (ст. 3).

В 2002 г. было подписано Соглашение между Российской Федерацией и Азербайджанской Республикой о разграничении сопредельных участков дна Каспийского моря. В нем, в частности, предусмотрено: «Дно Каспийского моря и его недра разграничиваются между Сторонами на основе метода срединной линии, проводимой с учетом равноудаленности точек и модифицированной по договоренности Сторон, а также с учетом общепризнанных принципов международного права и сложившейся на Каспии практике» (ст. 1); «Стороны осуществляют свои суверенные права в отношении минеральных ресурсов и другой правомерной хозяйственно-экономической деятельности, связанной с недропользованием на дне, в пределах своих данных секторов/зон до линии разграничения, определенной в статье 1 настоящего Соглашения» (ст. 2).

Создание такой договорной основы использования дна Каспия и его недр стимулировало деятельность здесь нефтегазовых компа-

ний стран-участниц, но еще больше обострило проблему защиты окружающей среды Каспия от загрязнения вследствие нефтегазодобыток. Основные потери загрязнения несут Россия и Иран — государства происхождения запасов осетровых.

В рамках согласованных усилий по решению этой проблемы в 1996 г. Россия и Иран заключили Соглашение о сотрудничестве в области рыбного хозяйства. В этом двустороннем Соглашении в принципиальном плане предусмотрен запрет на морской промысел осетровых. По Соглашению Стороны признают, что государства, в реках которых образуются запасы осетровых и других проходных видов рыб, в первую очередь заинтересованы в таких запасах, несут за них первоочередную ответственность и исходят из того, что промысел осетровых рыб осуществляется только в реках и их устьях. Специализированный промысел осетровых рыб у иранского побережья осуществляется Ираном на традиционной основе; случайное изъятие осетровых рыб должно быть сведено к минимуму; удержание на борту рыболовного судна осетровых и других проходных видов рыб, случайно добытых при промысле других видов, запрещается, и любые такие осетровые и другие проходные виды рыб должны быть немедленно возвращены в водную среду. Стороны обмениваются данными о вылове в районах, представляющих взаимный интерес, а также научной, промысловой и статистической информацией относительно каспийских биоресурсов. Осуществляются мониторинг состояния биоресурсов Каспийского моря и прогнозирование общих допустимых уловов.

Новеллой в международно-правовом регулировании природопользования, защиты окружающей среды и энергетического сотрудничества явилось заключение Рамочной конвенции по защите морской среды Каспийского моря (2003 г.). Особенность этого документа обусловлена не только его рамочным содержанием, но и тем фактом, что он заключен государствами в связи с их приоритетной заинтересованностью в разработке минеральных ресурсов недр дна Каспийского моря. Участниками Конвенции являются Азербайджан, Иран, Казахстан, Россия и Туркмения, т.е. все пять прикаспийских государств, осуществляющих или планирующих осуществлять добычу углеводородов из недр дна Каспийского моря. Из-за отсутствия действенных правовых природоохранных механизмов эта Рамочная конвенция подвержена критике в юридической литературе, многие ее положения действительно требуют

своего дальнейшего развития в дополнительных протоколах. Тем не менее этот международно-правовой акт имеет значение для сохранения окружающей среды в Каспийском море и прибрежных районах как первый региональный договор пяти прикаспийских государств, специально направленный на сохранение каспийской экосистемы.

Позитивный вклад в процесс формирования современного правового режима Каспия внесен подписанным 12 марта 2001 г. в Москве Договором об основах взаимоотношений и принципах сотрудничества между Российской Федерацией и Исламской Республикой Иран.

Статья 12 Договора предусматривает относительно расширения российско-персидского сотрудничества во всех сферах в Каспийском море, что Стороны признают российско-персидский договор 1921 г. и договор между СССР и Ираном 1940 г. «в качестве правовой основы, регулирующей деятельность на Каспии». Далее отмечается, что: а) правовой режим Каспия «должен быть усовершенствован на основе общего согласия пяти прибрежных государств»; б) Стороны (т.е. Россия и Иран) до усовершенствования правового режима Каспийского моря «не признают никаких границ на этом море»; в) с учетом изложенного выше Стороны «расширяют сотрудничество на Каспийском море посредством разработки необходимых правовых механизмов».

В Договоре тщательно сбалансированы интересы как первоначальных участников действующего российско-персидского договорного режима, так и новых прикаспийских государств. Такой подход перспективен, поскольку ориентирует на создание востребованных правовых механизмов экосистемного управления природными ресурсами Каспия, в том числе ресурсами осетровых; на предотвращение дальнейшего ухудшения качества морской среды Каспия; воссоздание и развитие рыбохозяйственного и рекреационного потенциала этого уникального водоема; достижение практических договоренностей о координированном лицензировании недропользования на Каспии; обеспечение выполнения международных обязательств, в том числе по Конвенции о биологическом разнообразии и Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения.

Таковы ключевые составляющие современного статуса Каспия, сформировавшиеся к настоящему времени. Вероятно, они

будут подтверждены в Конвенции о правовом статусе Каспийского моря, целесообразность разработки и заключения которой еще раз подчеркнута в упоминавшейся Декларации глав прикаспийских государств от 16 октября 2007 г. В дополнение к охарактеризованным выше составляющим статуса Каспия в Декларации уточнена воля Азербайджанской Республики, Республики Иран, Республики Казахстан, Российской Федерации и Туркменистана в отношении следующего:

1. Только прикаспийские государства «обладают суверенными правами в отношении Каспийского моря и его ресурсов» (п. 5 Декларации).
2. Необходима скорейшая разработка и утверждение дополнительных протоколов к Рамочной конвенции по защите морской среды Каспийского моря 2003 г. (п. 1.1).
3. В Конвенции о правовом статусе Каспийского моря должны регулироваться отношения, связанные с осуществлением «юрисдикции прикаспийских государств на основе уважения их суверенных прав в Каспийском море», включая «принципы и нормы, регулирующие охрану природной среды и рациональное природопользование, в том числе использование биологических ресурсов Каспия и минеральных ресурсов его дна и недр, судоходства, а также иные вопросы, касающиеся деятельности на Каспийском море» (п. 8).

При этом будет продолжено согласование вопроса об установлении в акватории Каспийского моря «зон согласованной ширины и общего водного пространства», а также «соответствующих им правовых режимов» (п. 10).

4. Выражено общее намерение прикаспийских государств «продолжать переговоры по всем вопросам, касающимся безопасности на Каспийском море» (п. 17).

Контрольные вопросы и задания

1. В юридической литературе вы прочитали, что статус Каспия не определен в современном международном праве. Согласны вы с таким мнением или нет? Обоснуйте свой ответ.
2. Является ли Договор между Россией и Персией 1921 г. действующим источником международного права? Обязательны ли его положения, например, для Азербайджана, Туркменистана, Казахстана?
3. Расскажите о содержании Договора об основах взаимоотношений и принципах сотрудничества между Российской Федерацией и Исламской Республикой Иран (2001 г.). Есть ли трудности при его толковании и применении? Если есть, то какие?
4. Каково современное значение Договора о торговле и мореплавании, заключенного между СССР и Ираном (1940 г.)?
5. Имеют ли значение для определения современного правового статуса Каспия российско-персидские договоры XVIII—XIX вв.?

Литература

1. Барсегов, Ю. Г. Каспий в международном праве и мировой политике. — М., 1998.
2. Арбатов, А. А. Море проблем / А. А. Арбатов, Г. К. Войтоловский, А. Н. Вылегжанин. — М., 2001. — С. 128—134, 137—142.
3. Саваськова, П. В. К вопросу о правовом статусе Каспийского моря // Южный фланг СНГ. Центральная Азия — Каспий — Кавказ : энергетика и политика / под ред. А. В. Мальгина, М. М. Наринского. — М., 2005. — С. 156—168.
4. Салин-Герей. Правовой статус Каспийского моря (проблемы теории и практики). — Алматы, 2003.

ГЛАВА 11

Международно- правовые вопросы гражданства, защиты прав и свобод человека

Ключевые термины и понятия:

Население; гражданство; цессия; оптация; трансферт; экспатриация; денатурализация; двойное гражданство; безгражданство; приобретение российского гражданства; прекращение российского гражданства; иностранный гражданин; лицо без гражданства; беженец; вынужденный переселенец; перемещенные лица; право на убежище; временное убежище; трудящийся-мигрант; гражданские и политические права; экономические, социальные и культурные права; коллективные права; отраслевые принципы международного права защиты и поощрения прав человека; источники международного права защиты и поощрения прав человека.

11.1. Понятие населения

Под населением в международном праве понимается совокупность индивидов, проживающих на территории отдельного государства и находящихся под его юрисдикцией.

В международном праве выделяют следующие категории лиц, входящих в понятие «население»: 1) собственно граждане (подданные) отдельного государства (постоянный состав населения); 2) иностранные граждане, постоянно проживающие в данном государстве; 3) лица с двойным гражданством (бипатриды); 4) лица, не имеющие гражданства (апатриды).

Правовой статус населения любого государства определяется и регламентируется прежде всего национальным законодательством — конституцией, законодательными актами о гражданстве, а также иными нормативными правовыми актами государства. В то же время значительная часть вопросов гражданства регулируется международными многосторонними и двусторонними договорами. Среди подобных вопросов — правовой режим иностранцев, правовое положение вынужденных мигрантов и лиц с двойным гражданством, право убежища.

Государство осуществляет территориальную юрисдикцию в отношении лиц, находящихся на его территории, независимо от их гражданства, а также персональную юрисдикцию в отношении собственных граждан, находящихся за его пределами. Единственной категорией лиц, не подпадающих под юрисдикцию государства пребывания, являются дипломатические агенты, консульские работники, сотрудники специальных миссий и члены их семей, что предусмотрено соответствующими международными соглашениями в области международного дипломатического и консульского права.

11.2. Международно-правовые вопросы гражданства

Под гражданством в международном праве понимается устойчивая правовая связь лица с государством, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей.

Институт гражданства зародился и сформировался относительно недавно. Исторически ему предшествовал институт «подданства», который сохранился и в настоящее время в государствах с монархической формой правления. Впервые понятие «гражданин» было формально закреплено в Декларации прав человека и гражданина, принятой 26 августа 1789 г. в период Великой французской революции.

Гражданство с точки зрения правовой квалификации следует рассматривать как отдельный институт международного права, регулируемый одновременно нормами и международного и национального права. В то же время гражданство выступает как субъективное право, присущее отдельному лицу. С этой точки зрения следует рассматривать гражданство как право на гражданство. В подтверждение такой трактовки гражданства следует привести положения некоторых международных договоров, а именно Всеобщей декларации прав человека 1948 г., Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г., которые предусматривают, что «каждый человек имеет право на гражданство».

Гражданство может быть *приобретено* по рождению (филиация), путем натурализации, посредством международного договора, путем реинтеграции (восстановления) и пожалования.

Приобретение гражданства по рождению встречается наиболее часто и нашло свое отражение в некоторых международно-правовых актах. Среди них: Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г., Конвенция о правах ребенка 1989 г. В них закреплено положение, согласно которому ребенок ни при каких обстоятельствах не должен стать лицом без гражданства (апатридом).

Приобретение гражданства по рождению основано на двух принципах: «праве крови» (*jus sanguinis*) и «праве почвы» (*jus soli*). В соответствии с принципом «права крови» ребенок приобретает гражданство своих родителей вне зависимости от места своего рождения. Данный принцип законодательно закреплен в большинстве стран Европы, в том числе и в Российской Федерации.

Принцип «права почвы» означает, что ребенок приобретает гражданство того государства, на территории которого он родился, вне зависимости от гражданства своих родителей. Данному принципу следует большинство государств Латинской Америки.

Принцип «права почвы» не применяется в отношении детей сотрудников дипломатических агентств и консульских учрежде-

ний, что предусмотрено в Факультативном протоколе к Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 г. и Факультативном протоколе об обязательном разрешении споров к Венской конвенции о консульских сношениях 1963 г.

В том случае, если ребенок имеет родителей, являющихся гражданами различных государств, то его гражданство определяется родителями путем подачи заявления в органы регистрации актов гражданского состояния. Однако впоследствии ребенок, достигший совершеннолетия, вправе самостоятельно определить, гражданство кого из родителей он выберет.

Приобретение гражданства в порядке натурализации. Различают индивидуальную натурализацию (по заявлению) и натурализацию в силу правопреимства.

Индивидуальная натурализация подразумевает добровольное волеизъявление лица о приобретении гражданства определенного государства. Натурализация обусловлена обязательным согласием со стороны государства. По международному праву любые действия государства, направленные на насильственный прием в гражданство, являются недействительными.

Государства в законодательном порядке определяют требования, предъявляемые к лицу, приобретающему гражданство в порядке натурализации. Одно из основных требований — это соблюдение ценза оседлости (домилия). В различных государствах национальное законодательство устанавливает различные сроки постоянного проживания (Швейцария и Испания — 10 лет, Франция, Россия, США — пять лет, Великобритания и Норвегия — семь лет). Данное условие имеет также и международно-правовой характер. В Конвенции ООН о сокращении безгражданства 1961 г. содержится положение о предпочтении ценза оседлости сроком от пяти до 10 лет.

Существуют также и дополнительные условия приобретения гражданства в порядке натурализации. К ним относятся: знание государственного языка, достижение определенного возраста, наличие постоянного источника дохода, принесение присяги в верности государству (США, Великобритания).

До второй половины XX в. в практике государств применялось положение о том, что «жена следует гражданству мужа». Однако в Конвенции о гражданстве замужней женщины 1957 г. и Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 г. закреплены положения о том, что женщина, вступая

в брак с иностранным гражданином, имеет право сохранить свое гражданство или приобрести гражданство супруга.

Национальным законодательством о гражданстве некоторых государств закреплена натурализация на основе закона, подразумевающая приобретение гражданства государства лицом, в отношении которого применен институт усыновления, установления опеки, признания отцовства и др.

В том случае, когда государства заключают международные соглашения по территориальным вопросам (образование новых государств в результате объединения, распада государств), встает вопрос о *гражданстве лиц, проживающих на территории новых государств*. В этом случае лица приобретают гражданство нового государства, при этом они выражают молчаливое согласие с фактом приобретения гражданства этого государства.

Приобретение гражданства на основании международного договора имеет место при переходе части территории от одного государства к другому (*цессия*), а также при обмене частями территории между двумя государствами. В случае территориальных изменений государства могут предусмотреть право добровольного выбора гражданства (*оптация*) или его автоматического изменения (*трансферт*).

К способам утраты гражданства относятся: экспатриация и денатурализация.

Экспатриация означает добровольный выход из гражданства. Различают свободную и разрешительную экспатриацию.

Право лица на свободный выход из гражданства закреплено в некоторых международных соглашениях. Среди них: Гагская конвенция, регулирующая некоторые вопросы, связанные с коллизией законов о гражданстве, 1930 г., в ст. 6 и 7 которой предусмотрено, что «без ущерба свободе государства предоставлять более широкие права отказываться от своего гражданства, лицо, обладающее гражданствами двух государств, приобретенных без какого-либо добровольного действия с его стороны, может отказаться от одного из них с разрешения государства, от гражданства которого оно хочет отказаться», а также Европейская конвенция о сокращении случаев множественности гражданства 1963 г. Как показывает практика применения законодательства о гражданстве, многие государства обуславливают свободу экспатриации приобретением гражданства другого государства.

Денатурализация означает принудительное лишение гражданства в силу закона.

Она может производиться автоматически по причине неопределенно длительного пребывания гражданина за рубежом, сообщения заведомо ложных данных при натурализации, грубого нарушения обязанностей гражданина и др. В настоящее время денатурализация встречается редко, однако возможность ее применения предусмотрена законодательством Канады, Венесуэлы, Болгарии и ряда других государств.

В том случае, когда лицо рассматривается в соответствии с национальным правом гражданином одновременно двух или более государств, его именуют лицом с *двойным гражданством* (бипатридом).

Случаями возникновения множественного гражданства являются: территориальные изменения государства, международная миграция населения, коллизии национального законодательства о гражданстве, брак с гражданином иностранного государства, усыновление иностранного гражданина, натурализация при сохранении прежнего гражданства и др.

Институт множественного гражданства признан в некоторых государствах (Англия, Бангладеш, Беларусь, Германия, Израиль, Россия, Таджикистан, Франция, страны Латинской Америки). Бипатризм означает, что лицо одновременно имеет права и обязанности в отношении всех государств, гражданином которых оно является. История существования данного института доказала, что двойное гражданство влечет за собой определенные негативные правовые последствия, что порой осложняет международные отношения между государствами гражданства бипатрида.

К ним относятся вопросы предоставления дипломатической и консульской защиты бипатрида на территории третьих государств или территории одного из государств гражданской принадлежности. Очень часто возникает вопрос о том, в каком из государств гражданской принадлежности обязано нести воинскую повинность лицо с множественным гражданством. Любой гражданин является налогоплательщиком и обязан уплачивать установленные национальным правом налоги и сборы. В случае двойного гражданства встает закономерный вопрос, в каком из государств гражданской принадлежности бипатрид является налогоплательщиком.

На решение вышеуказанных вопросов и было направлено международное сотрудничество государств. В XX в. ими было заключено

несколько международных договоров, направленных на урегулирование некоторых негативных последствий института двойного гражданства. Среди них: Конвенция, регулирующая некоторые вопросы, связанные с коллизией законов о гражданстве, 1930 г., Европейская конвенция о сокращении случаев множественности гражданства и о воинской повинности в случаях множественности гражданства 1963 г. Основным положением данных соглашений является то, что лицо с множественным гражданством рассматривается гражданином того государства и несет обязанности в отношении того государства, на территории которого имеет постоянное местожительство.

В период своего существования СССР заключил ряд международных соглашений с государствами Восточной Европы, направленных на ликвидацию института двойного гражданства. В них было закреплено общее правило о том, что лица с двойным гражданством имели право в течение определенного периода времени принять решение о выборе одного из гражданств. В том случае, если лицо не воспользовалось данным правом, оно оставалось в гражданстве государства постоянного местожительства.

Подобные правовые коллизии определили позицию большинства государств, в которых национальное законодательство не предусматривает право для собственных граждан иметь гражданство другого государства.

Законодательство России признает институт двойного гражданства. В п. 1 ст. 62 Конституции РФ установлено, что «гражданин Российской Федерации может иметь гражданство иностранного государства (двойное гражданство) в соответствии с федеральным законом или международным договором Российской Федерации». В развитие положений Конституции РФ в ст. 6 Федерального закона от 31.05.2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» предусмотрено, что «гражданин Российской Федерации, имеющий также иное гражданство, рассматривается Российской Федерацией только как гражданин Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных международным договором Российской Федерации или федеральным законом». Это означает, что данный Закон допускает возможность наличия у гражданина Российской Федерации гражданства другого государства на основании заключенного двустороннего международного договора. Россия заключила два международных договора, позволяющих гражданам России иметь двойное гражданство: Соглашение между Россией и Туркменистаном об урегулировании вопросов двойного гражданства от 23 дека-

бря 1993 г. и Договор между Россией и Республикой Таджикистан об урегулировании вопросов двойного гражданства от 7 сентября 1995 г. В настоящее время действующим остается международный договор между Россией и Таджикистаном.

Безгражданство (апатризм) в международном праве означает такое правовое положение лица, при котором оно не рассматривается гражданином какого-либо государства в силу его национального права.

Для правового регулирования статуса апатридов в Нью-Йорке 28 сентября 1954 г. была принята Конвенция о статусе апатридов. Государства взяли на себя обязательство, что «будут применять положения Конвенции к апатридам без какой бы то ни было дискриминации по признаку их расы, религии или страны их происхождения». Конвенция регулирует различные аспекты правового положения апатридов, предоставляя им в основном национальный правовой режим в отношении пользования правами, закрепленными в Конвенции.

В 1961 г. под эгидой ООН была разработана и принята Конвенция о сокращении безгражданства, вступившая в силу 31 декабря 1975 г. Основная цель данного международного соглашения — создание благоприятных условий для приобретения гражданства договаривающегося государства лицами без гражданства, рожденными на его территории, которые иначе не имели бы гражданства, а также формирования условий для того, чтобы при экспатриации граждане не приобретали статус апатрида. В Конвенции предусматривается, что дети апатридов приобретают гражданство государства своего рождения на основании принципа «права почвы». В том случае, если государства заключают международные договоры о передаче территории, в них должны быть предусмотрены гарантии от возможного безгражданства.

11.3. Законодательство РФ о гражданстве

В Российской Федерации отношения, связанные с институтом гражданства, регулируются Федеральным законом от 31.05.2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», согласно которому гражданство Российской Федерации — это устойчивая пра-

вовая связь лица с Российской Федерацией, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей (ст. 3).

Статья 4 Закона перечисляет принципы гражданства Российской Федерации и правила, регулирующие вопросы гражданства Российской Федерации. В частности, к ним относятся:

- принципы гражданства Российской Федерации и правила, регулирующие вопросы гражданства Российской Федерации, не могут содержать положений, ограничивающих права граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности;
- гражданство Российской Федерации является единым и равным независимо от оснований его приобретения;
- проживание гражданина Российской Федерации за пределами Российской Федерации не прекращает его гражданства Российской Федерации;
- гражданин Российской Федерации не может быть лишен гражданства Российской Федерации или права изменить его;
- гражданин Российской Федерации не может быть выслан за пределы Российской Федерации или выдан иностранному государству;
- Российская Федерация поощряет приобретение гражданства Российской Федерации лицами без гражданства, проживающими на территории РФ;
- наличие у лица гражданства Российской Федерации либо факт наличия у лица в прошлом гражданства СССР определяется на основании законодательных актов РФ, РСФСР или СССР, международных договоров РФ, РСФСР или СССР, действовавших на день наступления обстоятельств, с которыми связывается наличие у лица соответствующего гражданства.

Закон признает гражданами Российской Федерации лиц, имеющих гражданство Российской Федерации на день вступления в силу данного Закона, а также лиц, которые приобрели гражданство Российской Федерации в соответствии с данным Законом.

Гражданство Российской Федерации может быть приобретено следующими способами: по рождению, в результате приема в гражданство, в порядке восстановления в гражданстве, в случае оптации.

Условия приобретения гражданства по рождению определены в ст. 12 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации». В ней указывается, что ребенок приобретает гражданство Российской Федерации по рождению, если на день рождения ребенка:

- а) оба его родителя или единственный его родитель имеют гражданство Российской Федерации (независимо от места рождения ребенка);
- б) один из его родителей имеет гражданство Российской Федерации, а другой родитель является лицом без гражданства, или признан безвестно отсутствующим, или место его нахождения неизвестно (независимо от места рождения ребенка);
- в) один из его родителей имеет гражданство Российской Федерации, а другой родитель является иностранным гражданином, при условии, что ребенок родился на территории РФ либо если в ином случае он станет лицом без гражданства;
- г) оба его родителя или единственный его родитель, проживающие на территории РФ, являются иностранными гражданами или лицами без гражданства, при условии, что ребенок родился на территории РФ, а государство, гражданами которого являются его родители или единственный его родитель, не предоставляет ребенку свое гражданство.

Ребенок, который находится на территории РФ и родители которого неизвестны, становится гражданином Российской Федерации в случае, если родители не объявятся в течение шести месяцев со дня его обнаружения.

Порядок приема в гражданство Российской Федерации устанавливается в ст. 13 и 14 Закона. В них предусматривается прием в гражданство в общем и упрощенном порядке.

В общем порядке правом на обращение с заявлением о приеме в гражданство Российской Федерации обладают иностранные граждане и лица без гражданства, достигшие возраста 18 лет и обладающие дееспособностью, при условии, что они отвечают определенным требованиям Закона. Эти лица должны:

- 1) проживать на территории РФ со дня получения вида на жительство и до дня обращения с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в течение пяти лет непрерывно, за исключением случаев, предусмотренных

ч. 2 ст. 13. Срок проживания на территории РФ считается непрерывным, если лицо выезжало за пределы Российской Федерации не более чем на три месяца в течение одного года. Срок проживания на территории РФ для лиц, прибывших в Российскую Федерацию до 1 июля 2002 г. и не имеющих вида на жительство, исчисляется со дня регистрации по месту жительства;

- 2) взять на себя обязательство соблюдать Конституцию РФ и законодательство РФ;
- 3) иметь законный источник средств к существованию;
- 4) обратиться в полномочный орган иностранного государства с заявлением об отказе от имеющегося у него иного гражданства. Отказ от иного гражданства не требуется, если это предусмотрено международным договором РФ или Федеральным законом «О гражданстве Российской Федерации» либо если отказ от иного гражданства невозможен в силу не зависящих от лица причин;
- 5) владеть русским языком. Порядок определения уровня знаний русского языка устанавливается положением о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации.

Закон указывает, что лицо, имеющее особые заслуги перед Российской Федерацией, может быть принято в гражданство Российской Федерации без соблюдения указанных выше условий.

В то же время предусматриваются обстоятельства, которые облегчают прием в гражданство. В Законе указывается, что пятилетний срок проживания на территории РФ сокращается до одного года, если имеется хотя бы одно из следующих оснований:

- а) наличие у лица высоких достижений в области науки, техники и культуры; обладание лицом профессией либо квалификацией, представляющими интерес для Российской Федерации;
- б) предоставление лицу политического убежища на территории РФ;
- в) признание лица беженцем в порядке, установленном федеральным законом.

Законом предусмотрено также, что граждане государств, входивших в состав СССР, проходящие не менее трех лет военную службу по контракту в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях, вправе обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации. При этом они вправе обратиться без соблюдения условий, касающихся проживания на территории со дня получения вида на жительство и до дня обращения с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в течение пяти лет непрерывно и без представления вида на жительство.

В упрощенном порядке правом на обращение с заявлением о приеме в гражданство Российской Федерации имеют иностранные граждане и лица без гражданства, достигшие возраста 18 лет и обладающие дееспособностью, если указанные граждане и лица:

- а) имеют хотя бы одного нетрудоспособного родителя, имеющего гражданство Российской Федерации;
- б) имели гражданство СССР, проживали и проживают в государствах, входивших в состав СССР, не получили гражданства этих государств и остаются в результате этого лицами без гражданства;
- в) являются гражданами государств, входивших в состав СССР, получили среднее профессиональное или высшее профессиональное образование в образовательных учреждениях Российской Федерации после 1 июля 2002 г.

Иностранные граждане и лица без гражданства, проживающие на территории РФ, вправе обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке без соблюдения условия о пятилетнем сроке проживания, если указанные граждане и лица:

- а) родились на территории РСФСР и имели гражданство бывшего СССР;
- б) состоят в браке с гражданином Российской Федерации не менее трех лет;
- в) являются нетрудоспособными и имеют дееспособных сына или дочь, достигших возраста 18 лет и являющихся гражданами Российской Федерации.

Нетрудоспособные иностранные граждане и лица без гражданства, прибывшие в Российскую Федерацию из государств, входивших в состав СССР, и зарегистрированные по месту жительства в Российской Федерации по состоянию на 1 июля 2002 г., вправе обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке без соблюдения условия о пятилетнем сроке проживания на территории РФ и без представления вида на жительство.

В Федеральном законе «О гражданстве Российской Федерации» установлены основания для упрощенного приема в российское гражданство для граждан СССР. В частности, иностранные граждане и лица без гражданства, имевшие гражданство СССР, прибывшие в Российскую Федерацию из государств, входивших в состав СССР, и зарегистрированные по месту жительства в Российской Федерации по состоянию на 1 июля 2002 г. либо получившие разрешение на временное проживание в Российской Федерации или вид на жительство, принимаются в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке без соблюдения условий о пятилетнем сроке проживания, при наличии законного источника средств к существованию и владении русским языком, если они до 1 января 2009 г. заявят о своем желании приобрести гражданство Российской Федерации.

Ветераны Великой Отечественной войны, имевшие гражданство бывшего СССР и проживающие на территории РФ, принимаются в российское гражданство в упрощенном порядке без соблюдения условий (пятилетний срок проживания, наличие законного источника средств к существованию, отказ от иного гражданства, владение русским языком).

Ребенок и недееспособное лицо, являющиеся иностранными гражданами или лицами без гражданства, принимаются в российское гражданство в упрощенном порядке без соблюдения всех условий приема в гражданство:

- а) ребенок, один из родителей которого имеет гражданство Российской Федерации, — по заявлению этого родителя и при наличии согласия другого родителя на приобретение ребенком гражданства Российской Федерации. Такое согласие не требуется, если ребенок проживает на территории РФ;
- б) ребенок, единственный родитель которого имеет гражданство Российской Федерации, — по заявлению этого родителя;

- в) ребенок или недееспособное лицо, над которыми установлены опека или попечительство, — по заявлению опекуна или попечителя, имеющих гражданство Российской Федерации.

Прием в гражданство в общем порядке осуществляется Президентом РФ в срок до одного года со дня подачи заявления и всех необходимых документов, оформленных надлежащим образом. Решение о приеме в российское гражданство в упрощенном порядке принимается федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, и его территориальными органами, а также федеральным органом исполнительной власти, ведающим вопросами иностранных дел, и дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями РФ, находящимися за пределами Российской Федерации, в срок до шести месяцев со дня подачи заявления и всех необходимых документов, оформленных надлежащим образом.

Приобретение гражданства Российской Федерации в порядке восстановления предусмотрено в ст. 15 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации». В ней указывается, что иностранные граждане и лица без гражданства, ранее имевшие гражданство Российской Федерации, могут быть восстановлены в гражданстве Российской Федерации в порядке, аналогичном общему порядку приема в гражданство Российской Федерации. При этом срок их проживания на территории РФ сокращается до трех лет.

Условия приобретения гражданства Российской Федерации в результате *оптации* (т.е. в случае выбора гражданства при изменении государственной границы России) определены в ст. 17 Закона. В ней указывается, что при изменении государственной границы РФ в соответствии с международным договором РФ лица, проживающие на территории, государственная принадлежность которой изменена, имеют право на выбор гражданства (оптацию) в порядке и сроки, которые установлены соответствующим международным договором РФ.

Следует отметить, что Закон предусмотрел в ст. 16 основания отклонения заявлений о приеме в гражданство Российской Федерации и о восстановлении в гражданстве Российской Федерации.

Отклоняются заявления о приеме в гражданство Российской Федерации и о восстановлении в гражданстве Российской Федерации, поданные лицами, которые:

- а) выступают за насильственное изменение основ конституционного строя России или иными действиями создают угрозу безопасности Российской Федерации;
- б) в течение пяти лет, предшествовавших дню обращения с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации или о восстановлении в гражданстве Российской Федерации, выдворялись за пределы Российской Федерации в соответствии с федеральным законом;
- в) использовали подложные документы или сообщили заведомо ложные сведения;
- г) состоят на военной службе, на службе в органах безопасности или в правоохранительных органах иностранного государства, если иное не предусмотрено международным договором РФ;
- д) имеют неснятую или непогашенную судимость за совершение умышленных преступлений на территории РФ или за ее пределами, признаваемых таковыми в соответствии с федеральным законом;
- е) преследуются в уголовном порядке компетентными органами РФ или компетентными органами иностранных государств за преступления, признаваемые таковыми в соответствии с федеральным законом (до вынесения приговора суда или принятия решения по делу);
- ж) осуждены и отбывают наказание в виде лишения свободы за действия, преследуемые в соответствии с федеральным законом (до истечения срока наказания).

Гражданство Российской Федерации может быть прекращено по следующим основаниям: вследствие выхода из гражданства Российской Федерации; при выборе иного гражданства (оптация) при изменении государственной границы РФ.

Согласно ст. 19 Закона выход из гражданства Российской Федерации лица, проживающего на территории РФ, осуществляется

на основании добровольного волеизъявления такого лица в общем порядке, за исключением случаев, содержащих наличие оснований отказа в выходе из гражданства Российской Федерации.

Выход из гражданства Российской Федерации лица, проживающего на территории иностранного государства, осуществляется на основании добровольного волеизъявления такого лица в упрощенном порядке, за исключением случаев, содержащих наличие оснований отказа в выходе из гражданства Российской Федерации.

Выход из гражданства Российской Федерации ребенка, один из родителей которого имеет гражданство Российской Федерации, а другой родитель является иностранным гражданином либо единственный родитель которого является иностранным гражданином, осуществляется в упрощенном порядке по заявлению обоих родителей либо по заявлению единственного родителя.

Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» предусматривает основания отказа гражданину Российской Федерации в выходе из гражданства Российской Федерации, если он:

- а) имеет невыполненное перед Российской Федерацией обязательство, установленное федеральным законом;
- б) привлечен компетентными органами Российской Федерации в качестве обвиняемого по уголовному делу либо в отношении его имеется вступивший в законную силу и подлежащий исполнению обвинительный приговор суда;
- в) не имеет иного гражданства и гарантий его приобретения.

Прекращение российского гражданства в случае *оптации* предусмотрено ст. 21 Закона, согласно которой при территориальных преобразованиях в результате изменения в соответствии с международным договором РФ государственной границы РФ граждане Российской Федерации, проживающие на территории, которая подверглась указанным преобразованиям, вправе сохранить или изменить свое гражданство согласно условиям данного международного договора.

Следует отметить, что Закон исключает возможность произвольного лишения гражданства. Согласно ч. 4 ст. 4 Закона гражданин Российской Федерации не может быть лишен своего гражданства. Данная норма принята в соответствии с конституционной

нормой, указывающей на невозможность лишения гражданина Российской Федерации своего гражданства (ч. 3 ст. 6 Конституции РФ).

От лишения гражданства следует отличать случаи, при которых государство отменяет решения по вопросам гражданства Российской Федерации. Согласно ст. 22 Закона решение о приобретении или прекращении гражданства Российской Федерации подлежит отмене, если будет установлено, что данное решение принималось на основании представленных заявителем подложных документов или заведомо ложных сведений. Факт использования подложных документов или сообщения заведомо ложных сведений устанавливается в судебном порядке.

Отмена решения по вопросам гражданства Российской Федерации осуществляется Президентом РФ или иным полномочным органом, ведающим делами о гражданстве Российской Федерации и принявшим такое решение. Решение по вопросам гражданства Российской Федерации в таком случае считается недействительным со дня принятия такого решения.

Стоит заметить, что прекращение российского гражданства может быть следствием не только выхода из него или оптации, но также и в случае смерти гражданина.

Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» предусматривает *институт двойного гражданства*. В нем содержится понятие двойного гражданства, которое определяется как наличие у гражданина Российской Федерации гражданства (подданства) иностранного государства.

Согласно ст. 6 Закона гражданин Российской Федерации, имеющий также иное гражданство, рассматривается Российской Федерацией только как гражданин Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных международным договором РФ или федеральным законом. Это положение базируется на конституционной норме, допускающей наличие у гражданина Российской Федерации иного гражданства в соответствии с международным договором РФ или федеральным законом (ст. 62 Конституции РФ).

Согласно ч. 2 ст. 6 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» приобретение гражданином Российской Федерации иного гражданства не влечет за собой прекращение гражданства Российской Федерации.

Иначе в Законе решается вопрос о приобретении российского гражданства иностранцами. Они, как отмечалось выше, вправе обратиться с заявлением о приеме в гражданство Российской Федерации в общем порядке при условии, если они обратились в полномочный орган иностранного государства с заявлением об отказе от имеющегося у них иного гражданства. Отказ от иного гражданства не требуется, если это предусмотрено международным договором РФ или законом либо если отказ от иного гражданства невозможен в силу не зависящих от лица причин.

В настоящее время Российская Федерация имеет лишь один действующий международный договор о признании двойного гражданства: Договор между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан об урегулировании вопросов двойного гражданства 1995 г.

11.4. Правовое положение иностранцев в Российской Федерации

Правовое положение иностранцев в Российской Федерации устанавливается и регулируется нормами российского законодательства и международных договоров РФ.

В соответствии с ч. 3 ст. 62 Конституции РФ иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором РФ.

Правовой статус иностранцев регулируется Федеральным законом от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Согласно ст. 2 Закона *иностранный гражданин* — физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и имеющее доказательства наличия гражданства (подданства) иностранного государства.

Лицо без гражданства — физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и не имеющее доказательств наличия гражданства (подданства) иностранного государства.

Находящихся на законных основаниях на территории РФ иностранных граждан можно разделить на три категории: временно пребывающих; временно проживающих; постоянно проживающих.

Срок временного пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации определяется сроком действия выданной ему визы. Срок временного пребывания в Российской Федерации иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, не может превышать 90 суток, за исключением случаев, предусмотренных Законом.

Срок временного пребывания может быть соответственно продлен либо сокращен в случаях, если изменились условия или перестали существовать обстоятельства, в связи с которыми иностранному гражданину был разрешен въезд в Российскую Федерацию. Решение об этом принимается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим правоприменительные функции, функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции (п. 4 ст. 5 Закона).

Срок временного пребывания в Российской Федерации иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, и заключившего трудовой договор или гражданско-правовой договор на выполнение работ (оказание услуг) с соблюдением требований Закона, продлевается на срок действия заключенного договора, но не более чем на один год, исчисляемый со дня въезда иностранного гражданина в Российскую Федерацию.

Правовой статус временно проживающих в Российской Федерации иностранных граждан отличается от временно пребывающих иностранных граждан. Согласно ст. 6 Закона разрешение на временное проживание может быть выдано иностранному гражданину в пределах квоты, утвержденной Правительством РФ, если иное не установлено Законом. Срок действия разрешения на временное проживание составляет три года.

Квота на выдачу иностранным гражданам разрешений на временное проживание ежегодно утверждается Правительством РФ по предложениям исполнительных органов государственной власти субъектов РФ с учетом демографической ситуации в соответствующем субъекте РФ и возможностей данного субъекта по обустройству иностранных граждан.

В некоторых случаях Закон предусматривает выдачу иностранному гражданину разрешений на временное проживание без учета утвержденной Правительством РФ квоты (например, если он родился на территории РСФСР и состоял в прошлом в гражданстве СССР или родился на территории РФ; если он признан нетрудоспособным и имеет дееспособного сына или дочь, состоящих в гражданстве Российской Федерации; если он состоит в браке с гражданином России, имеющим место жительства в Российской Федерации и др.).

Постоянно проживающие в Российской Федерации иностранные граждане в течение срока действия разрешения на временное проживание и при наличии законных оснований имеют право на получение вида на жительство. Заявление о выдаче вида на жительство подается иностранным гражданином в территориальный орган федерального органа исполнительной власти, ведающего вопросами внутренних дел, не позднее чем за шесть месяцев до истечения срока действия разрешения на временное проживание. До получения вида на жительство иностранный гражданин обязан прожить в Российской Федерации не менее одного года на основании разрешения на временное проживание (ст. 8 Закона).

Вид на жительство выдается иностранному гражданину на пять лет. По окончании срока действия вида на жительство данный срок по заявлению иностранного гражданина может быть продлен на пять лет. Количество продлений срока действия вида на жительство не ограничено.

Права и обязанности иностранных граждан в Российской Федерации детально закреплены в ст. 11—15 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». В частности, иностранные граждане имеют право на свободу передвижения в личных или деловых целях в пределах Российской Федерации на основании документов, выданных или оформленных им в соответствии с Законом, за исключением посещения территорий, организаций и объектов, для въезда на которые в соответствии с федеральными законами требуется специальное разрешение. Временно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин не вправе по собственному желанию изменять место своего проживания в пределах субъекта РФ, на территории которого ему разрешено временное проживание, или избирать место своего проживания вне пределов указанного субъекта РФ.

Иностранным гражданам — сотрудникам дипломатических представительств и работникам консульских учреждений иностранных государств в Российской Федерации, сотрудникам международных организаций, а также аккредитованным в Российской Федерации иностранным журналистам право на свободу передвижения в пределах Российской Федерации предоставляется на основе принципа взаимности, за исключением посещения территорий, организаций и объектов, для въезда на которые в соответствии с федеральными законами требуется специальное разрешение (ст. 11 Закона).

Иностранные граждане пользуются правом свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, а также правом на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности с учетом ограничений, предусмотренных федеральным законом. Однако иностранный гражданин имеет право осуществлять трудовую деятельность только при наличии разрешения на работу (за исключением иностранных граждан, постоянно проживающих в Российской Федерации; временно проживающих в Российской Федерации; являющихся сотрудниками дипломатических представительств, работниками консульских учреждений иностранных государств в Российской Федерации, сотрудниками международных организаций, а также частными домашними работниками указанных лиц и др.). При этом временно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин не вправе осуществлять трудовую деятельность вне пределов субъекта РФ, на территории которого ему разрешено временное проживание (ст. 13 Закона).

Иностранные граждане в России не имеют права избирать и быть избранными в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, а также участвовать в референдуме Российской Федерации и референдумах субъектов РФ. В то же время постоянно проживающие в России иностранные граждане в случаях и порядке, предусмотренных федеральными законами, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, а также участвовать в местном референдуме (ст. 12 Закона).

Согласно ст. 14 Закона иностранный гражданин не имеет права находиться на муниципальной службе; замещать должности в составе экипажа судна, плавающего под Государственным флагом РФ, в соот-

ветствии с ограничениями, предусмотренными КТМ РФ (в частности, иностранные граждане не могут занимать должности капитана судна, старшего механика и радиоспециалиста); быть членом экипажа военного корабля РФ или другого эксплуатируемого в некоммерческих целях судна, а также летательного аппарата государственной или экспериментальной авиации; быть командиром воздушного судна гражданской авиации; быть принятым на работу на объекты и в организации, деятельность которых связана с обеспечением безопасности Российской Федерации (перечень таких объектов и организаций утверждается Правительством РФ); заниматься иной деятельностью и замещать иные должности, допуск иностранных граждан к которым ограничен федеральным законом.

Иностранные граждане не могут быть призваны на военную службу (альтернативную гражданскую службу). В то же время Закон предусматривает, что они могут поступить на военную службу по контракту и могут быть приняты на работу в Вооруженные Силы РФ, другие войска, воинские формирования в качестве лица гражданского персонала в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ (ст. 15 Закона).

До 2007 г. в Российской Федерации был предусмотрен институт регистрации иностранных граждан по месту пребывания. Однако в связи с вступлением в силу Федерального закона от 18.07.2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» вместо института регистрации с 15 января 2007 г. введен миграционный учет иностранных граждан в Российской Федерации. Нормы о нем были также включены в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (гл. 5).

Кроме того, в Российской Федерации установлен контроль за пребыванием и проживанием иностранных граждан в России (ст. 30 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»). В частности, контроль за проживанием, временным пребыванием в Российской Федерации и транзитным передвижением в пределах Российской Федерации иностранных граждан (за исключением глав дипломатических представительств и глав консульских учреждений иностранных государств в Российской Федерации, сотрудников дипломатических представительств и работников консульских учреждений иностранных государств в Российской Федерации, а также членов семей и гостей указанных

лиц, если члены семей или гости проживают в резиденциях названных лиц либо на территориях таких представительств или учреждений; въехавших в Российскую Федерацию с рабочим визитом и имеющих дипломатические или служебные паспорта должностных лиц министерств иностранных дел иностранных государств и членов семей указанных лиц; въехавших в Российскую Федерацию с рабочим визитом и пользующихся в соответствии с международным договором РФ дипломатическими привилегиями и иммунитетами должностных лиц международных организаций, должностных лиц представительств указанных организаций в Российской Федерации, должностных лиц международных организаций, которые имеют штаб-квартиры в Российской Федерации, а также членов семей и гостей указанных лиц, если члены семей или гости проживают в резиденциях названных лиц либо на территориях таких представительств) осуществляется федеральным органом исполнительной власти в сфере миграции и его территориальными органами и федеральным органом исполнительной власти, ведающим вопросами внутренних дел, и его территориальными органами.

Иностранный гражданин при въезде в Россию заполняет миграционную карту, которая вместе с документом, удостоверяющим личность иностранного гражданина, предъявляется должностному лицу органа пограничного контроля в пункте пропуска через Государственную границу РФ. При выезде из России иностранный гражданин обязан сдать миграционную карту должностному лицу органа пограничного контроля в пункте пропуска через Государственную границу РФ. Должностное лицо органа пограничного контроля представляет в миграционной карте отметку о въезде иностранного гражданина в Россию и отметку о его выезде из России.

Закон предусматривает санкции в отношении иностранных граждан в случае несоблюдения ими срока пребывания или проживания в Российской Федерации (ст. 31 Закона). В частности, в случае, если срок проживания или временного пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации сокращен, он обязан выехать из России в течение трех дней. В случае, если разрешение на временное проживание или вид на жительство, выданные иностранному гражданину, аннулированы, он обязан выехать из России в течение 15 дней.

Иностранный гражданин, не исполнивший обязанность по выезду с территории РФ в указанных случаях, подлежит депорта-

ции. Депортация осуществляется за счет средств депортируемого иностранного гражданина, а в случае отсутствия таких средств либо в случае, если иностранный работник принят на работу с нарушением установленного законом порядка привлечения и использования иностранных работников, — за счет средств пригласившего его органа, дипломатического представительства или консульского учреждения иностранного государства, гражданином которого является депортируемый иностранный гражданин, международной организации либо ее представительства либо пригласивших его физического или юридического лица.

В том случае, если установление приглашающей стороны невозможно, расходы на депортацию производятся за счет средств федерального бюджета в порядке, установленном Правительством РФ.

Следует отметить, что особый правовой режим установлен в Российской Федерации для граждан Республики Беларусь. Согласно Договору между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о создании Союзного государства 1999 г. граждане государств-участников являются одновременно гражданами Союзного государства (ст. 14). В нем признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права.

Граждане Союзного государства пользуются равными правами и несут равные обязанности на территории другого государства-участника, если иное не предусмотрено законодательными актами государств-участников, договорами между ними. Они имеют право избирать и быть избранными в Парламент Союзного государства, назначаться на должности в органы Союзного государства, а также на создание союзных общественных объединений.

Согласно Договору каждый гражданин государства-участника имеет право на защиту на территории третьего государства, где не имеется представительства государства-участника, гражданином которого он является, со стороны дипломатических представительств или консульских учреждений другого государства-участника на тех же условиях, что и граждане этого государства-участника (ст. 15 Договора).

Особое правовое положение для граждан Республики Беларусь устанавливается также Договором между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о равных правах граждан 1998 г. В частности, граждане России и Беларуси имеют равные права на уча-

стие в хозяйственной деятельности на территориях двух государств. Они пользуются равными гражданскими правами и свободами, как это предусмотрено законодательствами этих стран.

Оба государства обеспечивают доступность и равные права граждан в получении среднего, среднего специального, высшего и послевузовского профессионального образования. Абитуриенты поступают в учебные заведения на основе действующих правил приема.

Обмен жилыми помещениями между гражданами России и Беларуси осуществляется беспрепятственно в соответствии с национальным законодательством и является основанием для выдачи им разрешений на постоянное жительство на территориях данных государств.

Гражданам России и Беларуси обеспечивается равное право их граждан на приобретение, владение, пользование и распоряжение имуществом на своих территориях. При этом им обеспечивается гарантированная защита их права собственности.

В соответствии с Договором о равных правах граждан 1998 г. гражданам Российской Федерации и Республики Беларусь обеспечиваются равные права на трудоустройство, оплату труда и предоставление других социально-правовых гарантий на территориях этих государств. Трудовая деятельность регулируется на основе трудового договора (контракта) в соответствии с законодательством о труде. Оба государства обеспечивают взаимное признание трудового стажа, включая стаж, исчисляемый в льготном порядке, и стаж работы по специальности, приобретенный в связи с трудовой деятельностью граждан.

Помимо этого, гражданам России и Беларуси обеспечиваются равные права на социальное обеспечение, медицинскую помощь и доступ к услугам лечебно-оздоровительных учреждений на территориях двух стран.

11.5. Правовое положение беженцев и вынужденных переселенцев

Проблема беженцев существует давно, но в XX в. она стала приобретать столь массовый характер, что международное сообщество

было вынуждено приступить к поиску ее решения. Первые международно-правовые акты, посвященные проблеме беженцев, были заключены уже в 20-е гг. прошлого столетия.

После Второй мировой войны в рамках ООН для решения проблемы беженцев в качестве вспомогательного органа ГА ООН было учреждено Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН). Его функции заключаются в обеспечении международной защиты беженцев и нахождении окончательного или долгосрочного решения их проблем посредством добровольной репатриации или ассимиляции в других государствах.

Под мандатом или под защитой УВКБ ООН находятся любые лица, которые в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства или политических убеждений находятся вне страны своей гражданской принадлежности и не могут пользоваться защитой правительства этой страны или не желают пользоваться такой защитой либо вследствие таких опасений, либо по причинам, не связанным с соображениями личного удобства.

В последующем к этому определению вводились дополнительные критерии с целью приспособить мандат УВКБ ООН к изменяющемуся характеру причин увеличения потока беженцев. Это, например, касалось беженцев, являющихся жертвами не только преследований, но и вооруженных конфликтов и массовых нарушений прав человека. Поэтому в практике появился термин «лица, нуждающиеся в международной помощи».

В настоящее время существует несколько категорий беженцев. Категория беженцев, входящая в компетенцию УВКБ ООН, получила название «мандатные» беженцы. Этот термин применяется к лицам, которые рассматриваются УВКБ ООН в качестве беженцев в соответствии с Уставом этой организации. «Мандатные» беженцы могут получать помощь непосредственно от УВКБ ООН в результате проводимых им программ оказания помощи. «Конвенционные» беженцы пользуются правами и льготами, предоставляемыми государством убежища в соответствии с Конвенцией о статусе беженцев 1951 г. (вступила в силу 22 апреля 1954 г.) и Протоколом, касающимся статуса беженцев, 1967 г.

Конвенция о статусе беженцев — это международный договор, разработанный одновременно с созданием УВКБ ООН. Он является основным универсальным соглашением между государствами по

проблеме беженцев, а также правовым фундаментом международной системы защиты беженцев. Конвенция содержит общее определение понятия «беженец», не привязанное к определенным национальным группам.

Согласно ст. I Конвенции *беженец* — это лицо, находящееся вне страны гражданской принадлежности в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений и которое не может или не желает пользоваться защитой этой страны или вернуться в нее вследствие опасений стать жертвой преследований; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений.

Одно из важных положений, заложенных в Конвенции, заключается в утверждении принципа невысылки, в соответствии с которым любое лицо, ищущее убежище, не может быть насильно возвращено в государство, где может подвергнуться преследованиям. Конвенция определяет правовой статус беженца, решает вопросы социального и медицинского обеспечения и ряд других.

В то же время в Конвенции содержится ряд ограничений временного и географического характера, не позволяющих на современном этапе охватить всех беженцев, нуждающихся в правовой и политической защите.

Протокол, касающийся статуса беженцев, отменил ограничение действия Конвенции во времени и пространстве. Конвенция стала носить универсальный характер. По состоянию на конец 2008 г. участниками Конвенции и Протокола являются 144 государства. Россия присоединилась к Конвенции и Протоколу 2 февраля 1993 г.

Личный статус беженца определяется законами страны его domicilio, а в случае его отсутствия — законами страны его пребывания. Конвенция о статусе беженцев подробно регулирует следующие вопросы: право беженца в отношении собственности, авторские и промышленные права, вопросы трудоустройства, социального и медицинского обеспечения и др. В отношении некоторых прав беженцы пользуются национальным режимом (право на обращение в суд, авторские права, образование и т.д.), а в отношении других прав (право собственности, право ассоциаций, работа по найму

и др.) — режимом не менее благоприятным, чем тот, которым при тех же обстоятельствах обычно пользуются иностранные граждане.

Конвенция о статусе беженцев содержит положение о том, что государства-участники будут «по возможности облегчать ассимиляцию и натурализацию беженцев». Одним из способов этого является предоставление им гражданства государства-убежища. Например, в России Федеральным законом «О гражданстве Российской Федерации» предусмотрено, что обычным условием приема в гражданство является ценз оседлости в пять лет до обращения с ходатайством. Для беженцев существуют льготы — этот срок составляет 1 год (п. «в» ч. 2 ст. 13 Закона).

Отдельную категорию беженцев составляют палестинские беженцы. После арабо-израильской войны 1948 г. 3,5 млн палестинцев оказались за пределами Палестины. Для решения их проблем ООН учредила Ближневосточное агентство ООН для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР). В результате палестинские беженцы не подпадают под действие мандата УВКБ ООН, Конвенции о статусе беженцев и Протокола к ней.

Существует также ряд международных договоров по проблеме беженцев регионального характера (например, Конвенция по конкретным аспектам проблем беженцев в Африке 1969 г.), на основе которых создаются международные органы как временного, так и постоянного характера. Важно отметить, что в этих документах понятию «беженец» часто придается более расширительное толкование, чем в Конвенции 1951 г., Протоколе 1967 г. и Уставе УВКБ ООН.

В России приняты два закона, регулирующие правовое положение беженцев, — Федеральный закон от 19.02.1993 № 4528-1 «О беженцах» и Закон РФ от 19.02.1993 № 4530-1 «О вынужденных переселенцах».

Определение понятия «беженец», сформулированное законом, идентично определению Конвенции о статусе беженцев. Беженцем не может признаваться любое лицо, совершившее преступление против мира, человечности или другое умышленное уголовное преступление. Закон подробно регламентирует процедуру признания за лицом, ищущим убежище, статуса беженца; правовой статус беженца; регулирует вопросы международного сотрудничества в данной области; устанавливает систему государственных органов (в России проблемой беженцев занимается Федеральная

миграционная служба), обеспечивающих выполнение положений закона и т.д.

Вынужденный переселенец — правовая новелла в международном праве.

В соответствии со ст. 1 Закона РФ «О вынужденных переселенцах» *вынужденный переселенец* — это гражданин Российской Федерации, покинувший место жительства вследствие совершенного в отношении него или членов его семьи насилия или преследования в иных формах либо вследствие реальной опасности подвергнуться преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, а также по признаку принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, ставших поводами для проведения враждебных кампаний в отношении конкретного лица или группы лиц, массовых нарушений общественного порядка.

Вынужденными переселенцами могут быть признаны граждане Российской Федерации, вынужденные покинуть место жительства на территории иностранного государства, на территории одного субъекта РФ и прибывшие на территорию другого субъекта РФ; иностранцы или лица без гражданства, постоянно проживающие на территории РФ и изменившие место жительства в пределах территории РФ на основании вышеперечисленных причин, а также граждане бывшего СССР, постоянно проживавшие на территории одной из республик бывшего СССР, получившие статус беженца в России и утратившие этот статус в связи с приобретением гражданства Российской Федерации, при наличии обстоятельств, препятствовавших им в период действия статуса беженца в обустройстве на территории РФ.

В связи с тем, что проблема беженцев и вынужденных переселенцев охватила все пространство бывшего СССР, важное место в ее решении занимает международное сотрудничество стран — членов СНГ. Для координации действий в этой области 24 сентября 1993 г. в Москве было подписано Соглашение о помощи беженцам и вынужденным переселенцам, дополненное 10 февраля 1995 г.

Россия тесно сотрудничает с УВКБ ООН и Международной организацией по миграции (МОМ). В 1992 г. между УВКБ ООН и Россией было подписано Соглашение об учреждении Бюро регионального представителя Верховного комиссара ООН по делам беженцев, которое имеет право регистрировать беженцев и выда-

вать им соответствующие документы. Аналогичное Соглашение о сотрудничестве заключено с МОМ в 1992 г.

Одной из категорий граждан, пользовавшихся правовой защитой после окончания Второй мировой войны, являлись перемещенные лица.

Перемещенные лица — это лица, насильственно вывезенные во время Второй мировой войны с оккупированных немецкими войсками и их союзниками территорий для использования в качестве рабочей силы.

После окончания войны вопросами возвращения перемещенных лиц в страну их постоянного местожительства занималась созданная в 1946 г. Международная организация по делам беженцев. СССР заключил ряд международных соглашений о репатриации своих граждан, насильственно перемещенных в ходе войны.

В современных международно-правовых документах термин «перемещенные лица» не используется, хотя в практике УВКБ ООН и других международных организаций, занимающихся проблемой миграции, встречаются термины «лица, перемещенные за пределы страны» и «лица, перемещенные внутри страны».

В последние десятилетия международное сообщество сталкивается с фактами перемещения населения, получившими название «массовый исход» или «массовый приток», характеризующийся перемещением населения с территории одного государства на территорию другого государства в силу определенных обстоятельств.

11.6. Право убежища

Институт убежища регулируется одновременно международным и национальным правом. До настоящего времени не выработано единого определения понятия «убежище». В 1950 г. Институт международного права принял резолюцию «Убежище в международном публичном праве», в которой убежище определяется как «покровительство, которое государство предоставляет на своей территории или в каком-либо другом месте, находящемся под контролем его определенных органов, лицу, которое ищет его».

Данное определение предполагает разделение убежища на территориальное (предоставление убежища лицу на территории госу-

дарства-убежища) и дипломатическое (предоставление убежища лицу на территории дипломатического представительства или консульского учреждения иностранного государства).

Предоставление территориального убежища является наиболее распространенным, в то время как предоставление дипломатического убежища может рассматриваться как нарушение положений Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 г. (ч. 3 ст. 41) и Венской конвенции о консульских сношениях 1963 г. (ч. 2 ст. 55). Данные статьи предусматривают, что помещения дипломатических представительств и консульских учреждений не должны использоваться в целях, не совместимых с их функциями. Однако в 1928 г. на конференции американских государств была принята Конвенция об убежище, которая предусматривает предоставление дипломатического убежища в дипломатических представительствах, консульских учреждениях и на военных кораблях.

В настоящее время не принято отдельного международно-правового акта, регулирующего вопросы института убежища. Однако было принято несколько документов рекомендательного характера («мягкое право»), предусматривающих основные правовые начала данного института. Среди них — ст. 14 Всеобщей декларации прав человека 1948 г., которая гласит, что «каждый человек имеет право искать убежище от преследования в других странах и пользоваться этим убежищем».

Позднее, в развитие положений ст. 14 ГА ООН приняла в 1967 г. текст Декларации о территориальном убежище, носящей также рекомендательный характер. Подтверждая положения Всеобщей декларации прав человека, данный документ установил определенные правила предоставления убежища.

Прежде всего Декларация установила, что предоставление государством убежища по основаниям, предусмотренным ст. 14 Всеобщей декларации прав человека 1948 г., является «мирным и гуманным актом и поэтому не может рассматриваться никаким другим государством как недружественный акт». В ст. 1 предусмотрено, что убежище, предоставляемое каким-либо государством в осуществление своего суверенитета лицам, включая лиц, борющихся против колониализма, должно уважаться всеми другими государствами.

Декларация определила, что на право искать убежище и пользоваться убежищем не может ссылаться никакое лицо, в отноше-

нии которого существуют серьезные основания полагать, что оно совершило преступление против мира, военное преступление или преступление против человечества по смыслу принятых международных соглашений относительно этих соглашений.

Декларация предусматривает также, что когда государству убежища становится затруднительно предоставлять убежище, то государства раздельно, или совместно, или через ООН должны оказывать надлежащие меры для облегчения бремени, лежащего на этом государстве.

Декларация в ст. 3 предусматривает определенные гарантии в отношении лица, которому предоставлено убежище. Среди них — отказ от разрешения перехода границы или, если оно уже вступило на территорию, на которой оно ищет убежище, запрет высылки или принудительного возвращения данного лица в какое-либо государство, где это лицо может подвергнуться преследованию.

В то же время ст. 4 возлагает на государство-убежище определенные обязательства. В частности, оно не должно позволять лицам, получившим убежище, заниматься деятельностью, противоречащей целям и принципам ООН.

Как уже упоминалось, институт убежища регулируется в основном нормами национального права. Не является исключением и Российская Федерация. Конституция РФ в п. 1 ст. 63 определяет, что «Российская Федерация предоставляет политическое убежище иностранным гражданам и лицам без гражданства в соответствии с общепризнанными нормами международного права». Далее в п. 2 этой статьи установлено, что Россия не допускает выдачу другим государствам лиц, преследуемых за политические убеждения, а также за действия (или бездействие), не признаваемые в России преступлением.

В развитие данных конституционных положений право искать убежище было закреплено в Положении о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища, утвержденном Указом Президента РФ от 21.07.1997 № 746. Положение закрепляет норму о том, что Российская Федерация предоставляет политическое убежище лицам, ищущим убежище и защиту от преследования или реальной угрозы стать жертвой преследования в стране своей гражданской принадлежности или в стране своего обычного местожительства за общественно-политическую деятельность и убеждения, которые не противоречат демократическим принципам, признанным мировым сообществом, нормам международного права.

Положение предусматривает, что лицо, которому предоставлено политическое убежище, пользуется на территории РФ правами и свободами и несет обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных для иностранных граждан и лиц без гражданства федеральным законом или международным договором РФ. Предоставление политического убежища распространяется и на членов семьи лица, получившего политическое убежище, при условии их согласия с ходатайством. Согласие детей, не достигших 14-летнего возраста, не требуется.

Особой разновидностью территориального убежища в Российской Федерации является институт временного убежища, предусмотренный Федеральным законом «О беженцах».

Статья 1 Закона определяет временное убежище как «возможность иностранного гражданина или лица без гражданства временно пребывать на территории Российской Федерации в соответствии со статьей 12 настоящего Федерального закона, с другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации».

В п. 2 ст. 12 Закона предусмотрено, что временное убежище может быть предоставлено иностранному гражданину или лицу без гражданства, если они: 1) имеют основания для признания беженцем, но ограничиваются заявлением в письменной форме с просьбой о предоставлении возможности временно пребывать на территории РФ; 2) не имеют оснований для признания беженцем по обстоятельствам, предусмотренным настоящим Законом, но из гуманных побуждений не могут быть выдворены (депортированы) за пределы территории РФ. Порядок предоставления временного убежища регулируется постановлением Правительства РФ от 09.04.2001 № 274 «О предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации». Временное убежище предоставляется иностранному лицу или лицу без гражданства сроком до одного года.

11.7. Статус трудящихся-мигрантов

Проблемам правового положения и деятельности трудящихся-мигрантов уделяется достаточное внимание на международном уровне. Эти вопросы находятся в компетенции некоторых междуна-

родных организаций, регулирование статуса и деятельности трудовых мигрантов осуществляется международно-правовыми актами универсального, регионального и двустороннего характера.

Среди международных межправительственных организаций, занимающихся проблемами трудовой миграции, особняком стоит МОТ. Некоторые вопросы трудовой миграции находятся также в компетенции Международной организации по миграции (МОМ), созданной в 1951 г. В частности, в ее функции входят содействие трудовой миграции, управление миграционными потоками, содействие обустройству и интеграции мигрантов в принимающих странах, вопросы здравоохранения и образования в связи с миграцией и др. Однако главная задача МОМ заключается не в создании международно-правовой базы, регулирующей отношения, связанные с миграцией, а в оказании различной помощи государствам — членам Организации.

Проблемы условий труда и равенства обращения, обеспечиваемых трудящимся-мигрантам, рассматриваются в целом ряде международных актов, разработанных МОТ, а также в актах, принятых ООН. Они охватывают такие вопросы, как уровень вознаграждения, рабочее время, оплачиваемый отпуск, минимальный возраст для занятости, меры безопасности и гигиены труда, вопросы социального обеспечения, а также средства и пособия по социальной защите, предусматриваемые в связи с занятостью, гарантии занятости и т.д. Основной принцип состоит в обеспечении равенства обращения.

Регулирование правового положения и деятельности трудящихся-мигрантов осуществляется согласно документам МОТ как общего, так и специального характера. Согласно положениям Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда и механизма ее реализации 1998 г. все государства — члены МОТ имеют обязательство, вытекающее из самого факта их членства в Организации, соблюдать, содействовать применению и претворять в жизнь добросовестно в соответствии с Уставом четыре категории принципов и прав в сфере труда, даже если они еще не ратифицировали конвенции, посвященные этим принципам и правам. К ним относятся: 1) свобода объединения и действительное признание права на ведение коллективных переговоров; 2) упразднение всех форм принудительного или обязательного труда; 3) действительное упразднение детского труда; 4) недопущение дискриминации

в области труда и занятий. основополагающие принципы и права в сфере труда имеют универсальный характер и применимы в отношении всех людей во всех государствах независимо от уровня их экономического развития. Таким образом, все эти нормы, которые охватывают трудящихся-мигрантов наряду со всеми другими работниками, являются обязательными для большинства государств — членов МОТ.

Кроме общих норм, труд данной категории работников регулируется также специальными нормами, принятыми в МОТ. В положениях Конвенции № 97 (пересмотренной) о трудящихся-мигрантах (1949 г.) акцент был сделан на нормах, применимых в отношении приема на работу мигрантов и их условий труда. Конвенция закрепляет, что государство — член МОТ, участвующее в ней, обязуется предоставлять без дискриминации по признаку национальности, расы, религии или пола иммигрантам, законно пребывающим на его территории, условия не менее благоприятные, чем те, которыми пользуются его собственные граждане в отношении таких вопросов, как заработная плата, рабочее время, время отдыха и т.д.

К 1975 г. правительства стали проявлять все большую озабоченность в отношении безработицы и роста масштабов нерегламентированной миграции. Произошло смещение акцента с оказания содействия процессу миграции избыточной рабочей силы на установление контроля за миграционными потоками. Это побудило МОТ принять новые нормы, которые были закреплены в Конвенции № 143 о злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения (1975 г.). Этот акт представлял собой первую многостороннюю попытку рассмотреть вопрос о положении нелегальных мигрантов, предусматривал также санкции в отношении торговцев нелегальной рабочей силой.

Согласно Конвенции № 143 термин «*трудящийся-мигрант*» означает лицо, которое мигрирует или мигрировало из одной страны в другую с целью получения любой работы, кроме как за свой собственный счет, и включает в себя любое лицо, законно въехавшее в страну в качестве трудящегося-мигранта.

В Конвенции № 143 закрепляется, что государства-члены имеют общее обязательство соблюдения основных прав человека в отношении всех трудящихся-мигрантов. В ней также указывается, что

трудящиеся-мигранты не только должны обладать правом на равное обращение (как это предусмотрено в Конвенции № 97), но также на равенство возможностей, т.е. равенство в отношении доступа к занятости, профсоюзным правам, культурным правам и личным и коллективным свободам.

Конвенция № 97 и Конвенция № 143 охватывают вопросы, касающиеся всего процесса миграции, включая эмиграцию, иммиграцию и транзит, и они применяются к лицам, которые мигрируют из одной страны в другую с целью трудоустройства в качестве наемных работников. За исключением ст. 8 в Конвенции № 97 и в некоторой степени Раздела II Конвенции № 143, в этих актах не проводится различия между постоянными и непостоянными мигрантами. Положения в этих актах не основаны на принципе взаимности и охватывают также беженцев и перемещенных лиц в силу того, что они являются трудящимися, работающими за пределами стран происхождения.

Следует отметить, что обе Конвенции предусматривают исключение из сферы своего применения некоторых категорий работников: моряков, трудящихся приграничных районов, въехавших на короткий срок лиц свободных профессий и артистов. Конвенция № 143 также исключает из сферы охвата своих общих положений Раздела II стажеров и учеников, а также работников, временно нанятых для выполнения конкретных видов работ или заданий.

В 1990 г. ООН приняла всеобъемлющий акт, регулирующий большинство аспектов международной миграции: Международную конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей.

С точки зрения общих целей акты МОТ и ООН, посвященные непосредственно трудящимся-мигрантам, являются сходными: содействовать осуществлению прав и защите лиц, мигрирующих в целях получения работы, и сдерживать и в конечном счете ликвидировать нелегальную миграцию.

Однако по некоторым вопросам Конвенция ООН носит более полный характер. В частности, определение термина «трудящийся-мигрант» в Конвенции ООН является более широким, чем определение, содержащееся в конвенциях МОТ¹. С точки зрения сферы

¹ В частности, Конвенция ООН касается трудящихся приграничных районов, моряков и лиц с самостоятельной занятостью.

охвата вопросов по существу в Части III Конвенции ООН перечислены гражданские, политические, экономические, социальные и культурные права, применимые ко всем трудящимся-мигрантам, независимо от наличия соответствующих документов. Эти положения являются, как правило, конкретными формулировками принципа применимости всеобщих прав человека к мигрантам в том виде, в котором они сформулированы во Всеобщей декларации прав человека 1948 г. и в Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 г. Как и в случаях с конвенциями, касающимися прав женщин, детей и жертв расизма, эта Конвенция направлена на расширение объема защиты всеобщих прав и ее распространение на уязвимые группы при помощи четко сформулированных нормативных положений, соответствующих национальному законодательству. По сравнению со специальными актами МОТ в Конвенции ООН шире излагается принцип равенства обращения между трудящимися-мигрантами и гражданами принимающей страны перед судами и трибуналами в отношении оплаты труда и других условий труда, а также в отношении доступа трудящихся-мигрантов к неотложной медицинской помощи и образованию для детей трудящихся-мигрантов. Что касается дополнительных прав, которыми могут пользоваться документально оформленные мигранты и члены их семей (Часть IV Конвенции ООН), то акты МОТ и ООН являются почти аналогичными, за исключением того, что конвенции МОТ предусматривают более четко выраженные права трудящихся-мигрантов создавать профсоюзы, а также право на равное обращение с точки зрения доступа к образованию, жилью, профессиональным и социальным услугам. И наконец, согласно положениям Конвенции ООН трудящиеся-мигранты могут пользоваться определенным объемом защиты в отношении высылки из страны.

И в Конвенции МОТ № 143, и в Конвенции ООН делается значительный акцент на усилия по ограничению нерегулируемой миграции и на необходимости разработки в этой связи соответствующих мер, а также на обмене информацией, предоставлении информации трудящимся-мигрантам и содействии оказанию консульских услуг и введении санкций в целях обеспечения применения положений в этой области.

В конце 2004 г. начал свою работу созданный в соответствии с Международной конвенцией о защите прав всех трудящихся-миг-

рантов и членов их семей 1990 г. Комитет по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, который является универсальным конвенционным органом, призванным осуществлять контроль за выполнением положений Конвенции. Данный Комитет состоит из 10 экспертов и проводит свои сессии два раза в год. В апреле 2008 г. в Женеве проходила восьмая сессия Комитета, где, в частности, были рассмотрены доклады некоторых государств о законодательных, судебных, административных и иных мерах, принятых ими для защиты мигрантов.

Некоторые вопросы, косвенно касающиеся трудящихся-мигрантов, закреплены также и в других актах ООН, например в Конвенции против транснациональной организованной преступности 2000 г. Помимо прочего, данным нормативным правовым актом регулируются вопросы торговли рабочей силой и ее нелегальной перевозки посредством двух дополняющих Конвенцию протоколов: Протокола о пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее и Протокола против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху. В данных документах проводится отличие перевозки незаконных мигрантов от торговли людьми. В частности, указывается, что нелегальная перевозка мигрантов охватывает мигрантов, которые согласились на нелегальную перевозку, в то время как жертвы торговли людьми никогда не соглашались на нелегальную перевозку, или, если они первоначально дали свое согласие, то это согласие потеряло всякий смысл из-за принудительных, обманных или противоправных действий торговцев людьми. Кроме того, отмечается, что нелегальная перевозка мигрантов всегда требует пересечения границы, тогда как торговля людьми может происходить в пределах одной и той же страны.

Наряду с универсальными международными организациями вопросы управления международными миграционными потоками охватываются также *региональными организациями*. Они разработали широкий диапазон мер, касающихся условий допуска и пребывания работников, не являющихся гражданами принимающей страны, и обращения с ними. Региональные акты включают нормы, которые связаны с защитой трудящихся-мигрантов, а также нормы, которые относятся к управлению процессом миграции.

В Европейской социальной хартии 1961 г. Совета Европы предусматривается право работников-мигрантов и их семей на защиту и помощь на территории любой страны-участницы (ст. 19). Для

реализации этого права государствам предписывается осуществлять определенные действия (например, предоставлять точную информацию и принимать меры против вводящей в заблуждение пропаганды по вопросам эмиграции и иммиграции; принимать меры для обеспечения отъезда, перемещения и приема работников-мигрантов и членов их семей; обеспечить работникам-мигрантам, законно находящимся на их территории, равенство обращения со своими гражданами в отношении заработной платы, условий труда и др.), которые призваны обеспечить необходимую защиту трудящимся-мигрантам и членам их семей в Европе.

Кроме того, правовое положение трудящихся-мигрантов в Европе регулируется также специальным нормативным правовым актом — Европейской конвенцией о правовом статусе трудящихся-мигрантов 1977 г. Согласно Конвенции трудящийся-мигрант — гражданин Договаривающейся Стороны, которому другой Договаривающейся Стороной разрешено проживать на ее территории для выполнения оплачиваемой работы.

Под членом семьи трудящегося-мигранта понимается супруг(а), а также не состоящие в браке дети до тех пор, пока они признаются несовершеннолетними по законодательству страны приема, находящиеся на иждивении.

Конвенцией предусматриваются обязательства государств предоставлять полную и достоверную информацию о проживании, условиях и возможностях воссоединения с семьей, характере работы, возможностях заключения нового трудового контракта после истечения первого, о требуемой квалификации, условиях труда и жизни (включая ее стоимость), вознаграждении, социальном обеспечении, жилье, питании, переводе сбережений, проезде и отчислениях, производимых из заработной платы на социальную защиту и обеспечение, налогах и других отчислениях.

По прибытии в страну своей новой работы трудящимся-мигрантам и членам их семей предоставляются вся необходимая информация и консультации, а также помощь в обустройстве и адаптации со стороны социальных служб. Государства обязуются содействовать воссоединению семей трудящихся-мигрантов, однако доступ членов семьи может быть поставлен в зависимость от наличия у работника достаточных средств для их содержания.

Предоставление национального режима предусматривается в отношении условий и гигиены труда, а также контроля усло-

вий труда, социального обеспечения, социальной и медицинской помощи, доступа к образованию, доступа к жилью, налогообложения, судопроизводства, доступа к услугам служб занятости, а также в случае увольнения. Если трудящийся-мигрант теряет свою работу по причинам, не связанным с его волей, то компетентный орган власти принимающего государства содействует его повторному трудоустройству. Государства также берут на себя обязательства принимать надлежащие меры по оказанию помощи (в том числе финансовой) трудящимся-мигрантам и членам их семей в случае их окончательного возвращения в государство происхождения.

Помимо этого Конвенцией предусматривается право трудящихся-мигрантов на объединение в профсоюзы и участие в их деятельности.

Процессы правового регулирования региональной и субрегиональной трудовой миграции происходят также и на других континентах. Например, Сообщество стран Андского пакта приняло в 2003 г. пересмотренный Документ в области трудовой миграции для Андского субрегиона. В целях усиления процесса интеграции страны — члены организации «Меркосур» одобрили в ноябре 2002 г. соглашение о постоянном проживании граждан своих стран. Договор о создании Восточно-африканского сообщества предусматривает свободное перемещение и проживание рабочей силы для граждан стран-членов. Центрально-африканский экономический и валютный союз (САЕМУ) принял в 2003 г. решение разработать меры по осуществлению своего соглашения о свободном перемещении рабочей силы, которое было принято в 1980 г., но никогда эффективно не работало на практике.

Кроме того, стоит отметить и деятельность некоторых региональных судебных органов. В частности, Межамериканский суд по правам человека 17 сентября 2003 г. вынес определение, которое усиливает применение международных трудовых норм в отношении трудящихся, не являющихся гражданами принимающей страны, особенно тех из них, которые не имеют легального статуса. Суд определил, что борьба с дискриминацией и право на равное обращение являются элементами общего международного права и применимы ко всем постоянным жителям независимо от их иммиграционного статуса.

В рамках СНГ проблеме трудовой миграции уделяется значительное внимание. Основной поток граждан государств — членов Содру-

жества, ищущих работу вне пределов страны своего гражданства, чаще мигрируют в страны бывшего СССР. Исходя из этого, государства СНГ заключили ряд соглашений, регулирующих вопросы как миграции в целом, так и трудовой миграции в частности.

15 апреля 1994 г. было заключено Соглашение о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов. Оно регулирует основные направления сотрудничества государств в области трудовой деятельности и социальной защиты лиц и членов их семей, которые постоянно проживают на территории одного из государств, участвующих в Соглашении, и осуществляют свою трудовую деятельность на предприятиях, в учреждениях, организациях всех форм собственности на территории другого государства данного Соглашения в соответствии с законодательством государства трудоустройства. Соглашение не применяется к беженцам и вынужденным переселенцам; к въехавшим на короткий срок лицам свободных профессий и артистам; к лицам, приезжающим специально с целью получения образования.

Соглашение содержит положения, касающиеся определения порядка привлечения работников, квалификационных, возрастных и иных требований к ним; въезда работников на территорию государства трудоустройства, пребывания и выезда; порядка заключения трудового договора и его содержания; налогообложения трудовых мигрантов; социального обеспечения; страхования и др.

Согласно ст. 4 каждое государство — участник Соглашения признает (без легализации) дипломы, свидетельства об образовании, соответствующие документы о присвоении звания, разряда, квалификации и другие необходимые для осуществления трудовой деятельности документы и заверенный в установленном на территории государства выезда порядке их перевод на государственный язык государства трудоустройства или русский язык.

Помимо специального соглашения, регулирующего вопросы трудовой миграции, в СНГ также заключены и некоторые другие нормативные правовые акты, которые в определенной степени затрагивают и трудовых мигрантов. Так, 6 марта 1998 г. было заключено Соглашение о сотрудничестве государств — участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией. В нем дается определение термина «незаконный мигрант» в понимании данного Соглашения; указываются направления, по которым государства — участники Соглашения осущест-

влияют взаимодействие в области борьбы с незаконной миграцией, определяются действия государств при выявлении незаконного мигранта на своей территории и др. Согласно ст. 2 Соглашение не применяется к лицам, прибывшим на территорию одной из сторон в целях получения убежища или статуса беженца, если их ходатайства о предоставлении такого статуса поданы в соответствующие органы государства въезда в порядке, предусмотренном его законодательством.

Соглашение о гарантиях прав граждан государств — участников Содружества Независимых Государств в области пенсионного обеспечения 1992 г. устанавливает, что трудящиеся-мигранты пользуются специальным страхованием и социальным обеспечением (за исключением пенсионного) в соответствии с действующим на территории государства трудоустройства законодательством. Их медицинское обслуживание обеспечивается за счет работодателя государства трудоустройства на одинаковом уровне с его гражданами.

Кроме нормативного закрепления вопросов трудовой миграции в рамках СНГ, следует также упомянуть решение Экономического суда СНГ № С-1/14-96 1996 г., касающееся толкования понятий «беженец», «мигрант» и «вынужденный переселенец» применительно к Соглашению о помощи беженцам и вынужденным переселенцам 1993 г. Согласно п. 4 данного решения в рамках СНГ единственным договорно-правовым источником, который регулирует вопросы, связанные с понятием «мигрант», является Соглашение о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов 1994 г. Однако это Соглашение определяет лишь одну из категорий лиц, входящих в понятие «мигрант», — категорию трудящихся-мигрантов, т.е. лиц, временно выезжающих из государства постоянного места жительства для устройства на работу. Другие источники применимого в Суде права, которые содержали бы определение понятия «мигрант», отсутствуют.

По мнению Суда, в соответствии с общим значением этого понятия за ним необходимо признать статус родового понятия, включающего в себя все категории лиц, осуществляющих пространственные перемещения, вне зависимости от причин перемещений, их длительности и пространственных границ.

Согласно Конвенции № 97 государства должны стремиться к заключению двусторонних соглашений в том случае, когда это

необходимо или желательно, в целях регулирования соответствующих вопросов, относящихся к миграции, в связи с применением Конвенции.

Несмотря на то что заключение двусторонних соглашений не является всеобъемлющим решением всех соответствующих проблем, оно представляет собой эффективное средство, обеспечивающее более высокий уровень защиты трудящихся-мигрантов, в частности в отношении таких отдельных областей, как социальное обеспечение, или в отношении более уязвимых категорий трудящихся-мигрантов.

Двусторонние договоры в большом количестве стали заключаться в 1960-х гг. Испытывая острый дефицит в рабочей силе, ряд западноевропейских стран, в частности Бельгия, Нидерланды, ФРГ, Франция, Швейцария, заключили двусторонние договоры об импорте рабочей силы с Алжиром, Испанией, Грецией, Португалией, Турцией, Марокко и Тунисом.

На практике двусторонние соглашения являются традиционными средствами регулирования миграционных потоков и управления ими между двумя странами. Заключение таких соглашений было распространенной практикой вплоть до экономического спада 1970-х гг. С тех пор большое число таких соглашений потеряло свою силу и было заменено значительно более общими по своему характеру рамочными соглашениями, меморандумами о согласии и декларациями о взаимном сотрудничестве в области заключения контрактов с иностранными рабочими и обеспечения их защиты.

Однако начиная с 1990-х гг. наблюдается быстрый рост числа двусторонних соглашений во всем мире. Эти двусторонние соглашения могут иметь широкий диапазон целей, включая, в частности, предотвращение роста нелегальной миграции или попытки решать более масштабные экономические и социальные вопросы. В других соглашениях рассматриваются вопросы, связанные с сезонными работами в сельском хозяйстве.

В целом содержание двусторонних договоров по вопросам трудовой миграции составляют положения о статусе органа государства, в компетенции которого находятся проблемы направления и приема трудовых мигрантов; порядок обмена информацией о количестве и квалификации работников; определение необходимого количества данных о каждом мигранте; определение необходимости процедуры медицинского освидетельствования канди-

датов; порядок въезда и выезда; жилищные условия мигрантов в стране пребывания и др.

В практике заключения двусторонних соглашений по вопросам трудовой миграции активно участвует и Россия. Среди таких международно-правовых актов можно отметить Соглашение между Правительством РФ и Правительством Республики Молдова о защите граждан Российской Федерации и Республики Молдова, работающих за пределами границ своих государств (1993 г.); Соглашение между Правительством РФ и Правительством Республики Армения о трудовой деятельности и социальной защите граждан Российской Федерации, работающих на территории Республики Армения, и граждан Республики Армения, работающих на территории РФ (1994 г.); Соглашение между Правительством РФ и Правительством Киргизской Республики о трудовой деятельности и социальной защите трудящихся-мигрантов 1996 г.; Соглашение между Правительством РФ и Правительством КНР о временной трудовой деятельности граждан Российской Федерации в Китайской Народной Республике и граждан Китайской Народной Республики в Российской Федерации 2000 г. и др.

11.8. Международное право защиты и поощрения прав человека как отрасль международного права

Международное право защиты и поощрения прав человека представляет собой одну из отраслей современного международного права, состоящую из принципов и норм, регулирующих международное сотрудничество, права и обязанности субъектов международного права в области поощрения и защиты прав человека. В основе данной отрасли лежит обязанность государств уважать права и основные свободы всех лиц без различия расы, пола, языка и религии, а также принцип международного сотрудничества государств в поощрении и развитии уважения к правам человека. Этот принцип выражает сущность данной отрасли права и определяет ее характерные особенности.

Иногда в науке международного права данные нормы наряду с нормами, цель которых — гуманизация вооруженных конфликтов,

а именно предоставление дополнительных или особых гарантий защиты прав человека в период вооруженных конфликтов, относят к сфере международного гуманитарного права.

Нормы, регулирующие правовой статус индивида, первоначально появились в национальных законодательствах Древнего Рима, Древней Греции; в Англии в период феодализма (Великая хартия вольностей 1215 г., Акт о лучшем обеспечении свободы подданного и о предупреждении заточений за морями 1679 г., Билль о правах 1689 г., Акт о дальнейшем ограничении Короны и лучшем обеспечении прав и вольностей подданного 1701 г.); в США (Декларация независимости 1776 г., Конституция США 1787 г., Билль о правах 1789 г.); во Франции в результате достижений Великой французской революции (Декларация прав человека и гражданина 1789 г.). Идеи и принципы, закрепленные в данных актах, послужили основой для становления и развития международно-правовых норм в области прав человека. Если в указанные выше периоды права человека входили во внутреннюю компетенцию каждого государства, то теперь они являются и предметом международного сотрудничества.

Международная защита прав человека представляет собой осуществление сотрудничества государств по двум основным направлениям: во-первых, создание универсальных и региональных международно-правовых норм в области прав человека; во-вторых, создание и деятельность специальных механизмов контроля за их соблюдением. Большую роль в координации сотрудничества государств в данной области играют организации системы ООН и региональные организации, в чью компетенцию полностью или частично входит защита прав человека.

Как и другие отрасли международного права, международная защита прав человека начинает качественно новый этап развития с созданием ООН, т.е. с началом активного универсального сотрудничества в данной области. Статья 1 Устава ООН устанавливает в качестве одной из целей ООН осуществление международного сотрудничества в разрешении международных проблем экономического, социального, культурного и гуманитарного характера и в поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии.

10 декабря 1948 г. ГА ООН приняла Всеобщую декларацию прав человека, которая явилась первым в истории международных отно-

шений документом универсального характера, закрепившим перечень прав и свобод человека. Ежегодно 10 декабря во всем мире отмечается День прав человека. В преамбуле Всеобщей декларации прав человека говорится, что признание человеческого достоинства, равных и неотъемлемых прав является основой свободы, справедливости и всеобщего мира.

Принятие Международных пактов 1966 г. и других универсальных и региональных актов в области прав человека закрепило принцип уважения прав человека, ставший одним из основных принципов международного права. Данный принцип был также закреплен в Декларации принципов Хельсинкского Заключительного акта 1975 г.

В ходе становления принципа уважения прав человека и закрепления международных стандартов прав человека в международно-правовых актах сложилась доктринальная классификация прав человека на отдельные категории или поколения.

К *первому поколению* относят *гражданские и политические права*, закрепленные в Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 г. Эти права первоначально были установлены в нормах национального права, на их международно-правовое закрепление особое влияние оказала Великая французская революция. Считается, что права этого поколения (право на жизнь, свободу, личную неприкосновенность, равенство перед законом, свободу передвижения) являются естественными и неотчуждаемыми, принадлежащими каждому человеку от рождения; государства обязаны соблюдать эти права независимо от уровня политического, экономического и социального развития.

Ко *второму поколению* причисляют *экономические, социальные и культурные права*, закрепленные в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах 1966 года. Высказывается точка зрения, в соответствии с которой соблюдение прав данной категории (права на труд, справедливые и благоприятные условия труда, социальное обеспечение, отдых, образование) требует позитивных действий со стороны государства и зависит от соответствующих экономических и социальных условий. Огромное значение на формирование этих прав оказала Великая Октябрьская социалистическая революция 1917 г. в России и широкомасштабная борьба рабочих движений в других странах.

К третьему поколению прав относят коллективные права (права солидарности): права народов, права меньшинств, право на развитие, международный мир и безопасность, благоприятную окружающую среду, право свободно распоряжаться природными ресурсами и др. Эти права возникли в результате борьбы национально-освободительных движений и были закреплены в Декларациях ГА ООН о предоставлении независимости колониальным странам и народам 1960 г., о праве народов на мир 1984 г., о праве на развитие 1986 г., о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, о правах коренных народов 2007 г., в Африканской хартии прав человека и народов 1981 г., европейских региональных актах, ряде актов МОТ о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни (например, Конвенции МОТ о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни, 1989 г.).

ТЕОРИЯ

Следует отметить, что не все исследователи поддерживают подобную классификацию прав человека, полагая, что все права неделимы, носителем любых прав всегда является индивид, а деление носит довольно условный характер, отражая лишь исторические особенности создания международно-правовых норм данной отрасли.

В последнее время в науке международного права высказывается точка зрения о формировании четвертого поколения прав (так называемые соматические права — от греческого *soma* — тело), к которому относят право на клонирование, на изменение пола, на аборт и др.

11.9. Отраслевые принципы международного права защиты и поощрения прав человека

Помимо основных принципов международного права, применимых в данной отрасли, сложились отраслевые принципы международного права защиты и поощрения прав человека: принцип универсальности, принцип недискриминации, а также принцип

неделимости, взаимозависимости и взаимосвязанности прав человека.

Принцип универсальности означает, что определенные общепризнанные международно-правовые нормы в области прав человека обязательны для соблюдения всеми государствами в отношении всего населения независимо от национальных, религиозных, политических особенностей государства, юрисдикция которого распространяется на это население. Каждое государство должно соблюдать определенные общепризнанные международно-правовые нормы в области прав человека не только в отношении собственных граждан, но и иностранных граждан, а также лиц без гражданства.

Принцип недискриминации выражается в том, что государства обязаны соблюдать и обеспечивать соблюдение прав человека в отношении всех лиц независимо от расы, пола, языка, религии или каких-либо других подобных оснований.

В соответствии с принципом неделимости, взаимозависимости и взаимосвязанности прав человека международное сообщество должно относиться к правам человека глобально, на справедливой и равной основе, с одинаковым подходом и вниманием. Государства несут обязанность поощрять и защищать все права человека и основные свободы, как гражданские и политические, так и экономические, социальные и культурные.

Данные принципы закреплены в Уставе ООН, актах универсального и регионального характера и подтверждены в Венской декларации и Программе действий 1993 г.

11.10. Источники международного права защиты и поощрения прав человека

В универсальных источниках в области прав человека содержатся так называемые международные стандарты прав человека, представляющие собой общепризнанные нормы поведения государств, которые должны соблюдаться в национальном законодательстве и практике в отношении всех лиц, находящихся под их юрисдикцией. Кроме этого, существуют «международные региональные стандарты прав человека», выработанные государствами отде-

льных регионов. Региональные стандарты дополняют универсальные, способствуют их укреплению и защите прав человека на региональном уровне. Региональные стандарты позволяют учитывать специфику определенного региона, его исторические и культурные традиции. В региональных актах иногда устанавливаются дополнительные нормы более высокого уровня или дополнительные механизмы контроля в области прав человека.

К универсальным источникам в области прав человека относится прежде всего Устав ООН, который закрепляет юридически обязательные общие положения о достоинстве и ценности человеческой личности, равноправии мужчин и женщин, равенстве наций, о необходимости осуществления международного сотрудничества в поощрении и развитии уважения к правам и основным свободам человека для всех, без различия расы, пола, языка и религии. Однако Устав ООН не содержит конкретного перечня прав человека.

В рамках ООН разработаны и приняты: Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г., Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. и два Протокола к нему (Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах 1966 г. и Второй факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах, направленный на отмену смертной казни, 1989 г.). Эти международно-правовые акты получили название Международного билля о правах человека.

Всеобщая декларация прав человека 1948 г. состоит из преамбулы и 30 статей. В ней провозглашается принцип свободы и равенства в достоинстве и правах (ст. 1) и принцип обладания правами без различия по признакам расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения (ст. 2). В Декларацию включены как гражданские и политические, так и экономические, социальные и культурные права.

Декларация закрепляет следующие гражданские права: право на жизнь, свободу, личную неприкосновенность; запрет рабства, работорговли; запрет пыток или жестоких, бесчеловечных или унижающих человеческое достоинство видов обращения и наказания; право на признание правосубъектности; равенство перед законом и право на защиту закона; запрет от произвольного ареста,

задержания; право на справедливое судебное разбирательство по уголовным делам; презумпция невиновности; запрет вмешательства в личную и семейную жизнь; свобода передвижения; право убежища; право на гражданство; право на основание семьи; право на владение имуществом; свобода мысли, совести и религии; свобода убеждений, свобода информации.

К политическим правам Декларация относит: свободу мирных собраний и ассоциаций; право на участие в управлении своей страной, равный доступ к государственной службе в своей стране.

Декларация устанавливает следующие экономические и социальные права: право на социальное обеспечение; право на труд, на свободный выбор работы, на справедливые и благоприятные условия труда и на защиту от безработицы, право на равную оплату за равный труд, право на справедливое вознаграждение, право на вступление в профсоюзы; право на отдых; право на необходимый для здоровья и благосостояния уровень жизни, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и социальное обслуживание; а также культурные права: право на образование; право на участие в культурной жизни общества, право на интеллектуальную собственность.

Для гарантии полного осуществления закрепленных Декларацией прав установлено право на социальный и международный порядок. В соответствии с Декларацией каждый человек имеет обязанности перед обществом; ограничение в правах возможно только на основании закона и исключительно с целью обеспечения уважения прав других и удовлетворения требований морали, общественного порядка и общего благосостояния (ст. 29).

Значение Всеобщей декларации прав человека трудно переоценить. Несмотря на то что она была принята в форме резолюции ГА ООН, имеющей рекомендательный характер, со временем в силу авторитетности и широкого применения ее нормы стали обладать обязательной юридической силой (в качестве обычных норм).

Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г., вступивший в силу в 1976 г., состоит из преамбулы и 53 статей. Данный Пакт налагает обязательства на государства уважать и обеспечивать всем лицам, находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией, следующие права: право на жизнь; запрет пыток или жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания; запрет рабства, работорговли, под-

невольного состояния и принудительного труда; право на свободу и личную неприкосновенность, запрет произвольного ареста или содержания под стражей; право лиц, лишенных свободы, на гуманное обращение и уважение достоинства; запрет лишения свободы за невыполнение договорного обязательства; свобода передвижения и выбора места жительства, право свободно покидать любую страну и возвращаться в собственную страну; гарантии невысылки иностранцев; равенство перед судами, презумпция невиновности и процессуальные гарантии при предъявлении уголовного обвинения; право на признание правосубъектности; запрет вмешательства в личную жизнь; свобода мысли, совести, религии и убеждений, свобода информации; запрет пропаганды войны; право на мирные собрания; свобода объединения, создания профсоюзов и вступления в них; защита семьи, право на вступление в брак; защита детей; право на участие в государственных делах; равенство перед законом и запрет дискриминации; право меньшинств пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию, исполнять свои обряды и пользоваться родным языком. Статьи 28—45 данного Пакта определяют компетенцию, порядок формирования и работы Комитета по правам человека, создаваемого для контроля за соблюдением государствами принятых обязательств.

Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах 1966 г. устанавливает компетенцию Комитета по правам человека рассматривать частные жалобы на государства — участники Протокола о несоблюдении ими принятых обязательств по Пакту и определяет критерии приемлемости индивидуальных жалоб. Второй факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах, направленный на отмену смертной казни (1989 г.), устанавливает обязательство государств принять все необходимые меры для отмены смертной казни. Данный Протокол запрещает делать оговорки, за исключением оговорки о применении смертной казни в военное время после признания вины в совершении наиболее тяжких преступлений военного характера, совершенных в военное время.

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г., вступивший в силу в 1976 г., состоит из преамбулы и 31 статьи. Государства — участники Пакта обязуются обеспечить постепенно полное осуществление следующих прав: права на труд; права на справедливые и благоприятные условия

труда; права на создание профсоюзов и вступление в них, гарантии деятельности профсоюзов и права на забастовки; права на социальное обеспечение; права на охрану семьи; права на достаточный уровень жизни; права на здоровье; права на образование; права на участие в культурной жизни и пользование результатами научного прогресса, права на защиту интересов, возникающих в связи с интеллектуальной собственностью.

Оба пакта закрепляют право народов на самоопределение, установление своего политического статуса и выбор экономического, социального и культурного развития, а также распоряжение естественными богатствами и ресурсами (ст. 1). Государства — участники Пактов взяли обязательство посредством национальных законодательных мер предоставлять всем лицам, находящимся под их юрисдикцией, перечисленные права, которые были конкретизированы в данных актах по сравнению со Всеобщей декларацией прав человека. В то же время ст. 4 Международных пактов устанавливает возможность ограничений прав, за исключением прав, закрепленных в ст. 6—8, 11, 15, 16 и 18 Международного пакта о гражданских и политических правах.

Отдельную группу актов по правам человека представляют универсальные международные договоры, направленные на пресечение преступлений против человечества, военных преступлений, геноцида, апартеида, на борьбу с грубыми и массовыми нарушениями прав человека, затрагивающими интересы больших масс населения или целых народов, вызывающими серьезные международные последствия, отрицательно сказываясь на межгосударственных отношениях: Конвенция о рабстве 1926 г., Протокол 1953 г.; Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него 1948 г.; Дополнительная конвенция об упразднении рабства, работорговли и институтов и обычаев, сходных с рабством, 1956 г.; Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 г.; Конвенция о неприменимости срока давности к военным преступлениям и преступлениям против человечества 1968 г.; Международная конвенция о пресечении преступления апартеида и наказании за него 1973 г.; Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 г.

Согласно этим договорам государства осуждают политику, указанную в названных конвенциях, обязуются пресекать и запрещать

на своей территории всякие действия, противоречащие целям этих конвенций, берут на себя обязательства осуществлять совместные действия по борьбе с проявлениями данной группы преступлений. Они обязуются сотрудничать также в деле наказания конкретных лиц, в частности, используя институт выдачи лиц для осуществления над ними правосудия или привлекая их к ответственности. Преступления геноцида, преступления против человечности и военные преступления были включены в компетенцию Международного уголовного суда, созданного на основании вступившего в силу Римского статута 1998 г.

Особую группу универсальных договоров составляют акты, направленные на дополнительную защиту отдельных категорий лиц (беженцев, апатридов, женщин, детей, трудящихся-мигрантов, инвалидов): Конвенция о статусе беженцев 1951 г. и Протокол, касающийся статуса беженцев, 1966 г.; Конвенция о статусе апатридов 1954 г.; Конвенция о политических правах женщин 1952 г.; Конвенция о гражданстве замужней женщины 1957 г.; Конвенция о согласии на вступление в брак, минимальном брачном возрасте и регистрации браков 1962 г.; Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 г. и Факультативный протокол 1999 г.; Конвенция о правах ребенка 1989 г., Факультативный протокол о вовлечении детей в вооруженные конфликты 2000 г. и Факультативный протокол о торговле детьми, детской проституции и детской порнографии 2000 г.; Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г.; Конвенция о правах инвалидов 2006 г.

В данных договорах даются определения лиц, включаемых в соответствующую категорию; устанавливается особая защита этих лиц путем предоставления им дополнительных прав и закрепления обязанностей государств по их соблюдению, а также механизмов сотрудничества и контроля.

ГА ООН резолюцией 61/106 от 13 декабря 2006 г. приняла текст Конвенции о правах инвалидов, которая вступила в силу 12 мая 2008 г. Конвенция определяет правовое положение инвалидов, устанавливает гарантии их прав и налагает определенные обязательства на государства-участники. В ст. 2 Конвенции содержится определение понятия «дискриминация по признаку инвалидности», что «означает любое различие, исключение или ограничение по причине инвалидности, целью или результатом которого является

умаление или отрицание признания, реализации или осуществления наравне с другими всех прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной, гражданской или любой иной области». Она также включает все формы дискриминации. Конвенция возлагает на государства-участники следующие обязательства: а) принимать все надлежащие законодательные, административные и иные меры для осуществления прав, признаваемых в настоящей Конвенции; б) принимать все надлежащие меры, в том числе законодательные, для изменения или отмены существующих законов, постановлений, обычаев и устоев, которые являются по отношению к инвалидам дискриминационными; в) учитывать во всех стратегиях и программах защиту и поощрение прав инвалидов; г) воздерживаться от любых действий или методов, которые не согласуются с настоящей Конвенцией, и обеспечивать, чтобы государственные органы и учреждения действовали в соответствии с настоящей Конвенцией; е) принимать все надлежащие меры для устранения дискриминации по признаку инвалидности со стороны любого лица, организации или частного предприятия; ф) проводить или поощрять исследовательскую и конструкторскую разработку товаров, услуг, оборудования и объектов универсального дизайна (определяемого в ст. 2 настоящей Конвенции), чья подгонка под конкретные нужды инвалида требовала бы как можно меньшей адаптации и минимальных затрат, способствовать их наличию и использованию, а также продвигать идею универсального дизайна при выработке стандартов и руководящих ориентиров; г) проводить или поощрять исследовательскую и конструкторскую разработку, а также способствовать наличию и использованию новых технологий, включая информационно-коммуникационные технологии, средств, облегчающих мобильность, устройств и ассистивных технологий, подходящих для инвалидов, с уделением первоочередного внимания недорогим технологиям; ж) предоставлять инвалидам доступную информацию о средствах, облегчающих мобильность, устройствах и ассистивных технологиях, в том числе новых технологиях, а также других формах помощи, вспомогательных услугах и объектах; з) поощрять преподавание специалистам и персоналу, работающим с инвалидами, признаваемых в настоящей Конвенции прав, чтобы совершенствовать предоставление гарантированных этими правами помощи и услуг.

Конвенция также предусматривает создание экспертного комитета — Комитета по правам инвалидов, осуществляющего контроль за соблюдением государствами положений Конвенции. Комитет состоит из 12 экспертов, избираемых на четыре года и действующих в личном качестве. Предполагается увеличение числа экспертов до 18 после того, как Конвенция будет ратифицирована 60 государствами.

К Конвенции о правах инвалидов в 2007 г. также был принят Факультативный протокол. Государства — участники Протокола признают компетенцию Комитета принимать и рассматривать сообщения от лиц или группы лиц, находящихся под его юрисдикцией, которые заявляют, что являются жертвами нарушения данным государством положений Конвенции о правах инвалидов.

На очередной сессии 2007 г. ГА ООН приняла Декларацию о правах коренных народов. В ст. 1 Декларации закреплено положение о том, что «коренные народы имеют право, коллективно и индивидуально, на полное осуществление своих прав и основных свобод, признанных в Уставе ООН, Всеобщей декларации прав человека и в нормах международного права, касающихся прав человека». Статья 3 гласит, что «коренные народы имеют право на самоопределение», в силу чего они могут свободно устанавливать свой политический статус и свободно осуществлять свое экономическое, социальное и культурное развитие. Декларация также закрепляет личные и коллективные права лиц, принадлежащих к коренным народам, налагает обязательства на государство обеспечивать их эффективное использование коренными народами.

Международная конвенция для защиты всех лиц от насильственных исчезновений была принята резолюцией 1/1 Совета по правам человека от 19 июня 2006 г. Позднее ГА ООН в резолюции 61/177 от 20 декабря 2006 г. открыла Конвенцию для подписания государствами.

В соответствии со ст. 2 Конвенции под *насильственным исчезновением* понимается «арест, задержание, похищение или лишение свободы в любой другой форме представителями государства или же лицами или группами лиц, действующими с разрешения, при поддержке или с согласия государства, при последующем отказе признать факт лишения свободы или сокрытия данных о судьбе или местонахождении исчезнувшего лица, вследствие чего это лицо оставлено без защиты закона».

Конвенция в ст. 5 квалифицирует «широко распространенную или систематическую практику насильственных исчезновений» как преступление против человечности. Государство — участник Конвенции берет на себя обязательство «предусмотреть соответствующие меры наказания» в отношении лиц, обвиненных в совершении преступления по смыслу Конвенции. Конвенция включает взаимные обязательства государств-участников в области сотрудничества и выдачи лиц, подозреваемых в совершении данного преступления.

Часть 3 Конвенции (ст. 26—37) регламентирует порядок учреждения, деятельности, компетенцию Комитета по насильственным исчезновениям. По вступлении Конвенции в силу государства-участники проведут выборы 10 экспертов, действующих в личном качестве на основе справедливого географического распределения. Члены Комитета избираются на четыре года с правом повторного переизбрания.

В отдельную группу универсальных актов по правам человека следует выделить акты, принимаемые в рамках специализированных учреждений ООН (МОТ, ЮНЕСКО, ВОЗ).

В рамках МОТ для защиты прав человека в сфере труда было принято 188 конвенций и 199 рекомендаций, которые обычно называют «Международными трудовыми стандартами». Данные акты МОТ можно разделить на три категории: актуальные акты, акты, требующие пересмотра, и устаревшие акты. Актуальные конвенции и рекомендации МОТ касаются прежде всего четырех основополагающих прав человека в сфере труда в соответствии с Декларацией МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда 1998 г.: 1) свобода объединения и право на ведение коллективных переговоров (Конвенция 1948 г. о свободе ассоциации и защите права на организацию (№ 87); Конвенция 1949 г. о праве на организацию и на ведение коллективных переговоров (№ 98)); 2) упразднение принудительного труда (Конвенция 1930 г. о принудительном труде (№ 29) и Рекомендация № 35; Конвенция 1957 г. об упразднении принудительного труда (№ 105)); 3) запрет детского труда (Конвенция 1973 г. о минимальном возрасте (№ 138) и Рекомендация № 146; Конвенция 1999 г. о запрещении и немедленных мерах по искоренению наихудших форм детского труда (№ 182) и Рекомендация № 190); 4) недопущение дискриминации в сфере труда (Конвенция 1951 г. о равном

вознаграждении (№ 100) и Рекомендация № 90; Конвенция 1958 г. о дискриминации в области труда и занятий (№ 111) и Рекомендация № 111). Вышеуказанные конвенции ратифицированы большинством государств — членом МОТ. Другие конвенции и рекомендации МОТ направлены на регулирование политики в области занятости, условий найма, безопасности и гигиены труда, социального обеспечения, контроля в сфере труда, трудовых отношений и труда определенных категорий трудящихся (моряков, рыбаков, докеров, трудящихся на плантациях, трудящихся в гостиницах и ресторанах и надомных трудящихся).

В рамках ЮНЕСКО принят ряд актов рекомендательного характера, например Декларация принципов международного культурного сотрудничества 1966 г., Декларация об основных принципах, касающихся вклада средств массовой информации в укрепление мира и международного взаимопонимания, развитие прав человека и борьбу против расизма и апартеида и подстрекательства к войне 1978 г., а также несколько договоров, ключевыми из которых являются Конвенция ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в области образования 1960 г., Конвенция о защите всемирного культурного и природного наследия 1972 г., Конвенция об охране подводного культурного наследия 2001 г.

В рамках ВОЗ принят ряд актов, направленных на защиту права на здоровье и здоровый образ жизни: Международный кодекс продаж заменителей материнского молока, Этические критерии рекламы и распространения лекарственных средств, Рамочная конвенция по борьбе против табака.

К региональным источникам данной отрасли относятся акты, принимаемые в рамках региональных международных организаций по вопросам прав человека (СЕ, ОБСЕ, СНГ, АС (ранее ОАЕ), ЛАГ, ОАГ, ОИК).

Важнейшим региональным договором в области прав человека, принятым в рамках Совета Европы, является Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 года и 14 протоколов к ней. Европейская конвенция является первым международным договором регионального характера, направленным на обеспечение европейскими государствами основных прав и свобод, сформулированных во Всеобщей декларации прав человека 1948 г. Европейская конвенция и протоколы к ней не только закрепили гражданские и политические права и свободы, но и создали

действенный механизм их защиты. Данный договор повлиял на дальнейшую разработку и принятие универсальных договоров в области прав человека. Россия ратифицировала Европейскую конвенцию 5 мая 1998 г.

Другими региональными источниками в области прав человека являются: Европейская социальная хартия 1961 г., пересмотренная в 1996 г.; Конвенция СНГ о правах и основных свободах человека 1995 г.; Африканская хартия прав человека и народов 1981 г. и Протокол 1998 г.; Каирская декларация по правам человека в исламе 1990 г.

11.11. Особенности международного права защиты и поощрения прав человека как отрасли международного права

Говоря об особенностях международного права защиты и поощрения прав человека как отрасли современного международного права, можно утверждать следующее.

Во-первых, значение отраженных в гуманитарных конвенциях интересов человечества настолько велико, что их решения не могут быть сведены к учету количественного участия государств в той или иной конвенции. Скорее можно утверждать, что их базисные принципы и нормы имеют всеобщее непреходящее значение для всего населения нашей планеты независимо от неучастия в них отдельных государств. Все больше утверждается точка зрения о том, что существуют основополагающие обязательства для всего международного сообщества. В случае их дальнейшей разработки и применения с участием большинства государств они должны выполняться всеми государствами, и в том числе теми из них, которые не давали на принятие этих обязательств формального согласия. Такой новый подход к традиционному правилу о том, что договор не создает обязательств и прав для третьего государства без его на то согласия (ст. 34 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г.), несомненно, оказывает революционизирующее воздействие на обеспечение и укрепление современного

международного правопорядка. Любые ссылки государств на свои особенности, которыми они мотивируют неприсоединение к универсальным конвенциям в области прав человека, или заявление оговорок к ним, а также уклонение в иной форме от выполнения взятых по ним существенным обязательствам по обеспечению прав человека должны рассматриваться международным сообществом, в первую очередь, с точки зрения нанесения ущерба повсеместному и неуклонному соблюдению прав человека.

Во-вторых, в дании отрасли ограничено применение института оговорок к международным договорам, которые по общему правилу недопустимы в случае несовместимости с объектом и целями договоров (ст. 19 Венской конвенции о праве международных договоров). Оговорки к международным договорам по правам человека не должны наносить ущерб самому принципу защиты прав человека на недискриминационной основе. В консультативном заключении Международного Суда от 28 мая 1951 г. об оговорках к Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него 1948 г. указывается, что в связи с гуманитарной общечеловеческой ценностью положений договора государство не может отказаться от соответствующих обязательств, мотивируя отказ оговоркой.

В-третьих, международные договоры данной отрасли международного права характеризуются наличием значительного числа факультативных протоколов или статей по наиболее острым политико-правовым вопросам. Такой подход применяется с целью максимального расширения числа участников международных конвенций.

В-четвертых, многие договоры по правам человека являются бессрочными, не содержат статей о денонсации. Последнее оправданно в свете широко признаваемого положения о том, что права человека и основные свободы в качестве общего правила должны соблюдаться также в период чрезвычайных обстоятельств и вооруженных конфликтов.

В-пятых, обязательства по соблюдению принципов и норм, касающихся основных прав человека, не носят характера взаимности, а являются обязательствами по отношению к международному сообществу в целом (*erga omnes*); и все международное сообщество (любое государство или международные организации) может потребовать от государств соблюдения этих обязательств в случае грубых и массовых нарушений прав человека.

11.12. Механизмы универсального сотрудничества и контроля в области защиты прав человека

- Механизмы универсального сотрудничества государств в области прав человека представляют собой способы взаимодействия по созданию специальных органов и процедур в рамках универсальных международных организаций. Цель данных механизмов состоит в разработке и принятии универсальных договоров в области прав человека, в обсуждении ситуации в области прав человека и принятии необходимых решений, а также в установлении механизма контроля за соблюдением государствами принятых обязательств по учредительным актам соответствующих организаций или по договорам, принятым в рамках или под эгидой данных организаций.

Сотрудничество в области прав человека в рамках ООН. Осуществление международного сотрудничества в разрешении международных проблем экономического, социального, культурного и гуманитарного характера и в поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии является одной из целей ООН, закрепленных в ст. 1 Устава ООН. Компетенция ООН в данной области подтверждается ст. 55 Устава ООН, а ст. 56 закрепляет обязанность всех членов ООН для достижения данных целей предпринимать совместные и самостоятельные действия в сотрудничестве с ООН. Устав ООН налагает обязательства проводить исследования и давать рекомендации в целях содействия международному сотрудничеству в области экономической, социальной, культуры, образования, здравоохранения и осуществления прав человека на ГА ООН (п. 1b ст. 13) и ЭКОСОС (ст. 62, 68), наделяя данные органы соответствующей компетенцией; а также причисляет поощрение уважения прав человека к основным задачам системы опеки (ст. 76).

Генеральная Ассамблея ООН ежегодно на своих сессиях в рамках Третьего комитета, специально занимающегося правами человека, а затем на пленарных заседаниях принимает большое число резолюций, имеющих рекомендательный характер, но обладающих значительным морально-политическим эффектом. Зачастую

эти акты становятся базой для дальнейшей разработки международных договоров.

В качестве вспомогательного органа ГА ООН действует Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев, основная задача которого состоит в защите прав данной категории лиц.

ЭКОСОС в 1946 г. в соответствии со ст. 68 Устава ООН создал Комиссию ООН по правам человека в качестве своей «функциональной комиссии». Основные функции Комиссии состояли в проведении исследований, разработке международно-правовых актов по правам человека (осуществлении кодификации и прогрессивного развития данной отрасли международного права), рассмотрении нарушений прав человека, представлении рекомендаций ЭКОСОС. В рамках Комиссии действовали различные рабочие группы (по праву на развитие, по проекту Декларации о правах коренных народов, по насильственным исчезновениям, по произвольному задержанию, по проблемам расовой дискриминации лиц африканского происхождения и др.).

В июне 2006 г. Комиссия по правам человека была упразднена. Вместо нее был учрежден новый вспомогательный орган ГА ООН — Совет по правам человека. Он осуществляет свою деятельность на основании мандата, возложенного на него ГА ООН в соответствии с резолюцией 60/251 от 15 марта 2006 г. В состав Совета входят 47 государств, представляющих региональные группы государств и избираемых сроком на три года ГА ООН на основе справедливого географического распределения (Африка — 13 государств, Азия — 13 государств, Восточная Европа — 6, страны Латинской Америки и Карибского бассейна — 8, Западная Европа и другие — 7).

В компетенцию Совета по правам человека входит: поощрение уважения и защиты прав человека; подготовка рекомендаций государствам и органам системы ООН в отношении ситуаций, связанных с систематическими и массовыми нарушениями прав человека; координация деятельности ООН в области защиты прав человека; обеспечение выполнения государствами международных обязательств в области прав человека; проведение универсального периодического обзора выполнения государствами обязательств в области прав человека и др. К Совету по правам человека перешли функции Комиссии по правам человека и Подкомиссии по поощрению и защите прав человека.

Совет по правам человека устанавливает собственные правила процедуры и проводит не менее трех регулярных сессий в год продолжительностью по 10 недель каждая. Совет может проводить специальные сессии по требованию одного из государств-членов, если оно будет поддержано 1/3 государств — членов Совета.

В рамках Совета действуют процедуры, касающиеся соблюдения и защиты прав человека, на которые следует обратить особое внимание: процедура рассмотрения жалоб (ранее «Процедура 1503»), специальные процедуры и универсальный периодический обзор.

Первая процедура должна была быть подвергнута пересмотру Советом с целью повышения ее эффективности согласно резолюции ГА ООН об учреждении Совета. В соответствии с резолюцией Совета 5/1 была учреждена новая процедура рассмотрения жалоб, которая разрабатывалась на основе резолюции ЭКОСОС о «Процедуре 1503». Процедура подразумевает получение сообщений о нарушении прав человека в любой части мира и при любых обстоятельствах. В соответствии с резолюцией были учреждены две группы: рабочая группа по сообщениям (выносит решение о приемлемости сообщений и оценивает их содержание, передает приемлемые сообщения второй рабочей группе вместе с рекомендациями) и рабочая группа по ситуациям (представляет Совету доклад о нарушениях прав человека и свои рекомендации по дальнейшим действиям). Окончательное решение по сообщению остается за Советом.

Механизм так называемых специальных процедур был учрежден Комиссией по правам человека. При проведении специальных процедур затрагивается ситуация с правами человека в какой-либо конкретной стране (мандат по конкретной стране (country mandate)) или специфические вопросы в какой-либо области, например право на образование, торговля детьми, свобода слова и т.д. (тематический мандат (thematic mandate)). Данные процедуры предполагают ведение различных видов деятельности: исследований, предоставление ответов на индивидуальные жалобы. В ходе специальных процедур специальный докладчик или рабочая группа изучают ситуацию с соблюдением прав человека и составляют отчет о нарушениях прав человека.

Что касается универсального периодического обзора (УПО), то его суть состоит в том, что Совет оценивает на регулярной основе

положение с соблюдением прав человека в государствах-членах и дает рекомендации. Предполагается, что периодичность обзора для первого цикла составит четыре года. Это — проведение обзоров по 48 государствам в год на трех сессиях рабочей группы двухнедельной продолжительности каждой.

За несколько месяцев до начала обзора государства должны представить национальный доклад о соблюдении прав человека. Доклад составляется на основе общих указаний по подготовке информации в соответствии с УПО. Кроме того, Управление Верховного комиссара ООН по правам человека готовит по каждому государству краткую сводку информации по материалам договорных органов по правам человека, специальных процедур Совета и других источников. Затем специально созданная группа из представителей всех государств — членов Совета рассматривает эти документы, задает вопросы проверяемому государству и дает рекомендации.

Порядок проведения универсального периодического обзора является следующим. Обзор проводится в одной рабочей группе, возглавляемой Председателем Совета и состоящей из 47 государств — членов Совета. Состав делегации будет определяться каждым государством-членом. В обзоре, в том числе в интерактивном диалоге, могут участвовать государства-наблюдатели, а заинтересованные стороны могут присутствовать при проведении обзора в рабочей группе. Для упрощения каждого обзора, в том числе подготовки доклада рабочей группы, создается группа из трех докладчиков (тройка), отобранных по жребию из числа членов Совета и от различных региональных групп. Интерактивный диалог между государством, проходящим обзор, и Советом происходит в рабочей группе. Докладчики готовят подборки тем или вопросов для их препровождения государству, проходящему обзор, чтобы оказать ему помощь в подготовке. Продолжительность обзора в рабочей группе составляет три часа для каждого государства. Дополнительное время продолжительностью до одного часа может быть выделено для рассмотрения итогового документа Советом в пленарном заседании. Итоговый документ принимается Советом в пленарном заседании.

Следует отметить, что структура Совета по правам человека и механизмы, действующие в рамках Совета, не являются сформированными окончательно. По истечении пяти лет с момента своего

учреждения Совет подготовит доклад ГА ООН о своей деятельности с целью принятия окончательного решения о структуре, принципах деятельности, компетенции, порядке работы Совета.

Важным органом ООН, занимающимся правами человека, является Управление Верховного комиссара ООН по правам человека. Мандат Управления регулируется ст. 1, 13 и 55 Устава ООН, Венской декларацией и Программой действий, принятыми на Всемирной конференции по правам человека, проходившей с 14 по 25 июня 1993 г. в Вене, и впоследствии одобренными ГА ООН в ее резолюциях 48/121 и 48/141 от 20 декабря 1993 г. В связи с программой реформ ООН (А/51/950, п. 79) Управление Верховного комиссара ООН по правам человека и Центр по правам человека были сведены в одно Управление Верховного комиссара ООН по правам человека. Управление содействует обеспечению всеобщего осуществления всех прав человека, содействует развитию международного сотрудничества в вопросах прав человека, стимулирует и координирует действия в области прав человека в рамках всей системы ООН и т.д. Конкретным примером реализации данных общих задач Управления являются, в частности, функции, выполняемые им в связи с появлением новой процедуры в рамках Совета по правам человека, описанной выше. В настоящее время Управление выполняет функции секретариата Совета по правам человека. Таким образом, деятельность Управления продолжает играть важную роль в поощрении прав человека в рамках ООН.

Другой функциональной комиссией ЭКОСОС является Комиссия ООН по положению женщин, которая состоит из 45 членов, избираемых ЭКОСОС на основании принципа справедливого географического распределения. В ее функции входит сбор информации, представление рекомендаций органам ООН и организациям системы ООН, содействие правительствам, неправительственным организациям в вопросах осуществления принципа равенства мужчин и женщин.

Большое значение для защиты прав человека имеет взаимодействие ЭКОСОС с неправительственными организациями. ЭКОСОС на основании ст. 71 Устава ООН проводит надлежащие мероприятия для консультации с неправительственными организациями, осуществляющими деятельность в области прав человека.

Совет Безопасности ООН имеет право в случае грубых и массовых нарушений прав человека принять необходимые меры для поддержания или восстановления международного мира и безо-

пасности, действуя в рамках глав VI и VII Устава ООН. Так, предметом обсуждения в Совете были нарушения прав человека в Южной Родезии, Намибии, ЮАР, Корее.

В рамках Секретариата ООН действует Департамент общественной информации (ДОИ), собирающий и распространяющий информацию о правах человека и поддерживающий связь с неправительственными организациями, действующими в области прав человека, многие из которых имеют ассоциированный статус при ДОИ.

Международный Суд ООН также внес вклад в защиту прав человека при разбирательстве ряда споров между государствами и вынесении некоторых консультативных заключений.

В решении 1970 г. по делу о компании «Барселона трэкин» Суд признал, что принципы и нормы, касающиеся основных прав человека, являются обязательствами по отношению ко всему международному сообществу (*erga omnes*); любое государство может возбудить дело в защиту этих основополагающих прав и протестовать против их нарушения. В деле, касающемся юридических последствий для государств, вызываемых продолжающимся присутствием Южной Африки в Намибии (1971 г.), Суд постановил, что положения Устава ООН о правах человека порождают обязательства поощрять всеобщее соблюдение прав человека на основе недискриминации и что апартеид не совместим с этими обязательствами.

Кроме осуществления сотрудничества государствами посредством работы в главных и вспомогательных органах ООН, на универсальном уровне с 1945 г. были проведены две важные конференции по правам человека.

В 1968 г. в Тегеране по инициативе ООН в честь 20-летия со дня принятия Всеобщей декларации прав человека проходила Международная конференция по правам человека, результатом работы которой стало Воззвание Тегеранской конференции. В Воззвании отражены значение соблюдения прав человека членами международного сообщества, неделимость прав человека и озабоченность массовыми и грубыми нарушениями.

В 1993 г. в Вене состоялась Всемирная конференция по правам человека, в которой приняли участие более 170 государств. Конференция рассмотрела итоги, достигнутые в области прав человека, а также проблемы применения международно-правовых норм и эффективности механизма контроля ООН в данной области. По итогам работы Конференции была принята Венская

декларация и Программа действий, отразившая общий подход государств, заключающийся в том, что «все права человека универсальны, неделимы, взаимозависимы и взаимосвязаны. Международное сообщество должно относиться к правам человека глобально, на справедливой и равной основе, с одинаковым подходом и вниманием». Данный документ содержит ряд мер, необходимых для обеспечения соблюдения прав человека, например рекомендации ГА ООН о создании поста Верховного комиссара по правам человека, координации деятельности ООН, развитию обучения в области прав человека.

Особая заслуга в защите прав человека принадлежит *специализированным учреждениям ООН* (ЮНЕСКО, МОТ). В результате осуществления функций в рамках специализированных учреждений сложился особый механизм контроля, состоящий в целом из двух процедур: процедуры докладов и процедуры жалоб.

В ЮНЕСКО государства обязаны представлять доклады о мерах, предпринятых в соответствии с конвенциями и рекомендациями ЮНЕСКО, что закреплено в ст. VI.6 Устава ЮНЕСКО и подтверждается в самих конвенциях и рекомендациях. Доклады поступают в Секретариат, рассматриваются Комитетом по конвенциям и рекомендациям — постоянным вспомогательным органом Исполнительного совета, который готовит доклад Генеральной конференции. В 1978 г. решением Исполнительного совета ЮНЕСКО создана специальная процедура рассмотрения сообщений, переданных ЮНЕСКО отдельными лицами, группами лиц или неправительственными организациями, относительно несоблюдения прав, защита которых относится к компетенции ЮНЕСКО (права на образование; права участвовать в научном прогрессе и пользоваться его благами; права свободно участвовать в культурной жизни; права на информацию), а также тесно связанных с ними прав. Дела могут касаться как индивидуальных и единичных, так и массовых, систематических и грубых нарушений прав. Процедура рассмотрения таких дел является конфиденциальной и осуществляется Комитетом по конвенциям и рекомендациям. Затем эти вопросы подлежат публичному обсуждению в Исполнительном совете и на Генеральной конференции. Таким образом, данный механизм контроля не основывается на специальном договоре о его учреждении, а вытекает из членства государств в ЮНЕСКО (участия в Уставе), а также договоров, принятых в рамках ЮНЕСКО.

МОТ осуществляет контроль за соблюдением государствами обязательств, принятых по Уставу МОТ, а также конвенций и рекомендаций МОТ. В соответствии с Уставом МОТ государства — члены МОТ несут обязательство по представлению: 1) докладов по ратифицированным ими конвенциям; 2) докладов по нератифицированным ими конвенциям; 3) докладов по рекомендациям МОТ. Доклады рассматриваются Комитетом экспертов и Комитетом Конференции по применению конвенций и рекомендаций МОТ.

Процедура жалоб МОТ основана на подаче и рассмотрении: 1) представлений, касающихся соблюдения ратифицированных конвенций (могут подаваться профессиональными организациями трудящихся и работодателей); 2) жалоб относительно соблюдения ратифицированных конвенций (могут подаваться исключительно государствами — участниками соответствующих конвенций, но подобная процедура может быть инициирована Административным советом или делегатом Международной конференции труда); 3) жалоб о нарушении принципа свободы объединения; 4) жалоб о неисполнении обязательства по представлению конвенций и рекомендаций МОТ компетентным органам власти. В зависимости от того, к какому типу относится жалоба, инициируются различные процедуры рассмотрения (Трехсторонним комитетом Административного совета, Комиссией по расследованию Административного совета, Комитетом по свободе объединения). Возможности подать индивидуальную жалобу в рамках МОТ не предусмотрено.

Среди органов, занимающихся правами человека в рамках системы ООН, особое место занимают конвенционные органы, созданные в соответствии с рядом договоров (конвенций) ООН в области прав человека. Цель данных органов состоит в контроле за соблюдением государствами принятых обязательств по соответствующим конвенциям.

К настоящему моменту существует семь конвенционных (договорных, экспертных) органов в рамках системы ООН:

- 1) Комитет по правам человека — создан в соответствии с Международным пактом о гражданских и политических правах 1966 г.;
- 2) Комитет по экономическим, социальным и культурным правам — создан на основании резолюции ЭКОСОС 1985 г.;

- 3) Комитет по ликвидации всех форм расовой дискриминации — создан в соответствии с Международной конвенцией о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 г.;
- 4) Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин — создан в соответствии с Конвенцией о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 г.;
- 5) Комитет против пыток — создан в соответствии с Конвенцией против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 г.;
- 6) Комитет по правам ребенка — создан в соответствии с Конвенцией о правах ребенка 1989 г.;
- 7) Комитет по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей — создан в соответствии с Международной конвенцией о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г.

Комитеты состоят из экспертов, действующих в личном качестве, избираемых государствами — участниками соответствующего договора. Контроль за соблюдением государствами принятых обязательств осуществляется комитетами посредством двух процедур: процедуры докладов и процедуры жалоб.

Доклады должны представляться государствами на рассмотрение комитетов в соответствующей форме и в соответствующие сроки. К сожалению, общей проблемой деятельности комитетов является непредставление или несвоевременное представление докладов, непредставление докладов в полном объеме, что нарушает нормальное функционирование данной процедуры контроля.

Жалобы о несоблюдении государствами принятых обязательств могут подаваться другими государствами — участниками договора, неправительственными организациями, отдельными лицами или группой лиц, что в каждом конкретном случае оговаривается в соответствующем договоре и его факультативных протоколах. Процедура рассмотрения комитетами жалоб не является судебной, но имеет большое политическое значение.

Как уже отмечалось выше, в ближайшее время предполагается учреждение двух новых экспертных комитетов.

11.13. Механизмы регионального сотрудничества и контроля в области прав человека

Универсальное сотрудничество в области прав человека дополняется региональным сотрудничеством, что зачастую придает большую эффективность защите прав человека, поскольку учитывается региональная специфика проблем в данной области. Региональное сотрудничество главным образом осуществляется в рамках Совета Европы, ОБСЕ, СНГ, АС (ранее ОАЕ), ЛАГ, ОАГ, ОИК.

Совет Европы (СЕ) является одной из старейших региональных организаций, в рамках которой принято более 150 конвенций по различным аспектам защиты прав человека, среди которых следует выделить: Конвенцию о защите прав человека и основных свобод 1950 г. и дополнительные Протоколы к ней (к настоящему моменту принято 14 протоколов); Европейскую социальную хартию 1961 г., пересмотренную в 1996 г.; Европейскую культурную конвенцию 1954 г.; Европейскую хартию местного самоуправления 1985 г.; Европейскую конвенцию по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания 1987 г.; Европейскую хартию региональных языков и языков меньшинств 1992 г.; Рамочную конвенцию о защите национальных меньшинств 1995 г.; Европейскую конвенцию об осуществлении прав детей 1996 г.; Конвенцию о защите прав человека и достоинства человеческого существа в связи с использованием достижений биологии и медицины 1997 г. и Дополнительный протокол 1998 г.

Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. является основополагающим договором, на обязательность выполнения которого государства выражают согласие при принятии их в члены СЕ. Конвенция рассматривается в качестве одного из самых эффективных договоров в области прав человека. Конвенция и протоколы закрепили не только перечень прав и свобод человека, гарантируемых всем лицам, находящимся под юрисдикцией государств-участников, но и действенный механизм обеспечения их соблюдения (Европейская комиссия по правам человека и Европейский суд по правам человека).

Одни протоколы к Конвенции дополнили перечень прав, закрепленных в самой Конвенции: право собственности, право на

образование, право на свободные выборы (Протокол № 1); запрет лишения свободы за неисполнение договорных обязательств, свобода передвижения, запрет высылки граждан, запрет коллективной высылки иностранцев (Протокол № 4); запрет смертной казни (Протоколы № 6, 13); право на справедливый судебный процесс, право на обжалование приговоров по уголовным делам, право на компенсацию в случае судебной ошибки, право не быть судимым и наказанным дважды, равноправие супругов (Протокол № 7); запрет дискриминации в пользовании правами (Протокол № 12).

Другие протоколы внесли изменения в Конвенцию (Протоколы № 2, 9—11), в частности, реорганизовав контрольный механизм. Так, Протокол № 2 наделил правом Европейский суд по правам человека выносить консультативные заключения о толковании Конвенции и протоколов к ней по запросу Комитета министров. Протокол № 11 упразднил Комиссию по правам человека, и Европейский суд по правам человека стал единственным органом по рассмотрению жалоб и представлению консультативных заключений.

Европейский суд по правам человека действует на основании Конвенции, протоколов, а также Правил (регламента) процедуры Суда 1998 г. Суд компетентен рассматривать межгосударственные жалобы, жалобы от любого физического лица, группы лиц и неправительственных организаций о нарушении положений Конвенции и протоколов к ней исключительно государствами — участниками Конвенции и соответствующих протоколов, имевших место только после их ратификации. Условиями приемлемости жалобы являются: 1) исчерпание внутренних средств защиты; 2) подача жалобы в течение шести месяцев с даты принятия окончательного решения национальными властями; 3) жалоба не должна быть анонимной; 4) жалоба не должна быть аналогичной жалобам, уже рассмотренным Судом, и не должна быть предметом другой международной процедуры; 5) жалоба должна быть достаточно обоснованной и правомерной. На любой стадии разбирательства Суд может исключить жалобу из списка, если: 1) заявитель не намерен добиваться рассмотрения жалобы; 2) вопрос был урегулирован; 3) дальнейшее рассмотрение жалобы является неоправданным. Для рассмотрения переданных дел Суд образует комитеты в составе трех судей, Палаты в составе семи судей и Большую палату в составе 17 судей.

Решения Суда являются обязательными для исполнения соответствующими государствами. Надзор за исполнением решений осуще-

ствяет Комитет министров СЕ. Согласно Уставу Совета Европы неисполнение решений может привести к приостановлению членства государства, а по решению Комитета министров — к исключению государства из Совета Европы.

Европейский суд по правам человека, начав работу в 1959 г., рассмотрел более тысячи дел, подавляющее большинство из которых составляли жалобы от граждан. За всю историю деятельности Европейского суда не было ни одного случая неисполнения государствами вынесенных решений.

Для защиты прав человека в рамках ОБСЕ важное значение имеет принятие Заключительного акта 1975 г. Декларация принципов сформулировала в качестве одного из 10 принципов — уважение прав человека и основных свобод, включая свободу мысли, совести, религии и убеждений, а также равноправие народов и право народов распоряжаться своей судьбой. Один из четырех разделов Заключительного акта 1975 г. посвящен сотрудничеству в гуманитарных и других областях и закрепил формы такого сотрудничества посредством установления контактов: 1) контакты на основе семейных связей; 2) воссоединение семей; 3) браки между гражданами различных государств; 4) поездки по личным и профессиональным причинам; 5) развитие туризма; 6) встречи молодежи; 7) спортивные контакты; 8) контакты между государственными учреждениями, неправительственными и общественными организациями. Во время дальнейших встреч участников СБСЕ (ОБСЕ) были разработаны и приняты конкретные меры по развитию сотрудничества в области прав человека.

В рамках *Содружества Независимых Государств (СНГ)* приняты: Конвенция СНГ о правах и основных свободах человека 1995 г., Соглашение о безвизовом передвижении граждан государств СНГ по территории его участников 1992 г., Соглашение о помощи беженцам и вынужденным переселенцам 1993 г., Конвенция об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, 1994 г.

Статья 33 Устава СНГ 1993 г. предусматривает создание консультативного органа СНГ — Комиссии по правам человека, в компетенцию которой входит наблюдение за выполнением обязательств по правам человека, принятых государствами-членами в рамках СНГ. Комиссия состоит из представителей государств — членов СНГ и действует на основании Положения о Комиссии по правам человека СНГ 1993 г.

В рамках *Организации американских государств (ОАГ)* основные принципы в области прав человека изложены в Уставе ОАГ, Американской декларации прав и обязанностей человека и Американской конвенции о правах человека 1969 г. Американская конвенция о правах человека закрепляет исключительно гражданские и политические права (ст. 3—25) в более узком объеме, чем Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г., и лишь обязанность принять меры по реализации экономических, социальных, культурных прав (ст. 26). В соответствии с данным документом созданы Межамериканская комиссия по правам человека и Межамериканский суд по правам человека. На практике работа этих органов, по оценкам многих специалистов, оказалась малоэффективной.

В рамках *Африканского союза (АС)* (ранее *Организация африканского единства*) принята Африканская хартия прав человека и народов 1981 г., особенность которой состоит в отдельном закреплении прав человека (ст. 1—18) и прав народов (ст. 19—24), а также обязанностей государства (ст. 25, 26) и обязанностей человека (ст. 27—29) в данной сфере. Кроме этого, Африканская хартия учредила Африканскую комиссию по правам человека, состоящую из 11 членов, работающих в личном качестве.

Комиссия наделена следующей компетенцией: 1) способствовать развитию прав человека и народов путем сбора документов и организации исследований, представления рекомендаций правительствам, формулирования принципов и норм для решения проблем прав человека и народов; сотрудничества с другими африканскими и международными организациями; 2) обеспечивать защиту прав человека и народов; 3) толкования Хартии; 4) выполнять задачи, порученные Ассамблеей глав государств и правительств.

В 1998 г. к Африканской хартии был принят Протокол, касающийся учреждения Африканского суда по правам человека и народов, компетенция которого состоит в представлении консультативных заключений по толкованию Хартии по запросу государств — членов ОАЕ (АС), самой ОАЕ (АС) или любой африканской организации, признаваемой ОАЕ (АС). Кроме этого, Суд рассматривает жалобы, направленные Комиссии заинтересованными государствами-членами, африканскими межправительственными организациями. При ратификации данного Протокола государство может признать юрисдикцию Суда по рассмотрению жалоб заин-

тересованных неправительственных организаций с наблюдательным статусом при Комиссии и жалоб индивидов.

Устав АС 2000 г. формулирует в качестве одной из целей АС поддержание и защиту прав человека и народов в соответствии с Африканской хартией и другими соответствующими актами по правам человека.

Определенную специфику имеют акты по правам человека, разработанные и принятые в результате сотрудничества мусульманских государств. На Лондонской международной конференции 1980 г., посвященной пророку Мухаммеду, была принята Всеобщая исламская декларация прав человека, одобренная Исламским советом, не являющимся межгосударственной организацией. Данная декларация состоит из введения, преамбулы и 23 статей, закрепляющих гражданские и политические, а также экономические и социальные права, хотя четкого разграничения между ними не проводится. Декларация не носит обязательного характера, но отражает исламский подход к правам человека.

В рамках Организации Исламская конференция (ОИК) XIV Конференция министров иностранных дел приняла Даккскую декларацию по правам человека в исламе 1983 г. в форме резолюции. Данный акт подходит к правам человека с теологической точки зрения. Согласно Декларации государства — члены ОИК признают, что фундаментальные права и свободы в соответствии с исламом являются неотъемлемой частью исламской религии и что никто не имеет права отменять, нарушать или игнорировать их; они являются божественными повелениями; все люди равны в достоинстве и основных обязанностях без какой-либо дискриминации; все люди являются подданными Аллаха, и никто не имеет превосходства над другим, за исключением на основе набожности.

В 1990 г. XIX Конференция министров иностранных дел утвердила в качестве резолюции Каирскую декларацию по правам человека в исламе, «которая является руководством для государств-членов в области прав человека». Декларация состоит из преамбулы и 25 статей. Как и Даккская, Каирская декларация подчеркивает, что «соблюдение прав человека в исламе превращается в акт поклонения, а нарушение — в отвратительный грех каждого человека в отдельности».

В положениях Каирской декларации закреплены как гражданские и политические, так и социально-экономические права. Спе-

циального механизма контроля в области прав человека в рамках ОИК к настоящему времени не создано.

11.14. Защита и поощрение прав человека в России

Конституция РФ провозглашает, что «признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства» (ст. 2).

В гл. 2 Конституции РФ «Права и свободы человека и гражданина» говорится, что в России признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с самой Конституцией РФ. Наряду с признанием основных прав и свобод (ст. 19—63) Конституция РФ устанавливает важнейшие принципы их осуществления: основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения (ст. 17); права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими (ст. 18); гарантии государственной защиты прав человека (ст. 45); гарантии судебной защиты прав человека и право на обращение в межгосударственные органы защиты прав человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты (ст. 46). Важно отметить, что перечисление в Конституции РФ прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина. Кроме этого, установлен запрет издания законов, отменяющих или умаляющих права и свободы человека и гражданина (ст. 55). Тем не менее в условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя могут устанавливаться определенные ограничения прав и свобод. Безусловным прогрессом по сравнению с предшествующим законодательством является предоставление Конституцией РФ прав и свобод не только гражданам, но и иностранцам, лицам без гражданства (в последних случаях употребляется термин «каждый»).

В соответствии с Конституцией РФ действуют новые институты и органы защиты прав человека, закрепленные в ст. 103 (об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации), ст. 123

(о присяжных заседателях), ст. 125 (о полномочиях Конституционного Суда РФ).

Некоторые закрепленные Конституцией РФ права получили развитие в Федеральном законе от 26.09.1997 № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях», Законе РФ от 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании», ГК РФ, Трудовом кодексе Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ, Уголовном кодексе Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ, Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ, Гражданском процессуальном кодексе Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ и др.

В целом механизмы защиты прав человека в Российской Федерации можно разделить на два вида: судебные механизмы и государственные несудебные механизмы.

Судебная защита прав и свобод гарантируется «каждому» ст. 46 Конституции. В Российской Федерации был принят ряд законов для реализации этого права: Федеральные конституционные законы от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», от 28.04.1995 № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации», Федеральные законы от 21.07.1997 № 118-ФЗ «О судебных приставах», от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве», от 17.12.1998 № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации», Закон РФ от 27.04.1993 № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» и др.

Судебную систему РФ составляют: федеральные суды (Конституционный Суд РФ, федеральные суды общей юрисдикции во главе с Верховным Судом РФ, федеральные арбитражные суды во главе с Высшим Арбитражным Судом РФ) и суды субъектов РФ (конституционные суды субъектов РФ и мировые судьи, являющиеся судьями общей юрисдикции субъектов РФ). Однако трудности осуществления судебной реформы в России не позволяют в настоящее время в полной мере обеспечить соблюдение важнейших конституционных прав.

Государственный несудебный механизм защиты прав человека в Российской Федерации состоит из следующих основных звеньев: Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченные по правам человека в субъектах РФ, Прокура-

тура РФ, министерства и ведомства РФ, Комиссия по правам человека при Президенте РФ.

Должность омбудсмана — Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации введена в 1998 г. на основе положения Конституции РФ об учреждении этой должности и Федерального конституционного закона от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». Уполномоченный назначается на должность и освобождается от должности Государственной Думой. В функции Уполномоченного входит: содействие восстановлению нарушенных прав, совершенствование законодательства РФ о правах человека и приведение его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права, развитие сотрудничества и образования в области прав человека. Уполномоченный независим и неподотчетен каким-либо государственным органам и должностным лицам. К компетенции Уполномоченного отнесено рассмотрение частных жалоб граждан Российской Федерации, иностранцев и лиц без гражданства на решения или действия государственных органов и принятие соответствующих мер по результатам рассмотрения жалобы (обращение в суды РФ, прокуратуру, государственные органы власти). Для обеспечения деятельности Уполномоченного создается рабочий аппарат.

Введение должности Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ также предусматривается в вышеуказанном Законе. Такие должности были введены более чем в 20 субъектах РФ. Кроме этого, в некоторых субъектах созданы должности Уполномоченных по правам ребенка, деятельность которых, однако, регулируется постановлениями органов исполнительной власти.

Прокуратура РФ в соответствии с Федеральным законом от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» осуществляет надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными органами власти, законодательными и исполнительными органами власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие. Прокурор имеет право возбудить уголовное дело или производство об административном правонарушении. Прокурор принимает и рассматривает жалобы от граждан Российской Федерации

на основании Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в системе прокуратуры Российской Федерации, утвержденной приказом Генерального прокурора РФ от 17.12.2007 № 200. Прокуратура может также рассматривать парламентские запросы, запросы Уполномоченного по правам человека, обращения Президента РФ и высших должностных лиц РФ.

Право граждан России обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления гарантируется ст. 33 Конституции РФ и регулируется внутренними актами МВД России, административных комиссий органов местного самоуправления, органов транспорта, органов госнадзора (в санитарной, жилищной, трудовой, горной и других сферах).

Комиссия по правам человека при Президенте РФ впервые была создана на основании Указа Президента РФ от 26.09.1993 № 1458, затем ее состав был изменен в 1996 и 2002 гг. Комиссия является совещательным и консультативным органом при Президенте РФ; осуществляет подготовку указов, распоряжений Президента РФ, участвует в разработке законопроектов, международных договоров, готовит доклады о соблюдении прав человека в России в международные контрольные органы. Комиссия также может запрашивать информацию от различных организаций и получать обращения (жалобы) физических и юридических лиц о систематических нарушениях прав человека. В случае необходимости Комиссия может направить жалобу в судебные и правоохранительные органы, министерства и ведомства или же дать разъяснения по вопросам жалобы.

На основании Указа Президента РФ от 13.06.1996 № 864 «О некоторых мерах государственной поддержки правозащитного движения в Российской Федерации» в субъектах РФ были созданы комиссии по правам человека, функции которых аналогичны функциям Комиссии по правам человека при Президенте РФ. При Президенте РФ с 1997 г. также действует Управление по работе с обращениями граждан.

Большое значение для защиты прав человека в России имеет деятельность неправительственных организаций, которая регулируется Федеральными законами от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях», от 12.01.1996 № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности».

Контрольные вопросы и задания

1. Раскройте понятие международного права защиты и поощрения прав человека как отрасли международного права и ее основные особенности.
2. Каковы отраслевые принципы международного права защиты и поощрения прав человека?
3. Что означает концепция «трех поколений» прав человека?
4. Как можно классифицировать основные источники международного права защиты и поощрения прав человека?
5. Раскройте понятие международных стандартов прав человека.
6. Перечислите основные универсальные международные организации и органы, занимающиеся международной защитой прав человека, и основные универсальные процедуры и механизмы в данной области.
7. Перечислите основные региональные международные организации, занимающиеся международной защитой и поощрением прав человека, и основные региональные процедуры и механизмы в данной области.
8. Дайте характеристику соотношения законодательства РФ и международно-правовых норм в области международной защиты прав человека.

Литература

1. Карташкин, В. А. Права человека в международном и внутригосударственном праве. — М., 1995.
2. Мюллерсон, Р. А. Права человека : идеи, нормы, реальность. — М., 1991.
3. Туунов, О. И. Международное гуманитарное право. — М., 1999.
4. Европейский Суд по правам человека. Избранные решения : в 2 т. — М., 2000.
5. Действующее международное право : в 3 т. — Т. 2. — М., 1997.
6. Действующее международное право. Документы в 2 т. — М., 2002.
7. Комментарий к Конвенции о защите прав человека и основных свобод и практике ее применения / под ред. В. А. Туманова и Л. М. Энтина. — М., 2002.
8. Курс международного права : в 7 т. — Т. 3. — М., 1990. — С. 148—167.
9. Международные акты о правах человека : сборник документов / сост. В. А. Карташкин, Е. А. Лукашева. — 2-е изд., перераб. и доп. — М., 2002.
10. Права человека. Международные и российские механизмы защиты / под ред. А. Азарова, В. Ройтера, К. Хюфнера. — М., 2003.

ГЛАВА 12

Право международных договоров

Ключевые термины и понятия:

Международный договор; объект международного договора; цель международного договора; заключение международного договора; установление аутентичности текста договора; подписание ad referendum; альтернат; ратификация; утверждение, принятие, одобрение международного договора; присоединение; оговорки к международным договорам; депозитарий; временное применение договоров; толкование международных договоров; презумпция действительности международных договоров; прекращение международного договора; денонсация; аннулирование; приостановление международного договора; международные гарантии.

12.1. Понятие права международных договоров и его источники

Государства с древних времен определяли свои права и обязанности путем заключения договоров. В результате длительной истории применения договоров в качестве регулятора международных отношений выработались определенные международно-правовые нормы, устанавливающие порядок заключения, действия, действительности, толкования и прекращения действия договоров. Эти нормы в своей совокупности и составили особую отрасль международного права — право международных договоров.

До недавнего времени эти нормы носили обычно-правовой характер. В 1968—1969 гг. в Вене состоялась конференция, созванная в целях кодификации и прогрессивного развития права международных договоров. Результатом этой конференции явилась Венская конвенция о праве международных договоров 1969 г. Конвенция регулирует отношения, касающиеся межгосударственных договоров. Между тем характерной особенностью XX столетия является то, что в международных отношениях активное участие в качестве субъектов международного права принимают межгосударственные организации. Это, в свою очередь, вызвало появление большого числа договоров с участием названных организаций. Особенности, присущие межгосударственным организациям как субъектам международного права, оказали влияние и на договоры с их участием, что обусловило необходимость принятия специального акта, который определял бы правила, касающиеся таких договоров. В 1986 г. в Вене на международной конференции была принята Конвенция о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями (далее Венская конвенция 1986 г.). Названная Конвенция не вступила в силу, однако многие ее положения действуют в качестве обычных норм.

В 1978 г. была принята Венская конвенция о правопреемстве государств в отношении договоров (далее Венская конвенция 1978 г.), кодифицировавшая соответствующие обычные международно-правовые нормы. Эта Конвенция вступила в силу в 1997 г.

Таким образом, источниками права международных договоров являются названные конвенции. В качестве источников продолжают действовать и обычаи, поскольку не все государства являются

участниками Венских конвенций 1969 и 1978 гг., кодифицировавших обычные нормы. В связи с этим положения названных конвенций продолжают действовать для таких государств и в отношениях между ними и участниками договоров в качестве обычаев.

Кроме норм права международных договоров определенное значение имеют нормы национального права, устанавливающие внутригосударственный порядок заключения и обеспечения выполнения международных договоров. Такие нормы содержатся, как правило, в конституциях либо в специальных законах.

Конституция РФ определяет место международных договоров в системе российского права, органы, имеющие право заключать такие договоры, порядок ратификации международных договоров. Федеральный закон от 15.07.1995 № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации», положения которого в основном соответствуют Венской конвенции 1969 г., подробно регулирует такие вопросы, как порядок заключения, выполнения, прекращения и приостановления действия международных договоров, а также порядок регистрации в международных органах, хранения подлинников международных договоров и официальной публикации. Данный Закон имеет и международное значение. Так, в нем определяется, кто имеет право заключать международные договоры России без предъявления полномочий, а также какие договоры подлежат обязательной ратификации.

Субъектами права международных договоров являются субъекты международного права. Государства обладают правомочиями заключать договоры в силу своего суверенитета и международного права. В свою очередь, такие правомочия международных организаций определяются учредительными актами, принятыми в соответствии с ними решениями и резолюциями, а также практикой организации.

12.2. Понятие международного договора

Под *международным договором*, как следует из ст. 2 Венских конвенций 1969 г. и 1986 г., понимается регулируемое международным правом соглашение, заключенное государствами и другими

субъектами международного права в письменной форме, независимо от того, содержится ли такое соглашение в одном, двух или более связанных между собой документах, а также независимо от конкретного наименования.

Хотя в Конвенциях говорится лишь о договорах в письменной форме, однако это не означает, что государства не могут заключать договоры в устной форме и распространить на них действие, например, Венской конвенции 1969 г.

Договорами в международно-правовом смысле выступают только соглашения между субъектами международного права. К таким договорам не относятся соглашения, заключаемые международными транснациональными компаниями с какими-либо государствами. Международными договорами не могут считаться и такие международные акты в письменной форме, которые внешне могут напоминать договоры. В качестве примера можно назвать Заключительный акт 1975 г. и Парижскую хартию для Новой Европы 1989 г. Как следует из содержания этих актов, государства-участники не пожелали придать им форму договоров. В частности, названные акты не подлежали регистрации в Секретариате ООН, хотя такая регистрация и является обязанностью членов ООН, что предусмотрено Уставом этой организации.

Россия также заключает международные акты такого характера. Порядок заключения определяется Положением о подготовке и подписании международных межправительственных актов, не являющихся международными договорами Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства РФ от 07.02.2003 № 79. Такие акты могут называться декларацией, меморандумом, совместным заявлением, планом или программой сотрудничества. Они не могут содержать юридически обязательных положений, хотя в них допускается ссылка на обязательства, принятые Россией на основании международных договоров.

Международным договором является соглашение, которое может содержаться в двух или более связанных между собой документах. В качестве примеров таких договоров являются соглашения, заключенные путем обмена нотами или письмами либо путем принятия международными организациями параллельных резолюций.

Объектом международного договора является все то, по поводу чего государства заключают договор, т.е. вступают в договорные отношения. В качестве объекта могут выступать материальные

и нематериальные блага, действия и воздержание от действий. Международное право не содержит какие-либо ограничения относительно выбора его субъектами объекта для международных договоров.

Целью договора является то, что субъекты международного права стремятся осуществить или достигнуть путем заключения договора.

Объект определяется в названии либо в контексте договора, а цель — в преамбуле либо в первых статьях договора. Так, объектом Устава ООН является создание международной организации по поддержанию международного мира и безопасности. Целью Венской конвенции 1969 г. является кодификация и прогрессивное развитие норм права международных договоров.

12.3. Классификация международных договоров

Договоры могут классифицироваться по кругу участников и по объекту. По кругу участников договоры подразделяются на двусторонние и многосторонние. В свою очередь, многосторонние договоры подразделяются на договоры универсальные (общие) и договоры с ограниченным числом участников. К универсальным договорам относятся договоры, в которых участвуют или могут участвовать все субъекты международного права. Иными словами, объект таких договоров представляет интерес для всех субъектов международного права. Договоры с ограниченным числом участников, которые называются региональными или партикулярными, — это такие договоры, число участников которых ограничено.

Договоры могут классифицироваться и по объекту регулирования. С этой точки зрения договоры подразделяются на договоры по политическим, экономическим, правовым вопросам, по вопросам транспорта и связи и т.д.

Договоры могут быть закрытыми либо открытыми. К закрытым договорам относятся, как правило, уставы международных организаций, двусторонние договоры. Участие в таких договорах для третьих государств предполагает согласие их участников. В открытых договорах может участвовать любое государство,

и такое участие не зависит от согласия сторон договора. Открытыми договорами являются, например, Венская конвенция о правопреемстве государств в отношении государственной собственности, государственных архивов и государственных долгов 1983 г., Договор о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний 1996 г., Венская конвенция 1986 г. и др.

Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации» предусматривает классификацию договоров на межгосударственные договоры, заключаемые от имени России, межправительственные, заключаемые от имени Правительства РФ, и межведомственные, заключаемые ведомствами России в пределах своих полномочий. Несмотря на такую классификацию, все эти договоры являются договорами России и независимо от того, какой государственный орган заключил договор, он создает права и налагает обязанности в целом на Россию.

Из определения понятия международного договора следует, что под действие Венских конвенций 1969 и 1986 гг. подпадают договоры в письменной форме. Однако государства могут заключать договоры и в устной форме. В связи с этим когда идет речь о формах договоров, то имеют в виду прежде всего письменную и устную формы международных договоров. Договоры в устной форме получили наименование «джентльменских соглашений». Они имеют такую же юридическую силу, что и договоры в письменной форме.

Между тем очень часто форму договора олицетворяют с его структурой, под которой понимаются составные части договора. К ним относятся название договора, преамбула, основная и заключительная части, подписи сторон.

Преамбула является важной частью договора, поскольку в ней часто формулируются цели договора. Кроме того, преамбула используется при толковании договора.

Основная часть договора делится на статьи, некоторые могут быть сгруппированы в разделы (Конвенция по морскому праву 1982 г.), главы (Устав ООН) или части (Чикагская конвенция 1944 г.). В некоторых договорах статьям, а также разделам (главам, частям) могут даваться наименования.

В заключительной части излагаются такие положения, как условия вступления в силу и прекращения договора, язык, на котором составлен текст договора, и т.д.

Международные договоры могут иметь приложения, которые будут составлять неотъемлемые части договоров только в том случае, если об этом прямо указано в договорах.

Договоры могут и не иметь названную структуру, что зависит от его характера.

Текст договора содержится, как правило, в одном документе. Однако в том случае, когда договор заключается путем обмена нотами или письмами, то его текст содержится в двух или более связанных между собой документах (в нотах или письмах, которыми обменялись договаривающиеся стороны).

Договоры могут иметь самые различные наименования либо быть без названия. Наименование договора (конвенция, соглашение, собственно договор, хартия, устав, пакт, декларация, протокол и т.д.) не имеет какого-либо юридического значения, поскольку понятие «договор» является родовым понятием.

Договаривающиеся стороны сами определяют, на каких языках составляется текст договора. Двусторонний договор составляется, как правило, на языках обеих договаривающихся сторон, но могут выбрать какой-либо другой язык или другие языки. Так, Портсмутский мирный договор 1905 г. между Россией и Японией был исполнен на английском и французском языках. Иногда помимо двух языков договаривающихся сторон текст договора составляется и на третьем (нейтральном) языке. Как правило, этот текст берется в качестве основы толкования договора.

Многосторонние договоры составляются на языках, которые определяются договаривающимися государствами. Установилась практика, что договоры, заключаемые под эгидой ООН, ее специализированных учреждений или других международных организаций, составляются на официальных языках этих организаций. Тексты многостороннего договора на разных языках являются аутентичными и имеют одинаковую юридическую силу.

12.4. Заключение международных договоров

Заключение международных договоров представляет собой процесс, который включает следующие стадии: подготовка и при-

нятие текста договора, установление аутентичности текстов договора и выражение согласия договаривающихся сторон на обязательность договора.

Заключению договора предшествует договорная инициатива, т.е. предложение какого-либо государства или же группы государств заключить определенный договор с одновременным представлением проекта текста договора. Договорная инициатива облегчает процесс заключения договора, прежде всего работу над самим текстом.

Законодательство государств и правила международных организаций определяют, какие органы могут от их имени заключать договоры. Как правило, договоры от имени государств или международных организаций заключают специально уполномоченные такими органами лица. Этим лицам выдается документ, который называется полномочиями. Полномочия могут выдаваться на все стадии заключения договора или только на какую-то определенную стадию.

Международное право установило, что определенные лица, представители государств или международных организаций, не нуждаются в полномочиях. Это положение нашло закрепление в ст. 7 Венской конвенции 1969 г. В этой статье предусматривается, что главы государств, главы правительств и министры иностранных дел не нуждаются в полномочиях и могут совершать все действия, относящиеся к заключению договоров. Главы дипломатических представительств и представительств при международных организациях, а также главы делегаций на международных конференциях также не нуждаются в полномочиях лишь в целях принятия текста договора.

В соответствии со ст. 12 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» Президент РФ, Председатель Правительства РФ и Министр иностранных дел РФ могут вести переговоры и подписывать договоры без предъявления полномочий. Федеральный министр и руководитель иного федерального органа исполнительной власти в пределах своей компетенции ведут переговоры и подписывают договоры также без предъявления полномочий. Без предъявления полномочий глава российского дипломатического представительства или глава представительства при международной организации вправе вести переговоры в целях принятия текста договора между Россией и государством пребывания или в рамках международной организации.

Полномочия предоставляются соответствующим лицам Президентом РФ либо Правительством РФ. Они оформляются соответственно от имени Президента РФ либо Правительства РФ, МИД России. В отношении договоров межведомственного характера полномочия предоставляются федеральным министром или руководителем иного федерального органа исполнительной власти.

Международная организация представляется лицом, имеющим специальные полномочия, либо лицом, которое на основании правил международной организации представляет ее без предъявления полномочий (ст. 7 Венской конвенции 1986 г.).

Подготовка текста договора осуществляется путем переговоров через обычные дипломатические каналы, на международных конференциях и в международных организациях. Путем дипломатических переговоров подготавливаются, как правило, тексты двусторонних договоров. В международных организациях подготавливаются тексты многосторонних договоров, и такая подготовка осуществляется их главными органами либо специально созданными для таких целей вспомогательными органами. Так, в рамках ООН действует Комиссия международного права, вспомогательный орган ГА ООН, которая подготовила ряд проектов конвенций. В международной практике имеются примеры, когда международная конференция сама вырабатывала проект договора. В качестве примера можно назвать Конвенцию по морскому праву 1982 г., текст которой III Конференция ООН готовила с 1974 по 1982 г.

Принятие текста договора. Принятие текста договора является необходимой процедурой. Международная практика выработала различные формы принятия текстов договора. Такими формами могут быть подписание или парафирование текста договора. На международной конференции текст договора принимается путем голосования за него двух третей государств, присутствующих и участвующих в голосовании, если иное не было установлено ее участниками (ст. 9 Венской конвенции 1969 г.).

В международных организациях тексты договоров принимаются в соответствии с правилами таких организаций. Текст договора обычно включается в качестве приложения к принимаемой в этой связи резолюции.

Текст договора может быть принят в международных организациях и на международных конференциях посредством консенсуса, т.е. без голосования, путем согласования позиций участни-

ков и при отсутствии официальных возражений со стороны любого из участников.

Принятие текста договора сопровождается и такой процедурой, как *установление его аутентичности*. Аутентичность текста договора означает, что данный текст является подлинным и достоверным. После того как установлена аутентичность, текст договора не подлежит дальнейшим изменениям.

Как указывается в ст. 10 Венской конвенции 1969 г., «текст договора становится аутентичным и окончательным» путем процедуры, о которой условились участвующие в переговорах государства, либо путем подписания *ad referendum* (условное подписание), парафирования самого текста договора или же заключительного акта конференции, содержащего этот текст.

Подписание *ad referendum* означает, что такое подписание нуждается в последующем подтверждении соответствующим государством или соответствующей международной организацией. Парафирование предполагает подписание, как правило, инициалами уполномоченных лиц первой или последней страницы либо каждой страницы текста договора.

Последней стадией заключения договора является *выражение субъектов международного права согласия на его обязательность*. Международная практика к таким способам относит подписание, обмен документами, образующими договор, ратификацию, акт официального подтверждения, утверждение, принятие, одобрение, присоединение к договору. Это нашло закрепление в ст. 11 Венских конвенций 1969 и 1986 гг. Однако данный перечень не является исчерпывающим. Как указывается в названных статьях, стороны могут договориться и об иных способах выражения согласия на обязательность договора.

Наиболее распространенным способом выражения согласия на обязательность договора является *подписание*. Подписание двусторонних договоров осуществляется в порядке альтерната (чередования). Альтернат в отношении двусторонних договоров означает, что подписи представителей государств ставятся друг против друга либо одна под другой. В экземпляре договора (на двух языках) подпись слева (в текстах на арабском языке — справа) или сверху ставит представитель того государства, у которого будет храниться данный экземпляр договора. В таком экземпляре название этого государства упоминается первым.

Подписи под многосторонними договорами ставятся одна под другой в алфавитном порядке названий государства на языке, о котором договорились участники. Обычно подписание многостороннего договора открыто до определенного срока либо до вступления в силу.

В том случае, если подписание предшествует ратификации, утверждению или одобрению, Венские конвенции 1969 и 1986 гг. (ст. 18) предусматривают, что государства и международные организации должны воздерживаться от действий, которые лишили бы договор его объекта и цели.

Ратификация — это один способов выражения согласия государств на обязательность договора. Как правило, ратификация осуществляется высшим органом государственной власти — парламентом либо главой государства.

Венские конвенции 1969 и 1986 гг. не определяют, какие конкретно договоры подлежат ратификации. В них только устанавливается, что договор подлежит ратификации, если об этом условились договаривающиеся государства либо их представители подписали договор под условием ратификации.

Законодательные акты государств предусматривают, какие договоры подлежат обязательной ратификации. Так, в соответствии с Конституцией РФ и Федеральным законом «О международных договорах Российской Федерации» ратификация осуществляется в форме федерального закона. В законе устанавливается, что подлежат ратификации, например, договоры, исполнение которых требует изменения действующих или принятия новых федеральных законов; договоры, предметом которых являются основные права и свободы человека и гражданина; договоры о территориальном разграничении и др.

Международные организации в целях выражения своего согласия на обязательность договора применяют акт официального подтверждения, который приравнивается к ратификации.

Утверждение, принятие, одобрение также являются способами выражения согласия на обязательность договора. Они применяются в том случае, если об этом условились договаривающиеся стороны либо это предусмотрено нормативными актами таких сторон. Обычно утверждение, принятие и одобрение осуществляются тем государственным органом, органом исполнительной власти, от имени которого заключен договор.

Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации» предусматривает применение таких способов, как утверждение и принятие, которые могут осуществляться Президентом РФ, Правительством РФ либо федеральным органом исполнительной власти. Утверждение и принятие международного договора, как следует из закона, возможно и в форме федерального закона.

Присоединение используется в том случае, когда государство или международная организация, не участвовавшие в переговорах по заключению договора, решили стать его участниками. Присоединение осуществляется в отношении договоров, вступивших в силу. Присоединение осуществляется также в том случае, когда государство, хотя и участвовало в переговорах по заключению договора и подписало его, однако не выразило согласия на его обязательность до вступления договора в силу. Присоединение может осуществляться в форме ратификации, утверждения, принятия или одобрения, что определяется либо положениями соответствующего договора, либо нормативными актами государства.

Согласие на обязательность договора может быть выражено государствами и международными организациями путем обмена документами (нотами или письмами), образующими договор.

Международное право признает, что государства и другие субъекты имеют право делать оговорки.

В соответствии со ст. 2 Венских конвенций 1969 и 1986 гг. под *оговоркой* понимается одностороннее заявление, сделанное государством или международной организацией в любой формулировке и под любым наименованием при подписании, ратификации, акте официального подтверждения, принятии, утверждении или присоединении, посредством которого эти субъекты желают исключить или изменить юридическое действие определенных положений договора в их применении к данному государству или данной организации.

Государство или международная организация не могут делать оговорки в тех случаях, когда они договором запрещены либо не совместимы с его объектом и целями. Иногда договор прямо предусматривает, к каким его положениям разрешается делать оговорки.

Оговорка изменяет действие договора в целом либо его отдельного положения, к которому сделана оговорка, между государ-

ством, сделавшим такую оговорку, и другими участниками договора. Государство может возразить против оговорки и заявить, что договор действует, за исключением положения, к которому сделана оговорка, либо договор не будет действовать в целом между ним и участником, сделавшим оговорку. Если государство признает оговорку, то договор будет действовать между ним и участником, сделавшим оговорку, за исключением соответствующего положения договора.

Оговорка, возражения против оговорки и согласие с ней должны быть сделаны в письменной форме и доведены до сведения договаривающихся сторон. Если оговорка была сделана при подписании договора, который подлежал ратификации, акту официального подтверждения, принятию или утверждению, то она должна быть подтверждена сделавшим оговорку участником при выражении своего согласия на обязательность договора.

Государство, сделавшее оговорку, может в любое время ее снять. Снятие оговорки или возражения против оговорки осуществляются в письменной форме.

Ратификация, акт официального подтверждения, принятие, утверждение или присоединение оформляются официальными документами. Такими документами служат ратификационные грамоты и документы об официальном подтверждении, утверждении, принятии или присоединении. Эти документы являются, как следует из ст. 16 Венских конвенций 1969 и 1986 гг., формами согласия на обязательность договоров.

В случае двусторонних договоров происходит обмен ратификационными грамотами и документами об официальном подтверждении, принятии или утверждении.

В отношении многосторонних договоров осуществляется сдача названных документов на хранение.

Венские конвенции 1969 и 1986 гг. (ст. 16) предусматривают, что вместо обмена или сдачи ратификационных грамот или иных документов может применяться и такая упрощенная форма, как уведомление о выражении согласия на обязательность договора. Эта форма применяется в том случае, когда она предусматривается в самом договоре. Уведомление осуществляется, как правило, в виде ноты.

Федеральным законом «О международных договорах Российской Федерации» установлено, что на основании федерального

закона о ратификации международного договора Президент РФ подписывает ратификационную грамоту, которая скрепляется его печатью и подписью министра иностранных дел (ст. 18). Обмен ратификационными грамотами и сдача этих грамот на хранение производится, если стороны не договорились об ином, МИД России либо по его поручению дипломатическим представительством в иностранном государстве или российским представительством при международной организации (ст. 19).

Депозитарий — это хранитель подлинного текста договора, т.е. аутентичного текста. Он назначается в отношении многосторонних договоров.

В качестве депозитария может быть назначено одно или несколько государств, международная организация либо главное должностное лицо такой организации. Так, депозитарием Венских конвенций 1969 и 1986 гг. и Конвенции по морскому праву 1982 г. является Генеральный секретарь ООН.

В соответствии со ст. 77 Венской конвенции 1969 г. и ст. 78 Венской конвенции 1986 г. в функции депозитария входят хранение подлинного текста договора и переданных ему полномочий, а также всех документов, относящихся к договору: ратификационных грамот, других документов о согласии на обязательность договоров, документов о денонсации, заявлений об оговорках и возражений против них и т.д. Кроме этого, депозитарий осуществляет и такие функции, как подготовка заверенных копий с подлинного текста договора для рассылки участникам, получение подписей под договором, получение и хранение документов, уведомлений или сообщений, изучение вопроса о том, находятся ли эти подписи, документы, уведомления и сообщения в полном порядке и надлежащей форме, информирование участников о таких документах, уведомлениях и сообщениях, регистрация договора в Секретариате ООН и другие функции.

Функции депозитария являются по своему характеру международными. Депозитарий при исполнении своих функций обязан действовать беспристрастно.

Статья 102 Устава ООН предусматривает, что государства — члены ООН должны при первой возможности зарегистрировать любой международный договор. В том случае, если договор не будет зарегистрирован, ни одна из сторон договора не может на него ссылаться ни в одном из органов ООН. В соответствии с пра-

вилами регистрации и опубликования договоров, одобренными резолюцией ГА ООН от 14 декабря 1946 г., только вступивший в силу договор подлежит регистрации. Регистрация может быть произведена одной из сторон договора. Если договор зарегистрирован одной из сторон договора, то другие стороны освобождаются от обязательства такой регистрации.

Участники Венских конвенций 1969 и 1986 гг. на основании ст. 80 и 81 соответственно обязаны направить вступившие в силу договоры в Секретариат ООН для регистрации или для хранения в делах и для опубликования.

Регистрацию договоров производят и другие международные организации, например ИКАО, МАГАТЭ, МОТ. Даже если договор зарегистрирован в международной организации, он подлежит, как следует из Венских конвенций, обязательной регистрации в Секретариате ООН.

Федеральным законом «О международных договорах Российской Федерации» на МИД России возлагается обязанность регистрировать международные договоры РФ в Секретариате ООН и в соответствующих органах других международных организаций.

Зарегистрированные Секретариатом ООН договоры публикуются в специальной серии «*Treaty series*». Договоры публикуются и другими международными организациями.

Многими государствами предусматривается порядок публикации договоров, заключенных с их участием. Внутригосударственная публикация носит наименование промюльгации.

Федеральным законом «О международных договорах Российской Федерации» предусмотрен следующий порядок опубликования международных договоров. Как указывается в ст. 30, вступившие в силу для России международные договоры, решения о согласии на обязательность которых было принято в форме федеральных законов, подлежат официальному опубликованию в Собрании законодательства Российской Федерации (они также публикуются в Бюллетене международных договоров, являющемся официальным изданием). Остальные международные договоры (за исключением договоров межведомственного характера) публикуются в Бюллетене международных договоров. Договоры межведомственного характера публикуются по решению федеральных органов исполнительной власти в официальных изданиях соответствующих органов.

Закон также предусматривает создание Единой государственной системы регистрации и учета международных договоров РФ, находящейся в ведении МИД России.

12.5. Вступление договора в силу. Действие международного договора

Вступление договора в силу означает, что его стороны приобретают права и несут обязанности, предусмотренные этим договором. Только вступивший в силу договор создает юридические последствия для его участников. Как указывается в ст. 26 Венских конвенций 1969 и 1986 гг., каждый действующий договор обязателен для его участников и должен ими добросовестно выполняться (принцип *pacta sunt servanda*).

В соответствии со ст. 24 Венских конвенций 1969 и 1986 гг. порядок и дата вступления договора в силу устанавливаются в самом договоре или согласуются самими участниками. Как следует из международной практики, договоры могут вступать в силу с даты подписания, ратификации, утверждения, принятия, обмена ратификационными грамотами или сдачи депозитарию определенного числа ратификационных грамот. При этом может быть установлен срок, по истечении которого после сдачи на хранение определенного числа ратификационных грамот или иных документов, выражающих согласие участников на обязательность договора, договор вступает в силу. Так, в Конвенции по морскому праву 1982 г. предусматривается, что она вступит в силу через 12 месяцев после сдачи 60-й ратификационной грамоты или документа о присоединении. В Договоре о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний 1996 г. указывается, что он вступает в силу через 180 дней после сдачи на хранение ратификационных грамот всеми государствами, которые перечислены в приложении к этому договору, но не ранее чем через два года после открытия его для подписания.

Иногда договор не предусматривает дату его вступления в силу. Это относится главным образом к двусторонним договорам, согласие на обязательность которых выражается в форме подписания.

Предполагается, что момент вступления таких договоров в силу совпадает с датой их подписания.

Договор вызывает юридические последствия, т.е. создает права и налагает обязанности на участников, лишь с момента его вступления в силу. Иными словами, договор не имеет обратной силы. Однако международное право не препятствует участникам договора условиться о том, чтобы распространить действие договора в отношении любого действия или факта, которые имели место до вступления договора в силу, или в отношении любой ситуации, которая перестала существовать до этой даты. Это положение зафиксировано в ст. 28 Венских конвенций 1969 и 1986 гг.

Международная практика свидетельствует, что государства и другие субъекты иногда заинтересованы во *временном применении* отдельных положений или всего договора до его вступления в силу. Обычно это относится к договорам, которые предусматривают ратификацию, принятие, утверждение либо присоединение. Временное применение осуществляется лишь в том случае, если сам договор предусматривает такую возможность либо участники переговоров по заключению договора условились об этом. Данная возможность закреплена в ст. 25 Венских конвенций 1969 и 1986 гг.

Вступление договора в силу связано со сроком действия, который обычно устанавливается в договоре. Договоры могут заключаться на *определенный срок* (срочные договоры), на неопределенный срок, без указания срока действия либо с указанием на бессрочность действия.

На определенный срок могут заключаться как двусторонние, так и многосторонние договоры. Некоторые двусторонние договоры содержат условие, что по истечении указанного в договоре срока он будет оставаться в силе до тех пор, пока один из участников не заявит о своем выходе из договора. Другие договоры предусматривают, что по истечении времени, на которое они были заключены, их действие будет автоматически продлеваться на определенные сроки, например на три года, пять лет или на больший срок. Продление договора будет осуществляться до тех пор, пока один из участников не денонсирует договор либо откажется продлевать его действие. Продление договора называется пролонгацией. Кроме приведенных случаев, пролонгация может быть осуществлена на основании специального соглашения в отношении

договора, срок которого истекает. Если договор прекратил свое действие и стороны специально договорились о продлении его действия, то такое продление называется восстановлением или возобновлением действия договора.

В некоторых договорах, хотя и не указывается конкретный срок их действия, может содержаться условие, определяющее время их действия тем, что по достижении установленных договорами целей действие таких договоров прекращается. Так, Договором о правопреемстве в отношении внешнего государственного долга и активов Союза ССР 1991 г. предусматривается, что его действие прекращается после урегулирования всех платежей и расчетов, определенных его положениями, а также дополнительными соглашениями и протоколами.

Бессрочными являются договоры, в которых не указан срок их действия и не содержится условий их прекращения либо которые прямо предусматривают бессрочность их действия. Так, Венские конвенции 1969 и 1986 гг. являются бессрочными, поскольку в них не указаны ни срок, ни условия прекращения их действия.

Каждый договор имеет территориальную или пространственную сферу действия. Общее правило, которое нашло свое закрепление в ст. 29 Венских конвенций 1969 и 1986 гг., заключается в том, что договор обязателен для каждого из его участников в отношении всей его территории, если иное не установлено этим договором. Ряд многосторонних договоров предусматривают пространственную сферу действия иную, чем территории государств. В качестве примера можно назвать Договор об Антарктике 1959 г., Договор о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела, 1967 г. Сложная территориальная сфера действия предусмотрена в Конвенции по морскому праву 1982 г., которая охватывает пространства, начиная от внутренних морских вод и кончая воздушным пространством за пределами государственной территории. Территориальная сфера действия Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 г. имеет специфический характер: она распространяет свое действие на трансграничные воды, под которыми понимаются любые поверхностные или подземные воды, пересекающие границы между двумя или более государствами или расположенные на таких границах.

Договоры порождают права и обязанности только для участников и они не создают права и обязанности для третьих государств или международных организаций без их на то согласия (ст. 34 Венских конвенций 1969 и 1986 гг.). Под третьим государством и третьей международной организацией понимаются такое государство и такая международная организация, которые не являются участниками договора. Однако имеются и исключения, когда в договорах предусматриваются права и обязанности для третьих государств или третьих международных организаций. На этот счет Венские конвенции содержат положения, определяющие условия осуществления этих прав и обязанностей.

Как следует из ст. 35 Венских конвенций 1969 и 1986 гг., обязательство для третьего государства или третьей международной организации возникает в том случае, если это предусмотрено участниками договора и если третье государство или международная организация определенно принимает на себя такое обязательство в письменной форме.

Договором может быть предусмотрено право для третьего государства или третьей международной организации. Такие субъекты пользуются названным правом, если они соглашаются с этим. Согласие на пользование названным правом будет предполагаться до тех пор, пока не будет доказательств противного (ст. 36 Венских конвенций 1969 и 1986 гг.). Таким образом, для пользования правом, вытекающим из договора, не требуется явно выраженного согласия третьего государства или третьей международной организации, т.е. согласия в письменной форме.

Договором может быть предусмотрено, что вытекающими из него правами названные субъекты могут пользоваться в том случае, если они соблюдают необходимые условия, которые предусмотрены договором или установлены в соответствии с договором.

Рассматриваемые обязанности и права не могут быть отменены или изменены участниками договора без согласия третьего государства или третьей международной организации, если только договором не предусматривалось иное.

Международная практика показывает, что государства нередко заключают многосторонние договоры по одному и тому же вопросу. И в этих договорах могут содержаться взаимоисключающие положения. В связи с этим возникает вопрос о применении таких договоров, поскольку круг участников прежних и новых

договоров часто не совпадает. Обычно в договорах, последовательно заключенных по одному и тому же вопросу, имеются положения о применении таких договоров. Так, ст. 103 Устава ООН предусматривает, что в том случае, когда обязательства членов организации, предусмотренные Уставом, окажутся в противоречии с их обязательствами по какому-либо другому международному соглашению, преимущественную силу имеют обязательства по этому Уставу.

Венские конвенции 1969 и 1986 гг., отражая международную практику, устанавливают общие правила, как должны применяться последовательно заключенные договоры по одному и тому же вопросу (ст. 30).

Заключая договор, его участники могут предусмотреть, что применение договора обусловлено действием предыдущего или последующего договора либо указывается о совместимости с таким договором. В данном случае преимущественную силу будет иметь этот предыдущий или последующий договор. Другими словами, самим договором устанавливается порядок применения новых, предыдущих и будущих договоров по одному и тому же вопросу. В качестве примера можно назвать Венскую конвенцию о консульских сношениях 1963 г., в которой прямо указывается, что ее положения не отражаются на других международных договорах, действующих между его участниками, а также не препятствуют заключению международных соглашений, подтверждающих, дополняющих, распространяющих или расширяющих положения конвенции. Договор о запрещении размещения на дне морей и океанов и в его недрах ядерного оружия и других видов оружия массового уничтожения 1971 г. прямо указывает, что его положения ни в коей мере не затрагивают обязательств, взятых на себя участниками данного договора по международным соглашениям, учреждающим зоны, свободные от ядерного оружия.

В том случае, если участники нового договора являются одновременно и участниками предыдущего договора, действие которого не прекращено или не приостановлено, то положения такого предыдущего договора будут действовать в той мере, в какой они совместимы с положениями нового договора. Так, Конвенция по морскому праву 1982 г. предусматривает, что она имеет преимущественную силу между ее участниками перед Женевскими конвенциями по морскому праву 1958 г. В то же время она не изменяет

прав и обязательств, которые вытекают для участников из других договоров, совместимых с названной Конвенцией.

Венская конвенция 1969 г. предусматривает и такие случаи, когда не все участники последующего договора являются участниками предыдущего договора. В отношениях между участниками обоих договоров предыдущий договор будет применяться в той мере, в какой его положения совместимы с положениями нового договора. А в отношениях между участником обоих договоров и участником только одного договора будет применяться тот договор, участниками которого они являются. Так, в той же Конвенции по морскому праву 1982 г. предусматривается, что два или более ее участников могут заключать соглашения, изменяющие или приостанавливающие действие положений Конвенции, но при условии, что такие соглашения не касаются тех положений, отступление от которых несовместимо с эффективным осуществлением объекта и цели Конвенции.

12.6. Толкование международных договоров

Толкование — это выяснение действительного смысла и содержания договора.

Применение договора невозможно без уяснения смысла, действительного содержания его положений применительно к конкретной ситуации.

Известны принципы толкования международных договоров. Прежде всего, договор должен толковаться добросовестно. Терминам, используемым в договоре, следует придавать обычное значение в их контексте и в свете объекта и целей договора. Используемому в договоре термину может придаваться специальное значение, если участники имели такое намерение. Толковаться текст договора должен в сочетании с преамбулой и приложениями, а также с любым соглашением, относящимся к договору. Во внимание принимается также любой документ, составленный одним или несколькими участниками в связи с заключением договора и принятый другими участниками в качестве документа, относящегося к договору. При толковании учитываются любое последующее соглашение относительно толкования или применения

договора, последующая практика применения договора и любые нормы международного права, которые применяются в отношениях между участниками договора. Необходимо иметь в виду, что используется не всякая последующая практика применения договора, а только такая, которая может рассматриваться как соглашение участников относительно толкования договора в целом либо его отдельных положений.

При толковании могут использоваться и дополнительные средства, которыми, как указывается в ст. 32 Венских конвенций 1969 и 1986 гг., являются подготовительные материалы и обстоятельства заключения договора. Однако к дополнительным средствам возможно обращение только в том случае, если толкование приводит к неясным или двусмысленным выводам либо к результатам, которые являются явно абсурдными или неразумными.

Если толкование осуществляется самими участниками договора, то такое толкование называется *аутентичным*. Это толкование основывается на соглашении участников и поэтому обладает наивысшей юридической силой. Аутентичное толкование осуществляется в форме специальных соглашений, протоколов, в форме обмена нотами и т.п.

Наряду с аутентичным толкованием широко используется так называемое *международное толкование*, которое осуществляется международными органами. Эта форма толкования может быть предусмотрена в самом договоре либо согласована его участниками особо. Так, в Конвенции о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении 1993 г. указывается, что ее участники по взаимному согласию могут обращаться в Международный Суд ООН в связи с возникновением между ними спора относительно толкования положений Конвенции.

Органы государства, заключившего договор, очень часто дают толкование договора либо его отдельных положений. Это — *одностороннее толкование*, и, в сущности, оно связывает только то государство, чьи органы в соответствии с внутренним правом имеют право давать такое толкование. Этот вид толкования называется *внутригосударственным*. Оно может иметь форму заявления, декларации и т.п., которые государства могут делать как при подписании, ратификации, утверждении, принятии или при присоединении, так и при применении вступившего в силу международного договора.

Существует и так называемое *неофициальное толкование*. Оно может осуществляться научными коллективами, отдельными учеными и т.д.

Толкование осуществляется при помощи специальных способов (приемов), к которым относятся грамматическое (словесное), логическое, историческое, систематическое и телеологическое толкование договоров.

Грамматическое (словесное) толкование означает уяснение значения отдельных слов и смысла договора на основе грамматических и иных правил.

Под *логическим* толкованием понимается толкование той или иной статьи договора на основе других его статей или сопоставления их друг с другом. Текст договора при этом должен использоваться в качестве единого целостного документа.

Иногда с момента заключения договора проходит значительное время, в связи с чем возникают трудности в уяснении его действительного содержания, например целей договора, отдельных его положений, терминов и т.д. Для толкования таких договоров приходится прибегать к изучению исторической обстановки заключения договора, исследованию различных подготовительных материалов, дипломатической переписки и т.д. Такое толкование называется *историческим*.

Толкование договора может осуществляться путем сравнения его положений с другими связанными с ним договорами. Этот вид толкования называется *систематическим*.

Заключая договор, стороны, исходя из определенных намерений, ставят перед собой задачу достижения конкретных целей. Поэтому на практике важно установить, какими же намерениями руководствовались стороны, заключая договор. Для решения этих вопросов применяют *телеологическое толкование*. Его суть заключается в толковании договора в отношении его объекта, целей и намерений сторон. Телеологическое толкование нашло свое закрепление в нормах Венских конвенций 1969 и 1986 гг. (п. 1 ст. 31).

Как отмечалось, многосторонние договоры заключаются на двух или более языках, которые являются равно аутентичными. К таким договорам применяются рассмотренные выше принципы и способы толкования. Однако толкование этих договоров имеет определенную специфику, что нашло отражение в ст. 33 Венских конвенций 1969 и 1986 гг.

Как следует из названных Конвенций, тексты таких договоров на каждом языке, которые признаны равно аутентичными, имеют одинаковую силу. Текст на каком-либо языке может иметь преимущественную силу лишь в том случае, если об этом условились участники либо предусмотрено самим договором. Несмотря на языковые различия, термины, используемые в договоре, имеют одинаковое значение в каждом аутентичном тексте. В том случае, если при сравнении аутентичных текстов договора обнаруживается расхождение значений, будет приниматься то значение, которое с учетом объекта и целей договора лучше всего согласовывает все эти тексты, т.е. приведет к уяснению единого смысла этого договора.

12.7. Недействительность международных договоров

Венские конвенции 1969 и 1986 гг. исходят из презумпции действительности международных договоров, поскольку действительность договора или согласие участника на обязательность договора может устанавливаться лишь на основе международного права. Только действительный договор создает права и обязанности, которые в нем предусмотрены.

В международной практике встречались случаи, когда отдельные договоры объявлялись недействительными. Венские конвенции 1969 и 1986 гг. содержат исчерпывающий перечень оснований недействительности договоров. Основаниями недействительности являются принуждение государства, его представителя, обман, ошибка, противоречие договора нормам *jus cogens* и др.

Если договор был заключен в результате принуждения государства посредством угрозы силой или ее применения в нарушение принципов Устава ООН, он является ничтожным. Ничтожным считается договор, который заключен в результате принуждения представителя государства действиями или угрозами, направленными против него.

Таковым будет и договор, если он в момент заключения противоречит императивной норме общего международного права (норме *jus cogens*), т.е. такой норме, которая признается международным сообществом государств в целом как норма, отклонение

от которой недопустимо и которая может быть изменена только последующей нормой такого же характера. Кроме того, если возникнет новая норма *jus cogens*, то любой договор, который противоречит этой норме, будет также недействительным.

Недействительными являются договоры, заключенные в результате подкупа представителя государства, обмана контрагента или ошибки. Однако не всякая ошибка может быть основанием для недействительности договора, а только такая, которая касается факта или ситуации, представлявших существенную основу согласия на обязательность договора.

Если согласие государства на обязательность договора было выражено в нарушение какого-либо положения внутреннего права, касающегося компетенции заключать договоры, то оно не может ссылаться на это как на основание недействительности договора. Такая ссылка возможна лишь в том случае, когда это нарушение касалось нормы внутреннего права особо важного значения и было явным. Однако нарушение будет явным, когда оно является объективно очевидным для любого государства, которое действовало добросовестно и в соответствии с обычной практикой.

Статья 42 Венских конвенций 1969 и 1986 гг. устанавливает, что действительность договора или согласие стороны на обязательность для нее договора может оспариваться на основе положений данных Конвенций. Иными словами, если сторона считает, что договор был заключен в результате принуждения стороны или ее представителя, либо он противоречит норме *jus cogens*, в результате подкупа, обмана, ошибки либо в нарушение нормы внутреннего права особо важного значения относительно полномочий ее представителя, то сторона может только оспорить действительность договора путем применения положений указанных Конвенций.

12.8. Прекращение и приостановление международных договоров

Прекращение договора, т.е. утрата им юридической силы, или выход из него участника могут иметь место в соответствии с положениями договора или в любое время с согласия его участников.

Прекращение договора может происходить в результате истечения срока его действия, исполнения договора, возникновения новой нормы *jus cogens*, денонсации на условиях, предусмотренных договором, и т.д.

Последующий договор может прекратить действие предшествующего, если они заключены по одному и тому же вопросу. Однако такое прекращение возможно, когда последующий договор прямо предусматривает, что он заменяет предшествующий договор. Участники таких договоров могут также установить, что вопрос, являющийся объектом обоих договоров, будет регулироваться последующим договором. Последующий договор может прекратить действие предшествующего в том случае, когда оба договора настолько несовместимы друг с другом, что их невозможно применять одновременно.

Если одним из участников существенно нарушен двусторонний договор, другой участник имеет право прекратить или приостановить действие этого договора. Существенное нарушение многостороннего договора одним из его участников дает право другим участникам приостановить действие договора в отношениях с государством, нарушившим договор, либо в отношениях между всеми участниками. Существенным нарушением является, в частности, нарушение положений договора, которые имеют особое значение для осуществления объекта и цели договора.

Для прекращения договора чаще всего используется *денонсация* или выход из договора, т.е. уведомление о расторжении договора. Денонсация или выход могут осуществляться лишь на условиях, предусмотренных самим договором. Если договор не предусматривает денонсации или выхода из него, то договор не может быть денонсирован либо расторгнут путем выхода. Также невозможна денонсация или выход из договора, если установлено, что его участники не допускают возможность денонсации или выхода.

В международно-правовой литературе денонсация или выход из договора иногда обозначают терминами «отмена» и «аннулирование». Под отменой понимается прекращение договора по соглашению между участниками. *Аннулирование* означает односторонний отказ государства от договора, например, в случае существенного нарушения договора другим участником. Однако и отмена, и аннулирование осуществляются путем денонсации или выхода из договора.

Необходимо отметить, что аннулирование означает, в сущности, процедуру признания договора недействительным. Как уже указывалось выше, недействительность договора может устанавливаться лишь на основании международного права.

Государство может также прекратить действие договора по отношению к себе, когда произошло коренное изменение обстоятельств (клаузула *rebus sic stantibus*). На коренные изменения обстоятельств можно ссылаться, когда наличие таких обстоятельств составляло существенное основание соглашения участников и когда изменение обстоятельств коренным образом изменяет сферу действия обязательств.

Однако клаузула о неизменности обстоятельств не может применяться в отношении договоров, устанавливающих границу. На эту клаузулу участник не может ссылаться как на основание прекращения договора, если коренное изменение произошло в результате нарушения им своих обязательств по договору.

В том случае, если безвозвратно исчез или уничтожен объект, необходимый для выполнения договора, участник может ссылаться на это обстоятельство как на основание для прекращения или выхода из договора. Однако указанное обстоятельство может выступать в качестве основания для прекращения договора только тогда, когда оно возникло не в результате нарушения таким участником своего обязательства по договору либо иного международного обязательства по отношению к любому другому участнику договора.

Договор прекращает свое действие и в том случае, если на момент действия договора возникла новая императивная норма общего международного права (*jus cogens*).

Разрыв дипломатических или консульских отношений не влияет на правовые отношения, установленные международным договором между его участниками. Однако если дипломатические или консульские отношения являются необходимым условием для выполнения договора, то такой договор в случае разрыва указанных отношений прекращает свое действие.

Венские конвенции 1969 и 1986 гг. предусматривают возможность приостановления действия договора. Это означает, что действие договора может прекратиться на какой-то промежуток времени. В то же время приостановление действия договора не влияет на правовые отношения, установленные договором.

Приостановление действия договора возможно лишь в соответствии с положениями самого договора либо с согласия его участников. Два или несколько участников многостороннего договора могут заключить соглашение о временном приостановлении действия его положений только в отношениях между собой, если такая возможность предусмотрена самим договором либо им не запрещается. При этом такое приостановление не должно влиять на пользование другими участниками своими правами, вытекающими из данного договора, и не должно быть несовместимым с объектом и целями договора. Существенное нарушение договора одним из его участников дает основание участнику, особо пострадавшему от этого нарушения, приостановить действие договора в целом или в части между собой и нарушившим договор.

Во время приостановления действия договора стороны должны воздерживаться от действий, которые могли помешать возобновлению действия такого договора.

В Российской Федерации Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации» содержит положения, касающиеся порядка прекращения и приостановления действия договоров (ст. 35—40). Закон, например, предусматривает, что прекращение и приостановление действия международного договора осуществляется в соответствии с условиями самого договора и нормами международного права тем органом, который принимал решение о согласии на обязательность международного договора для Российской Федерации. Если решение о согласии на обязательность договора принималось в форме федерального закона, то и прекращение либо приостановление действия договора также осуществляется в форме федерального закона. В частности, Конституция РФ предусматривает, что федеральные законы о денонсации подлежат обязательному рассмотрению Советом Федерации.

12.9. Поправки к договорам и изменение договоров

Венские конвенции 1969 и 1986 гг. не делают различия между понятиями «поправки к договорам» и «изменение договоров».

В этих Конвенциях устанавливаются общие положения относительно поправок и изменений договоров.

В соответствии с Венскими конвенциями 1969 и 1986 гг. международный договор может быть изменен по соглашению между его участниками. Если договором не предусмотрено иное, то его изменение осуществляется в соответствии с процедурой, которая применяется при заключении международных договоров.

При внесении поправок к многосторонним договорам все договаривающиеся государства должны уведомляться о любом предложении, касающемся поправок к таким договорам. При этом каждое из договаривающихся государств имеет право участвовать в принятии решения в отношении такого предложения, а также в переговорах и заключении любого соглашения о внесении поправок в договор. Вступление в силу соглашения о внесении поправок в договор создает следующие юридические последствия. Любое государство становится в таком случае участником многостороннего договора, в который были внесены поправки. В то же время такое государство считается участником договора, в который не были внесены поправки, в отношении других участников договора, которые не являются участниками соглашения о внесении поправок в договор. В качестве примера может служить Соглашение об осуществлении Части XI Конвенции по морскому праву 1982 г., которое внесло изменения в названную часть Конвенции. Согласно ст. 4 Соглашения любой документ об участии в Конвенции 1982 г. означает и выражение согласия на обязательность Соглашения.

Два или несколько участников многостороннего договора могут заключить соглашение об изменении договора только во взаимоотношениях между собой, если возможность такого изменения предусматривается либо не запрещается договором. При этом данное соглашение не влияет на пользование другими участниками своими правами и на выполнении ими своих обязательств, вытекающих из многостороннего договора. Кроме того, оно не должно затрагивать положения многостороннего договора, отступление от которых является несовместимым с эффективным осуществлением объекта и целей договора в целом.

От внесения изменений в договор отличается процедура исправления ошибок в тексте договора. Если обнаружена ошибка в тексте договора после установления его аутентичности, то, как правило, она исправляется путем внесения соответствующего исправле-

ния в текст и парафирования этого исправления уполномоченными лицами. Может быть составлен документ, в котором содержится соответствующее исправление, или же стороны обмениваются такими документами. Стороны вправе составить исправленный текст всего договора, используя те же процедуры, что и при оформлении подлинного текста.

В том случае, если договор сдается на хранение депозитарию и в нем обнаруживается ошибка, депозитарий, если не последует возражений, вносит исправление в текст и парафирует это исправление. Депозитарий составляет протокол об исправлении ошибки и направляет его копию участникам договора, а также государствам, имеющим право стать участниками договора. Исправленный текст заменяет собой текст договора, содержащий ошибку, с момента его заключения, если только стороны договора не решат иначе. Исправление текста зарегистрированного договора доводится до сведения Секретариата ООН.

12.10. Обеспечение выполнения международных договоров

Обеспечение выполнения международных договоров осуществляется самими субъектами международного права. Выполнение договоров может обеспечиваться с помощью международных гарантий, международного контроля, при поддержке международных организаций и т.д.

Под *международными гарантиями* понимается международно-правовой акт, предусматривающий поручительство или заверение государства или группы государств предпринять все необходимые меры, чтобы побудить участника либо участников выполнить заключенный договор.

В 1925 г. Германия, Бельгия, Франция, Великобритания и Италия заключили Локарнский договор о взаимной гарантии, в котором было указано, что его участники гарантируют индивидуально и коллективно сохранение территориального *status quo* и нерушимость границ между Германией и Бельгией и Германией и Францией.

Международный контроль может осуществляться в разнообразных формах. Например, такой контроль осуществляется специ-

альными комитетами. Так, в соответствии с Международным пактом о гражданских и политических правах 1966 г. создан Комитет по правам человека, осуществляющий контроль за соблюдением государствами-участниками прав и свобод человека и гражданина, закрепленных в Пакте. Такие комитеты созданы в соответствии и с другими договорами в области прав человека (Комитет по правам ребенка, Комитет по ликвидации расовой дискриминации и др.).

Международные организации играют значительную роль в обеспечении выполнения договоров, поскольку их органы согласно уставам часто уполномочиваются рассматривать вопросы соблюдения их членами своих договорных обязательств.

В договорах может специально предусматриваться, что международный контроль возлагается на определенные международные организации. Так, МАГАТЭ в соответствии с Договором о нераспространении ядерного оружия 1968 г. осуществляет контроль за соблюдением договорных обязательств о нераспространении ядерного оружия путем осуществления инспекций.

Могут создаваться специальные организации для обеспечения соблюдения и исполнения положений договора. Например, Конвенцией о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении 1993 г. предусматривается создание организации для осуществления международной проверки соблюдения конвенционных положений ее участниками.

Обеспечению выполнения договоров содействует также существование института международной ответственности за правонарушения.

Внутригосударственные меры. Применение международных договоров предполагает осуществление внутригосударственных мер по выполнению договорных обязательств. В ряде договоров прямо предусматривается, какие меры обязаны принимать их участники. Так, в соответствии с Венской конвенцией об охране озонового слоя 1985 г. ее участники для выполнения конвенционных положений принимают надлежащие законодательные или административные меры.

Каждое государство само определяет, какие меры необходимы для выполнения заключенных им договоров. В соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ международные договоры России являются составной частью ее правовой системы. Отсюда следует, что, если

международные договоры для своего применения не требуют издания каких-либо нормативных актов, они действуют непосредственно. В Федеральном законе «О международных договорах Российской Федерации» имеется специальный раздел, касающийся выполнения международных договоров РФ. В законе указывается, что международный договор подлежит выполнению с момента вступления его в силу для Российской Федерации. Кроме того, Законом устанавливается, что Президент РФ и Правительство РФ принимают меры по обеспечению выполнения договоров. Федеральные органы исполнительной власти, в чью компетенцию входят вопросы, регулируемые международным договором, не только обеспечивают выполнение договоров, но и наблюдают за выполнением договорных обязательств другими участниками.

Могут создаваться специальные органы, на которые возлагаются функции по контролю за выполнением договорных обязательств. Так, постановлением Правительства РФ от 29.01.1999 № 105 создана Правительственная комиссия по вопросам Содружества Независимых Государств, которая, в частности, осуществляет контроль за выполнением федеральными органами исполнительной власти обязательств по международным договорам с государствами — участниками СНГ.

Контрольные вопросы и задания

1. Дайте определение права международных договоров и охарактеризуйте его место в системе международного права.
2. Назовите источники права международных договоров.
3. Что понимается под международным договором?
4. Назовите стадии заключения договоров и определите значение каждой из них.
5. Назовите способы выражения согласия на обязательность международных договоров.
6. Каким образом действуют договоры в отношении третьих сторон?
7. Назовите виды и способы толкования договоров.
8. В каких случаях действительность договора может оспариваться?
9. Каким образом может прекращаться или приостанавливаться действие международных договоров?

Литература

1. Лукашук, И. И. Современное право международных договоров. — Т. 1. — М., 2004.
2. Лукашук, И. И. Современное право международных договоров. — Т. 2. — М., 2006.
3. Осминин, Б. И. Принятие и реализация государствами международных договорных обязательств. — М., 2006.
4. Талалаев, А. Н. Право международных договоров : общие вопросы. — М., 1980.
5. Талалаев, А. Н. Право международных договоров : действие и применение. — М., 1985.
6. Талалаев, А. Н. Право международных договоров : договоры с участием международных организаций. — М., 1989.
7. Венская конвенция о праве международных договоров. Комментарий / сост. и автор комментария А. Н. Талалаев. — М., 1997.
8. Действующее международное право : в 3 т. — Т. 1. — М., 1996. — Разд. VII.
9. Комментарий к Федеральному закону «О международных договорах Российской Федерации». — М., 1996.

ГЛАВА 13

Право международных организаций

Ключевые термины и понятия:

Право международных организаций; международные межправительственные организации; признаки международной организации; членство в международных организациях; орган международной организации; нормотворчество международных организаций; ООН; ГА ООН; Совет Безопасности ООН; ЭКОСОС; Совет по Опек; Международный Суд ООН; Секретариат ООН; Устав ООН; специализированные учреждения ООН.

13.1. Общие вопросы

История

История возникновения и создания первых международных объединений относится еще к началу VI в. до н. э. Данные объединения представляли собой военно-политические союзы городов и общин (например, Лакедемонская и Делосская симмахии). Лакедемонская симмахия образовалась в VI столетии до нашей эры как союз городов и общин Пелопоннеса. Во главе союза стояла Спарта. Высшим союзным органом было общесоюзное собрание (силлогос), созываемое Спартой один раз в год. Все города, входившие в союз, вне зависимости от их величины и значения имели в нем по одному голосу. Дела решались большинством голосов. Другим крупным союзом греческих городов была Афинская, или Делосская симмахия, во главе которой стояли Афины. Делосская симмахия образовалась в 478/477 г. до н. э. во время греко-персидских войн как военно-морской союз для борьбы с персами. Делосская симмахия отличалась от Лакедемонской двумя чертами: во-первых, входившие в нее союзники платили особый взнос (форос) в общественную казну на Делосе; во-вторых, они более зависели от своего гегемона — Афин. С течением времени Делосская симмахия превратилась в афинскую державу (архэ).

Кроме того, существовали и религиозно-политические союзы племен и городов (например, Дельфийско-Фермопильская амфикистия). Амфикистиями назывались религиозные союзы, возникшие возле святилища какого-либо особо чтимого божества. Как следует из самого названия, в эти союзы входили племена, которые жили вокруг святилища (амфикисты — вокруг живущие), вне зависимости от их родственных отношений. Верховным органом амфикистии было общее собрание, которое созывалось два раза в год, весной и осенью. Решения общего собрания были обязательны для всех амфикистов. Уполномоченными лицами собрания, фактически руководившими всеми делами, были иеромнемоны, назначаемые государствами по числу голосов амфикистии. Следует отметить, что в руках Дельфийско-Фермопильской амфикистии сосредоточивалась и светская, и духовная власть. Дельфийские жрецы объявляли и прекращали войну, назначали и смещали общих правителей, входивших в амфикистию. Все политические договоренности прямо или косвенно утверждались дельфийскими жрецами, и по всем спорным вопросам толкования таких договоренностей спорящие стороны также обращались к дельфийским жрецам.

Подобные объединения, конечно, нельзя назвать международными организациями, однако они явились в какой-то мере прообразами таких организаций. Известный русский юрист Ф. Ф. Мартенс, например, справедливо отмечал ту благотворную роль, которую играли подобные союзы в то время, сближая греческие города-государства.

Появление первых международных экономических и таможенных объединений явилось следующим важным историческим этапом, предшествующим созданию международных организаций. *Ганзейский торговый союз* в период между XIII и XVII вв. был блоком купеческих гильдий, который установил и поддерживал торговую монополию на Балтийском море, частично на Северном море и в большей части Северной Европы. *Германский таможенный союз* был образован в начале XIX в. и представлял собой союз многих немецких государств, объединившихся с целью отмены таможенных барьеров между собой, а из пошлин, взимаемых на границах территории союза, была образована общая касса, доходы от которой распределялись между участниками пропорционально числу жителей.

Эти союзы также не являлись международными организациями. Тем не менее опыт создания подобных международных образований, возможно, был учтен при создании первой международной организации — *Центральной комиссии по навигации на Рейне*, возникшей в 1804 г. на основе соглашения между Германией и Францией и в последующем официально учрежденной Венским конгрессом 1815 г.

Вторая половина XIX в. ознаменовалась созданием ряда международных организаций: Международный союз для измерения земли (1864 г.), Всемирный телеграфный союз (1865 г.), Всемирный почтовый союз (1874 г.), Международное бюро мер и весов (1875 г.), Международный союз для охраны литературной и художественной собственности (1886 г.) и др. Несмотря на то что компетенция данных организаций ограничивалась лишь обсуждением специализированных проблем, они обладали всеми признаками международных организаций: были созданы на основании международного договора между государствами, имели постоянные органы, их членами являлись государства, и они имели секретариат и штаб-квартиру.

Окончание Первой мировой войны ознаменовалось появлением первой международной организации по поддержанию мира и международной безопасности. Ею стала *Лига Наций*, созданная в 1919 г. с целью обеспечения всеобщего мира и содействия всеобщему сотрудничеству государств. От остальных международных организаций того периода Лигу Наций отличает и количе-

ство ее участников — из 65 крупных государств, существовавших на планете к началу XX в., все, за исключением США и Саудовской Аравии, в тот или иной период состояли членами Лиги.

Лига Наций включала в себя Ассамблею, Совет, Секретариат, различные технические комиссии и вспомогательные службы. Структура, функции и полномочия Лиги были определены в Уставе, который представлял собой международный договор. Годовой бюджет Лиги составлял около 6 млн долл. Штаб-квартира Лиги Наций находилась в Женеве (Швейцария).

Статут Лиги Наций не только не запретил агрессивную войну, но и не подверг ее безусловному осуждению. Военные санкции против государства, развязавшего войну в нарушение положений Статута, не носили обязательного характера для членов Лиги. Установленная Статутом мандатная система закрепляла колониализм.

Лиге Наций удалось урегулировать в той или иной степени ряд конфликтов. Но ее деятельность, связанная с решением основной уставной задачи, а именно обеспечение мирного урегулирования международных конфликтов, закончилась провалом. Неудачная попытка Лиги применить в 1931 г. адекватные санкции против Японии, напавшей на Маньчжурию, ее неспособность воздействовать на события в ходе итальянской агрессии против Эфиопии продемонстрировали неспособность Лиги решать подобные задачи. Лига Наций не смогла стать эффективным препятствием на пути развязывания Второй мировой войны. Она фактически прекратила свою деятельность в 1939 г. Формально Лига Наций была распущена в 1946 г. после создания ООН.

Несмотря на то что деятельность Лиги по мирному урегулированию международных конфликтов была неэффективной, нельзя не признать ее достижений в социальной и гуманитарной областях, в международной экономической, финансовой сферах, в вопросах международных транспортных сообщений, в сфере улучшения системы здравоохранения, научного сотрудничества.

Современный период развития международного права, начавшийся после Второй мировой войны и связанный с созданием ООН, а также образованием системы организаций ООН, характеризуется стремительным ростом числа международных организаций. По данным Союза международных ассоциаций в 1978 г. существовало 2420 международных организаций, тогда как в настоящее время их насчитывается уже более 20 тысяч.

С ростом числа международных организаций сформировалась отрасль международного права — право международных организаций.

Право международных организаций — это совокупность принципов и норм, регулирующих вопросы создания, структуры и деятельности международных организаций.

Данной отрасли присущи как основные принципы международного права (например, мирное разрешение международных споров), так и специальные отраслевые принципы, такие как принцип ответственности международных организаций за правонарушения, принцип добровольности членства в международных организациях.

Международные договоры, относящиеся к источникам права международных организаций, можно разбить на три группы: договоры между государствами; договоры между государствами и международными организациями и договоры между международными организациями.

Среди договоров первой группы особое место занимают учредительные акты международных организаций. Они определяют правовую природу международных организаций, наделяя их правами и обязанностями, составляющими их правосубъектность. При этом Устав ООН, закрепивший основные принципы международного права, является источником, имеющим важное значение для всех отраслей международного права, включая право международных организаций. Это означает, что международные организации должны действовать в соответствии с принципами и нормами, закрепленными в Уставе ООН. Из других договоров между государствами следует выделить соглашения, устанавливающие нормы общего порядка для международных организаций. Так, в ряде соглашений признается принцип ответственности международных организаций, например в Договоре о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела, 1967 г. В договорах о привилегиях и иммунитетах международных организаций (например, в Конвенции о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций 1946 г.) определен правовой статус международной организации на территории государства.

К группе договоров между государствами и международными организациями относятся соглашения о месте пребывания штаб-квартиры международной организации, о ее представительстве в

государствах; функциональные соглашения, направленные на реализацию целей организации; о технической помощи; о финансовой помощи; об опеке; о предоставлении вооруженных сил и других видов военной помощи и др.

Среди соглашений между международными организациями можно выделить соглашения о сотрудничестве, о статусе специализированного учреждения при ООН, о правопреемстве, о создании совместных органов и программ и др.

Что касается решений международных организаций, то те из них, которые носят обязательный характер, относят к источникам права международных организаций, например решения Совета Безопасности, обязательные для государств-членов, решения ЕС, финансовые правила международных организаций, правила комплектования международного персонала и др.

ТЕОРИЯ

В доктрине различают понятия внешнего и внутреннего права международных организаций. Конечно, такое различие достаточно условно. К внешнему праву относят нормы, которые регулируют взаимоотношения международной организации с государствами — членами и нечленами, с другими организациями. К внутреннему праву относятся нормы, регулирующие «внутренние» отношения: правила процедуры, порядок принятия решений, финансовые правила, нормы, определяющие статус персонала.

Международные организации представляют собой созданные на основе международного договора постоянные объединения государств.

Данное обстоятельство отличает их от международных конференций, которые являются временными объединениями.

Согласно Венским конвенциям 1969 и 1986 гг. понятие «международная организация» означает межправительственную организацию. Юридическая природа международных неправительственных организаций отлична: они не основаны путем заключения международного договора между государствами или между межправительственными организациями.

Международную межправительственную организацию (далее международная организация) можно определить как созданное

на основе международного договора для осуществления целей, предусмотренных учредительным (уставным) документом, объединение государств, обладающее международной правосубъектностью, имеющее постоянные органы и действующее для достижения этих целей в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права.

Исходя из определения международной организации, можно выделить ее следующие основные признаки:

- 1) учреждение на основе международного договора. Как правило, такой договор называется уставом, однако он может иметь и другое название (например, статут, конвенция и т.д.), что само по себе не влияет на юридическую природу организации;
- 2) наличие постоянных органов и постоянный характер деятельности организации. Данный признак международной организации отличает ее от других форм международного сотрудничества (например, конференций);
- 3) наличие у организации международной правосубъектности. Одним из основных отличительных признаков международной организации является то, что она наряду с государствами является субъектом международного права и может, как и государства, являться участником международных договоров.

Следует отметить, что международные организации могут иметь различные названия (лига, фонд, банк, организация и др.), что не влияет на их статус.

Раскрывая понятие международных организаций, нельзя не отметить многообразие их видов. Классификацию международных организаций можно осуществлять по различным признакам:

- 1) по кругу участников организации делятся на универсальные — открытые для участия любой страны мира (например, ООН) и региональные организации (АС, ОАГ и др.). Следует также выделить и такой тип организаций, членство в которых ограничено определенным критерием, выводящим их за рамки региональной организации, но не позволяющим стать универсальной. Такие организации получили название межрегиональных. Примером такой организации можно считать ОИК, членами которой могут быть только мусульманские государства;

- 2) в зависимости от компетенции организации могут делиться на организации *общей и специальной компетенции*. Организации общей компетенции вправе заниматься любыми вопросами, которые интересуют государства-членов. Такими организациями являются ООН, ОАГ, АС. Организации специальной компетенции занимаются сотрудничеством лишь в определенной области. Классическим примером таких организаций являются специализированные учреждения ООН, например ВОЗ, МОТ;
- 3) по порядку вступления в организацию можно выделить *открытые и закрытые*. В открытых организациях любое государство может стать ее членом. Прием в члены закрытой организации производится только по согласию ее первоначальных членов (НАТО).

Международные организации можно классифицировать и по другим признакам.

В основе *правовой природы* международных организаций лежит наличие общих целей и интересов государств-членов. Принцип суверенного равенства государств является руководящим в построении международных организаций. Его проявление характеризуется следующими чертами: договорная основа международной организации; добровольность членства; в основном рекомендательный характер решений организации; ее межгосударственный характер; сохранение суверенности и равноправия государств как внутри организации, так и вне ее. Цели и принципы, компетенция, структура международной организации имеют согласованную основу.

Проблема соотношения государственного суверенитета и общих целей организации находит разрешение в ее учредительном акте. Между ними не возникает противоречий, если государство добросовестно выполняет взятые на себя по уставу организации обязательства и следует установленным принципам.

Государства, создавая международные организации, наделяют их определенной право- и дееспособностью, признавая за ними способность иметь права и обязанности, участвовать в создании и применении норм международного права, стоять на страже соблюдения норм международного права. Этим признанием государства создают новый субъект международного права.

Способность международных организаций совершать действия от своего имени предполагает наличие относительно обособленной правовой воли. Такая воля качественно отличается от каждой индивидуальной воли государств-членов. Индивидуальные волевые акты членов организации согласуются, и эта согласованная воля международной организации носит межгосударственный характер. Именно это волевое обособление международных организаций лежит в основе их международной правосубъектности и признанной за ними способности осуществлять волеизъявления, принимать на себя права и обязанности по международному праву.

Источником этой относительно обособленной воли является учредительный акт. Это означает, что ни сами международные организации, ни их органы не могут совершать действия, выходящие за рамки учредительного акта.

Конечно, наделение международных организаций правами и обязанностями не означает их приравнивания к государствам — основным субъектам международного права. Объем их правосубъектности значительно меньше и носит целевой и функциональный характер.

Чтобы выполнять свои функции, международные организации должны обладать необходимыми юридическими средствами. В ст. 104 Устава ООН предусмотрено в этих целях, что «Организация Объединенных Наций пользуется на территории каждого из своих Членов такой правоспособностью, которая может оказаться необходимой для выполнения ее функций и достижения ее целей». Аналогичные положения содержатся в большинстве учредительных актов.

Международные организации наделяются договорной правоспособностью, т.е. вправе заключать соглашения в рамках своей компетенции. Как устанавливает ст. 6 Венской конвенции 1986 г., «правоспособность международной организации заключать договоры регулируется правилами этой организации». Пункт 1 ст. 2 Конвенции разъясняет, что «правила организации» означают, в частности, учредительные акты, принятые в соответствии с ними решения и резолюции, а также установившуюся практику организации.

Учредительные акты международных организаций свидетельствуют, что договорная правоспособность закрепляется в них,

как правило, двумя способами: либо в общем положении, предусматривающем право заключать любые договоры, способствующие выполнению задач организации (например, ст. 65 Чикагской конвенции 1944 г.), либо в специальном положении или положениях, определяющих возможность заключения организацией определенных категорий соглашений (например, ст. 43 и 63 Устава ООН).

Международные организации обладают способностью участвовать в дипломатических сношениях. При некоторых из них аккредитуются представительства государств, они сами имеют представительства в государствах и обмениваются представителями между собой. В Москве с согласия страны пребывания открыты Информационный центр ООН и представительства ЮНЕСКО, МОТ. 6 октября 1992 г. было заключено Соглашение между Правительством РФ и Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ) об открытии представительства УВКБ.

15 июня 1993 г. было заключено Соглашение между Правительством РФ и ООН об учреждении в Российской Федерации Объединенного представительства ООН и ее органов, программ и фондов в целях поддержки и дополнения национальных усилий по решению наиболее важных проблем экономического развития, содействия социальному прогрессу и повышению уровня жизни. Оно представляет ООН и такие ее вспомогательные подразделения, как Программа развития ООН (ПРООН), Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ), Управление Верховного комиссара по делам беженцев, Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП), Фонд ООН по народонаселению (ЮНФПА), Мировая продовольственная программа (МПП), Программа ООН по контролю за наркотическими средствами (ЮНДКП).

Правительством РФ были заключены соглашения об учреждении постоянных представительств в Российской Федерации и с рядом других международных организаций, например с Международным валютным фондом (24 сентября 1997 г.), с Международной финансовой корпорацией (24 сентября 1997 г.).

Международные организации и их должностные лица пользуются привилегиями и иммунитетами (например, Конвенция о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций 1946 г., Конвенция о привилегиях и иммунитетах специализированных учреждений 1947 г. и др.).

Как субъекты международного права международные организации несут ответственность за правонарушения и нанесение ущерба своей деятельностью.

Международные организации наделяются также правом набирать персонал на контрактной основе. Это не представители государств, а международные должностные лица, подчиняющиеся исключительно международной организации и действующие от ее имени и в ее интересах. Как отмечено в ст. 100 Устава ООН, Генеральный секретарь и персонал Секретариата «не должны запрашивать или получать указания от какого бы то ни было правительства или власти, посторонней для Организации. Они должны воздерживаться от любых действий, которые могли бы отразиться на их положении как международных должностных лиц, ответственных только перед Организацией».

Каждая международная организация располагает финансовыми средствами, которые складываются в большей части из взносов государств-членов и расходуются исключительно в общих интересах организации. Вспомогательные подразделения международных организаций, такие как ЮНИСЕФ, ПРООН, МПП и др., финансируются за счет добровольных взносов, а не через центральный бюджет создавшей их организации.

Программы и Фонды ООН, являющиеся ее вспомогательными образованиями, не имеют своей правосубъектности. Они обладают правоспособностью, которая базируется на правосубъектности организации, в рамках которой они созданы. Такие Программы и Фонды несут материальную ответственность за свою деятельность в рамках их бюджета, финансируемого путем добровольных взносов. ООН не несет материальную ответственность за их действия.

Компетенция международных организаций. Международная организация, создаваемая государствами для выполнения конкретных целей и задач, наделяется ими зафиксированной в учредительном акте определенной компетенцией, т.е. сферой ее предметной деятельности, а также соответствующими полномочиями.

Что касается функций международной организации, то под ними следует понимать внешние проявления процессов ее деятельности по выполнению возложенных на нее задач (например, регулирующие, контрольные, оперативные и другие функции). При этом организация вправе осуществлять свои функции только в пределах закрепленной за ней компетенции.

ТЕОРИЯ

Компетенция международной организации имеет договорную основу и ограничена договорными рамками. Вместе с тем в западной доктрине распространено расширительное толкование компетенции международных организаций. Сторонники концепций «имманентной компетенции» (норвежский юрист Ф. Сейерстед и др.) и «подразумеваемой компетенции» (английский юрист Д. Боуэт и др.) исходят из того, что любая международная организация может предпринять любые действия, необходимые для достижения ее целей, независимо от конкретных постановлений учредительного акта или других международных соглашений либо в силу имманентных, внутренне присущих международной организации свойств, либо на основе подразумеваемой компетенции, которая может быть разумно выведена из целей и задач организации. Обе концепции формулируют компетенцию международной организации из ее целей, задач.

В определенном смысле можно вести речь о подразумеваемой компетенции. На это обращали внимание некоторые юристы (например, Г. И. Тункин, американский юрист Г. Х. Хэкворт). Подразумеваемые полномочия возможны тогда, когда они вытекают из явно предоставленных организации или ее органу полномочий и функций и необходимы для их осуществления. В этом смысле следует рассматривать закрепленную в Конвенции по морскому праву 1982 г. подразумеваемую компетенцию Международного органа по морскому дну. В ст. 157 Конвенции говорится, что орган обладает полномочиями и функциями, которые предоставлены ему согласно настоящей Конвенции. Далее указано: «Орган имеет такие подразумеваемые полномочия, соответствующие настоящей Конвенции, которые вытекают из этих полномочий и функций, связанных с деятельностью в районе, и необходимы для их осуществления».

Членство в международных организациях является неотъемлемым правом государства, вытекающим из его суверенитета. Различаются две категории членов в межгосударственных организациях — полноправные члены и члены с ограниченными правами. Полноправными членами в таких организациях могут быть только государства. Эта категория, в свою очередь, подразделяется на первоначальных и присоединившихся членов.

В учредительных актах международных организаций содержатся различные положения относительно первоначальных членов. Первоначальными членами являются: 1) государства, приняв-

шие участие в учредительных конференциях (МВФ); 2) государства, принявшие участие в учредительной конференции, а также приглашенные на нее, но не участвовавшие в ней (ИМО); 3) государства, участвовавшие в учредительной конференции или подписавшие документы, предшествовавшие конференции, и затем подписавшие и ратифицировавшие учредительный акт (ООН). Встречаются и иные определения первоначальных членов. Некоторые международные организации перечисляют такие государства в приложении к учредительному акту (ФАО).

В большинстве случаев правовой статус первоначальных членов не отличается от правового статуса присоединившихся членов в отношении прав и обязанностей, вытекающих из членства в международной организации. Учитывается лишь, что первоначальные члены своим волеизъявлением создали международную организацию, наделив ее правосубъектностью и признав за ней статус международной организации. Однако в ряде случаев за первоначальными членами закрепляются особые права, например, в отношении присоединения новых членов к организации (ОПЕК).

К присоединившимся членам международной организации относятся те государства, которые вступили в нее после начала ее деятельности в соответствии с установленными положениями. Для процедуры присоединения имеют значение условия и порядок приема.

Большинство международных организаций в своих учредительных актах устанавливают критерии приема в члены. К общим критериям относятся признание государством-кандидатом целей и принципов международной организации, принятие на себя обязательств, вытекающих из учредительного акта, и способность эти обязательства выполнять. Эти критерии применяются, как правило, во всех международных организациях, в том числе и тех, учредительные акты которых не оговаривают формальных требований к кандидатам в члены (МОТ, ВОЗ, ВПС и др.).

В некоторых учредительных актах предусмотрены также специальные требования для приема в члены. Так, для приема в ООН необходимо быть миролюбивым государством, в ВМО — иметь метеорологическую службу, в ОИК — быть мусульманским государством. Финансовые организации устанавливают для каждого кандидата свои условия приема (МВФ и др.).

Что касается порядка приема, то он может быть упрощенным либо на основе установленной процедуры с применением голо-

сования. При упрощенном порядке достаточно присоединиться к учредительному акту и передать на хранение депозитарию документ о присоединении (Интерспутник, Международная китобойная комиссия) либо формально принять обязательства, вытекающие из учредительного акта, сообщив об этом должностному лицу организации (МОТ). Упрощенный порядок установлен для государств — членов ООН при приеме их в специализированные учреждения ООН.

Порядок приема устанавливается в учредительных актах. Так, для приема в члены ООН требуется решение Совета Безопасности, принятое с учетом принципа единогласия постоянных членов, и решение ГА ООН, принятое $2/3$ присутствующих и участвующих в голосовании членов. В большинстве других международных организаций достаточно решения пленарного органа, принятого квалифицированным (ОАГ) или простым большинством голосов (ВОЗ).

Наиболее сложна процедура приема в закрытые международные организации. Так, для приема в Организацию Североатлантического договора (НАТО) необходимо приглашение, принятое единогласно всеми государствами-членами, решение Совета НАТО, ратифицированное всеми членами НАТО.

Государство, не являющееся членом международной организации, может принять участие в ее работе в качестве наблюдателя. В последнее время появились и иные формы привлечения государств-нечленов к участию в деятельности международной организации, например статус специально приглашенного государства (Совет Европы), статус полномасштабного партнера по диалогу (АСЕАН).

В некоторых международных организациях (например, ВОЗ, ИМО, ФАО, ЮНЕСКО) предусматривается особая форма членства с ограниченными правами (ассоциированный член, член-сотрудник). Такое членство предоставляется территориям или группам территорий, которые не несут ответственности за ведение своих внешних сношений. Члены с ограниченными правами имеют право участвовать в заседаниях, получать документы, однако не могут участвовать в голосовании и избираться в органы организации.

Прекращение членства может иметь место двумя способами: выход и исключение. Учредительные акты большинства международных организаций предусматривают положения о выходе из организации на основе выполнения определенных условий:

наличия письменного заявления о выходе, выполнения финансовых обязательств, установления определенного срока для вступления заявления в силу и др. Если учредительные акты не содержат положений о выходе, это не означает, что государство-член не может выйти из организации. Оно имеет на это право в силу своего суверенитета. В практике международных организаций такие выходы имели место неоднократно (так, в 1965 г. Индонезия прекратила, а в 1966 г. возобновила свое участие в работе ООН, США, Великобритания и Сингапур в 1984—1985 гг. в ЮНЕСКО). Государство может мотивировать свой выход, однако это его право, а не обязанность. Вместе с тем государство не должно использовать выход или угрозу выхода для оказания давления на международную организацию.

Исключение из организации производится за систематическое нарушение уставных обязательств. Оно предусмотрено большинством учредительных актов в качестве дисциплинарной санкции по решению высшего органа организации. В ООН такое решение принимает ГА ООН по рекомендации Совета Безопасности.

Ряд специализированных учреждений предусматривают автоматическое прекращение членства, если государство исключено из ООН. Прекращение членства может иметь место и в силу других причин — ликвидации международной организации, исчезновения государства как субъекта международного права, несогласия государства-члена с принятой поправкой к учредительному акту.

От прекращения членства нужно отличать приостановление членства. Согласно уставам международных организаций оно также применяется за нарушение уставных обязательств, но на определенный срок. Чаще всего имеет место лишение права голоса в органах международной организации, приостановление права представительства в высшем органе. Как правило, это происходит в связи с финансовой задолженностью по членским взносам. Начиная с 1970 г. было приостановлено представительство ЮАР в ГА ООН за проведение политики апартеида. Оно было возобновлено в 1995 г. после того, как с режимом апартеида в ЮАР было покончено.

Орган международной организации — это составная часть международной организации, ее структурное звено.

Он создается на основании учредительного или иных актов международной организации, наделен определенной компетен-

цией, полномочиями и функциями, обладает внутренней структурой, имеет определенный состав и порядок принятия решений; в учредительном или иных актах закреплён его правовой статус.

Компетенция международной организации в целом тесно связана с компетенцией ее органов. Компетенция главных органов международной организации определяется в учредительном акте или в иных международных соглашениях и носит договорный характер. Она не может быть произвольно изменена без согласия государств — членов международной организации, выраженного в соответствующей форме.

Органы международных организаций иногда классифицируют. Исходя из характера членства, можно выделить органы межправительственные, межпарламентские, экспертные, административные, состоящие из лиц в личном качестве, с участием представителей различных социальных групп (например, представителей от профсоюзов и работодателей в органах МОТ).

Наиболее важными органами являются межправительственные, в которые государства-члены направляют своих представителей, имеющих соответствующие полномочия и действующих от имени правительств. Не обязательно, чтобы представители были дипломатами. В ряде организаций требуется, чтобы представителем был соответствующий специалист (например, лицо, имеющее медицинское образование, — для ВОЗ или специалист в области культуры — для ЮНЕСКО).

Межпарламентские органы созданы главным образом для региональных организаций. Их участники либо непосредственно избираются населением государств-членов путем всеобщих прямых выборов (Европейский парламент), либо назначаются национальными парламентами (Парламентская ассамблея Совета Европы). В большинстве случаев парламентские органы ограничиваются принятием рекомендаций.

Административные органы состоят из международных должностных лиц, находящихся на службе в международной организации и ответственных только перед ней. Набираются такие лица в соответствии с установленными для государств-членов квотами на контрактной основе.

Существенную роль в деятельности международных организаций играют органы, состоящие из лиц в личном качестве (например, арбитражные и судебные органы, комитеты экспертов).

Исходя из числа членов, можно выделить два типа органов: пленарные, состоящие из всех государств-членов, и органы ограниченного состава. В организациях с наиболее демократической структурой пленарный орган, как правило, определяет политику организаций. За ним резервируются решения по наиболее фундаментальным вопросам: определение общей политики организации и ее принципов; принятие проектов конвенций и рекомендаций; бюджетные и финансовые вопросы; пересмотр устава и принятие поправок к нему; вопросы, связанные с членством в организации, — прием, исключение, приостановление прав и привилегий и др.

Вместе с тем в деятельности ряда международных организаций, особенно специализированных учреждений ООН, наблюдается тенденция к повышению роли в руководстве их деятельностью органов ограниченного членства (например, в МОТ, ИМО, ИКАО).

Для органов с ограниченным членством важное значение имеет их состав. Эти органы должны быть укомплектованы таким образом, чтобы принимаемые ими решения в наибольшей степени отражали интересы всех государств, а не одной-двух групп. В практике деятельности международных организаций для формирования органов ограниченного состава часто применяются следующие принципы: справедливого географического представительства; специфических интересов; равного представительства групп государств с несовпадающими интересами; наибольшего финансового вклада; политического представительства (учет представительства постоянных членов Совета Безопасности в органах, где за ними не закреплено постоянное место).

При формировании органов чаще всего применяется какой-либо один из принципов. Например, ст. 15 Конвенции ВПС гласит: «Страны — члены исполнительной комиссии по связи назначаются конгрессом на основе справедливого географического распределения». В Международной морской организации Ассамблея избирает членов Совета на основе принципа специфических интересов с учетом групп стран, в наибольшей степени заинтересованных в международных морских перевозках и в международной морской торговле. На основе принципа паритетного представительства государств с несовпадающими интересами формировался, например, Совет по Опеке ООН.

В ряде случаев органы формируются с учетом двух и более критериев. Например, выборы непостоянных членов Совета Безопас-

ности проводятся с учетом в первую очередь степени участия членов ООН в поддержании международного мира и безопасности и в достижении других целей Организации, а также справедливого географического представительства.

Для характеристики органов международных организаций возможно применение и других критериев, например иерархия органов (главные и вспомогательные), периодичность заседаний (постоянные и сессионные) и др.

Принятие решений международными организациями. Решения международных организаций принимаются их органами. Решение международной организации можно определить как согласованное волеизъявление государств-членов в компетентном органе в соответствии с правилами процедуры и положениями устава данной организации. Процесс формирования решений зависит от многих факторов: положений учредительного акта, правил процедуры, состава органа, расстановки политических сил внутри него. Он начинается с проявления инициативы, исходящей от государства, от группы государств, от органов или должностных лиц международной организации. Как правило, инициатор предлагает изучение определенной проблемы. Но в ряде случаев он может внести на обсуждение и проект будущего решения. Свои проекты решений могут вносить и другие государства, а также группы государств. Если соавторами проектов выступает много стран, возникают трудности с согласованием каждого положения. Здесь в каждом конкретном случае требуется взвешенный подход.

Следующий этап формирования решения — внесение проблемы в повестку дня органа, принимающего решение. В ГА ООН предварительная повестка дня составляется за 50 дней до открытия очередной сессии, дополнительные пункты вносятся за 30 дней, новые срочные пункты — менее чем за 30 дней или во время очередной сессии. Генеральный комитет, руководящий работой сессии, рассматривает предварительную повестку дня вместе с дополнительными пунктами и по каждому пункту дает рекомендацию о включении в повестку дня, либо отклонении, либо о переносе на последующие сессии. Затем ГА ООН принимает повестку дня. В специализированных учреждениях ООН обычно исполнительные органы занимаются подготовкой повестки дня пленарных органов.

После внесения вопроса в повестку дня он либо обсуждается непосредственно в самом органе, либо передается на рассмот-

рение специально создаваемых комиссий или комитетов. После этого вопрос снова представляется на рассмотрение полномочного органа. Например, по правилу 65 Правил процедуры Генеральной Ассамблеи она, если только не решит иначе, не принимает окончательного решения ни по одному вопросу, стоящему на повестке дня, до тех пор, пока не получит по нему доклад соответствующего комитета.

В большинстве международных организаций решения, прежде чем они выносятся на обсуждение пленарного органа, передаются на рассмотрение вспомогательных органов, где по существу и вырабатывается проект решения, выявляются его сторонники и противники. Поэтому работе вспомогательных органов уделяется большое внимание.

Важное место в процессе формирования решений международных организаций занимает этап обсуждения. Будь то в главных или во вспомогательных органах, это обсуждение имеет непосредственное политическое значение и конкретный юридический результат, выражающийся в том, будет ли поставлен на голосование проект.

Основным этапом принятия решения является голосование. В подавляющем большинстве органов международных организаций каждая делегация имеет один голос. Лишь в органах со взвешенной системой принятия решений число голосов, предоставляемых государствам, разнится в зависимости от принятых в организации критериев. Например, в финансовых организациях системы ООН каждое государство имеет количество голосов, пропорциональное его взносу.

В правилах процедуры каждого органа устанавливается кворум, необходимый для принятия решений и составляющий чаще всего простое большинство членов органа.

Решения могут приниматься единогласно, простым или квалифицированным большинством. В XIX в. решения в международных организациях в большинстве случаев принимались на основе принципа абсолютного единогласия. Однако практика показала неудобство такого метода, так как даже одно государство могло сорвать всю работу органа. Поэтому постепенно международные организации перешли к относительному единогласию, простому и квалифицированному большинству.

Принцип относительного единогласия означает положительное голосование членов органа без учета отсутствующих или воз-

держивающихся от голосования членов. Такова была, например, практика голосования в Совете и Ассамблее Лиги Наций.

Простое (50% + 1 голос) и квалифицированное большинство ($\frac{2}{3}$ или $\frac{3}{4}$) может быть абсолютным и относительным. Абсолютное большинство требует учета всего количества членов органа, относительное большинство — только присутствующих и голосующих «за» или «против».

В некоторых случаях решения в органах международной организации могут приниматься без голосования, путем аккламации или без возражений. Такие методы принятия решений применяются чаще всего в отношении процедурных вопросов.

В практике деятельности международных организаций все большее распространение находит процедура принятия решений на основе консенсуса. Для консенсуса характерен путь согласования позиций государств — членов органа на основе учета мнений и интересов всех и при общем согласии. Согласованный текст решения объявляется председателем органа без проведения голосования и при отсутствии возражений против принятия решения в целом.

Международные организации в силу своей правосубъектности участвуют в нормотворческой деятельности. Можно выделить два направления такой деятельности: непосредственное правотворчество и вспомогательная роль в правотворческом процессе государств. Непосредственное правотворчество международных организаций проявляется в их договорной практике и в принимаемых ими решениях. Международные организации, обладая договорной правоспособностью, заключают соглашения как с государствами, так и между собой. Несмотря на вторичность норм таких соглашений, они относятся к источникам международного права. Их обязательность обусловлена тем, что в них выражена в одних случаях суверенная воля государства, согласованная с волей международной организации, в других — согласованная воля двух или нескольких международных организаций. При этом воля каждой международной организации является, в свою очередь, проявлением согласования суверенных волей государств — членов данной организации.

Что касается решений международных организаций, то не все они содержат нормоустановительные положения. Решения по процедурным, финансовым, организационным и иным вопросам

внутреннего права международных организаций являются обязательными для всех государств-членов, если обязательность таких решений предусмотрена учредительным актом и соблюдены все правила их принятия.

Рекомендации международных организаций не содержат, как правило, юридически обязательных норм, но могут получить признание в качестве таковых как в обычной, так и в договорной практике государств.

Международные организации могут выполнять вспомогательные функции в нормотворческом процессе государств. Наиболее типичными случаями их участия в таком процессе являются: разработка и принятие высшим органом организации проектов конвенций, технических стандартов и регламентов, созыв конференций для заключения договоров и др. Нормы, содержащиеся в проектах конвенций, становятся нормами международного права на основе выполнения государствами определенных процедур (ратификация, вступление в силу после определенного числа ратификаций).

Для вступления в силу регламентов некоторых организаций предусмотрена необходимость их последующего принятия государствами. Так, регламенты ВПС подлежат ратификации, а регламенты МСЭ требуют одобрения их государствами. Что касается регламентов ИКАО, ВОЗ, ВМО, то для вступления их в силу нет необходимости в их последующей ратификации или одобрении государствами. Здесь имеет место выражение молчаливого согласия государств, так как государство считается принявшим регламент, если оно в определенный срок (например, три — девять месяцев применительно к регламентам ВОЗ) не заявило о своем отказе принять регламент.

13.2. ООН и организации, входящие в систему ООН

Создание ООН стало возможным в результате объединения усилий СССР, США, Великобритании, Франции и других государств в борьбе с фашизмом в период Второй мировой войны. Этапами в становлении новой организации явились: Московская конферен-

ция министров иностранных дел СССР, США и Великобритании с участием посла Китая в СССР, принявшая 30 октября 1943 г. Декларацию по вопросу о всеобщей безопасности, в которой признавалась необходимость учреждения всеобщей международной организации для поддержания международного мира и безопасности, основанной на принципе суверенного равенства всех миролюбивых государств; Тегеранская конференция правительств СССР, США и Великобритании (сентябрь — декабрь 1943 г.), подтвердившая важность задачи создания новой организации; конференция в Думбартон-Оксе (близ Вашингтона) представителей тех же держав и на второй стадии — Китая (сентябрь 1944 г.), выработавшая проект Устава ООН; Крымская конференция руководителей СССР, США и Великобритании (февраль 1945 г.), на которой был согласован вопрос о процедуре голосования в Совете Безопасности ООН.

Окончательный текст Устава ООН был принят на конференции в Сан-Франциско (апрель — июнь 1945 г.) и подписан 26 июня 1945 г. Дата вступления его в силу — 24 октября 1945 г. — отмечается во всех государствах — членах ООН как День Организации Объединенных Наций.

Создание ООН явилось крупным политическим достижением в области межгосударственных отношений и международного сотрудничества. В ходе подготовки и принятия Устава ООН на всех этапах переговоров СССР сыграл исключительную роль в окончательном закреплении в Уставе передовых, прогрессивных принципов международных отношений и международного права.

Делегаты Сан-Францисской конференции, чтобы подчеркнуть историческую важность Устава ООН, при его принятии и подписании отступили от некоторых общепризнанных процедур международных договоров. Устав ООН был одобрен единогласно, но не голосованием с поднятием рук или поименно, а вставанием всех участников Конференции. При подписании Устава отступили от общепризнанного алфавитного порядка. Было решено первые пять мест при подписании Устава предоставить основным державам — четырем приглашающим на Сан-Францисскую конференцию государствам в порядке английского алфавита: Китаю, СССР, Великобритании и США, затем Франции, далее всем остальным государствам в алфавитном порядке. Польше, которая не принимала участия в конференции, было оставлено место для подписи.

Было также решено дать возможность подписать Устав от имени своих стран всем делегатам, которые имели соответствующие полномочия. Устав был подписан 153 делегатами от 51 государства. От СССР Устав подписали семь представителей, в том числе первый заведующий кафедрой международного права Московского государственного института международных отношений доктор юридических наук, профессор С. Б. Крылов, который принимал самое активное участие на всех этапах подготовки проекта Устава.

ООН создана, как это определено в ст. 1 ее Устава, в следующих целях: 1) поддерживать международный мир и безопасность; 2) развивать дружественные отношения между нациями на основе уважения принципа равноправия и самоопределения народов; 3) осуществлять международное сотрудничество в разрешении международных проблем экономического, социального, культурного и гуманитарного характера и в поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии; 4) быть центром для согласования действий наций в достижении этих общих целей.

Организация основана на прогрессивных, демократических принципах международного права. В ст. 2 Устава ООН предусмотрено, что ООН и ее члены действуют в соответствии с принципами суверенного равенства всех ее членов; добросовестного выполнения принятых на себя Уставом ООН обязательств по разрешению международных споров мирными средствами; отказа в международных отношениях от угрозы силой или ее применения как против территориальной неприкосновенности или политической независимости любого государства, так и каким-либо другим образом, несовместимым с целями ООН; всемерного оказания помощи Организации во всех ее действиях в соответствии с Уставом и отказа от помощи любому государству, против которого ООН предпринимает действия превентивного или принудительного характера.

В Уставе ООН нашли отражение и другие важные принципы современных международных отношений и международного права: добрососедских отношений («проявлять терпимость и жить вместе в мире друг с другом, как добрые соседи»); совместных действий государств в целях поддержания международного мира и безопасности; разоружения; равноправия и самоопределения народов; широкого международного сотрудничества для содействия эко-

номическому и социальному прогрессу всех народов, обеспечения равноправия людей, их основных прав и свобод, уважения к обязательствам, вытекающим из договоров и других источников международного права.

Принципы международного права, закрепленные в Уставе, получили подтверждение и дальнейшее развитие в резолюциях и декларациях ГА ООН, таких, например, как резолюция о всеобщем и полном разоружении 1959 г., Декларация о предоставлении независимости колониальным странам и народам 1960 г., Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН, 1970 г., Определение агрессии 1974 г., Декларация об усилении эффективности принципа отказа от угрозы силой или ее применения в международных отношениях 1987 г. и др.

В ООН различаются первоначальные и принятые члены. Первоначальными членами являются 50 государств, принявших участие в Конференции в Сан-Франциско и подписавшие и ратифицировавшие Устав. 51-му государству — Польше было дано право подписать Устав на правах первоначального члена.

Согласно ст. 4 Устава членами ООН могут быть миролюбивые государства, которые примут на себя содержащиеся в настоящем Уставе обязательства и которые, по суждению Организации, могут и желают эти обязательства выполнять. Для приема в члены ООН необходимы рекомендация Совета Безопасности ООН, принятая не менее чем девятью голосами, включая совпадающие голоса всех пяти его постоянных членов, и постановление ГА ООН, вынесенное $\frac{2}{3}$ присутствующих и участвующих в голосовании государств. Член ООН, систематически нарушающий принципы Устава ООН, может быть исключен из Организации решением ГА ООН по рекомендации Совета Безопасности (ст. 6). ООН к такой мере пока не прибегала.

Хотя Устав ничего не говорит о возможности выхода из Организации, однако такое право принадлежит каждому члену ООН как суверенному государству. В январе 1965 г. Индонезия заявила о прекращении своего участия в работе ООН, а в сентябре 1966 г. возобновила свое участие в ее деятельности. В Уставе предусмотрена возможность приостановления прав и привилегий государства — члена ООН, если против него Советом Безопасности были приняты меры превентивного или принудительного характера. Такое при-

остановление производится ГА ООН по рекомендации Совета Безопасности, а восстановление — Советом Безопасности.

За время, прошедшее после создания ООН, количество ее членов достигло 192, последним членом ООН стало Монтенегро 28 июня 2006 г. Дальнейший рост числа членов возможен в случае деколонизации еще оставшихся колониальных владений и зависимых территорий.

Как правило, государства-члены учреждают при Организации свои постоянные представительства. Государства-нечлены могут установить отношения с ООН и учредить миссии постоянных наблюдателей. В настоящее время такую миссию имеет Ватикан. Свою миссию имеет Палестина. Статус наблюдателя может предоставляться также освободительным движениям, специализированным учреждениям, другим межправительственным организациям. Такой статус имеют ЕС, ОАГ, ЛАГ, АС и др.

В соответствии с Уставом (ст. 7) главными органами ООН являются Генеральная Ассамблея, Совет Безопасности, Экономический и Социальный Совет (ЭКОСОС), Совет по Опеке, Международный Суд и Секретариат. Компетенция и правовой статус каждого из них зафиксированы в Уставе ООН. Они являются центральными звеньями в своей сфере деятельности, однако это не означает, что они равнозначны по своей роли и правовому положению. Наиболее важное значение для обеспечения целей и принципов ООН имеет ГА ООН как самый широкий международный форум, на котором представлены все страны — члены ООН, и Совет Безопасности как орган, на который возложена главная ответственность за поддержание международного мира и безопасности и который при исполнении своих обязанностей действует от имени всех членов Организации. Генеральная Ассамблея и Совет Безопасности ООН — независимые органы, не подчиненные друг другу и другим органам системы ООН.

ЭКОСОС и Совет по Опеке осуществляют свои функции под руководством и контролем Генеральной Ассамблеи и в некоторых случаях — Совета Безопасности ООН. Международный Суд является главным судебным органом ООН, состоящим из коллегии независимых судей. Секретариат как главный административно-технический орган призван оказывать содействие и обеспечивать нормальную деятельность всех других органов.

Вспомогательные органы могут учреждаться всеми главными органами ООН на основе ее Устава, при этом их компетенция должна быть частью компетенции главного органа.

Как правило, органы ООН состоят из всех или некоторых государств-членов, представленных полномочными представителями или делегацией. Иногда органы комплектуются на основе личного представительства. Так, Комиссия международного права состоит из лиц с признанным авторитетом в области международного права. Состав Международного Суда должен представлять основные правовые системы мира.

Для организации работы органов в системе ООН установлены официальные и рабочие языки. Перечень этих языков определен в правилах процедуры каждого органа. Согласно Правилам процедуры Генеральной Ассамблеи, Временным правилам процедуры Совета Безопасности официальными и рабочими языками Ассамблеи и Совета Безопасности, а также их основных вспомогательных органов являются английский, арабский, испанский, китайский, русский и французский. В ЭКОСОС официальными языками являются те же шесть языков, рабочими же — английский, испанский и французский. На официальных языках издаются все основные документы ООН, включая резолюции. На рабочих языках издаются стенографические отчеты заседаний и на них переводятся речи, произнесенные на любом официальном языке.

ГА ООН состоит из всех государств — членов ООН, представленных на ее сессиях не более чем пятью представителями. В состав каждой делегации могут входить также пять заместителей представителей и необходимое число советников и экспертов. Независимо от числа представителей каждое государство имеет один голос. Государство само решает, насколько представительной будет его делегация. Некоторые государства включают в состав делегации парламентариев, ученых, политических и общественных деятелей, журналистов. В состав делегаций от нашей страны неоднократно включались ученые Московского государственного института международных отношений (С. Б. Крылов, Ф. И. Кожевников, Н. Н. Любимов, А. В. Торкунов и др.). Делегация может возглавляться как главой постоянного представительства при ООН, так и более высоким представителем — министром иностранных дел, главой государства или правительства. В работе юбилейной, 50-й сессии ГА ООН (1995 г.), участвовали 129 глав государств и правительств.

Генеральная Ассамблея наделена в рамках ООН широкой компетенцией. Она уполномочивается обсуждать любые вопросы или

дела в пределах Устава ООН или относящиеся к полномочиям и функциям любого из органов ООН и делать в их отношении рекомендации государствам-членам и Совету Безопасности (ст. 10 Устава). В области поддержания международного мира и безопасности Ассамблея: 1) рассматривает общие принципы международного сотрудничества, в том числе принципы, определяющие разоружение и регулирование вооружений; 2) обсуждает любые вопросы, относящиеся к поддержанию мира и международной безопасности; 3) дает в отношении этих принципов и вопросов рекомендации государствам — членам ООН и Совету Безопасности.

Устав ООН предусматривает два ограничения, имеющие важное значение для разграничения компетенции Генеральной Ассамблеи и Совета Безопасности ООН в области поддержания мира и международной безопасности: 1) Генеральная Ассамблея не может давать какие-либо рекомендации, касающиеся любого спора или ситуации, в отношении которых Совет Безопасности выполняет свои функции, если Совет не запросит ее об этом (ст. 12); 2) Генеральная Ассамблея не может предпринимать действия от имени ООН: любой вопрос, по которому необходимо предпринять действие, передается Совету до или после обсуждения (п. 2 ст. 11).

Для обеспечения развития дружественных отношений между нациями на основе уважения принципа равноправия и самоопределения народов на Генеральную Ассамблею возложены функции: 1) проводить исследования и давать рекомендации в целях содействия международному сотрудничеству в политической области и поощрения прогрессивного развития международного права и его кодификации; 2) рекомендовать меры мирного улаживания любой ситуации независимо от ее происхождения, которая могла бы нарушить общее благополучие или другие отношения между нациями; 3) способствовать развитию самоуправляющихся и подопечных территорий в политической, экономической, социальной, культурной областях. Генеральная Ассамблея должна утверждать соглашения по опеке для территорий, не отнесенных к числу стратегических, и наблюдать за их выполнением с помощью Совета по Опеке.

Устав ООН также возложил на Генеральную Ассамблею задачу оказания содействия в осуществлении международного экономического, социального, культурного и гуманитарного сотрудничества.

Генеральная Ассамблея выполняет и другие функции, в частности избирает непостоянных членов Совета Безопасности, членов ЭКОСОС, Совета по Опеке. Вместе с Советом Безопасности она избирает судей Международного Суда, по рекомендации Совета назначает Генерального секретаря и принимает новых членов в Организацию. Она рассматривает ежегодные и специальные доклады о деятельности всех органов ООН и ее специализированных учреждений.

Генеральная Ассамблея осуществляет также бюджетные функции. Она рассматривает и утверждает бюджет ООН, определяет размеры взносов членов Организации и рассматривает бюджеты специализированных учреждений. Бюджет ООН складывается из ежегодных взносов государств-членов, а также тех государств-не-членов, которые участвуют в отдельных видах деятельности ООН. Для большинства развивающихся стран установлен минимальный взнос (0,01%). Основные расходы по регулярному бюджету несут постоянные члены Совета Безопасности и наиболее развитые в экономическом отношении государства.

Устав ООН и Правила процедуры Генеральной Ассамблеи определяют порядок организации ее работы. Генеральная Ассамблея — сессионный орган. Она собирается на очередные, специальные и чрезвычайные специальные сессии.

Несколько раз менялась формула созыва очередных сессий. В соответствии с резолюцией Генеральной Ассамблеи 57/301 от 13 марта 2003 г. Генеральная Ассамблея собирается ежегодно на очередную сессию во вторник третьей недели сентября, начиная отсчет с первой недели, в течение которой имеется по крайней мере один рабочий день.

Работа ежегодных очередных сессий Ассамблеи ведется на пленарных заседаниях и в главных комитетах, в состав которых входят все государства-члены. Такими комитетами на основании решения Генеральной Ассамблеи от 17 августа 1993 г. (рез. 47/233) являются: Комитет по вопросам разоружения и международной безопасности (Первый комитет); Комитет по экономическим и финансовым вопросам (Второй комитет); Комитет по социальным и гуманитарным вопросам и вопросам культуры (Третий комитет); Комитет по специальным политическим вопросам и вопросам деколонизации (Четвертый комитет); Комитет по административным и бюджетным вопросам (Пятый комитет); Комитет по правовым вопросам

(Шестой комитет). Работа большинства комитетов завершается к декабрю. Однако отдельные комитеты, например Пятый комитет, продолжают свою работу и после января следующего года, завершая ее, как и очередная сессия Ассамблеи, за несколько дней до созыва следующей сессии Ассамблеи, т.е. в августе — начале сентября следующего года.

Работой сессии Ассамблеи руководит Генеральный комитет, в состав которого входят председатель сессии, 21 его заместитель и 6 председателей главных комитетов. Эти лица избираются с соблюдением принципа справедливого географического представительства с учетом количества мест, установленных резолюциями Генеральной Ассамблеи для государств пяти районов: Африки, Азии, Восточной Европы, Латинской Америки, Западной Европы и др. (под другими имеются в виду Австралия, Канада, Новая Зеландия). Для проверки полномочий представителей государств создается Комитет по проверке полномочий из девяти членов.

Председатель Генеральной Ассамблеи избирается при открытии очередной сессии и находится в должности до открытия следующей очередной сессии и выборов нового председателя. Он, как правило, председательствует на специальных и чрезвычайных специальных сессиях в течение срока своего пребывания в должности. Председателем 1-й сессии Генеральной Ассамблеи был Поль-Анри Спаак (Бельгия). По договоренности, достигнутой до открытия 1-й сессии Генеральной Ассамблеи, представители постоянных членов Совета Безопасности не должны избираться председателями Ассамблеи, а только их заместителями.

Работа сессии Ассамблеи начинается с пленарных заседаний, где ведется общеполитическая дискуссия, в рамках которой делегации излагают позиции своих правительств по важнейшим международным вопросам. Пункты повестки дня рассматриваются в главных комитетах или на пленарных заседаниях в зависимости от их распределения. В комитетах решения принимаются простым большинством голосов.

Специальные сессии (с 1946 по 2008 г. их было 28) могут созываться по любому вопросу по требованию Совета Безопасности или большинства членов ООН в течение 15 дней со дня получения Генеральным секретарем ООН такого требования. Чрезвычайные специальные сессии (с 1946 по 2008 г. их было 10) собираются по вопросам, связанным с угрозой миру, нарушениями

мира или актами агрессии, по требованию Совета Безопасности или большинства членов ООН в течение 24 часов с момента получения Генеральным секретарем такого требования. На специальных и чрезвычайных специальных сессиях комитеты не создаются, работа ведется на пленарных заседаниях.

Уставом ООН установлен перечень вопросов, которые определены как важные и по которым решения Генеральной Ассамблеи принимаются не менее чем $\frac{2}{3}$ присутствующих и участвующих в голосовании государств. Такие вопросы включают: рекомендации в отношении поддержания международного мира и безопасности, выборы непостоянных членов Совета Безопасности, выборы членов ЭКОСОС, Совета по Опеке, прием новых членов, приостановление прав и привилегий членов Организации, исключение из ООН, вопросы, относящиеся к системе опеки, бюджетные вопросы (ст. 18 Устава).

По всем другим вопросам, в том числе по определению дополнительных категорий важных вопросов, решения принимаются простым большинством присутствующих и участвующих в голосовании. Эта форма, применяемая в практике работы органов системы ООН, означает, что отсутствующие и воздержавшиеся рассматриваются как не участвующие в голосовании.

Для осуществления своих функций Генеральная Ассамблея создает постоянные и временные вспомогательные органы. К постоянным органам относятся Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам, Комитет по взносам и др. Важное место занимает Комиссия международного права, созданная в целях прогрессивного развития международного права и его кодификации.

За годы деятельности Генеральной Ассамблеи было создано более 150 вспомогательных органов на временной основе, в том числе такие важные, как Специальный комитет по принципам международного права, касающимся дружественных отношений и сотрудничества государств в соответствии с Уставом ООН, Специальный комитет по определению агрессии, Специальный комитет по вопросу о ходе осуществления Декларации о предоставлении независимости колониальным странам и народам (Комитет 24-х), Специальный комитет по операциям по поддержанию мира (Комитет 33-х), Специальный комитет по Уставу ООН и усилению роли Организации и др.

В деятельности Генеральной Ассамблеи получила развитие практика создания вспомогательных подразделений, пользующихся значительной автономией и занимающихся вопросами международного сотрудничества в специальных сферах, например Конференция ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД), Программа развития ООН (ПРООН), Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП).

В настоящее время Генеральная Ассамблея является наиболее представительным мировым политическим форумом, где все государства могут не только обсуждать и выявлять свои позиции по важнейшим вопросам международной политики, но и находить взаимоприемлемые пути урегулирования этих проблем мирным путем, посредством дипломатических контактов и переговоров. Резолюции Генеральной Ассамблеи, принятые при максимально возможной степени согласия основных политических сил, участвующих в ООН, обладают значительным морально-политическим влиянием. Многие из них явились важным этапом на пути разработки конвенций и международных договоров, например Международных пактов о правах человека, Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации и др. Некоторые резолюции Генеральной Ассамблеи, формулирующие принципы международного права и принятые единогласно (без голосов против), могут приобрести значение обязательных при условии признания их государствами в качестве таковых.

Генеральная Ассамблея выполняет в ряде случаев функции дипломатической конференции, когда она в ходе сессии разрабатывает и принимает либо одобряет подготовленные другими органами проекты международных договоров, которые затем открываются для подписания (например, договоры в области разоружения).

Совет Безопасности ООН — важнейший постоянно действующий орган, на который государства — члены ООН возложили главную ответственность за поддержание международного мира и безопасности. При исполнении обязанностей, вытекающих из этой ответственности, Совет действует от их имени (ст. 24 Устава ООН). В соответствии со ст. 25 Устава члены ООН взяли на себя обязательства подчиняться решениям Совета Безопасности и выполнять их.

Совет состоит из 15 государств (до 1 января 1966 г. — из 11), имеющих статус постоянных и непостоянных членов (ст. 23). В соот-

ветствии с Уставом ООН постоянными членами являются Россия, США, Великобритания, Франция и Китай. На них лежит особая ответственность за поддержание международного мира.

Десять непостоянных членов избираются ГА ООН на двухгодичный срок без права немедленного переизбрания. При выборах должное внимание уделяется степени участия государств в поддержании международного мира и безопасности и в достижении других целей Организации, а также справедливому географическому распределению.

Резолюция ГА ООН от 17 декабря 1963 г. (1991 А (XVIII)) установила следующие квоты для замещения мест непостоянных членов: пять — от государств Азии и Африки; один — от государств Восточной Европы; два — от государств Латинской Америки; два — от государств Западной Европы и других государств. Позднее было уточнено, что от государств Азии избираются две страны, а от государств Африки — три. С 1946 по 2008 г. в Совет Безопасности непостоянными членами избирались 111 государств, из них многие — два и более раз. Статистика показывает, что некоторые государства избирались непостоянными членами довольно часто (Бразилия и Япония — девять раз; Аргентина — восемь раз; Индия, Италия, Канада, Колумбия, Пакистан — шесть раз; Египет, Нидерланды, Польша — пять раз).

Совет Безопасности является единственным органом в системе ООН, который должен от имени всех членов Организации предпринимать действия в области поддержания международного мира и безопасности. В этих целях он уполномочивается расследовать любую ситуацию, которая может привести к международным трениям или вызвать спор, для определения того, не может ли продолжение этого спора или ситуации угрожать поддержанию международного мира и безопасности (ст. 34 Устава ООН). Если Совет сочтет, что имеет дело со спорами или ситуациями, угрожающими поддержанию мира, то он обязан добиваться мирного разбирательства таких споров и урегулирования таких ситуаций (гл. VI Устава ООН). При этом он согласно Уставу ООН может: 1) потребовать от сторон в споре, чтобы они выполнили свое обязательство решать споры мирными средствами (п. 2 ст. 33); 2) рекомендовать сторонам надлежащую процедуру или методы урегулирования споров и ситуаций (п. 1 ст. 36); 3) рекомендовать условия разрешения спора, какие Совет найдет подходящими (п. 2 ст. 37);

дает сторонам в споре рекомендации по их просьбе с целью мирного разрешения этого спора (ст. 38).

Совет Безопасности определяет существование любой угрозы миру, любого нарушения мира или акта агрессии и дает рекомендации или решает, какие меры следует предпринять для поддержания или восстановления международного мира и безопасности. Он может прибегнуть к мерам, не связанным с использованием вооруженных сил (полный или частичный разрыв экономических отношений, прекращение железнодорожных, морских, воздушных, почтовых, телеграфных, радио- или других средств сообщения), или к действиям объединенными вооруженными силами государств — членов ООН.

На Совете Безопасности лежит также обязанность разрабатывать планы разоружения и представлять их членам ООН, но на практике он этим не занимается.

Совет Безопасности, осуществляя свои полномочия в области поддержания международного мира и безопасности, должен взаимодействовать с другими главными органами. Он может запросить ГА ООН дать какие-либо рекомендации, касающиеся спора или ситуации, рассматриваемых в Совете Безопасности (ст. 12). В свою очередь ГА ООН уполномочивается давать рекомендации Совету (ст. 10; подп. 1, 2 ст. 11) и может обращать его внимание на ситуации, которые могли бы угрожать международному миру и безопасности (п. 3 ст. 11).

Определенные взаимоотношения предусмотрены между Советом Безопасности и ЭКОСОС, который согласно ст. 65 Устава «уполномочивается представлять Совету Безопасности информацию и, по предложению Совета Безопасности, обязан ему помогать».

Статья 94 Устава ООН устанавливает взаимосвязь между Международным Судом и Советом, предусматривая, что, если какая-либо сторона в деле не выполнит обязательства, возложенные на нее решением Суда, другая сторона может обратиться в Совет. Совет вправе, если признает это необходимым, дать рекомендации или решить вопрос о принятии мер для приведения решения в исполнение.

Ряд функций Совет выполняет совместно с ГА ООН: рекомендует ей принятие новых членов, приостановление осуществления прав и привилегий членов ООН, исключение из членов ООН. Однако восстановление приостановленных прав и привилегий осуществ-

вляется исключительно Советом Безопасности. Кроме того, Совет рекомендует для назначения Ассамблеей Генерального секретаря и участвует в выборах международных судей.

Совет Безопасности принимает акты двоякого рода: рекомендации и решения. В отличие от рекомендаций решения Совета в соответствии с Уставом ООН юридически обязательны для государств.

Исключительно важные функции Совета определили и методы голосования в нем. Каждый член Совета имеет один голос. Для принятия решения по процедурным вопросам достаточно девяти голосов любых членов Совета. Для принятия решения по всем другим вопросам, связанным с деятельностью Совета, требуется не менее девяти голосов, включая совпадающие голоса всех постоянных членов Совета, причем сторона, участвующая в споре, должна воздержаться от голосования при принятии решения на основании гл. VI и на основании п. 3 ст. 52. Эта формула получила название принципа единогласия постоянных членов.

Решение Совета считается отклоненным, если против него проголосовал хотя бы один постоянный член. В этом случае говорят о применении вето.

В ст. 27 Устава не содержится указаний, какие вопросы относятся к процедурным и какие — к другим. Разъяснения на этот счет были даны во время проведения Сан-Францисской конференции в Заявлении делегаций четырех приглашающих правительств о порядке голосования в Совете Безопасности от 7 июня 1945 г. В нем перечислялись все случаи процедурного голосования по ст. 28—32: принятие и изменение правил процедуры, методы избрания председателя, организация работы Совета и др. Все остальные случаи голосования по гл. VI и VII требовали применения принципа единогласия, включая определение, является ли вопрос процедурным или относится к категории других.

В последнем случае возникает возможность применения вето дважды одним и тем же постоянным членом Совета: сначала при решении вопроса о его процедурном или другом характере, затем при рассмотрении его по существу. Это так называемое двойное вето. Практика его применения весьма невелика: всего шесть раз в первые годы деятельности Совета.

Определенные трудности возникли в практике применения правила обязательного воздержания постоянного члена — стороны в

споре: они были связаны с установлением, идет ли речь о споре или ситуации, с определением стороны в споре и с вынесением решения по спору на основании гл. VI или VII. В практике Совета было лишь пять случаев применения обязательного воздержания члена Совета — стороны в споре. Вместе с тем сложилось и стало широко применяться правило, в соответствии с которым мотивированное воздержание постоянного члена Совета, не являющегося стороной в споре, считается не препятствующим принятию решения.

Неучастие в голосовании постоянного члена Совета по своим юридическим последствиям равнозначно воздержанию. Такая практика сложилась при неучастии в голосовании представителя КНР при принятии некоторых решений.

Практика деятельности Совета Безопасности доказала исключительную важность принципа единогласия.

Из принципа единогласия следует, что в основе деятельности Совета лежит принцип особой ответственности его постоянных членов, в силу которого они обязаны прилагать все усилия для обеспечения нормальной деятельности Совета и достижения этим органом согласованных решений по вопросам поддержания мира и безопасности.

Формула голосования в Совете Безопасности в известной мере требует согласованных действий не только постоянных членов, но и непостоянных, так как для принятия решения помимо пяти голосов постоянных членов необходимы также по крайней мере четыре совпадающих голоса непостоянных членов. Это значит, что семь непостоянных членов обладают своеобразным коллективным вето. В этом случае говорят о «скрытом» вето. В практике оно пока не применялось ни разу. Следовательно, механизм принятия решения в Совете Безопасности исходит из учета интересов всех стран, как больших, так и малых. В последнее время все большее количество резолюций в Совете принимается консенсусом. Распространяются заявления Председателя Совета, а также коммюнике и брифинги.

Совет Безопасности — постоянно действующий орган. Все его члены должны быть постоянно представлены в месте пребывания ООН. Совет собирается на заседания по мере необходимости, однако согласно Правилам процедуры промежуток между его заседаниями не должен превышать 14 дней. Это правило не всегда соблюдается.

Заседания Совета Безопасности проводятся в штаб-квартире ООН в Нью-Йорке. Однако Совет может проводить свои заседания и вне штаб-квартиры. Так, в 1972 г. заседание Совета состоялось в Аддис-Абебе (Эфиопия) и в 1973 г. в Панаме.

В работе Совета могут принимать участие и другие государства — как члены ООН, так и нечлены. Без права голоса Советом Безопасности приглашаются: 1) члены ООН, не являющиеся членами Совета, если их интересы специально затронуты обсуждаемым в Совете вопросом (ст. 31 Устава ООН); 2) члены и нечлены ООН, если они являются стороной в споре, рассматриваемом в Совете (ст. 32 Устава ООН). С правом голоса Совет может пригласить государство, если оно этого пожелает, когда обсуждается вопрос об использовании военного контингента этого государства, предоставленного им в распоряжение Совета.

Практика Совета Безопасности последних лет пошла по линии весьма широкого толкования ст. 31 (в частности, понятий «затронутые интересы», «вопрос»), что позволяет участвовать в обсуждении без права голоса значительному числу приглашенных государств, а также представителям ряда вспомогательных органов ООН и международных организаций.

Большое значение в практике Совета Безопасности приобрели заседания Совета на уровне глав государств и правительств и министров иностранных дел. Возможность проведения таких периодических заседаний предусмотрена в ст. 28 Устава. Так, например, заседания на уровне министров иностранных дел состоялись 21 октября 1970 г. и 26 сентября 1995 г. по случаю 25-й и 50-й годовщин ООН соответственно. 31 января 1992 г. состоялось первое на высшем уровне заседание Совета для обсуждения роли ООН в поддержании международного мира и безопасности в новых условиях. Оно одобрило подготовленный Генеральным секретарем доклад «Повестка дня для мира». 7 сентября 2000 г. состоялось второе такое заседание, и главной темой его было укрепление роли ООН в XXI в.

В соответствии со ст. 29 Устава Совет Безопасности может учреждать такие вспомогательные органы, какие он найдет необходимыми для выполнения своих функций. Такие органы подразделяются на постоянные и временные. К постоянным органам относятся: Комитет экспертов (по вопросам процедуры), Комитет по приему новых членов, Комитет по вопросу о заседаниях Совета вне центральных учреждений. Временные вспомогательные органы

создаются в составе всех или некоторых членов Совета для изучения определенной ситуации (например, Комитеты по санкциям, Комитет по борьбе с терроризмом и др.).

Особо надо выделить Военно-штабной комитет, создание которого предусмотрено Уставом ООН (ст. 47). Это постоянно действующий орган Совета в составе начальников штабов постоянных членов Совета или их представителей, призванный давать советы и оказывать помощь по всем вопросам, относящимся к военным потребностям Совета. Хотя орган и проводит свои заседания один раз в две недели, однако он фактически бездействует с середины 1947 г., не получая никаких заданий от Совета.

В многолетней деятельности Совета Безопасности сложились определенные методы и процедуры разрешения различных конфликтных ситуаций. Особенно успешно в практике Совета использовались миссии по сбору фактов, посредничество, превентивная дипломатия, миротворческие операции и операции по поддержанию мира, постконфликтное миростроительство и др.

Вместе с тем по-прежнему остается актуальным вопрос о повышении эффективности Совета Безопасности, включая использование всех его уставных возможностей по поддержанию мира. Главная причина недостаточной эффективности Совета заключается в его неспособности в ряде случаев обеспечить осуществление своих резолюций.

Экономический и Социальный Совет (ЭКОСОС) призван в соответствии со ст. 55 Устава ООН содействовать: 1) повышению уровня жизни, полной занятости населения и условиям экономического и социального прогресса и развития; 2) разрешению международных проблем в областях экономической, социальной, здравоохранения, культуры, образования и др.; 3) всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод для всех, без различия расы, пола, языка и религии.

ЭКОСОС состоит из 54 государств (до 1 января 1966 г. — из 18; с 1966 по 1973 г. — из 27), избираемых ГА ООН. Выбывающий член Совета может быть переизбран немедленно. Это правило дает возможность избирать в ЭКОСОС постоянных членов Совета Безопасности на каждый очередной срок. Ежегодно избираются 18 членов ЭКОСОС. Резолюция ГА ООН от 20 декабря 1971 г. (2847 (XXVI)) установила следующий порядок распределения мест в ЭКОСОС: 14 — от государств Африки; 11 — Азии; 10 — Латинской Америки и

Карибского бассейна; 13 — Западной Европы и других государств; 6 — от государств Восточной Европы.

ЭКОСОС работает в сессионном порядке. В начале года в Нью-Йорке проводится организационная сессия и летом — основная, поочередно в Женеве и Нью-Йорке (до 1992 г. проводились две основные сессии). Работа очередных сессий ЭКОСОС ведется в трех сессионных комитетах в составе всех членов Совета: первом (экономическом), втором (социальном), третьем (по программе и координации). В рамках сессии проводятся встречи глав делегаций на уровне министров с целью обсуждения кардинальных вопросов деятельности ЭКОСОС.

Каждый член ЭКОСОС имеет один голос. Решения принимаются простым большинством голосов присутствующих и участвующих в голосовании членов Совета.

Функции ЭКОСОС многочисленны и разнообразны. Главные направления его действий: 1) квалифицированное обсуждение международных экономических и социальных проблем и разработка принципов деятельности и политики ООН в этой сфере; 2) координация всей деятельности системы ООН по экономическим и социальным вопросам, в том числе координация деятельности специализированных учреждений; 3) подготовка квалифицированных исследований и докладов по общим и специальным проблемам международного экономического и социального сотрудничества.

ЭКОСОС может также созывать международные конференции по вопросам, входящим в его компетенцию, составлять для представления ГА ООН проекты конвенций. При его участии были разработаны Всеобщая декларация прав человека, Пакты о правах человека, Декларация и Конвенция о правах ребенка, Конвенция о политических правах женщин, Декларация и Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации и др.

ЭКОСОС должен координировать деятельность специализированных учреждений ООН для объединения действий в целях наиболее эффективного осуществления задач международного экономического сотрудничества. Он поддерживает регулярные отношения и с другими межправительственными организациями, сферы деятельности которых совпадают или соприкасаются с его деятельностью, например с ЕС, ОЭСР, СЕ, региональными организациями. Эти отношения включают посылку наблюдате-

лей на сессии, обмен информацией, документами, консультациями по вопросам, представляющим взаимный интерес. ЭКОСОС устанавливает контакты и проводит консультации с международными неправительственными организациями, а в случае необходимости и с национальными организациями. ЭКОСОС предоставляет также консультативный статус неправительственным организациям.

ЭКОСОС в соответствии со ст. 68 Устава наделен правом создавать комиссии в экономической и социальной областях и по поощрению вопроса о правах человека, а также другие комиссии, которые могут потребоваться для выполнения его функций. В структуре ЭКОСОС работают восемь функциональных комиссий: Статистическая комиссия, Комиссия по народонаселению и развитию, Комиссия социального развития, Комиссия по положению женщин, Комиссия по наркотическим средствам, Комиссия по предупреждению преступности и уголовному правосудию, Комиссия по науке и технологии для развития и Комиссия по устойчивому развитию.

К числу вспомогательных органов относятся пять региональных комиссий: Экономическая комиссия для Африки (ЭКА), Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО), Экономическая комиссия для Европы (ЭКЕ), Экономическая комиссия для Латинской Америки и Карибского бассейна (ЭКЛАК), Экономическая и социальная комиссия для Западной Азии (ЭСКЗА). Цель Комиссий — содействовать социально-экономическому развитию регионов и развитию экономического сотрудничества между странами региона, а также с другими странами мира.

В структуру ЭКОСОС входят также три постоянных комитета: по программе и координации; по неправительственным организациям; по переговорам с межправительственными учреждениями. Кроме того, в рамках ЭКОСОС работает ряд экспертных органов, в частности по географическим названиям, комитет по экономическим, социальным и культурным правам и др.

За годы своей деятельности ЭКОСОС зарекомендовал себя как важный орган сотрудничества государств в экономической и социальной областях и в сфере защиты прав человека. Программы ООН в области обеспечения устойчивого развития требуют дальнейшего усиления координирующей роли ЭКОСОС.

Совет по Опеке. Устав ООН предусмотрел создание международной системы опеки, в которую должны были войти бывшие мандатные территории; территории, отторгнутые в результате Второй мировой войны от вражеских государств; территории, добровольно включенные в систему опеки государствами, ответственными за их управление. В систему опеки были включены 11 территорий: часть Камеруна и часть Того, Танганьика (под управлением Великобритании), часть Камеруна и часть Того (под управлением Франции), Руанда-Урунди (под управлением Бельгии), Сомали (под управлением Италии), Новая Гвинея (под управлением Австралии), Западное Самоа и острова Микронезии — Каролинские, Маршалловы и Марианские (под управлением США), Науру (под совместным управлением Великобританией, Австралией и Новой Зеландией).

Государства, управляющие территориями под опекой (всего их было семь — Австралия, Бельгия, Великобритания, Италия, Новая Зеландия, США, Франция), заключили соглашения с ООН, в которых были определены условия опеки для каждой территории. Различались два типа подопечных территорий: не отнесенные к стратегическим районам и относящиеся к стратегическим районам (Микронезия под опекой США). В отношении первых функции опеки осуществлялись Советом по Опеке под руководством ГА ООН. В отношении стратегических районов главная роль принадлежала Совету Безопасности во взаимодействии с Советом по Опеке.

Численный состав Совета по Опеке не был определен в Уставе и зависел от количества управляющих держав. В соответствии со ст. 86 Устава ООН в Совет входили: 1) государства-опекуны; 2) постоянные члены Совета Безопасности, не управляющие территориями под опекой; 3) такое число государств, избираемых на трехлетний срок, которое необходимо, чтобы уравнивать первые две группы государств. С учетом этих критериев численный состав Совета неоднократно менялся. Наибольшее число членов — 14 — было в период с 1955 по 1960 г. С 1975 г. Совет состоит из пяти государств — постоянных членов Совета Безопасности.

Совет по Опеке выполнил возложенные на него по Уставу задачи: все 11 территорий под опекой получили независимость, последняя из них — острова Палау — в 1994 г. В этой связи Советом было принято решение, что он должен созываться лишь по мере необходимости.

Вопрос о будущем Совета обсуждался на 50-й сессии ГА ООН и в Специальном комитете по Уставу ООН и усилению роли ООН. Среди внесенных предложений — превращение этого органа в Совет по правам человека, в Совет по окружающей среде и развитию и др.

Международный Суд ООН — главный судебный орган ООН. Его Статут является неотъемлемой частью Устава ООН. Все государства — члены ООН являются *ipso facto* участниками Статута. Государство — нечлен ООН может стать участником Статута на условиях, которые определяются в каждом отдельном случае ГА ООН по рекомендации Совета Безопасности (п. 2 ст. 93). Международный Суд состоит из коллегии независимых судей, избранных вне зависимости от их гражданства из числа лиц высоких моральных качеств, удовлетворяющих требованиям, предъявляемым в их странах для назначения на высшие судебные должности, или являющихся юристами с признанным авторитетом в области международного права (ст. 2 Статута).

Суд состоит из 15 членов, избираемых на девять лет, с обновлением трети состава через каждые три года. При первом избрании судей было решено жребием, какие пять судей из числа избранных будут заседать три года и какие пять судей — шесть лет. Судьи избираются Генеральной Ассамблеей и Советом Безопасности абсолютным большинством голосов. В Совете Безопасности достаточно восьми голосов, причем право вето не может быть применено. Выборы в обоих органах проходят одновременно и независимо друг от друга. Кандидатуры для избрания выставляются национальными группами Постоянной палаты третейского суда. Государства, не представленные в Палате, должны назначить такие группы с соблюдением условий, установленных для членов Палаты.

Статут Суда рекомендует, чтобы каждая группа до выставления кандидатур запрашивала мнение высших судебных установлений, юридических факультетов, правовых высших учебных заведений и академий своей страны, а также национальных отделений международных академий, занимающихся изучением права (ст. 6). В Статуте содержатся два указания относительно формирования состава Суда: в нем не должно быть двух граждан одного и того же государства (п. 1 ст. 3); весь состав судей в целом должен обеспечивать представительство основных форм цивилизации и основных правовых систем мира (ст. 92).

С начала деятельности Суда в его состав входит судья, представлявший советскую, а теперь российскую систему права. Дважды членами Международного Суда избирались профессор Московского государственного института международных отношений: С. Б. Крылов (1946—1952 гг.) и Ф. И. Кожевников (1953—1961 гг.). В настоящее время членом Суда является российский юрист Л. Скотников, в прошлом руководитель Правового департамента МИД России.

Председатель и вице-председатель Суда избираются самим Судом на три года, а секретарь Суда — на семь лет. Международный Суд компетентен рассматривать споры между государствами с их согласия и выносить консультативные заключения по юридическим вопросам по запросам Совета Безопасности, ГА ООН, а также других органов и специализированных учреждений ООН с разрешения ГА ООН (см. гл. 12).

Секретариат и Генеральный секретарь. Секретариат ООН является главным административно-техническим органом, состоящим из Генерального секретаря и такого персонала, который может потребоваться для Организации. Генеральный секретарь назначается ГА ООН по рекомендации Совета Безопасности, принятой с применением принципа единогласия, сроком на пять лет с возможностью переизбрания на новый срок.

С января 2007 г. Генеральным секретарем является Пан Ги Мун (Республика Корея). До него Генеральными секретарями назначались Трюгве Ли (Норвегия, 1946—1953 гг.), Даг Хаммаршельд (Швеция, 1953—1961 гг.), У Тан (Бирма, 1961—1971 гг.), Курт Вальдхайм (Австрия, 1972—1981 гг.), Хавьер Перес де Куэльяр (Перу, 1982—1991 гг.), Бутрос Бутрос Гали (АРЕ, 1992—1996 гг.), Кофи Аннан (Гана, 1997—2006 гг.).

Генеральный секретарь является главным административным должностным лицом ООН. В этом качестве он осуществляет набор персонала Секретариата и обеспечивает персоналом органы ООН; несет ответственность за подготовку документов при изучении органами ООН различных вопросов, за составление и исполнение бюджета ООН; представляет ООН в ее отношениях с другими организациями и правительствами; представляет ГА ООН ежегодный отчет о работе Организации и т.д. Кроме этих функций, носящих в целом административно-технический характер, Генеральному секретарю согласно ст. 99 Устава ООН дано право доводить до сведения Совета Безопасности о ситуациях, которые, по его

мнению, могут угрожать поддержанию международного мира и безопасности.

На Секретариате лежит ответственность за обеспечение нормального функционирования всех органов ООН, обслуживание их деятельности, выполнение их решений. В его структуру входят департаменты, управления и другие подразделения, например департаменты по политическим вопросам и делам Совета Безопасности, вопросам разоружения, международным экономическим и социальным вопросам и др.

В настоящее время общая численность Секретариата — около 15 тыс. человек. Персонал Секретариата назначается Генеральным секретарем согласно правилам, устанавливаемым ГА ООН. Основными критериями при приеме на службу являются уровень работоспособности, компетентности и добросовестности сотрудников, а также подбор персонала на «возможно более широкой географической основе» (ст. 101 Устава ООН). Государствам — членам ООН устанавливаются квоты, определяющие количество и уровень постов в Секретариате, которые могут быть заняты их гражданами. Порядок замещения вакантных должностей — конкурсный. Назначение сотрудников производится на основе системы постоянных (бессрочных) и срочных (на определенный срок) контрактов.

Сотрудники Секретариата разделены на четыре основные категории: руководящие сотрудники, специалисты, работники общих служб, работники полевой службы. Руководящее звено составляют заместители и помощники Генерального секретаря, его советники, специальные представители и директора. ГА ООН еще на своей 2-й сессии в 1947 г., указывая на международный характер Секретариата, подчеркивала необходимость «избегать неправомерного господства отдельной национальной практики». В ее решениях отмечалось, что «политика и административные методы работы Секретариата должны отражать и в максимально возможной мере обогащаться за счет различных культур и профессиональной компетенции всех государств-членов» (резолюция A/153/III). Вместе с тем в комплектовании Секретариата ООН до сих пор сохраняются нерешенные проблемы. По-прежнему штаты в среднем и высшем звеньях укомплектованы в основном гражданами нескольких крупных стран.

Институциональная реформа Секретариата должна способствовать лучшей его организации и повышению эффективности. Основные параметры реформы изложены в документе «Обновле-

ние ООН: программа реформы. А/51/950/1997». Центральным ее звеном является перестройка работы Секретариата в пяти областях: мир и безопасность; экономические и социальные вопросы; сотрудничество в целях развития; гуманитарные вопросы; права человека. В первых четырех областях созданы исполнительные комитеты. Что касается вопросов прав человека, то они считаются межсекторальными и должны присутствовать в деятельности четырех исполнительных комитетов. Все подразделения ООН должны быть прикреплены к указанным ключевым областям.

Устав ООН — это многосторонний универсальный договор особого рода и значения. Он не только определил права и обязанности государств — членов Организации, но и закрепил общепризнанные принципы и нормы международного права.

Значение Устава определяется также тем, что в нем сформулированы цели обеспечения мира, мирного сосуществования и сотрудничества государств, закреплено их согласие предпринимать совместные действия в достижении этих целей в рамках ООН на базе общепризнанных принципов и норм международного права. Положения Устава имеют преимущественную силу по отношению к другим международным договорам. Статья 103 Устава предусматривает: «В том случае, когда обязательства Членов Организации по настоящему Уставу окажутся в противоречии с их обязательствами по какому-либо другому международному соглашению, преимущественную силу имеют обязательства по настоящему Уставу». Значительное количество двусторонних или многосторонних договоров принято на основе Устава или содержит прямые ссылки на него. Принципы и цели Устава нашли свое дальнейшее развитие в таких заключенных в рамках ООН международных договорах, как Пакты о правах человека, соглашения по разоружению и др.

В Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций, утвержденной резолюцией 55/2 ГА ООН от 8 сентября 2000 г., вновь подтверждена приверженность государств — членов ООН целям и принципам Устава ООН, «которые доказали свою неподвластность времени и универсальный характер. Их актуальность и способность служить источником вдохновения возрастают по мере того, как страны и народы становятся все более взаимосвязанными и взаимозависимыми».

Уставом предусмотрена возможность внесения в него поправок. Поправки должны быть приняты $\frac{2}{3}$ всех членов ГА ООН и рати-

фицированы в соответствии с их конституционной процедурой $\frac{2}{3}$ членов Организации, включая пять постоянных членов Совета Безопасности.

В практике ООН поправки были приняты ГА ООН к ст. 23, 27, 61 и 109 в 1963, 1965 и 1971 гг. (соответственно вошли в силу в 1965, 1968 и 1973 гг.). Поправки касались увеличения количества членов Совета Безопасности с 11 до 15 и ЭКОСОС — с 18 до 27, а затем до 54 и уточнения процедуры голосования в Совете (вместо семи голосов — девять).

Устав предусматривает, что для его пересмотра требуется созыв Генеральной конференции членов ООН в срок и в месте, которые должны быть определены $\frac{2}{3}$ членов Генеральной Ассамблеи и голосами любых девяти членов Совета Безопасности.

За время своего существования ООН (в 2005 г. отмечалось ее 60-летие) добилась ощутимых результатов в поддержании мира, разрешении конфликтных ситуаций, разоружении, экономическом и социальном сотрудничестве, особенно в обеспечении прав человека, в кодификации международного права и др. Как положительный факт необходимо отметить также и то обстоятельство, что у большинства государств — членов ООН не нашли поддержки предпринимаемые в различные периоды попытки ревизии основополагающих положений Устава. В процессе деятельности ООН происходили развитие и конкретизация таких положений, их адаптация к изменяющимся международным отношениям.

С началом третьего тысячелетия деятельность ООН нуждается в подведении итогов и определении путей повышения ее эффективности. Такая работа ведется в рамках учрежденного в 1974 г. Специального комитета по Уставу ООН и усилению роли Организации, а также в созданных в 90-х гг. прошлого столетия рабочих группах открытого состава ГА ООН — по реформе Совета Безопасности, по повестке дня для мира, по повестке дня для развития, по финансовому положению ООН и по укреплению системы ООН.

В Декларации тысячелетия ООН были перечислены ключевые цели, стоящие перед международным сообществом в третьем тысячелетии: мир, безопасность, разоружение; развитие и искоренение нищеты; охрана окружающей среды; права человека, демократия; удовлетворение особых потребностей Африки. Решение этих первоочередных задач требует укрепления ООН, превращения ее в более эффективный инструмент. Для этого, говорится в Декларации,

необходимо подтвердить центральное место ГА ООН как главного совещательного, директивного и представительного органа ООН и дать ей возможность эффективно играть эту роль: активизировать усилия по проведению всеобъемлющей реформы Совета Безопасности во всех ее аспектах; продолжать укреплять Экономический и Социальный Совет, чтобы помочь выполнять роль, предписанную ему в Уставе; укреплять Международный Суд, чтобы обеспечить правосудие и верховенство права в международных делах; поощрять регулярные консультации и координацию между главными органами ООН в выполнении ими своих функций.

В докладе Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам «Более безопасный мир: наша общая ответственность» (А/59/565) и в составленном на его основе докладе Генерального секретаря ООН «При большей свободе» (март 2005 г.) отмечается необходимость повышения эффективности ООН по ряду направлений, в том числе: укрепление механизмов коллективной безопасности; усиление оперативного потенциала ООН в целях миротворчества и миростроительства; дальнейший прогресс по демократизации, развитию и правам человека. Исходя из рекомендаций Группы, в доклад был внесен ряд предложений на рассмотрение государств — членов ООН: расширить Совет Безопасности с 15 до 24 членов; упростить повестку дня ГА ООН; разработать новые правила, по которым ООН может разрешить применение вооруженной силы; заменить Комиссию по правам человека на Совет по правам человека и др. Предложено две модели реформирования Совета Безопасности ООН: модель А — добавить шесть новых постоянных членов без права вето и три непостоянных члена на двухлетний срок; модель Б — оставить пять прежних постоянных членов, добавить восемь непостоянных членов на четырехлетний срок с правом немедленного переизбрания и одного непостоянного члена на двухлетний срок без права немедленного переизбрания. ГА ООН резолюцией 60/251 от 15 марта 2006 г. взамен Комиссии по правам человека учредила Совет по правам человека. Консультации по другим предложениям, а также возможным другим вариантам изменения состава Совета Безопасности продолжаются. Однако, учитывая сложность этих вопросов, требующих внесения изменений в Устав ООН, нахождение решений, приемлемых для всех государств — членов ООН, крайне затруднительно.

Система ООН включает: непосредственно ООН и ее вспомогательные органы (фонды, программы и т.д.), имеющие существенную административную и финансовую автономию, такие как ЮНЕП, ПРООН, ЮНИСЕФ и др.; специализированные учреждения, взаимоотношения которых с ООН регулируются соглашениями, заключенными на основании ст. 57 и 63 Устава ООН; а также связанные с ООН организации и институты, которые не являются специализированными учреждениями, но которые установили с ООН договорные отношения о сотрудничестве. При этом ряд таких соглашений содержит положения, которые во многом аналогичны положениям соглашений, заключенных ООН со специализированными учреждениями (Международное агентство по атомной энергии, Организация по запрещению химического оружия, Подготовительная комиссия по Договору о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний, Международный орган по морскому дну, Международный трибунал по морскому праву).

Понятие системы организаций ООН, определение которой дано выше, следует отличать от общей системы условий труда ООН (UN common system), представляющей собой унифицированную систему в области регулирования условий и оплаты труда сотрудников секретариатов организаций, входящих в эту систему. Первоначально эта общая система была создана с целью избежания конкуренции при найме персонала ООН и специализированными учреждениями, а также для обеспечения возможности ротации персонала между ними. Однако специализированные учреждения Бреттон-Вудской группы отказались участвовать в этой системе и создали свою собственную, которая в определенной степени выгодней для персонала этих организаций, чем общая система ООН. В то же время ряд членов системы ООН, не являющихся специализированными учреждениями, такие как МАГАТЭ, Международный орган по морскому дну, Международный трибунал по морскому праву и др., приняли решение об участии в этой системе и с этой целью заключили соответствующие соглашения.

Регулирование и координация условий работы персонала организаций общей системы ООН в настоящее время осуществляется Комиссией международной гражданской службы, которая была создана ГА ООН и компетенцию которой признают все организации — участницы общей системы условий труда ООН. Комиссия является экспертным органом, состоящим из 15 членов, назнача-

емых ГА ООН на четырехлетний срок и выполняющих в личном качестве функции независимых экспертов.

Впервые вопрос о создании специализированных учреждений был поднят на Конференции в Думбартон-Оксе. Объединить техническое сотрудничество в экономической, социальной и гуманитарной областях с осуществлением деятельности по обеспечению международной безопасности в рамках одной организации представлялось затруднительным, поэтому было принято решение о создании разветвленного механизма, состоящего из ряда международных организаций специальной компетенции, получивших название специализированных учреждений ООН. Многие специализированные учреждения были созданы практически одновременно с ООН, с другими, уже существовавшими, были установлены официальные отношения и подписаны соответствующие соглашения.

Характеристики специализированного учреждения ООН перечислены в ст. 57 Устава ООН, которая называет четыре основных признака, присущие специализированным учреждениям:

- 1) межправительственный характер учредительных актов;
- 2) широкая международная ответственность в рамках их компетенции;
- 3) осуществление деятельности в специальных областях, предусмотренных положениями Устава ООН;
- 4) связь с ООН.

Первые три признака указывают на то, что специализированным учреждением ООН может быть только организация определенного вида. Прежде всего организация должна быть международной и межправительственной. Положение о «широкой международной ответственности» косвенно указывает на то, что организация должна носить универсальный характер, т.е. быть открытой для участия в ней всех государств. Деятельность организации должна быть ограничена областью специальной компетенции¹.

От любой иной международной межправительственной универсальной организации специальной компетенции специали-

¹ Например, экономической, социальной, культурной, образовательной областью и т.д.

зированные учреждения отличает связь с ООН. Основы взаимоотношений со специализированными учреждениями заложены в Уставе ООН. Организации могут приобрести статус специализированного учреждения ООН при соблюдении требований, перечисленных в ст. 57 и 63 Устава ООН.

Организация становится специализированным учреждением путем заключения в соответствии с п. 1 ст. 63 Устава ООН *специального соглашения*, которое определяет условия, на которых устанавливаются взаимоотношения между ООН и этой организацией как специализированным учреждением. Соглашения заключаются ЭКОСОС от имени ООН и подлежат утверждению ГА ООН. В организации, приобретающей статус специализированного учреждения, это соглашение подлежит одобрению в соответствии с процедурами, определяемыми ее уставными документами. Инициатива заключения подобного соглашения принадлежит организации, которая хочет приобрести статус специализированного учреждения. Единого типового соглашения нет, однако положения, разработанные при заключении первых соглашений, с различной степенью модификации использовались в последующих. Большинство соглашений содержат положения, касающиеся следующих вопросов:

для всех специализированных учреждений:

- взаимное представительство в основных органах для более полной координации деятельности, а также участие в этих целях в работе Административного комитета по координации, созданного в 1946 г. и преобразованного в 2001 г. в Координационный Совет старших руководителей системы ООН;
- принятие и участие в Конвенции о привилегиях и иммунитетах специализированных учреждений ООН, одобренной ГА ООН 21 ноября 1947 г., что в том числе позволяет служащим этих организаций пользоваться служебным пропуском ООН (The United Nations Laissez-passers¹);
- возможность с разрешения ГА ООН на основании п. 2 ст. 96 Устава ООН запрашивать консультативное заключение Международного Суда по вопросам, входящим в сферу их деятельности;

¹ От фр. *laissez-passer* — пропуск. (Примеч. ред.)

- сроки действия (соглашения носят бессрочный характер);
- для специализированных учреждений, не включая Бреттон-Вудскую группу;
- рекомендации ООН специализированным учреждениям;
- обмен информацией и документами, докладами, а также включение вопросов в повестку дня;
- участие в Соглашении о персонале, направленное на унификацию условий труда служащих организаций системы ООН, которое в том числе позволяет служащим этих организаций пользоваться служебным пропуском ООН;
- взаимоотношения по бюджетным и финансовым вопросам с целью повышения эффективности и экономичности деятельности;
- использования единой шкалы бюджетных взносов, основанной на шкале, утвержденной ГА ООН для регулярного бюджета ООН.

Несмотря на то что первоначально предполагалось, что отношения между ООН и специализированными учреждениями будут строиться на одинаковой основе, на деле появилось два типа специализированных учреждений, различных по характеру их взаимоотношений с ООН.

Большинство специализированных учреждений в своих взаимоотношениях с ООН руководствуются общими принципами взаимоотношений по всем вопросам, описанным выше. Эти организации составляют «ближний круг» специализированных учреждений.

Существует и другой тип организаций, к которому относятся организации Бреттон-Вудской группы. При подписании соглашений эти организации заняли по сравнению с остальными более дистанцированную позицию в своих взаимоотношениях с ООН, взяв на себя ограниченные обязательства по выполнению рекомендаций ГА ООН и полностью отказавшись присоединиться к общей системы условий труда ООН. Положения соглашений этих организаций с ООН устанавливают, что они не могут давать друг другу официальные рекомендации без предварительной консультации.

За время деятельности ООН ее главными органами был создан ряд вспомогательных органов, обладающих значительной само-

стоятельностью и имеющих структуру, напоминающую международные межправительственные организации. Однако эти органы создаются не международными соглашениями, а по решению основных органов ООН (чаще ГА ООН) и поэтому не являются независимыми, но обладают значительной степенью автономии. Перечень таких вспомогательных органов довольно обширен¹.

Отличительными чертами данных органов являются:

- финансовая самостоятельность — их деятельность финансируется за счет добровольных взносов;
- наличие межправительственного органа, руководящего работой;
- наличие исполнительного главы хотя и назначаемого Генеральным секретарем, но, как правило, по согласованию с соответствующим межправительственным органом данного фонда или программы;
- наличие собственного секретариата, который назначается исполнительным главой данного органа и хотя и рассматривается теоретически как часть общего Секретариата ООН, но в отношении которого исполнительный глава может промульгировать отдельные правила о персонале.

Рассмотренные далее учреждения представлены в алфавитном порядке согласно их названию на русском языке².

Всемирная метеорологическая организация (ВМО) стала премницей созданной в 1873 г. Международной метеорологической организации. Решение о создании ВМО было принято в 1947 г. на конференции директоров метеорологических служб в Вашингтоне. В 1951 г. ВМО стала специализированным учреждением ООН.

Целью ВМО является обеспечение эффективного обмена метеорологической и гидрологической информацией, в том числе в прогнозировании погоды, климатологии и использовании вод-

¹ Например, Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев, Детский фонд ООН, Конференция ООН по торговле и развитию, Программа ООН по развитию, Всемирная продовольственная программа, Фонд развития ООН в интересах женщин, Программа ООН по населенным пунктам, Программа ООН по окружающей среде и др.

² Для данного раздела: Российская Федерация является членом рассматриваемых учреждений, если не указано иное.

ных ресурсов. ВМО является глобальным форумом для свободного и неограниченного обмена метеорологическими данными. ВМО принадлежит также одна из центральных ролей в изучении влияния деятельности человека на климат и глобальное потепление. Под эгидой ВМО создана «Всемирная служба погоды», призванная совершенствовать прогноз погоды путем сотрудничества различных метеорологических служб.

Высшим органом ВМО является Всемирный метеорологический конгресс, состоящий из глав метеорологических служб государств-членов и созываемый раз в четыре года. Конгресс определяет общую политику ВМО, утверждает ее программы и бюджет. Исполнение программы организации и резолюций Конгресса поручено Исполнительному совету, состоящему из 37 членов, включая президента, трех вице-президентов, шесть президентов региональных ассоциаций и 27 членов, избираемых Конгрессом на четыре года. Работа ВМО осуществляется через шесть региональных ассоциаций. Также в ВМО действуют восемь технических комиссий, занимающихся аэронавигационной, морской и сельскохозяйственной метеорологией, атмосферными исследованиями, климатологией, гидрологией, инструментами и методами наблюдений. Административно-техническим органом ВМО является Секретариат, который возглавляет генеральный секретарь, назначаемый Конгрессом на четырехлетний срок.

В настоящий момент в состав организации входят 182 государства и шесть территорий. Штаб-квартира расположена в Женеве (Швейцария).

Предшественницей Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) была Организация здравоохранения Лиги Наций, созданная в 1923 г. Фактическое прекращение деятельности Лиги Наций привело к тому, что в 1945 г. Конференция Объединенных Наций по международным организациям в Сан-Франциско единогласно поддержала предложение Бразилии и Китая создать новую автономную международную организацию здравоохранения. ВОЗ были переданы функции Организации здравоохранения Лиги Наций, Администрации помощи и восстановления Объединенных Наций (ЮНРРА), Международного бюро общественной гигиены (МБОГ). Подчеркивая необходимость унификации международного сотрудничества в области здравоохранения под эгидой одной организации, подготовительный комитет рекомендовал

также включить МБОГ в состав ВОЗ. Решение об этом было оформлено в виде Протокола относительно Международного бюро общественной гигиены. Летом 1946 г. в Нью-Йорке участниками Международной конференции по здравоохранению был принят Устав ВОЗ, и уже год спустя эта организация принимала активное участие в борьбе с эпидемией холеры в Египте. Устав ВОЗ вступил в силу 7 апреля 1948 г.

В преамбуле к Уставу отмечалось, что, принимая его, государства учреждают ВОЗ как специализированное учреждение ООН. Соглашение между ООН и ВОЗ вступило в силу в 1948 г.

Целью ВОЗ является «достижение всеми народами возможно высшего уровня здоровья». Для достижения этой цели ВОЗ координирует усилия государств в области международного здравоохранения, разрабатывает и способствует принятию норм и стандартов, стимулирует проведение научных исследований по наиболее перспективным направлениям, осуществляет мониторинг международной ситуации в области здравоохранения, оказывает государствам техническую помощь в совершенствовании национальных систем здравоохранения.

Высшим органом ВОЗ является Всемирная ассамблея здравоохранения, на которой государства-члены представлены, как правило, министрами здравоохранения в сопровождении делегации. Ассамблея осуществляет общее руководство организацией, принимает программу и бюджет и т.д. Исполнительный комитет состоит из 34 членов, имеющих высокую квалификацию в области здравоохранения и избираемых Ассамблеей на трехлетний срок. В задачи комитета входит проведение в жизнь политики и решений Ассамблеи. Административно-техническим органом является Секретариат, который возглавляет Генеральный директор, избираемый Ассамблеей на пятилетний срок.

Членами ВОЗ являются 193 государства. Штаб-квартира ВОЗ находится в Женеве (Швейцария).

Согласно положениям Парижской конвенции по охране промышленной собственности 1883 г. и Бернской конвенции по охране литературных и художественных произведений 1886 г. были созданы Международные союзы с постоянно действующими Бюро. В 1893 г. эти Бюро были объединены. 14 июля 1967 г. на конференции в Стокгольме была принята Конвенция, учреждающая Всемирную организацию интеллектуальной собственности, 1967 г., на кото-

рую, в частности, были возложены задачи обеспечения административной координации двух упомянутых союзов. В 1970 г., когда Конвенция вступила в силу, Всемирная организация интеллектуальной собственности (ВОИС) заменила оба Бюро. С 1974 г. ВОИС является специализированным учреждением ООН.

Основной целью ВОИС является содействие охране интеллектуальной собственности во всем мире. Интеллектуальная собственность подразделяется на два основных института: промышленная собственность (изобретения, полезные модели, промышленные образцы, а также средства индивидуализации товаров, услуг и их производителей) и авторские и смежные с ними права. Для достижения своей цели ВОИС осуществляет административное сотрудничество между союзами, которых на сегодняшний день свыше 20, а также контроль за выполнением положений свыше 20 конвенций, касающихся интеллектуальной собственности. Совместно с ЮНЕСКО и МОТ ВОИС также участвует в управлении исполнением Конвенции об охране прав производителей фонограмм (Женева, 1971 г.) и Конвенции о распространении несущих программу сигналов, передаваемых через спутники (Брюссель, 1974 г.).

Членство в ВОИС открыто для государств — членов одного из союзов, членов ООН или ее специализированных учреждений, МАГАТЭ, стран, подписавших Статут Международного Суда ООН, или государств, пожелавших присоединиться к Стокгольмской конвенции 1967 г.

ВОИС — единственное практически самоокупаемое специализированное учреждение ООН. 90% бюджета организации покрываются за счет финансовых поступлений за оказание ВОИС услуг по регистрации прав на интеллектуальную собственность. Остальные 10% формируются из прибыли за продажу печатных изданий, оплату арбитражных и посреднических услуг и членских взносов государств. Самый большой членский взнос не превышает 0,5% от общего бюджета организации.

Структура ВОИС также имеет особенности: у организации три руководящих органа. Конференция, состоящая из государств — членов ВОИС, осуществляет общее руководство деятельностью организации, обсуждает вопросы, касающиеся интеллектуальной собственности, и т.д. Генеральная ассамблея состоит из представителей государств — членов ВОИС, являющихся также участниками Парижского и(или) Бернского договоров. Генеральная ассамблея

принимает программу, бюджет и финансовый регламент организации. Сессии Конференции и Генеральной ассамблеи проходят одновременно раз в два года. Координацию деятельности Парижского и Бернского союзов осуществляет Координационный комитет ВОИС, состоящий из 82 членов. В состав Координационного комитета входят члены исполнительных комитетов Парижского и Бернского союзов, избираемых членами этих союзов. Сессии комитета проводятся ежегодно. Административно-техническим органом является Международное бюро по охране интеллектуальной собственности, возглавляемое Генеральным директором. Членами ВОИС являются 184 государства. Штаб-квартира ВОИС расположена в Женеве (Швейцария).

Всемирный почтовый союз (ВПС) был учрежден Всемирной почтовой конвенцией, принятой в 1874 г. на Первом Всемирном почтовом конгрессе в Берне. Специализированным учреждением ВПС является с 1948 г. Деятельность ВПС в настоящее время регулируется Конституцией этой организации, принятой в 1964 г. в Вене. Целью Союза является содействие международному сотрудничеству в сфере обеспечения организации и совершенствования почтовых услуг. Согласно Конституции ВПС государства создали единую почтовую территорию для свободного обмена письменной корреспонденцией на основе единообразных принципов. Высшим органом ВПС является Всемирный почтовый конгресс, состоящий из представителей всех государств-членов и собирающийся на регулярные сессии раз в четыре года. В компетенцию Конгресса входит рассмотрение всех вопросов, за исключением пересмотра Конституции. В период между сессиями работой ВПС руководит Управляющий совет. Совет состоит из 41 члена, 40 из которых избираются с учетом справедливого географического представительства, а один — является представителем государства, в котором проводится Конгресс. Совет отвечает за поддержание контактов с почтовыми ведомствами государств-членов, рассмотрение организационных вопросов, оказание технической помощи, изучение проблем административного и законодательного характера. Стандартизация и унификация основ оказания почтовых услуг входит в компетенцию Совета почтовых операций, который состоит из 40 членов, избираемых Конгрессом. Функции секретариата выполняет Международное бюро. ВПС объединяет 190 государств-членов. Штаб-квартира Союза находится в Берне (Швейцария).

История международного сотрудничества в области туризма началась с организации в 1925 г. в г. Гааге Международного конгресса официальных туристских ассоциаций. В 1934 г. конгресс был переименован в Международный союз официальных организаций по пропаганде туризма, а после Второй мировой войны штаб-квартира организации была переведена в г. Женеву, а она сама в очередной раз переименована в Международный союз официальных туристских организаций. По своему правовому статусу Союз представлял собой неправительственную организацию. С развитием туризма международное сообщество явственно ощутило необходимость создания эффективного межправительственного механизма, способного контролировать туризм и способствовать повышению его безопасности.

В 1970 г. в Мексике был подписан Устав ЮНВТО, который вступил в силу в 1974 г., и Союз был преобразован во *Всемирную туристскую организацию Объединенных Наций (ЮНВТО)*. С 2003 г. ЮНВТО является специализированным учреждением ООН.

Учитывая специфику туристической отрасли, в ЮНВТО предусмотрено три вида членства: действительное, ассоциированное и присоединенное. Действительными членами ЮНВТО являются только суверенные государства. Семь территорий, не имеющих компетенции в области внешних сношений, участвуют в деятельности организации в качестве ассоциированных членов с согласия правительств государств, представляющих их во внешних сношениях. Специфика работы ЮНВТО способствовала добавлению к этому списку третьего вида участия в организации — в статусе присоединившегося члена. Присоединившимся членом может быть международная межправительственная и неправительственная организация, а также коммерческая организация или ассоциация, осуществляющая свою деятельность в сфере туризма и путешествий и смежных отраслях и получившая согласие на вступление в ЮНВТО от страны нахождения ее штаб-квартиры. Таким образом, в работе ЮНВТО принимают участие около 300 предприятий частного сектора.

Генеральная Ассамблея представляет высший орган ЮНВТО и состоит из голосующих делегатов действительных и ассоциированных членов. На заседания Ассамблеи также допускаются в качестве наблюдателей представители присоединившихся членов и других приглашенных организаций. Ассамблея созывается раз в два года

для принятия решений по наиболее важным вопросам. Вспомогательными органами Генеральной Ассамблеи являются шесть Региональных комиссий, которые заседают не реже одного раза в год. Исполнительный совет является вторым по функциональной значимости органом ЮНВТО, отвечающим за выполнение принятой программы и бюджета. В состав Исполнительного совета в настоящее время входят 30 членов. Члены Совета избираются из расчета один член на каждые пять членов ЮНВТО плюс представитель Испании, имеющей постоянное членство в Исполнительном совете, как страна, размещающая у себя штаб-квартиру ЮНВТО. В работе Совета также принимают участие один ассоциированный член и один присоединившийся член, избираемые членами этих групп. Секретариат организации возглавляет генеральный секретарь. Секретариат осуществляет повседневное техническое и административное сопровождение деятельности организации. Членами организации являются 150 государств. Штаб-квартира ЮНВТО расположена в Мадриде (Испания).

При Лиге Наций существовала Комиссия путей сообщения и транзита, занимавшаяся в том числе вопросами мореплавания и международного морского права. Однако деятельность комиссии не удовлетворяла потребностей международного сообщества. В годы Второй мировой войны некоторыми участниками антигитлеровской коалиции было создано Объединенное морское управление, призванное осуществлять координацию морских торговых перевозок и надзор за судоходством. Позже управление преобразовано в Объединенный морской консультативный совет (ОМКС), главной задачей которого служило содействие развитию морской торговли в мирное время. За день до роспуска 30 октября 1946 г. ОМКС передало ЭКОСОС рекомендации по созыву международной конференции для учреждения Межправительственной морской консультативной организации (ИМКО). Рекомендации содержали также проект Устава будущей организации, которой предполагалось придать статус специализированного учреждения ООН. 6 марта 1948 г. на конференции ООН в Женеве была принята Конвенция о создании ИМКО, которая вступила в силу лишь в 1958 г. Десятилетний разрыв объясняется возникшими разногласиями между государствами по вопросу передачи новой организации прав по регулированию торговых аспектов морского судоходства. ИМКО стала специализированным учреждением ООН в 1959 г.

Увеличение количества членов, а также активное участие организации в международном нормотворческом процессе привели к тому, что в 1975 г. было принято решение о переименовании ИМКО в *Международную морскую организацию (ИМО)*. Целями ИМО являются: обеспечение сотрудничества между странами по вопросам международных морских торговых перевозок, обеспечение безопасности судоходства, предотвращение загрязнения с судов.

Высшим органом ИМО, на котором представлены все государства-члены, является *Ассамблея*. Ассамблея собирается на очередные сессии раз в два года. Функциями Ассамблеи являются решение общих вопросов организации, принятие программ и бюджета, избрание членов исполнительного органа и т.д. Совет избирается на два года и состоит из 40 членов. В состав Совета входят представители от 10 государств — крупнейших морских перевозчиков, 10 государств, наиболее активно участвующих в морской торговле, и 20 государств, не относящихся к предыдущим категориям, но участвующих в морской навигации и обеспечивающих равное представительство всех регионов мира. Совет координирует деятельность органов ИМО и руководит работой организации в период между сессиями Ассамблеи. Административно-техническим органом является Секретариат, возглавляемый генеральным секретарем. Бюджет организации формируется из взносов, определяемых исходя из суммарного тоннажа торгового флота государств-членов.

Важную роль в деятельности организации играют четыре комитета, каждый из которых состоит из представителей всех государств-членов. Работа Комитета по безопасности на море направлена на регулирование технических вопросов, связанных с безопасностью морских перевозок. Юридический комитет занимается, как следует из его названия, рассмотрением всех правовых вопросов в сфере деятельности организации. Комитет защиты морской среды осуществляет деятельность, в том числе в области нормотворчества, в сфере контроля за загрязнением с судов. Комитет по техническому сотрудничеству рассматривает проекты, в отношении которых ИМО является исполняющим учреждением.

В состав ИМО входят 167 членов и три ассоциированных члена. Штаб-квартира размещается в Лондоне (Великобритания).

Международная организация гражданской авиации (ИКАО) учреждена Чикагской конвенцией 1944 г. на конференции в Чикаго в 1947 г. С этого же времени ИКАО является специализированным

учреждением ООН. Основными целями ИКАО являются: способствовать развитию безопасной гражданской авиации в мире, поощрять совершенствования технических средств полетов и наземных служб, связанных с аэронавигацией, предотвращать экономические потери, вызванные неразумной конкуренцией, и т.д. Экономическое регулирование гражданских воздушных перевозок стало предметом споров при заключении конвенции, учреждающей ИКАО. Достигнутый компромисс заключался в наделении организации совещательной функцией в экономической сфере. Деятельность ИКАО направлена на разработку стандартов и рекомендаций, а также подготовку проектов конвенций, касающихся международной гражданской авиации.

Главный орган ИКАО — Ассамблея, состоящая из представителей всех государств-членов и собирающаяся раз в три года на сессии. Исполнительный орган ИКАО — Совет, избираемый Ассамблеей на трехлетний срок в составе 36 членов. В Совете представлены государства: 1) играющие ведущую роль в гражданской авиации; 2) не входящие в первую группу, но вносящие наибольший вклад в развитие материальных средств обслуживания аэронавигации; 3) не входящие в первые две группы, но обеспечивающие исполнение принципа равного географического представительства. Помимо решения организационных вопросов Совет принимает стандарты и практические рекомендации, которые инкорпорируются в Конвенцию в качестве приложений. Административно-техническим органом ИКАО является Секретариат. Важную роль в деятельности ИКАО играют ее пять комитетов, члены четырех из которых назначаются Советом, а членство в пятом, юридическом, открыто для всех членов ИКАО. Членами ИКАО являются 190 государств. Штаб-квартира находится в Монреале (Канада).

Создание автономной международной организации труда при Лиге Наций предусматривалось ст. 13 Версальского мирного договора, которая представляла собой ее Учредительный акт. При разработке устава МОТ был учтен опыт ее предшественницы — Международной ассоциации трудового законодательства, основанной в Базеле в 1901 г. Устав МОТ был принят в 1919 г. В 1944 г. Устав был дополнен положениями Филадельфийской декларации, формулирующей общие цели и принципы деятельности организации. Впоследствии Устав неоднократно пересматривался. В 1946 г. между ООН и *Международной организацией труда (МОТ)* было под-

писано соглашение о сотрудничестве и МОТ стала первой международной организацией, получившей статус специализированного учреждения ООН. Текст соглашения лег в основу большинства последующих соглашений.

Целью деятельности МОТ является продвижение стандартов и основных принципов труда, содействие занятости, улучшение социальной защиты и интенсификация социального диалога. Особенностью МОТ является трехстороннее представительство, основанное на идее социального партнерства — наряду с правительствами в ее деятельности участвуют профсоюзные и предпринимательские организации стран-участниц.

Главный орган МОТ — Международная конференция труда (МКТ) (Генеральная конференция). Конференция собирается на ежегодные сессии. В состав делегаций каждой страны на Конференции могут входить по два представителя от правительства и по одному от объединений профсоюзов и предпринимателей каждого государства-члена. Главным управляющим органом МОТ является Административный совет, состоящий из 56 членов: 28 от правительств и по 14 представителей трудящихся и работодателей. В компетенцию совета входит принятие решений о мерах по практическому осуществлению политики МОТ, подготовка проектов программы деятельности и бюджета, избрание генерального директора МОТ. Секретариатом МОТ является Международное бюро труда (МБТ). Бюро возглавляет генеральный директор. МБТ выполняет функции, порученные ему МКТ и Административным советом, в том числе готовит документацию, распространяет информацию, проводит исследования, организует совещания и т.д. Членами МОТ являются 181 государство. Штаб-квартира МОТ находится в Женеве (Швейцария).

Международный союз электросвязи (МСЭ) был создан в 1865 г. в Париже и получил свое настоящее название на Всемирной конференции электросвязи, состоявшейся в Мадриде в 1932 г. Союз создан путем слияния Международного телеграфного союза (1865 г.) и Международного радиотелеграфного союза (1906 г.). В 1947 г. МСЭ получил статус специализированного учреждения. Целью МСЭ является совершенствование и рациональное использование всех видов электросвязи, включая спутниковую радиосвязь, оказание технической помощи развивающимся странам в области электро- и радиосвязи, координация деятельности государств для устране-

ния вредных помех и т.д. Деятельность МСЭ проводится по трем основным направлениям: стандартизация электросвязи, радиосвязь и развитие электросвязи.

Главным органом МСЭ, определяющим направления деятельности организации, утверждающим бюджет и программу работы, является Полномочная конференция. Конференция созывается раз в четыре года. Конференция ведет работу по трем секторам: радиокоммуникации, телекоммуникации, развитие телекоммуникаций. Исполнительным органом МСЭ является Совет. Совет обеспечивает соответствие политики организации современной динамике развития отрасли, отвечает за обеспечение повседневной деятельности союза, координирует выполнение программ, осуществляет контроль за расходованием финансовых средств. Совет состоит из 46 членов, избираемых Конференцией на основе равного географического распределения мест. Генеральный секретариат является административно-техническим органом организации. При МСЭ действуют Международный комитет регистрации частот, Бюро по развитию телекоммуникаций и Комитеты по радио и по телеграфии и телефонии. Согласно Уставу МСЭ принимать участие в работе организации в качестве участников Секторов могут также международные и региональные организации электросвязи, частные компании, научно-исследовательские центры, производители оборудования и т.д. Бюджет МСЭ складывается из взносов государств-членов и членов Секторов, при этом государство-член по своему усмотрению выбирает класс (размер) взносов. В состав МСЭ входят 191 государство-член, свыше 600 членов Секторов, а также более 130 членов ассоциаций. Штаб-квартира МСЭ находится в Женеве (Швейцария).

Решение о создании *Международного фонда сельскохозяйственного развития (ИФАД)* было принято на Всемирной продовольственной конференции ООН, проходившей в Риме в 1974 г. Соглашение о создании Фонда было принято в 1976 г. и вступило в силу 11 декабря 1977 г., когда общая сумма первоначальных взносов достигла 1 млрд долларов. ИФАД стал специализированным учреждением ООН в 1977 г. Целью Фонда является привлечение финансовых средств для предоставления развивающимся странам льготных кредитов на развитие сельскохозяйственной отрасли. Многие проекты финансируются ИФАД совместно с другими международными финансовыми организациями.

До вступления в силу в 1997 г. поправок к Соглашению, учреждающему ИФАД, три категории членства в Фонде влияли на количество голосов для принятия решений:

- 1) государства-доноры, являющиеся членами Организации экономического сотрудничества и развития;
- 2) государства-доноры, являющиеся членами Организации стран — экспортеров нефти;
- 3) развивающиеся государства — получатели помощи.

Принятые поправки к Соглашению о создании ИФАД учреждают следующий принцип голосования: все члены Фонда имеют первоначальный голос плюс дополнительные голоса, обусловленные размером вноса в Фонд. Операциями Фонда руководит Совет управляющих, который включает представителей всех государств-членов. Совет собирается на ежегодные сессии. Практическое осуществление решений совета возложено на Исполнительный совет в составе 18 членов. Президент Фонда является председателем Исполнительного совета, возглавляет служащих ИФАД и выступает в роли юридического представителя организации. В составе ИФАД 164 члена. Фонд расположен в Риме (Италия).

Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) создана на Лондонской конференции в 1945 г., ее Устав вступил в силу 4 ноября 1946 г. В декабре того же года было подписано соглашение с ООН, по которому ЮНЕСКО получила статус специализированного учреждения. Основными целями организации являются развитие международного сотрудничества в области образования, науки и культуры; поощрение уважения прав человека и основных свобод, справедливости и правопорядка; развития образования в мире и распространение науки и культуры. С принятием в 1972 г. Конвенции об охране природного и культурного наследия к целям ЮНЕСКО добавилось создание региональной системы для охраны памятников, включенных в список мирового культурного наследия. Для достижения своих целей организация осуществляет деятельность по продвижению, передаче и обмену знаниями, взаимному ознакомлению и налаживанию понимания между народами с учетом национальных особенностей, искоренению безграмотности, популяризации науки, развитию коммуникаций, активизации обмена информацией и т.д. Для выполнения данных функций

ЮНЕСКО инициирует проведение исследований по перспективным направлениям в области естественных наук, содействует подготовке преподавательского и административного состава, занятых в сфере образования, ведет перечень памятников культурного наследия, содействует развитию инфраструктур сферы коммуникаций, участвует в международном нормотворческом процессе, предоставляет услуги экспертов по запросу государств, собирает и систематизирует статистическую информацию, а также предпринимает иные действия для достижения уставных целей. Сотрудничество с государствами осуществляется посредством взаимодействия с национальными комиссиями ЮНЕСКО, состоящими из представителей работников образования, науки и культуры.

Высшим органом ЮНЕСКО является Генеральная конференция, состоящая из представителей государств-членов. Конференция собирается на очередные сессии раз в два года. В компетенцию Конференции входит определение общей политики и среднесрочной (на шесть лет) стратегии организации, утверждение программ и бюджетов, избрание членов Исполнительного совета, назначение генерального директора, принятие проектов международных конвенций и другие вопросы, требующие решения стран-участниц. В период между сессиями Конференции работой организации руководит Исполнительный совет, который состоит из 58 членов, избираемых на четырехлетний срок с учетом справедливого географического представительства. Совет несет ответственность за выполнение программ, принятых на сессиях Конференции. Административно-техническим органом ЮНЕСКО является Секретариат, возглавляемый генеральным директором. Генеральный директор избирается Конференцией на четырехлетний срок. В состав ЮНЕСКО входит 193 государства. Штаб-квартира организации находится в Париже (Франция).

Организация Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО) была создана в 1966 г. резолюцией ГА ООН 2152 (XXI) в качестве автономного вспомогательного органа ООН, ответственного за координацию индустриального развития в рамках ООН. В 1979 г. был начат процесс по преобразованию ЮНИДО в самостоятельную организацию. Этот процесс был завершен в 1985 г., когда ЮНИДО стала специализированным учреждением ООН.

Целями организации являются содействие устойчивому и равномерному промышленному развитию, ускорение индустриали-

зации, распространение передовых технологий и установление нового экономического порядка.

Деятельность ЮНИДО направлена на оказание технической помощи в основном развивающимся странам в индустриализации промышленности, оказание содействия в инвестиционной области, установление делового сотрудничества со спонсорами промышленного развития.

Высшим органом ЮНИДО является Генеральная конференция, объединяющая представителей всех государств-членов. Конференция собирается раз в два года. На Конференции рассматриваются вопросы, касающиеся политики и стратегии организации, бюджета и программ. Конференция также осуществляет мониторинг эффективного использования финансовых ресурсов. Совет по промышленному развитию — исполнительный орган ЮНИДО. Совет состоит из 53 членов, избираемых Генеральной конференцией на три года. Совет отвечает за исполнение одобренных программ, представляет ГА ООН ежегодный доклад о деятельности ЮНИДО. Административно-техническим органом является Секретариат, возглавляемый генеральным директором. Членами ЮНИДО являются 172 страны. Штаб-квартира находится в Женеве (Швейцария).

Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО) была создана в конце Второй мировой войны, в результате которой положение с продовольствием во многих странах было критическим. На международной конференции, созванной в мае 1943 г. в Хот Спрингс (США) для обсуждения продовольственных и сельскохозяйственных проблем, было принято решение о создании международной организации для улучшения распределения ресурсов продовольствия и борьбы с голодом. Разработанный Временной комиссией проект Устава был передан на рассмотрение участникам конференции 1943 г. и после его принятия 44 государствами в 1945 г. вступил в силу. ФАО получила статус специализированного учреждения ООН в 1946 г. В этом же году ФАО были переданы функции Международного сельскохозяйственного института, созданного в 1905 г.

Целями ФАО является улучшение жизненного уровня в мире посредством обеспечения достаточного питания, повышение эффективности производства и адекватное распределение продовольственных и сельскохозяйственных продуктов, улучшение условий

жизни сельского населения, привлечение инвестиций в сельскохозяйственную отрасль. Основная деятельность ФАО направлена на сбор и анализ статистической информации по вопросам питания и сельского хозяйства, проведение необходимых научных исследований, оказание технической помощи государствам, в том числе путем прямых поставок продовольствия в кризисной ситуации. При формировании рабочих программ организация уделяет должное внимание их экономической эффективности, экологичности, рациональности и результативности. Для выполнения многих задач ФАО тесно сотрудничает со специализированными учреждениями ООН (МОТ, ВОЗ) и другими международными организациями.

Главным органом ФАО является Конференция, объединяющая представителей всех государств-членов. В ведении Конференции находятся все наиболее важные и общие вопросы работы ФАО. Исполнительным органом является Совет, состоящий из 49 членов, избираемых Конференцией согласно справедливому географическому представительству. Административно-технический орган ФАО — Секретариат находится в Риме (Италия) и возглавляется генеральным директором ФАО. В состав ФАО входит 190 членов, в том числе ЕС.

Последствия индустриальной революции начала XX в., послевоенная экономическая ситуация в мире и стремление учредить мировой валютно-финансовый механизм, исключающий повторения Великой депрессии, стали главными предпосылками создания финансово-экономических организаций системы ООН.

В Бреттон-Вудсе (Нью Хампшир, США) была созвана Конференция Объединенных Наций по валютно-финансовым вопросам, в которой приняли участие 44 государства. Конференция проходила с 1 по 22 июля 1944 г. под председательством министра финансов США. Эту встречу называют также «конференцией полутора сторон», понимая под этим лоббистскую позицию США и Великобритании. Географическое расположение театра военных действий привело к укреплению экономической мощи Соединенных Штатов, одновременно с этим в Европе сохранилась финансовая стабильность островного государства — Соединенного Королевства. Представленные США и Великобританией проекты будущих организаций легли в основу обсуждений. Проект США предполагал создание «Стабилизационного фонда Объединенных Наций», а английский проект, разработанный известным экономистом Д. М. Кейнсом, — «Между-

народного клирингового союза». Главным противоречием этих проектов была расчетная единица — доллар и фунт стерлингов.

Итогом конференции стало создание организаций Бреттон-Вудской группы — Международного валютного фонда и Международного банка реконструкции и развития, в основу которых лег проект США. Создание двух организаций было вызвано нежеланием государств — участников конференции наделить единую организацию правами по регулированию одновременно валютных и инвестиционных потоков.

Всемирным банком (ВБ) называют, как правило, *Международный банк реконструкции и развития* и *Международную ассоциацию развития*. ВБ оказывает долгосрочную помощь странам с целью содействия их развитию.

В группу Всемирного банка кроме упомянутых Международного банка реконструкции и развития и Международной ассоциации развития входят:

- Международная финансовая корпорация;
- Многостороннее агентство по гарантиям инвестиций;
- Международный центр по урегулированию инвестиционных споров.

Из перечисленных последние два специализированными учреждениями ООН не являются.

Штаб-квартиры всех учреждений группы Всемирного банка расположены в Вашингтоне (США).

Международный банк реконструкции и развития (МБРР) был создан в 1944 г., и его полное становление происходило в период с 1944 по 1947 г. На момент создания целью МБРР являлось содействие реконструкции и развитию экономики государств-членов после Второй мировой войны. Сегодня его целью является предоставление займов на осуществление производственных проектов или проведение финансовых реформ, направленных на развитие экономики.

Государства — члены МБРР являются держателями акций Банка. Подписной капитал государств — держателей акций МБРР составляет 190,81 млрд долларов США, из которых 11,48 млрд выплачены Банку государствами-членами и находятся в его распоряжении, а 178,2 млрд Банк может в любое время потребовать у государств-чле-

нов, держателей акций. Основную часть своих средств Банк получает, беря займы на международных финансовых рынках, используя по сути невыплаченную ему часть подписного капитала в качестве гарантийных ресурсов по займам. Капитал Банка также формируется за счет платежей в погашение предоставленных им займов.

Руководство деятельностью банка осуществляет Совет управляющих, формируемый из одного управляющего и его заместителя от каждого государства-члена. Совет управляющих является главным органом Банка. Он заседает один раз в год. Между его заседаниями деятельностью Банка руководит Совет директоров, который является постоянным органом МБРР. Он состоит из 24 исполнительных директоров, пять из которых назначаются основными держателями акций (Великобритания, Германия, США, Франция и Япония), а остальные избираются управляющими на два года и представляют оставшихся государств-членов. Заседания Совета директоров проводятся под председательством Президента ВБ, обычно два раза в неделю. Президентом ВБ по традиции является гражданин Соединенных Штатов, назначаемый правительством своей страны и избираемый Советом управляющих на пятилетний срок. В состав МБРР входит 185 государств. Членом МБРР может быть только член МВФ.

Международная ассоциация развития (МАР). В конце 1950-х гг. стало понятно, что наиболее бедные развивающиеся страны не могут брать кредиты на условиях МБРР. В этой связи в 1960 г. по инициативе США государствами — членами МБРР была создана МАР. Управление МАР осуществляется органами МБРР. МАР в отличие от МБРР предоставляет кредиты наиболее бедным странам, при этом уровень бедности регулярно пересматривается. МАР также может предоставлять кредиты малым государствам, чья кредитоспособность недостаточна для получения займа в МБРР. Кредиты предоставляются на условиях выплаты 0,75% в год в счет покрытия административных расходов и выдаются на 20-, 35- и 40-летний периоды.

Ресурсы банка формируются по подписке из средств государств-членов пропорционально их участию в МБРР. Однако члены МАР поделены на два списка, в первый из которых входят экономически более благополучные страны, а во второй — менее экономически развитые государства. Члены МАР первого списка выплачивают подписной взнос в свободно конвертируемой валюте, а страны из второго списка выплачивают 10% в свободно конвертируемой

валюте, а остальные — в национальной валюте, которая не может быть использована без предварительного согласия государства. В то время как МБРР большинство своих средств получает, беря займы на международных финансовых рынках, средства МАР формируются из подписного капитала, средств, получаемых от МБРР, а также выплат в счет погашения кредитов и добровольных взносов. Членами МАР являются 166 государств.

Международная финансовая корпорация (МФК). Идея создания международной организации, способствующей развитию частных предприятий, была озвучена еще на конференции в Бреттон-Вудсе, но не получила должной поддержки. В 50-х гг. прошлого века инициатива была возобновлена при участии Н. Рокфеллера. Основным аргументом в пользу создания МФК являлось позитивное воздействие на развитие мировой экономики, которое могли оказать частные предприятия.

Соглашение о создании МФК вступило в силу 20 июля 1956 г. и в 1957 г. МФК стала специализированным учреждением ООН. МФК оказывает помощь в финансировании частных производственных предприятий посредством предоставления инвестиций без гарантий погашения правительства соответствующего государства. МФК является самостоятельным учреждением, его ресурсы складываются из акционерного капитала государств-членов (2,4 млрд долларов США), из средств, занимаемых в МБРР и на финансовом рынке капитала.

Руководящими органами МФК являются органы МБРР, однако корпорация имеет собственный персонал. Членами МФК являются 179 стран-участниц.

Многостороннее агентство по гарантиям инвестиций (МАГИ). Конвенция об учреждении Многостороннего агентства по гарантиям инвестиций была принята в 1985 г. и вступила в силу в 1988 г. Целью агентства является содействие прямым иностранным инвестициям для целей развития производства в развивающихся странах-участницах и защиты инвестиций от политических рисков. Под политическими рисками понимается ограничение валютного трансферта, экспроприация, война и гражданские беспорядки, нарушение договоров. МАГИ имеет статус международной неправительственной организации, но при этом, учитывая специфику деятельности, обладает свойствами коммерческой организации, поскольку оказывает услуги за вознаграждение. Восполь-

зоваться гарантией Агентства могут физические и юридические лица государства — члена МАГИ, осуществляющие инвестиции в промышленность другой страны, а также физические и юридические лица, осуществляющие инвестиции на территории национальной юрисдикции, но при условии привлечения средств, происходящих из другого государства, и с учетом того, что ходатайство о гарантиях подается совместно с государством, в промышленность которого предполагается инвестировать. МАГИ дает гарантии на срок от 3 до 20 лет.

Акционерный капитал МАГИ составляет в настоящее время 1,88 млрд долларов США. Для первоначальных государств количество акций было определено Конвенцией 1988 г. Для государств, желающих присоединиться к МАГИ, количество акций определяется Советом управляющих МБРР. МАГИ аналогично МАР управляется органами МБРР. Членами МАГИ является 171 государство.

Международный центр по урегулированию инвестиционных споров (МЦУИС) был создан в 1965 г. по решению Совета управляющих МБРР, одоббивших Конвенцию об урегулировании инвестиционных споров между государствами и гражданами других стран. Конвенция вступила в силу в 1966 г. Являясь, по сути, международным коммерческим арбитражем, МЦУИС предоставляет услуги по примирению и арбитражу между правительствами и частными иностранными инвесторами и вырабатывает рекомендации по законодательству об иностранных инвестициях. Обращение за примирительными и арбитражными услугами МЦУИС носит добровольный характер. Однако принятое решение по спору является окончательным, не подлежит обжалованию и обязательно для сторон. Дополнительный протокол 1978 г. к Конвенции позволяет МЦУИС рассматривать дела, по которым одна или обе стороны не являются участниками Конвенции 1965 г.

Руководит работой центра Административный совет, состоящий из представителей всех государств-членов, ратифицировавших Конвенцию и являющихся членами МБРР. Обычно членами Совета являются управляющие от государств в МБРР. Председателем Совета является Президент Всемирного Банка. Заседания Совета проходят ежегодно. Административный совет назначает Генерального секретаря, возглавляющего Секретариат МЦУИС. Секретариат формирует списки посредников и арбитров, в которые каждое государство-член имеет право включить по четыре

представителя. Расходы МЦУИС оплачиваются из бюджета МБРР, за исключением расходов по отдельным разбирательствам, которые несут стороны в споре. В состав МЦУИС входит 143 члена.

Международный валютный фонд (МВФ) был создан в 1944 г. В учредительные документы МВФ (Статьи МВФ) изменения вносились трижды: в 1969, 1978 и 1992 гг.

Уставными целями МВФ являются: содействие развитию и стабильности международной торговли, стабильности валют, упорядочивание валютных отношений, избежание конкурентного обесценивания валют, устранение валютных ограничений, содействие равновесию платежных балансов государств. Для достижения этих целей МВФ выполняет следующие функции: следит за соблюдением кодекса поведения в отношении валютных курсов и платежей по текущим операциям, предоставляет государствам краткосрочные кредиты для исправления нарушений платежных балансов, обеспечивает форум для сотрудничества государств по финансовым вопросам.

Финансовые резервы Фонда формируются главным образом по подписке (из квот) его государств-членов, определяемой исходя из относительного удельного веса валового национального продукта стран. Членами фонда являются 185 государств. (Подробнее о Международном валютном фонде см. 27.5.)

Существует довольно большая и постоянно растущая группа *международных организаций*, которые связаны с ООН и входят в систему организаций ООН, но не являются специализированными учреждениями. Эти организации установили с ООН отношения сотрудничества путем заключения соглашений или других форм договоренностей. Некоторые из этих организаций слишком малы и имеют довольно ограниченную область компетенций, чтобы претендовать на статус специализированного учреждения. Таковыми являются международные организации по различным сырьевым товарам, созданные при участии ЮНКТАД, например Международная организация по тропической древесине. Другие региональные банки развития (Африканский банк развития, Межамериканский банк развития, Азиатский банк развития, Карибский банк развития) являются региональными организациями и поэтому не могут стать специализированными учреждениями ООН, так как не отвечают критерию «универсальности», установленному Уставом ООН для специализированных учреждений.

Ряд организаций, таких как Всемирная торговая организация (ВТО), которую при начале переговоров в конце 1940-х гг. предполагалось создать как специализированное учреждение, а также Международный орган по морскому дну, отвечающие критериям ст. 57 и 63 Устава ООН, предпочли не становиться специализированными учреждениями и установили отношения сотрудничества с ООН на иной основе. При этом Международный орган по морскому дну участвует в общей системе условий труда ООН, а ВТО — не участвует.

Существует также ряд организаций, таких как МАГАТЭ, Организация по запрещению химического оружия (ОЗХО), которые не могут стать специализированными учреждениями, так как сфера их компетенции не относится к тем вопросам, которыми занимается ЭКОСОС, т.е. ст. 57 и 63 Устава ООН к ним не применимы. В связи с этим они заключили с ООН через ГА ООН соглашения, во многом аналогичные соглашениям со специализированными учреждениями. Однако по этим соглашениям главными органами ООН, с которыми они осуществляют сотрудничество и которым они направляют информацию о своей деятельности, являются ГА ООН и Совет Безопасности ООН, поскольку последние занимаются вопросами, относящимися к компетенции этих организаций.

Существуют и международные образования, правовой статус которых еще четко не определен, они также заключили с ООН соглашения о сотрудничестве и заимствуют многие положения из соглашений ООН со специализированными учреждениями. Речь идет о Международном трибунале по морскому праву, созданному по Конвенции по морскому праву 1982 г., и Международном уголовном суде, деятельность которого регулируется Римским статутом 1998 г. Оба эти образования являются международными судебными институтами и, строго говоря, не могут рассматриваться в качестве международных организаций. В ст. 4 Римского статута указано, что Суд обладает международной правосубъектностью и обладает такой правоспособностью, которая необходима для осуществления его функций и выполнения его целей. Согласно ст. 2 Статута Суд должен заключить с ООН соглашение о сотрудничестве, которое должно быть одобрено Ассамблеей стран — участниц Статута. Такое соглашение после вступления Статута в силу было заключено между ООН и Международным уголовным судом.

Соглашение ООН с Международным трибуналом по морскому праву было заключено еще ранее, и трибунал принял решение, что будет участвовать в общей системе условий труда ООН по вопросам, касающимся условий труда сотрудников канцелярии.

Предложение о создании международной организации, через которую расщепляющиеся материалы передавались бы из одних стран в другие для их мирного использования, было выдвинуто на 8-й сессии ГА ООН в 1953 г. Разработка проекта Устава будущей организации началась в 1954 г. Текст Устава МАГАТЭ был принят в 1956 г. на международной конференции в центральных учреждениях ООН в Нью-Йорке. В 1957 г. было подписано соглашение о взаимоотношениях между *Международным агентством по атомной энергии (МАГАТЭ)* и ООН. МАГАТЭ не имеет статуса специализированного учреждения. В соответствии с положениями Устава МАГАТЭ представляет ежегодные доклады ГА ООН и при необходимости Совету Безопасности. Агентство также обязано уведомлять Совет Безопасности о всех вопросах, входящих в его компетенцию.

Согласно Уставу МАГАТЭ осуществляет свою деятельность для достижения двух главных целей:

- 1) более быстрое и широкое использование атомной энергии для поддержания мира, здоровья и благосостояния во всем мире;
- 2) обеспечение того, чтобы помощь, предоставляемая Агентством, не была использована в военных целях.

Деятельность МАГАТЭ направлена на развитие ядерной энергетики, мирное использование радиоизотопов в различных отраслях, распространение научной и технической информации, обеспечение безопасного использования атомной энергии.

В основе системы контрольных мероприятий (гарантий) МАГАТЭ лежит принцип наблюдения за ядерными объектами и расщепляющимися материалами. Для этого МАГАТЭ подписывает с государствами соглашения о гарантиях. Государства, не обладающие ядерным оружием, обязаны по таким соглашениям поставить под гарантии МАГАТЭ всю деятельность, в которой используются ядерные технологии.

Агентство также осуществляет наблюдение за выполнением международных договоров по вопросам нераспространения ядерного оружия.

Генеральная конференция, на которой представлены все государства-члены, полномочна рассматривать все вопросы деятельности организации, принимать новых членов, утверждать программу и бюджет и т.д. Совет управляющих состоит из 35 членов, 22 из которых избираются конференцией с учетом равного географического представительства, а остальные 13 назначаются Советом из числа наиболее развитых стран в области атомных технологий и производства расщепляющихся материалов. Административно-техническим органом является Секретариат, возглавляемый генеральным директором. Членами МАГАТЭ являются 144 страны. Штаб-квартира находится в Вене (Австрия).

В 1947 г. первоначально 23 странами было принято Генеральное соглашение по тарифам и торговли (ГАТТ). Работа в рамках ГАТТ-1947, принятого в качестве временного соглашения, проходила в форме раундов, на которых принимались соглашения по важным вопросам международной торговли. В результате работы последнего такого раунда, проходившего с 1986 по 1994 г. и известного как «Уругвайский» по месту его проведения, была создана *Всемирная торговая организация (ВТО)*. Соглашение о создании ВТО вступило в силу 1 января 1995 г. ВТО не является специализированным учреждением ООН, между ними формально не заключено соглашение. Взаимоотношения между этими организациями строятся на базе обмена письмами между главами секретариатов ООН и ВТО, который состоялся в октябре 1995 г. В письмах была выражена уверенность в необходимости тесного сотрудничества между организациями и подтверждено желание продолжить разработку текста соглашения на основе взаимоотношений, существовавших между ООН и ГАТТ.

Целями ВТО являются: содействие снижению таможенных тарифов и пошлин на промышленную продукцию для либерализации международной торговли, борьба с демпингом и нетарифными барьерами. Для достижения своих целей ВТО выполняет ряд функций: следит за исполнением торговых соглашений, участвует в урегулировании торговых споров, способствует проведению переговоров по вопросам торговли, оказывает помощь развивающимся государствам в разработке торговой политики и т.д.

Решения ВТО принимаются обычно консенсусом. Главным органом ВТО является Конференция министров, собирающаяся на сессии раз в два года. Между сессиями ее функции выполняет Генераль-

ный совет. Генеральный совет получает отчеты от Совета по товарам, Совета по услугам и Совета по интеллектуальной собственности. В ВТО создано большое количество комитетов и рабочих групп. Техническое обеспечение работы всех органов осуществляет Секретариат.

Членами ВТО являются 151 государство. Россия подала заявку на участие в ВТО, но пока не вступила в организацию. Штаб-квартира ВТО находится в Женеве (Швейцария).

Договор о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний был принят ГА ООН и открыт для подписания 24 сентября 1996 г. в Нью-Йорке. Он является краеугольным документом для международного режима нераспространения ядерного оружия и разоружения. Договор вступает в силу через 180 дней после его ратификации 44 государствами — участниками Конференции, обладающими ядерными носителями и установками и перечисленными в Приложении к Договору. Из 195 государств, приглашенных участвовать в Договоре, подписали документ 178 стран, а ратифицировали 144, в том числе и Россия.

Поскольку стало ясно, что ряд государств, указанных в Приложении, не готовы стать участниками Договора, и поэтому он вряд ли вступит в силу в ближайшее время, в 1996 г. было принято решение создать *Подготовительную комиссию по Договору о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний* и возложить на нее выполнение задачи по контролю за испытаниями, предусмотренному Договором. Между Подготовительной комиссией и ООН подписано соглашение о сотрудничестве. Финансируется комиссия из взносов государств-членов.

Органами комиссии являются: пленарный орган, на котором представлены все государства-члены (Подготовительная комиссия), и Временный технический секретариат. Временный секретариат расположен в Вене (Австрия).

Организация по запрещению химического оружия (ОЗХО) была создана в силу положений Конвенции о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении, которая вступила в силу 1997 г. Основной целью ОЗХО является обеспечение выполнения положений Конвенции.

Главным органом организации является Конференция государств-участников, состоящая из представителей всех присоединившихся к Конвенции стран. Исполнительным органом ОЗХО является Совет, состоящий из представителей 41 государства, избираемых Конфе-

ренцией на основании принципа справедливого географического представительства. Технический секретариат, возглавляемый Генеральным директором, помимо выполнения обычных для административно-технического органа функций, проводит инспекции по решению Исполнительного Совета. Для этого в состав Секретариата входят инспекторы и необходимый научно-технический персонал. Штаб-квартира ОЗХО находится в Гааге (Нидерланды).

13.3. Региональные международные организации

На момент создания ООН в мире, по сути, не существовало региональных международных организаций. Поскольку основным объектом обсуждений при создании ООН была международная безопасность, ст. 52 Устава ООН предусматривает создание региональных соглашений или органов для поддержания мира и безопасности в регионе при условии, что такие соглашения или органы и их деятельность совместимы с целями и принципами ООН. Региональное сотрудничество в иных областях не регламентируется Уставом ООН.

Можно выделить два основных периода активного появления региональных организаций: 50—60-е гг. и 80—90-е гг. XX столетия. Существующие региональные организации различны по своей природе, сфере и степени эффективности деятельности, количеству членов и юридической силе принимаемых решений. Региональные организации подразделяются на организации общей компетенции, преследующие цели поддержания мира и безопасности, развития экономического и иного сотрудничества и организации технического взаимодействия в специальных областях.

В основу членства в подобных организациях положен принцип принадлежности к определенному региону, четкие границы которого подчас трудно определить. Иногда параметры региона указываются в учредительных документах организации. Но часто при приеме новых членов принадлежность государства к определенному региону определяется не только его географическим положением, но и желанием государств — основателей региональной организации допустить в нее нового участника.

Ниже представлены наиболее известные из региональных организаций в алфавитном порядке согласно их названию на русском языке.

Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) — региональная межправительственная организация стран Юго-Восточной Азии. Датой создания организации считается 8 августа 1967 г., когда в Бангкоке пятью странами (Индонезия, Малайзия, Сингапур, Таиланд и Филиппины) была подписана Декларация АСЕАН, более известная как Бангкокская декларация. Начало договорного оформления организации было положено в 1976 г. после подписания Договора о дружбе и сотрудничестве в Юго-Восточной Азии (Балийский договор). И только 20 ноября 2007 г. на 13-м Саммите организации в Сингапуре лидеры стран — членов Ассоциации государств Юго-Восточной Азии подписали Устав АСЕАН. Организация ставит перед собой цели ускорения экономического роста, социального прогресса и культурного развития в регионе, а также содействия установлению мира и стабильности в Юго-Восточной Азии.

Основными органами АСЕАН являются: Саммит лидеров (глав государств и правительств, высший орган, созывается раз в год); Совещание министров иностранных дел (разрабатывает основные направления деятельности АСЕАН, созывается также раз в год); Постоянный комитет (осуществляет повседневное руководство и состоит из министра иностранных дел председательствующей страны и послов остальных стран-членов, аккредитованных в стране председателя); Постоянный секретариат, возглавляемый генеральным секретарем (оказывает административно-техническое содействие Ассоциации). Штаб-квартира АСЕАН находится в Джакарте (Индонезия).

Африканский Союз (АС) является преемником Организации Африканского Единства (ОАЕ), которая была создана в 1961 г. на Учредительной конференции в Аддис-Абебе (Эфиопия). В сентябре 1999 г. на Чрезвычайной сессии Ассамблеи ОАЕ в Сирте (Ливия) по инициативе Ливии африканские государства приняли решение о том, что происходящие на континенте процессы, в особенности направленные на политическую и экономическую интеграцию стран этого континента, требуют изменения характера деятельности ОАЕ и преобразования ее в организацию нового типа. Сессия приняла в этой связи решение о преобразовании ОАЕ в Африканский Союз. В июле 2000 г. на Саммите в Ломе (Того) был принят Конституционный Акт

об учреждении АС, который вступил в силу в 2001 г. Целями АС являются: достижение большего единства и солидарности между странами и народами Африки; защита суверенитета, территориальной целостности и независимости африканских государств; ускорение политической и социально-экономической интеграции континента; поддержка и защита общих африканских интересов; поощрение международного сотрудничества в соответствии с Уставом ООН; укрепление мира, безопасности и стабильности на континенте; поддержка и защита прав человека и народов на континенте; обеспечение устойчивого экономического, социального и культурного развития и интеграции африканских стран и др.

Согласно Конституционному Акту АС его органами являются: Ассамблея Союза — высший орган Союза, состоящий из глав государств или правительств; Исполнительный совет — состоит из министров или других равных им по статусу лиц, назначаемых правительством; Комитет постоянных представителей — состоит из постоянных представителей государств-членов, аккредитованных при АС, в задачу которых входит подготовка заседаний Ассамблеи Союза и Исполнительного совета. Кроме того, в 2003 г. было принято решение о создании Совета мира и безопасности и включении его в число руководящих органов АС, однако Протокол о создании этого совета еще не вступил в силу. Африканскими странами также предусматривается создание в рамках АС Панафриканского парламента, Экономического, социального и культурного совета и Суда. Однако соглашения об учреждении этих органов еще не вступили в силу. Конституционным Актом АС предусматривается также создание Африканского центрального банка, Африканского валютного фонда и Африканского инвестиционного банка. Штаб-квартира АС находится в Аддис-Абебе (Эфиопия).

Европейский Союз (ЕС) представляет собой региональное политическое и экономическое интеграционное объединение государств Западной Европы, сочетающее в себе признаки федеральной сверхдержавы и международной организации. Начало Европейской интеграции было положено в 1950-х гг., когда шестью западноевропейскими державами (Бельгия, Италия, Люксембург, Нидерланды, Франция, ФРГ) были постепенно заключены три международных региональных соглашения, создающие организацию специальной компетенции:

- 1) Договор 1951 г. о создании Европейского объединения угля и стали — ЕОУС, целью которого было развитие угольной

и металлургической областей, модернизация, повышение эффективности и улучшение условий труда в этой сфере промышленности под общим управлением;

- 2) Римский договор 1957 г. о создании Европейского экономического сообщества, т.е. единого экономического пространства в Европе, предполагающего свободное движение лиц, услуг и капиталов, снятие ограничений на внутреннюю торговлю и установление общих таможенных тарифов, развитие общей транспортной и сельскохозяйственной политики;
- 3) Римский договор 1957 г. о создании Европейского сообщества по атомной энергии — Евратом (1957 г.), направленный на создание общего рынка продуктов атомной энергетики.

В 1965 г. государства — участники трех вышеуказанных организаций учредили единые руководящие органы, подписав 8 апреля 1965 г. Брюссельский договор. Последовавшее за этим подписание ряда договоров и соглашений способствовало дальнейшей интеграции европейских государств. Наиболее значимыми из них являются:

- Единый Европейский Акт 1986 г. продолжил интеграцию в политической, экономической и социальной сферах;
- Маастрихтский договор 1992 г., согласно положениям которого Европейское Экономическое Сообщество было преобразовано в ЕС. Этот договор установил и новые области сотрудничества государств-членов: в области безопасности, правосудия и внутренних дел. Данный договор содержал положения о создании единой денежной единицы Союза — евро, введенной в обращение с 1 января 2002 г. и действующей пока только на территории ограниченного числа членов ЕС;
- Амстердамский договор 1997 г. — подтвердил возможность дальнейшего расширения ЕС и определил единство политики государств-членов в социальной сфере, в области защиты окружающей среды и прав потребителей, по вопросам иммиграции и предоставления убежища;
- Ниццкий договор 2000 г. — создал условия для реформирования основных органов и институтов ЕС;

- Евроконституция — договор, устанавливающий Конституцию для Европы, был подписан в Риме 29 октября 2004 г., однако процесс его ратификации встретил трудности в некоторых государствах — членах ЕС и он, очевидно, никогда не вступит в силу;
- Лиссабонский договор. Был подписан 13 декабря 2007 г. Он вносит поправки в действующие договоры по созданию ЕС. Договор направлен на дальнейшую демократизацию институтов ЕС путем усиления, в частности, роли Европейского парламента.

В состав ЕС на сегодняшний день входят 27 государств Западной Европы. Последними странами, которые стали членами ЕС с 1 января 2007 г., были Болгария и Румыния.

Основными институтами ЕС являются: Совет ЕС (Совет министров), Европейский парламент, Европейская комиссия, Европейский Суд.

Совет ЕС является главным политическим и правомочным институтом Союза, за которым закреплена функция принятия решений по всем основным вопросам жизнедеятельности ЕС. Совет собирается на уровне министров, возглавляющих ведомства, вопросы ведения которых обсуждаются на собрании. Решения в Совете по вопросам, имеющим особо важное значение для государств, таким как налогообложение, вопросы иммиграции, безопасности и др., принимаются на основе единогласия. Все другие решения принимаются большинством голосов, при этом каждая страна — член ЕС имеет количество голосов, отражающее в целом размеры ее населения, с уклоном в пользу малых стран.

Европейская комиссия является исполнительным институтом ЕС. Она состоит из 27 членов (комиссионеров), назначаемых национальными правительствами на пятилетний срок по согласованию с ее президентом и подлежит утверждению Европарламентом. Кандидатура президента Комиссии определяется по согласованию между государствами-членами и подлежит одобрению Европарламентом. Работе Комиссии оказывает административно-техническое содействие 24000 гражданских служащих, большинство из которых работает в Брюсселе. Каждый член Комиссии отвечает за определенную сферу деятельности (политики) ЕС.

Европейский парламент является консультативным и совещательным институтом ЕС, состоящим из 785 депутатов, избираемых напрямую населением согласно квоте на пятилетний срок. Несмотря на название, парламент выполняет лишь функцию соучастия в законодательном процессе — он рассматривает законопроекты, предложенные Комиссией. Решение о принятии законопроекта принадлежит Совету.

Европейский Суд является судебным органом ЕС высшей инстанции. Суд состоит из 27 судей и восьми генеральных адвокатов. Судьи и генеральные адвокаты назначаются с согласия государств-членов на шестилетний срок с правом переизбрания. Генеральные адвокаты оказывают содействие работе Суда, представляя свои независимые заключения по делам, переданным им с этой целью. Штаб-квартира Суда находится в Люксембурге. Главной задачей Суда является обеспечение единообразного толкования и применения права ЕС.

В рамках ЕС действуют также многочисленные органы, созданные для осуществления контрольной, правоохранительной и консультативной функций, органы специальной компетенции и др.

Лига арабских государств (ЛАГ) — региональная организация, объединяющая арабские и дружественные им неарабские страны (Сомали). ЛАГ создана 22 марта 1945 г. Ее учредительный документ (Пакт) вступил в силу 10 мая 1945 г.

Основными целями ЛАГ являются: обеспечение тесных отношений между государствами-членами; координация их политических действий; организация сотрудничества в экономической, финансовой, торговой, культурной, социальной и других областях; обеспечение их независимости и суверенитета; рассмотрение общих вопросов, затрагивающих арабские страны и их интересы.

Высший орган ЛАГ — Совет Лиги, в котором каждое из государств-членов имеет один голос. Совет собирается на очередные сессии два раза в год. Решения Совета, принятые единогласно, обязательны для всех государств-членов, а решения, принятые большинством голосов, — обязательны только для поддержавших решение государств. Помимо Совета структура органов ЛАГ включает: Конференцию глав государств и правительств, Секретариат, Экономический совет, Совет совместной обороны и др.

Штаб-квартира Лиги находится в Каире (Египет), однако согласно ст. 10 Пакта заседания Совета могут созываться в любом другом месте.

Организация американских государств (ОАГ) — региональная организация, объединяющая 35 государств Американского континента, включая США и Канаду. Организация была создана в 1948 г. в Боготе, где был одобрен ее Устав, на базе Панамериканского союза, существовавшего с 1889 г. Учредительными документами организации являются: Межамериканский договор о взаимной помощи 1947 г.; Устав ОАГ, вступивший в силу 13 декабря 1951 г.; Межамериканский договор о мирном разрешении споров 1948 г.

Согласно решению Ассамблеи ОАГ, принятому в апреле 1971 г., государства — нечлены ОАГ, но проявляющие интерес к ее деятельности, могут приобрести статус постоянных наблюдателей. В настоящее время такой статус приобрели 59 стран, в том числе Россия.

Согласно Уставу основными целями ОАГ являются: поддержание мира и безопасности в Западном полушарии; урегулирование споров между государствами-членами; организация совместных действий против агрессии; развитие сотрудничества в политической, экономической, социальной, научно-технической и культурной областях (ст. 4). Основными принципами ОАГ являются: взаимное уважение независимости, суверенитета, территориальной целостности, невмешательства во внутренние дела, разрешение споров мирными средствами, отказ от угрозы использования силы.

Основными органами ОАГ являются: Генеральная ассамблея (высший орган, состоящий из представителей всех государств-членов; определяет общую деятельность ОАГ и ее политику, утверждает бюджет Организации; созывается ежегодно); Консультативное совещание министров иностранных дел (рассматривает проблемы срочного характера, в том числе связанные с вооруженным нападением на государство — член ОАГ); Постоянный совет (состоит из представителей государств-членов, аккредитованных при ОАГ; выполняет задачи, возложенные на него Ассамблеей и Консультативным совещанием министров; оказывает содействие государствам-членам в мирном разрешении споров между ними); Генеральный секретариат (обеспечивает организационно-техническую работу, возглавляется генеральным секретарем ОАГ); Межамериканский юридический комитет (является консультативным органом по правовым вопросам международного характера, его штаб-квартира находится в Буэнос-Айресе (Аргентина)).

Штаб-квартира ОАГ находится в Вашингтоне (США).

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) представляет собой крупнейшую региональную организацию по безопасности, в состав которой входят 55 государств, в том числе и Россия. Данная организация была создана в результате преобразования 1 января 1995 г. Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) в ОБСЕ. Штаб-квартира ОБСЕ расположена в Вене (Австрия). Основными задачами ОБСЕ являются: контроль над распространением вооружений; дипломатические усилия по предотвращению конфликтов; меры по построению доверительных отношений и безопасности; защита прав человека; развитие демократических институтов; мониторинг выборов; экономическая и экологическая безопасность. Хотя ОБСЕ не имеет устава, сложилась довольно разветвленная структура органов ОБСЕ, которая включает: Совещание глав государств и правительств, Совет министров, Руководящий совет, Постоянный совет, Форум по сотрудничеству в области безопасности, Форум по экономике и окружающей среде, Секретариат.

Совещание глав государств и правительств является высшим органом ОБСЕ и созывается каждые два года. Совещание определяет приоритеты и основные направления деятельности ОБСЕ. Совет министров — состоит из министров иностранных дел государств-участников. Совет создан для проведения регулярных политических консультаций в рамках ОБСЕ. Его задачей служит также подготовка встречи глав государств и правительств государств-членов. Собирается один раз в год. Руководящий совет — состоит из директоров политических департаментов. Его задача — обсуждение и формулирование принципов политического и бюджетного характера, определение вопросов будущей работы организации. Собирается на встречи в Праге не реже двух раз в год. Совет собирается также один раз в год в качестве Экономического форума. Постоянный совет — создан для ведения политических консультаций и принятия текущих решений, а также для оказания поддержки миссиям ОБСЕ в их работе. Состоит из постоянных представителей государств-участников и собирается на заседания раз в неделю (находится в Вене). Непосредственное руководство оперативной деятельностью Совета осуществляет Председатель, в роли которого выступает министр иностранных дел страны, принимавшей последнее заседание Совета министров. Срок его полномочий, как правило, составляет один год. В его компетенцию входит

также информирование Парламентской ассамблеи о деятельности ОБСЕ. Секретариат — обеспечивает административное обслуживание организации. Ведет архив ОБСЕ и распространяет документы по просьбе стран-участниц. Секретариат возглавляется генеральным секретарем, который избирается на три года по рекомендации Руководящего совета и действующего председателя.

Особенностью ОБСЕ является то, что она учреждена не международным договором, а на основании ряда политических решений.

Организация Североатлантического договора (НАТО¹). В марте 1948 г. в целях противодействия угрозам безопасности и создания общей системы обороны пять западноевропейских держав (Бельгия, Великобритания, Люксембург, Нидерланды и Франция) подписали Брюссельский пакт, положивший начало существованию Западноевропейского союза. Затем последовали переговоры этих держав с США и Канадой о создании Североатлантического союза, присоединиться к которому были приглашены Дания, Исландия, Италия, Норвегия и Португалия. Итогом этих переговоров стало подписание в 1949 г. в Вашингтоне договора о создании НАТО, политического и военного союза 12 стран, включая вышеупомянутые европейские страны, а также США и Канаду. В настоящий момент членами НАТО являются 26 государств. Последний раз состав НАТО был расширен в марте 2004 г., когда в нее вступили семь стран (Болгария, Латвия, Литва, Словакия, Словения, Румыния, Эстония).

Главным и единственным, упомянутым в Североатлантическом договоре органом НАТО является Североатлантический совет (САС), также известный как Совет НАТО. Все остальные органы НАТО были созданы Советом. САС собирается на сессии дважды в год в составе министров обороны, иностранных дел или глав правительств. Еженедельные сессии Совета проводятся в составе представителей государств-членов в ранге посла. Председательствует в Совете генеральный секретарь НАТО. В Совете обсуждаются все вопросы, затрагивающие безопасность государств-членов. Его решения принимаются на основе единства мнений и общего согласия — в НАТО не существует процедур голосования или принятия решений большинством голосов. Юридическая сила и ста-

¹ От англ. North-Atlantic Treaty Organization. (Примеч. ред.)

тус решений не зависят от уровня, на котором проводился Совет, их принявший. В работе Совета участвуют подчиненные ему комитеты. Подготовку заседаний Совета и работу по выполнению его решений осуществляют те комитеты, в ведении которых находится направление работы, обсуждаемое на Совете.

Большинство заявлений и коммюнике НАТО готовятся Главным политическим комитетом, состоящим из заместителей представителей государств — членов САС. Комитет военного планирования с 1966 г. является высшим военно-политическим органом НАТО. Он состоит из министров обороны и собирается на сессии дважды в год. В работе данного комитета принимают участие все члены НАТО. В задачи данного комитета входит планирование коллективной обороны. Группа ядерного планирования состоит из министров обороны, входящих в состав Комитета военного планирования. В рамках работы группы обсуждаются вопросы политики, связанные с ядерными силами. Принятие решений по военному командованию в трех зонах — Североевропейской, Южноевропейской и зоне Атлантики осуществляет Военный комитет, состоящий из начальников генеральных штабов государств-членов и гражданского представителя Исландии. Военный комитет проводит заседания дважды в год. Возглавляется Военный комитет Верховным главнокомандующим союзных сил.

В период между заседаниями вышеуказанных комитетов их деятельность осуществляется соответствующими постоянными комитетами в составе представителей стран-участниц в ранге послов.

Отношения России с НАТО строятся на базе подписанного 27 мая 1997 г. «Основополагающего Акта о взаимоотношениях, сотрудничестве и безопасности», в соответствии с которым был создан Совместный Постоянный Совет Россия — НАТО. В 2002 г. на основании принятой 28 мая 2002 г. в Риме Декларации глав государств и правительств России и государств — членов НАТО Постоянный Совет был заменен учрежденным, согласно Декларации, Советом Россия — НАТО, ставшим главным форумом по продвижению отношений между Россией и НАТО. В декабре 2004 г. Совет Россия — НАТО одобрил План действий по борьбе с терроризмом.

Штаб-квартира НАТО находится в Брюсселе (Бельгия).

Совет Европы (СЕ) представляет собой международную региональную организацию, которая объединяет страны Европы. Ее

учредительный документ (Устав) был подписан в Лондоне 5 мая 1949 г., вступил в силу 3 августа 1949 г. В настоящее время ее членами являются 47 государств. Российская Федерация вступила в Совет Европы 28 февраля 1996 г., а 30 марта 1998 г. ратифицировала Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод. Штаб-квартира организации находится в Страсбурге (Франция). Святой Престол, США, Канада, Япония и Мексика имеют статус наблюдателя при Совете Европы.

Согласно Уставу целями организации являются достижение большего единства между его членами во имя защиты и осуществления идеалов и принципов, являющихся их общим достоянием, и содействие их экономическому и социальному прогрессу. Эти цели будут достигаться усилиями органов Совета Европы посредством рассмотрения вопросов, представляющих общий интерес, заключения соглашений и проведения совместных действий в экономической, социальной, культурной, научной, правовой и административной областях, равно как и путем поддержания и дальнейшего осуществления прав человека и основных свобод. Экономическими и военно-политическими вопросами организация не занимается.

Результатом такой работы стали разработка и принятие порядка 170 конвенций практически по всем сферам деятельности организации. Среди наиболее известных международных договоров, разработанных Советом Европы, следует отметить Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. и протоколы к ней.

Руководящими органами Совета Европы являются: Комитет министров, Парламентская ассамблея, Конгресс местных и региональных властей Совета Европы, Секретариат. В рамках Совета Европы функционирует также Европейский суд по правам человека.

Комитет министров — это руководящий орган. Членами Комитета являются министры иностранных дел всех государств-членов или аккредитованные в Страсбурге представители. Комитет собирается на сессии один раз в год. Аккредитованные в Страсбурге представители обычно проводят встречи раз в неделю. К сфере компетенции Комитета относится осуществление политического диалога, взаимодействие с Парламентской ассамблеей и Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы, прием новых

членов, наблюдение за выполнением обязательств государствами-членами, заключение конвенций и соглашений, принятие рекомендаций государствам-членам, принятие бюджета, принятие и контроль за выполнением Программы действий, выполнение программы сотрудничества и помощи, наблюдение за выполнением решений Европейского суда по правам человека. Под руководством Комитета также действует несколько десятков экспертных органов, которые готовят выносимые на рассмотрение Комитета документы.

Парламентская ассамблея (ПАСЕ) — представляет собой консультативный орган, который состоит из представителей парламентов всех государств-членов. Россия имеет в ПАСЕ 18 членов, минимальное представительство — два члена от государства. Национальная делегация должна включать представителей всех политических партий, представленных в парламенте, и соответствовать требованию сбалансированного гендерного представительства (мужчин и женщин). Ассамблея проводит пленарные заседания четыре раза в год. Раз в год проводятся выборы председателя Ассамблеи. Ассамблея принимает: рекомендации Комитету министров; резолюции, в которых она выражает свою точку зрения по рассматриваемым вопросам; заключения (opinions) по кандидатурам новых членов и проектам договоров и другим документам, представленным ей Комитетом министров. Кроме того, Ассамблея избирает генерального секретаря Совета Европы и судей Европейского суда по правам человека. В работе Ассамблеи ей оказывают содействие 10 ее комитетов и Бюро, состоящее из 20 вице-президентов, председателей пяти политических групп и председателей комитетов.

Конгресс местных и региональных властей Совета Европы — является консультативным органом, представляющим местные и региональные власти. Делегация каждой страны в Конгрессе состоит из равного числа представителей регионов и органов местного самоуправления.

Секретариат — представляет собой административно-технический орган. Секретариат возглавляется генеральным секретарем, который избирается на пять лет.

Содружество Независимых Государств (СНГ) было создано рядом государств из числа бывших республик СССР. Его учредительными документами являются: Соглашение о создании Содружества Независимых Государств от 8 декабря 1991 г., подписанное в Минске

Беларусью, Россией и Украиной; Протокол к Соглашению, подписанный 21 декабря 1991 г. в Алма-Ате 11 государствами (всеми бывшими республиками СССР, кроме Прибалтийских и Грузии); Алма-Атинская декларация от 21 декабря 1991 г. На заседании Совета глав государств СНГ в Минске 22 января 1993 г. был принят Устав Содружества (от имени Армении, Беларуси, Казахстана, Киргизии, России, Таджикистана и Узбекистана), который вступил в силу через год после принятия. Однако в августе 2005 г. Туркмения вышла из действительных членов СНГ и получила статус ассоциированного члена-наблюдателя. Следует также отметить, что Молдавия и Украина, как и Туркмения, так и не ратифицировали Устав СНГ, несмотря на то, что, например, Украина остается одним из государств-основателей и участником СНГ. 18 августа 2008 г. МИД Грузии известил нотой Исполнительный комитет СНГ о выходе страны из СНГ.

Целями Содружества являются: осуществление сотрудничества в политической, экономической, экологической, гуманитарной, культурной и иных областях; создание общего экономического пространства; обеспечение прав и основных свобод человека в соответствии с общепризнанными принципами международного права и документами СБСЕ; сотрудничество между государствами-членами в обеспечении международного мира и безопасности и осуществлении разоружения; содействие гражданам государств-членов в свободном общении, контактах и передвижении в Содружестве; взаимная правовая помощь и сотрудничество в других сферах правовых отношений; мирное разрешение споров и конфликтов между государствами Содружества (ст. 2 Устава СНГ).

Членом СНГ может стать любое государство, принимающее на себя обязательства по Уставу, при условии согласия всех членов. Для государств, желающих участвовать лишь в некоторых видах деятельности СНГ, существует возможность ассоциированного членства. Государства могут быть представлены на заседаниях Совета глав государств СНГ как наблюдатели. Следует отметить, что систематическое нарушение решений органов СНГ приравнивается к нарушениям обязательств по соглашениям в рамках СНГ и может явиться причиной приостановления либо прекращения членства.

Главными органами СНГ согласно Уставу являются: Совет глав государств, Совет глав правительств, Совет министров иностран-

ных дел, Совет министров обороны, Совет командующих пограничными войсками, Экономический совет, Экономический суд, Межпарламентская ассамблея, Исполнительный комитет. Совет глав государств (СГГ) — является высшим органом СНГ. Данный орган уполномочен решать наиболее важные вопросы, связанные с деятельностью СНГ. Совет собирается на заседания два раза в год, при этом он может проводить и внеочередные заседания. Совет глав правительств (СГП) координирует сотрудничество органов исполнительной власти членов СНГ в экономической, социальной и иных сферах общих интересов (ст. 22). Он собирается на заседания четыре раза в год и может проводить внеочередные заседания по инициативе правительства одного из государств-членов. Решения обоих Советов принимаются консенсусом. Любое государство может заявить о своей незаинтересованности в том или ином вопросе, что не должно препятствовать принятию решения. Согласно Уставу оба Совета могут проводить совместные заседания. Каждый из Советов может создавать рабочие и вспомогательные органы как на постоянной, так и на временной основе. Эти органы формируются из представителей государств-членов, наделенных соответствующими полномочиями. Кроме того, Уставом СНГ предусмотрены совещания руководителей соответствующих государственных органов для решения вопросов сотрудничества в отдельных областях и разработки рекомендаций для СГГ и СГП. Третьим органом в структуре СНГ является Совет министров иностранных дел (СМИД), который действует на основе решений СГГ и СГП (ст. 27). СМИД осуществляет координацию внешнеполитической деятельности государств-членов, включая их деятельность в международных организациях, и проводит консультации по вопросам мировой политики, представляющим взаимный интерес.

Уставом СНГ предусмотрен также ряд органов, находящихся в структуре СГГ. Это Совет министров обороны, основными задачами которого являются: координация военного сотрудничества государств — участников Содружества; рассмотрение концептуальных подходов к вопросам военной политики и военного строительства государств — участников Содружества; выработка предложений по вопросам реализации усилий государств Содружества, направленных на предотвращение вооруженных конфликтов; рассмотрение проектов договоров (соглашений) и других документов по вопросам обороны и военного строительства, при необходимости вне-

сение предложений на рассмотрение Совета глав государств СНГ; осуществление руководства Коллективными силами по поддержанию мира в СНГ; выработка предложений по сближению правовых актов в области военного строительства; осуществление контроля за деятельностью рабочих органов Совета министров обороны. Кроме того, Устав СНГ предусматривает также создание Главного командования Объединенных Вооруженных Сил, Совета командующих пограничными войсками. Главное командование Объединенных Вооруженных Сил призвано обеспечивать поддержание мира в Содружестве. Для этих целей оно осуществляет руководство Объединенными Вооруженными Силами и группами военных наблюдателей. Совет командующих пограничными войсками обеспечивает охрану внешних границ СНГ.

Экономический суд — создан для рассмотрения экономических споров в рамках СНГ. Место нахождения — г. Минск. К его компетенции относятся споры, возникшие при исполнении экономических обязательств, и иные споры, которые отнесены к его ведению соглашением государств-членов. Суд также может толковать положения договоров и иных актов СНГ по экономическим вопросам. В соответствии с подписанным 3 марта 2004 г. Соглашением между ЕврАзЭС и СНГ о выполнении Экономическим судом СНГ функций Суда ЕврАзЭС Суду подведомственны дела по межгосударственным спорам экономического характера, возникающим при применении Договора об учреждении ЕврАзЭС и других действующих международных договоров в рамках ЕврАзЭС и принятых органами Сообщества решений; при исполнении обязательств, предусмотренных действующими международными договорами в рамках ЕврАзЭС и решениями его органов. Деятельность суда регламентирована Соглашением о статусе Экономического суда и Положением о нем от 6 июля 1992 г.

Межпарламентская ассамблея была создана на основании Соглашения руководителей Верховных Советов (парламентов) государств — участников СНГ от 27 марта 1992 г. В Уставе СНГ ей посвящен раздел VII, тогда как другие органы СНГ определены в разделе VI. В Конвенции о Межпарламентской ассамблее государств — участников СНГ от 26 мая 1995 г. Ассамблея определена как межгосударственный орган Содружества. Межпарламентская ассамблея состоит из парламентских делегаций государств-участников, избираемых или назначаемых парламентами этих государств из

числа своих членов в соответствии с внутренними регламентами и процедурами. Главы парламентских делегаций образуют Совет Ассамблеи, избирающий из своего состава председателя Совета. На сессиях Межпарламентской ассамблеи, созываемых не реже двух раз в год, председательствуют поочередно руководители парламентских делегаций.

Межпарламентская ассамблея обсуждает вопросы сотрудничества государств-участников в различных областях и направляет рекомендации по этим вопросам СГТ и (или) СГП, другим органам СНГ. Ей отведена важная роль в сближении законодательств государств-участников путем разработки типовых (модельных) законодательных актов, принятия рекомендаций по синхронизации процедур ратификации (утверждения) парламентами государств — участников СНГ договоров (соглашений), заключенных в рамках СНГ, а также иных международных договоров, участие в которых государств Содружества является весьма желательным для достижения их общих целей. Она уполномочена принимать рекомендации по приведению законодательства государств-участников в соответствие с положениями международных договоров, заключенных в рамках СНГ. Особенность данного органа состоит и в том, что Ассамблея обладает также полномочиями заключать международные договоры в рамках своей компетенции (ст. 12 Конвенции о Межпарламентской ассамблее государств 1995 г.).

Местопребывание Межпарламентской ассамблеи — Санкт-Петербург.

Исполнительный комитет — является административно-исполнительным органом, оказывающим содействие работе других органов СНГ.

Декларация о создании *Шанхайской организации сотрудничества (ШОС)* была принята шестью государствами (Казахстан, КНР, Кыргызстан, Россия, Таджикистан, Узбекистан) 15 июня 2001 г. на встрече в Шанхае. Хартия ШОС была принята 7 июня 2002 г. в Санкт-Петербурге. Государства, находящиеся за пределами региона, но заинтересованные в участии в деятельности организации, или международные организации могут получить статус наблюдателя или партнера по диалогу. Статус наблюдателя на сегодня имеют Монголия, Индия, Пакистан, Иран.

Согласно Хартии целями ШОС являются: укрепление взаимного доверия, добрососедских отношений и дружбы между государства-

ми-членами; развитие их эффективного сотрудничества в политической, экономической и торговой областях, науке, культуре, образовании, в вопросах энергетики, транспорта, защиты окружающей среды и других областях; совместная работа по сохранению в регионе мира, безопасности и стабильности; содействие созданию нового международного политического и экономического правопорядка, основанного на демократии и справедливости.

Высшими органами ШОС являются Совет глав государств и Совет глав правительств, собирающиеся на ежегодные заседания. Эти органы определяют политику ШОС и принимают решения по основным вопросам деятельности организации. Совет глав правительств также утверждает бюджет ШОС. Текущей деятельностью организации руководят Совет министров иностранных дел, Конференция глав агентств (министерств) и Совет национальных координаторов. Административно-техническим органом ШОС является Секретариат, возглавляемый исполнительным секретарем, кандидатура которого утверждается СГТ на три года в порядке ротации. Штаб-квартира ШОС находится в Пекине (КНР).

В последнее десятилетие XX в. произошли кардинальные политические изменения в стратегически важном для мировой гражданской авиации Европейско-Азиатском регионе. Порой политические изменения в тех или иных странах создавали значительные затруднения для международной гражданской авиации. Этого не произошло в государствах, расположенных на территории бывшего СССР.

Понимая свою ответственность перед мировым авиационным сообществом и руководствуясь принципами Чикагской конвенции 1944 г., руководители 12 новых независимых государств в декабре 1991 г. подписали Межгосударственное Соглашение о гражданской авиации и об использовании воздушного пространства и создали *Межгосударственный авиационный комитет (МАК)* как постоянно действующий исполнительный орган этого Соглашения. Ряд государств присоединился к Соглашению в качестве ассоциированных членов.

Указанным Соглашением, как международным договором, определена сфера совместного ведения в области гражданской авиации, основные принципы обеспечения безопасной и упорядоченной работы гражданской авиации.

Полномочия и ответственность МАК в реализации делегированных ему государствами — участниками Соглашения функций

подтверждены национальными законодательными актами: воздушными кодексами, указами президентов, постановлениями правительств и т.д.

Соответствие правовой основы деятельности МАК международной практике подтверждено ИКАО, зарегистрировавшей в 1992 г. в соответствии с положениями Чикагской конвенции 1944 г. и Процедурами ИКАО МАК в качестве межправительственной организации гражданской авиации.

Деятельность МАК признана международными договорами и соглашениями со многими государствами (США, Канада, Великобритания, Франция, Израиль, Италия, Египет, Бразилия, Чехия, Монголия и др.) и международными организациями гражданской авиации (ИКАО, ИАТА, ИФАЛПА и др.).

Государствами — учредителями МАК была реализована цель создания на постсоветском пространстве региональной международной организации гражданской авиации, аналогичной межправительственным организациям в области гражданской авиации Европы, Америки и Африки.

На МАК, как на исполнительный орган Соглашения, возложены следующие функции:

- разработка гармонизированных с международными и учитывающих национальные законодательства авиационных правил и процедур;
- сертификация авиационной техники и ее производств, международных аэродромов и их оборудования;
- расследование авиационных происшествий с воздушными судами государств — участников Соглашения;
- координация политики в области межгосударственного воздушного транспорта, тарифов на авиаперевозки, упрощения формальностей, борьбы с авиационным терроризмом;
- координация взаимодействия в вопросах использования воздушного пространства и управления воздушным движением, в том числе с использованием спутниковых технологий и др.

МАК на основе подписанного Соглашения сотрудничает со многими институтами СНГ — Межпарламентской ассамблеей, Советом министров иностранных дел, Советом министров обороны, а также ЕврАзЭС, ОДКБ и др.

Важнейшим результатом деятельности МАК как в политическом, так и в техническом плане является создание новой нормативной базы сертификации авиационной техники, состоящей из Авиационных правил, полностью гармонизированных с аналогичными правилами США и Объединенной Европы.

Система сертификации признана в качестве международной, а МАК заключены соглашения о взаимном признании сертификации с ведущими авиационными государствами.

На этой базе МАК сертифицированы все воздушные суда и их компоненты, авиадвигатели производства государств — участников Соглашения, а также зарубежная авиационная техника, эксплуатируемая в государствах — участниках Соглашения.

Основной принцип системы расследования МАК — независимость. Это согласуется с Рекомендациями ИКАО и Международной авиатранспортной ассоциации (ИАТА) в части независимого расследования авиационных происшествий, а также Директивой Европейского сообщества, согласно которым организация или орган по расследованию должен быть функционально независим, в том числе от национальной администрации, в ведении которой находятся вопросы летной годности, летной эксплуатации, лицензирования, управления воздушным движением, эксплуатации аэропортов.

Реализация МАК этого принципа при расследовании катастроф, в том числе с воздушными судами западного производства, позволила не только принять эффективные профилактические меры по повышению уровня безопасности полетов, но и защитить интересы государств — участников Соглашения в лице их авиаперевозчиков от предъявления им необоснованных претензий. МАК заключил соглашения со многими государствами о сотрудничестве в области расследования авиационных происшествий.

Безопасность полетов — приоритет международной гражданской авиации. Руководствуясь этим, президент, генеральный секретарь ИКАО и председатель Межгосударственного авиационного комитета подписали Соглашение о сотрудничестве, целью которого является повышение безопасности полетов и эффективности воздушных перевозок в регионе и в соответствии с которым Стороны создали совместный Центр по проблемам безопасности полетов при МАК. Это дает возможность использовать ресурсы ИКАО, а также государств Европы и США, в том числе и финансовые возможности, для оказания государствам — участникам Соглашения

технической и консультативной поддержки в развитии их авиационных структур безопасным и упорядоченным образом.

13.4. Межрегиональные организации

Организация Исламская конференция (ОИК) объединяет мусульманские страны различных регионов мира. ОИК была создана в 1969 г. на Конференции глав государств и правительств мусульманских стран в Рабате (Марокко). Устав Организации был принят в 1972 г. В состав ОИК входят 57 государств, расположенных на четырех континентах, включая Азербайджан, Казахстан, Киргизию, Узбекистан и Таджикистан.

Целями ОИК являются: укрепление мусульманской солидарности; развитие сотрудничества в экономической, социальной, культурной, научной областях; содействие ликвидации расизма и колониализма во всех его формах и проявлениях; проведение консультаций между государствами-членами в международных организациях; объединение мусульманских народов в их борьбе за национальную независимость; оказание помощи палестинскому народу, борющемуся за освобождение своей территории.

Основными органами ОИК являются: Конференция глав государств и правительств, известная также как Саммит-Конференция; Конференция министров иностранных дел; Генеральный секретариат. Конференция глав государств и правительств является высшим органом ОИК, она собирается раз в три года для обсуждения наиболее важных задач Организации. Конференция министров иностранных дел созывается ежегодно для рассмотрения вопросов, связанных с прогрессом в исполнении ее решений в рамках общей политики, определяемой Конференцией. Генеральный секретариат возглавляется генеральным секретарем, назначаемым Конференцией министров иностранных дел на четырехлетний срок и выполняет функции по административно-техническому обслуживанию Организации.

Организация стран-экспортеров нефти (ОПЕК) — международная организация, объединяющая большинство ведущих стран — экспортеров нефти. В настоящее время штаб-квартира ОПЕК находится в Вене (Австрия). Организация была создана в 1960 г. Ираном,

Ираком, Кувейтом, Саудовской Аравией и Венесуэлой для координации их нефтяной политики в целях содействия стабилизации нефтяного рынка и обеспечения стабильности поставки нефти потребителям. Позже к ней присоединилось еще несколько нефтедобывающих стран: Катар (1961 г.), Индонезия (1962 г.), Ливия (1962 г.), Объединенные Арабские Эмираты (1967 г.), Алжир (1969 г.), Нигерия (1971 г.), Эквадор (1973 г.), Ангола (2007 г.). Габон присоединился в 1975 г., но прекратил участие в ОПЕК в 1994 г.

Основной задачей организации является контроль за объемом добычи и ростом цен на нефть на мировом рынке. Члены ОПЕК контролируют порядка $\frac{2}{3}$ мировых запасов нефти. Подобное доминирующее положение на рынке позволяет оказывать сильное влияние на развитие мирового рынка нефти.

Работа ОПЕК ведется в соответствии с ее Статутом, который был первоначально одобрен в Кираксе в январе 1961 г., впоследствии претерпел несколько изменений. Государства могут стать членами ОПЕК, если они являются экспортерами нефти и если за это проголосуют $\frac{2}{3}$ членов ОПЕК, включая всех ее первоначальных членов.

Органами ОПЕК являются: *Конференция, Совет Управляющих и Секретариат*. Конференция является главным органом ОПЕК. Она состоит из представителей стран-членов (министров по вопросам добычи и переработки нефти). Заседания Конференции проводятся два раза в год, но Конференция может также созываться и на чрезвычайные заседания. Заседания Конференции проводятся, как правило, в штаб-квартире ОПЕК в Вене, но могут проводиться и в любом государстве — члене ОПЕК.

Совет Управляющих ОПЕК состоит из представителей, назначенных правительствами и утвержденных Конференцией. Заседания Совета проводятся не менее двух раз в год. Задачей Совета является наблюдение за исполнением решений Конференции, направление на ее рассмотрение докладов и рекомендаций. Решения Совета принимаются на основе единогласия, право воздержания при голосовании отсутствует.

Секретариат ОПЕК оказывает административно-техническое содействие работе ОПЕК, его работой руководит Совет Управляющих. Секретариат возглавляется генеральным секретарем ОПЕК, назначаемым Конференцией на трехлетний срок.

Контрольные вопросы и задания

1. Укажите способы создания международных организаций.
2. В чем смысл теории «имманентной компетенции» и теории «подразумеваемой компетенции» международной организации?
3. Каков объем правосубъектности международных организаций? Какова процедура принятия в члены международной организации? Открытые и закрытые организации. Есть ли международные организации, принятие новых членов в которые недопустимо?
4. Охарактеризуйте порядок принятия решений международных организаций и их юридическую силу.
5. Каковы компетенции, функции главных органов ООН? Каковы привилегии и иммунитеты ООН и ее должностных лиц? Относятся ли к ним члены Международного Суда ООН? Поясните свой ответ.
6. В чем состоит правовая связь специализированных учреждений ООН с ООН?
7. Назовите признаки региональных международных организаций.
8. Дайте характеристику правовой природы СНГ.
9. ОБСЕ — это международная организация? Поясните ответ.

Литература

1. Зайцева, О. Г. Международные организации : принятие решений. — М., 1989.
2. Кривчикова, Э. С. Главные органы ООН : учебное пособие. — М., 1989.
3. Малеев, Ю. Н. ООН — 60 лет. Сколько еще? // Международное право. — 2005. — № 3.
4. Морозов, Г. И. ООН на рубеже веков (к 50-летию ООН) // Московский журнал международного права. — 1995. — № 1. — С. 58—83.
5. Нешатаева, Т. Н. Международные организации и право. — М., 1998.
6. Федоров, В. Н. Организация Объединенных Наций, другие международные организации и их роль в XXI веке. — М., 2005.
7. Крылов, Н. Б. Правотворческая деятельность международных организаций. — М., 1988.
8. Морозов, Г. И. Международные организации. Некоторые вопросы теории. — 2-е изд. — М., 1974.
9. Шибаева, В. А. Право международных организаций. — М., 1986.
10. Энциклопедия международных организаций / под ред. Л. Н. Галенской, С. А. Малинина. — СПб., 2003.
11. Абашидзе, А. Х. Неправительственные организации : международно-правовые аспекты / А. Х. Абашидзе, Д. А. Урсин. — М., 2002.

ГЛАВА 14

Международные конференции (международно- правовые вопросы)

Ключевые термины и понятия:

*Международная конференция; правила процедуры; статус делегаций
на международных конференциях.*

14.1. Международные конференции как средство многосторонней дипломатии

Международные конференции являются важным средством кодификации и прогрессивного развития международного права. Проведение самих международных конференций осуществляется в соответствии с международно-правовыми принципами и нормами.

Международной конференцией принято считать международное совещание, съезд, конгресс и т.п., в котором участвуют делегации не менее чем трех государств.

Международные конференции по статусу участвующих в них субъектов делятся на межправительственные и неправительственные. Участниками *неправительственных* конференций являются отдельные лица и национальные неправительственные организации (например, конгрессы Международной федерации астронавтики). Участниками *межправительственных* конференций являются государства в лице их официальных представителей, выступающих от имени государства в рамках представляемой им компетенции. Такие представители выступают на конференции с официальной позицией государства. Поэтому межправительственные конференции можно считать, как и международные межправительственные организации, субъектами международного права (вторичными, или производными, субъектами, создаваемыми государствами). Но в отличие от международных организаций конференции являются временными субъектами международного права, создаваемыми *ad hoc*.

Исторически международные конференции являются предшественниками международных организаций. В сущности, международные организации представляют собой постоянно действующие международные конференции, а последние со временем становятся иногда международными организациями. Например, такая международная конференция, как Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ), начавшееся в 1975 г., переросла в 1995 г. в международную организацию — Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ).

По кругу участников межправительственные конференции делятся иногда на *универсальные* (на которые приглашаются все государства, как например, на Всемирную конференцию по правам человека в Вене в 1993 г.), *региональные* (на которые приглашаются государства определенного региона, как например, на конференцию 1991 г. для заключения Европейского соглашения по важным международным путям смешанных транспортных перевозок). И *локальные*, или *субрегиональные* (на которые приглашаются государства субрегиона, как например, на конференцию 1962 г. в Хельсинки стран Северного совета).

Для определения круга участников конференций используются и другие критерии. В мирных конференциях участвуют бывшие воюющие стороны. В Конференции 1990 г. по ограничению обычных вооружений в Европе участвовали государства двух противостоящих тогда военных блоков — НАТО и Организации Варшавского договора. В Конференции 1993 г. по оливковому маслу участвовали страны — производители этого продукта. Конференции могут носить *закрытый* характер, когда на них приглашаются только участники международного договора для его пересмотра или оценки действия.

Следует отметить, что в работе конференций часто участвуют наблюдатели. На многие конференции приглашаются также наблюдатели от международных организаций.

В зависимости от целей конференции подразделяются на дипломатические (на которых принимается текст международного договора) и не дипломатические (часто это конференции научно-технического характера, как например, Конференции по исследованию и использованию космического пространства в мирных целях 1968, 1982 и 1999 гг.).

Продолжительность конференций может составить один день и несколько недель. Некоторые конференции проводятся сессионно и в этом случае длятся по несколько лет (Конференция ООН по морскому праву проходила с 1973 по 1982 г.).

Таким образом, *международная конференция* — это собрание официальных представителей, выступающих от имени государств, которое созывается на ограниченный срок для достижения определенных целей и является важным средством многосторонней дипломатии.

14.2. Подготовка международной конференции

Институт международных конференций практически основывается на нормах обычного права и международных обычаях.

Организация международной конференции начинается с проявления инициативы одним или несколькими субъектами международного права. Так, первая Конференция мира 1899 г. в Гааге проводилась по инициативе России. Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе началось в 1972 г. по инициативе государств — участников Варшавского договора. В последние десятилетия международные конференции в своем подавляющем большинстве проводятся по инициативе и под эгидой ООН, ее специализированных учреждений и других международных организаций.

На практике проявление такой инициативы выражается в рассылке циркулярного документа (ноты) с обоснованием необходимости созыва конференции, предложением о времени и месте ее проведения и предварительной повестке дня. Если предлагается провести дипломатическую конференцию с целью принятия международного договора, то часто к ноте прилагается и проект соответствующего договора с объяснительной запиской (комментариями).

В случае положительного отклика на инициативу образуется международный подготовительный комитет, который решает организационные вопросы (место проведения, сроки, источник финансирования и т.п.), а также готовит проект правил процедуры конференции. Если конференция организуется под эгидой международной организации, то роль подготовительного комитета исполняется секретариатом этой организации.

Местом проведения конференции может быть столица страны-инициатора или столица (иногда и другой город) страны, готовой взять на себя основное бремя финансовых расходов по проведению конференции, а чаще всего — город местонахождения штаб-квартиры (секретариата) международной организации. В последнем случае расходы на проведение конференции значительно сокращаются, так как используются помещения организации и ее штатный персонал, необходимый для обслуживания конференции.

Расходы по проведению конференции может взять на себя международная организация или все государства-участники сообща в соответствии со шкалой взносов, которую устанавливает подготовительный комитет. Расходы делегаций несут сами государства — участники конференции.

Каждое государство-участник формирует свою делегацию, в состав которой входит глава (руководитель) делегации, а также в зависимости от конференции, воли государства-участника члены делегации, советники и эксперты, технический и обслуживающий персонал. Если на конференцию прибывает всего один человек — глава делегации, то он все равно именуется делегацией. Состав делегации сообщается специальной нотой министерству иностранных дел принимающей страны или высшему должностному лицу международной организации. Согласно международному обыкновению главы делегаций назначаются примерно на одинаковом должностном уровне. Особенно важны конференции, проводимые на уровне глав государств и правительств. Первой такой конференцией считается Вестфальский конгресс 1648 г., проходивший в Оснабрюке и Мюнстере и положивший конец Тридцатилетней войне.

Для участия в конференции делегации снабжаются специальными полномочиями от имени главы государства, главы правительства, министра иностранных дел или главы другого министерства. Уровень полномочий зависит от задач конференции — подготовка, заключение межгосударственного, межправительственного или межведомственного договора. Главы государств, правительств и министры иностранных дел могут участвовать в работе конференции без специальных полномочий, *ex officio*.

В полномочиях указываются состав делегации и ее компетенция: только принимать участие в работе, т.е. голосовать при принятии документов, выступать, вносить предложения и т.п., или также подписывать принятые документы. Если полномочия по какой-то причине не представлены комитету по проверке полномочий конференции, делегация может быть временно допущена к работе на основании временных полномочий, присланных по телеграфу или электронной связи. Временные полномочия не дают права на подписание принятых конференцией документов.

Самое главное — подготовка делегации к участию в конференции по существу. Компетентные органы государства утверждают для делегации директивы, указания, инструкции, а эксперты гото-

вят для их реализации досье, содержащие справки, проекты выступлений, проекты альтернативных положений к вырабатываемым на конференциях документам и т.д.

Вошло в практику в период подготовки к конференции проведение «сепаратных» консультаций между государствами-единомышленниками с целью согласования тактики поведения на конференции. Уже много лет с единых позиций на конференциях официально выступают члены ЕС. Государства, имеющие различия в позициях, также могут проводить между собой консультации с целью избежать в ходе конференции открытой политической конфронтации.

14.3. Правила процедуры

Правила процедуры — это регламент работы конференции, в том числе порядок руководства конференцией и принятие решений.

Для международных конференций это единственный регулирующий акт в отличие от международных организаций, имеющих учредительный договор, устав и правила процедуры заседаний органов.

Будучи самостоятельными субъектами, международные конференции являются сами «хозяевами» собственных правил процедуры и официально принимают их в начале работы конференции. Поскольку правила процедуры — это довольно сложный документ, который во многом может предопределять исход конференции, они в виде предварительного проекта согласовываются в период конференции (по дипломатическим каналам или на заседаниях подготовительных комитетов, рабочих групп и т.д.).

Каких-либо типовых правил процедуры не существует (хотя такая попытка в 1960-х гг. предпринималась в рамках ООН), но сложились определенные нормы обычного права, относящиеся к содержанию правил процедуры.

Образовались и некоторые обыкновения: председателем конференции чаще всего избирается представитель принимающей страны (если конференция проводится не под эгидой международной организации, когда вопрос о председательствовании является предметом отдельных дипломатических переговоров); в заключительном

акте конференции или в специальной резолюции выражается благодарность правительству и народу принимающей страны за хорошие условия, созданные для проведения конференции, и др.

Правила процедуры содержат следующие основные разделы:

- порядок утверждения повестки дня (повестка дня является компетенцией конференции, и за ее рамки не могут выходить ни выступления, ни предложения делегаций);
- выборы руководящих органиков (чаще всего избираются: председатель, который на многих языках именуется президентом конференции в отличие от председателей ее рабочих органов; его заместители, кандидатуры которых на универсальных конференциях выдвигаются от основных региональных групп, включающих Азию, Африку, Западную Европу и прочие государства (США, Канаду, Австралию и Океанию), Восточную Европу и Латинскую Америку; генеральный докладчик. Это круг должностных лиц составляет так называемое бюро конференции, которое может играть существенную роль в нахождении развязок по вопросам, которые зашли в тупик при обсуждении на пленарных заседаниях. Иногда конференцией руководят сопредседатели;
- порядок формирования вспомогательных органов (комитет по проверке полномочий, редакционный комитет, комитеты и рабочие группы по отдельным вопросам повестки дня и разделам проекта конвенции); вспомогательные органы сами избирают своих председателей и докладчиков;
- порядок формирования и обязанности секретариата во главе с генеральным секретарем в качестве рабочего обслуживающего органа конференции, который обеспечивает ведение протоколов, издание документов, перевод на языки конференции, а также может давать пояснения и консультации по просьбе председателя с согласия конференции;
- установление кворума для начала работы и порядок принятия решений (обычно простое большинство от зарегистрированных делегаций для начала работы и квалифицированное большинство от числа участвующих в голосовании при принятии решений); по просьбе одной или нескольких делегаций может проводиться поименное голосование; в последние

десятилетия для принятия решений часто применяется метод консенсуса (принятие решения без голосования и при отсутствии формальных возражений со стороны делегаций, которые не удовлетворены полностью принимаемым решением); практикуется и так называемый пакетный метод принятия решений, при котором несогласованные вопросы включаются в окончательный документ и при этом несогласные делегации идут на уступки друг другу, принимая несогласованные предложения с целью достичь договоренности в целом;

- полномочия председателя, который вправе принимать единолично решения по процедурным вопросам (предоставлять слово для выступления, ограничивать время выступлений, объявлять перерывы в заседаниях, ставить вопросы на голосование и т.д.); решение председателя может быть опротестовано, и в этом случае спор решается путем голосования: требуется простое большинство голосов, что, как правило, обеспечивает поддержку председателю;
- порядок внесения предложений и поправок и постановки их на голосование в определенной очередности;
- условия участия наблюдателей;
- порядок изменения правил процедуры;
- официальные и рабочие языки конференции (на официальных можно выступать в главных органах и вносить официальные предложения, на них издаются официальные решения конференции; на рабочих языках можно выступать во вспомогательных органах, вносить неофициальные тексты, на них ведутся протоколы заседаний). В истории был период, когда международные конференции велись преимущественно на французском языке; в настоящее время какого-либо единого официального дипломатического языка не существует, хотя на практике большинство универсальных конференций работает с использованием преимущественно английского языка.

Хорошее знание дипломатом правил процедуры и умение их применять позволяет достигать тактических успехов на этапе разработки проектов решений конференции и в ходе голосования по ним.

14.4. Итоговые документы конференций

Международные конференции завершаются принятием итоговых документов.

Чаще всего принимается заключительный акт, в котором указываются цели конференции, место и время проведения, достигнутые успехи в форме согласованных документов, перечисляются участники и наблюдатели, образованные конференцией органы и др. Если цели не достигнуты, заключительный акт остается единственным официальным итогом, что произошло, например, на дипломатической конференции в Риме в 1973 г., когда не удалось принять конвенцию о санкциях в отношении государств, которые попустительствуют актам незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации.

Дипломатическая конференция предполагает принятие международного договора (конвенции, соглашения и т.п.), который часто открывается для подписания в последний день конференции в месте ее проведения. Однако в ряде случаев место и время открытия договора для подписания откладываются и обозначаются в заключительных положениях договора.

Конференции принимают такие виды документов, как резолюции, декларации, программы и планы действий. Научно-технические конференции принимают доклады.

По итогам конференций часто издаются официальные протоколы заседаний в форме стенографических отчетов.

14.5. Правовой статус делегаций на международных конференциях

Делегация на международной конференции — это временный зарубежный орган внешних сношений государства, выполняющий функции представления его интересов.

Представительский характер делегации обуславливает объективную необходимость обеспечения для нее условий для выполнения функций, включая отстаивание интересов посылающего государства. Это и составляет правовую природу иммунитетов,

предоставляемых делегациям на международных конференциях. Делегация персонифицирует на конференции само государство, а принцип суверенного равенства предполагает невмешательство одного государства в дела другого.

Давая согласие на проведение на своей территории международной конференции, государство отдает себе отчет в том, что оно обязано признать за делегациями особый статус — статус органа посылающего государства. Но специфика состоит в том, что делегация аккредитуется не в государстве пребывания, а при конференции.

В 1975 г. в Вене была принята Конвенция о представительстве государств в их отношениях с международными организациями универсального характера. Разумеется, Конвенция распространяется на делегации, участвующие в конференциях, созываемых международными организациями или под их руководством. Однако по аналогии и в силу международного обычая ее положения применимы к делегациям на всех межправительственных конференциях.

Статусу делегаций в органах и на конференциях посвящена часть III Конвенции. В принципе привилегии и иммунитеты, признаваемые за делегациями на конференциях, приравниваются к дипломатическим и включают: неприкосновенность архивов и документов, свободу передвижения, свободу сношений с посылающим государством (включая курьеров и шифропереписку), неприкосновенность личности членов дипломатического персонала делегации, иммунитет дипломатического персонала от всех видов местной юрисдикции в отношении всех действий, совершаемых при выполнении официальных функций (функциональные иммунитеты), освобождение от налогов и сборов, освобождение от таможенных пошлин и досмотра и др.

Контрольные вопросы и задания

1. По каким признакам классифицируются международные конференции?
2. Как происходит подготовка международной конференции?
3. Изложите основные положения типичных правил процедуры международной конференции.
4. Охарактеризуйте основные итоговые документы международной конференции.
5. Каков правовой статус делегаций на международных конференциях?

Литература

1. *Ашавский, Б. М.* Межправительственные конференции. — М., 1980.
2. *Крылов, Н. Б.* Правотворческая деятельность международных организаций. — М., 1988. — Гл. II.
3. *Кузнецов, С. А.* Представители государств в международных организациях. — М., 1980.
4. Действующее международное право: в 3 т. — Т. 1. — М., 1996. — Разд. XI.
5. Действующее международное право. Документы в 2 т. — Т. 1. — М., 2002. — Разд. 6.

ГЛАВА 15

Мирное разрешение международных споров

Ключевые термины и понятия:

Международный спор; добрые услуги; посредничество; международная следственная процедура; международная согласительная процедура; институт пограничных представителей; международный арбитраж; компромисс; Международный Суд ООН; Международный трибунал по морскому праву; Экономический суд СНГ.

15.1. Понятие «международный спор» и обязательство его мирно урегулировать

По широко цитируемому определению Постоянной палаты международного правосудия (the Permanent Court of International Justice), спор — это «разногласие по вопросам права или факта, конфликт между юридическими мнениями или интересами» (1924 г.).

Согласно Уставу ООН одна из ее целей — «проводить мирными средствами, в согласии с принципами справедливости и международного права, улаживание или разрешение международных споров» (ст. 1). К международным относят прежде всего споры между государствами, а также между ними и другими субъектами международного права.

Устав ООН предусматривает обязательство урегулировать международные споры мирными средствами. Согласно ст. 2 Устава государства — члены ООН «разрешают свои международные споры мирными средствами». Это обязательство — относительно новое в международном праве, как было отмечено выше (гл. 2). Утверждение этого обязательства как принципа международного права чаще всего относят к XX столетию.

ИСТОРИЯ

Первым универсальным международно-правовым актом о мирном разрешении споров считают Конвенцию о мирном разрешении международных столкновений, принятую на Гаагской конференции мира в 1899 г. и уточненную на второй Гаагской конференции в 1907 г. В Конвенции содержится призыв к государствам «предупредить, по возможности, обращение к силе» (ст. 1) и «прежде чем прибегнуть к оружию, обращаться, насколько позволят обстоятельства, к добрым услугам или посредничеству» (ст. 2). Запрет использования силы для решения споров сформулирован в общем акте о мирном разрешении международных споров (Пакте Бриана-Келлога 1928 г.), который был принят Лигой Наций. В нем предусмотрен отказ от войны в качестве орудия национальной политики и признание необходимым разрешать любые споры мирными средствами. Общий акт о мирном разрешении международных споров 1928 г. подтвержден затем резолюцией ГА ООН от 28 апреля 1949 г. Ряд

государств в разное время заявили о прекращении исполнения общего акта: Испания (1939 г.); Франция и Великобритания (в 1974 г.).

Принцип мирного разрешения споров как императивное начало современного международного права в настоящее время отражен, как отмечалось, в Уставе ООН (ст. 1 и 2). В ст. 33 Устава указаны средства мирного разрешения международных споров, которые стороны, участвующие в споре, «должны прежде всего стараться» применять. Этот список не носит исчерпывающего характера, как ниже будет показано. Подтверждение и закрепление этого принципа международного права, помимо Устава ООН, содержится в упоминавшейся Декларации о принципах международного права; в Заключительном акте 1975 г.; в Манильской декларации о мирном разрешении международных споров 1982 г.; в Межамериканском договоре о мирном разрешении споров 1948 г.; в Европейской конвенции о мирном разрешении споров 1957 г.; в Конвенции по примирению и арбитражу в рамках СБСЕ 1992 г. и др. В уставах международных региональных организаций (ЛАГ, СНГ, ОАГ и др.) содержатся положения о мирном разрешении споров.

В *перечне средств*, которыми государства обязаны разрешать международные споры согласно современному международному праву, уже упомянутая ст. 33 Устава ООН предусматривает: «Стороны, участвующие в любом споре, продолжение которого могло бы угрожать поддержанию международного мира и безопасности, должны прежде всего стараться разрешить спор путем переговоров, обследования, посредничества, примирения, арбитража, судебного разбирательства, обращения к региональным органам или соглашением или иными мирными средствами по своему выбору».

К «иным мирным средствам по своему выбору» доктрина международного права относит иные (т.е. в дополнение к перечисленным выше) средства, которые спорящие стороны выбирают по взаимному согласию и которые не противоречат общему международному праву. Перечисленные многообразные средства мирного разрешения международных споров подразделяют иногда

на две группы: 1) юридические средства (международные арбитражи и суды); 2) дипломатические средства (все прочие). Иногда в последней группе выделяют процедуры урегулирования споров в рамках международных организаций. Подразделение это, однако, весьма условно.

15.2. Переговоры и консультации

Суть переговоров — в непосредственном сопоставлении их участниками фактов и правовых позиций; поиске решения спорного вопроса самими спорящими сторонами путем установления непосредственного контакта между ними.

В перечне средств мирного урегулирования споров, предусмотренных в ст. 33 Устава ООН, переговоры стоят на первом месте. В соответствии с Общим актом о мирном разрешении международных споров 1928 г. применение других процедур возможно только тогда, когда урегулирование невозможно достигнуть путем переговоров. Преимущество непосредственного диалога между спорящими государствами состоит прежде всего в том, что стороны имеют возможность ближе познакомиться с позициями друг друга, с взаимными претензиями. К преимуществам переговоров относят и их гибкость, сведение к минимуму формальных ограничений. Действительно, в современном международном праве нет норм, регламентирующих начало, порядок ведения, форму переговоров. Вместе с тем понятно, что успех переговоров возможен тогда, когда переговорный процесс строится на основе равноправия государств, уважения их суверенитета, взаимной выгоды, когда проявлена с обеих сторон добрая воля к решению спора. С инициативой проведения переговоров может выступить одно государство, группа государств, третье государство (не участвующее затем в урегулировании спора), международная организация.

Формы проявления переговорной инициативы различны: устное предложение, озвученное в беседе представителей государств, или переданное им через представителей третьих государств; дипломатический «зондаж»; официальное обращение с предложением переговоров; заявление о готовности начать переговоры; вруче-

ние меморандума или ноты с предложением о переговорах; рассылка циркулярной ноты или письма с предложением о начале переговоров и т.д. Согласие с началом переговоров налагает взаимные обязательства на стороны. В частности, участники обязаны воздерживаться от действий, способных помешать успеху переговоров.

В теории предложены способы классификации переговоров:

- 1) по предмету спора (политические, экономические и т.д.);
- 2) по количеству сторон (двусторонние; многосторонние);
- 3) по уровню проведения переговоров (на уровне глав государств; правительств; министров и т.д.);
- 4) по форме проведения (устные, письменные — путем переписки).

На практике же имеют место сочетающиеся элементы (письменные и устные; первый этап — на экспертном уровне; второй — на правительственном и т.д.).

Особым видом переговоров являются консультации.

Здесь акцент делается на совещательном характере встречи представителей спорящих сторон, а не на начальном противопоставлении позиций. Цель консультаций чаще видится в выработке совместного подхода к урегулированию спора, иногда даже — совместного совета, согласованной констатации вопросов факта или права. Типовая цель консультаций: на ранней стадии предотвратить кристаллизацию спора. Консультации рассматривают и как предтечу разрешения спора. Прибегают к консультациям и в общем плане — по важным вопросам международной жизни, затрагивающим интересы сторон. Возможность прибегнуть к консультациям предусматривается в Уставах международных региональных организаций (например, в Межамериканском договоре о взаимной помощи), в двусторонних договорах. В ряде многосторонних морских конвенций консультации предусмотрены как одно из мирных средств разрешения споров.

Общеприемлемость консультаций была подтверждена в рамках СБСЕ. Метод «обязательных консультаций» был предложен в рамках СБСЕ Советским Союзом. Этот метод предполагал обязательство одной стороны по требованию любой другой стороны консультироваться между собой по спорному вопросу.

15.3. Добрые услуги и посредничество

Наряду с переговорами к «дипломатическим средствам» мирного урегулирования споров относят «добрые услуги».

Добрые услуги — это совокупность международно-правовых норм, регулирующих деятельность третьих государств или международных организаций, осуществляемую по их собственной инициативе или по просьбе находящихся в споре государств, направленную на установление или возобновление непосредственных переговоров между государствами — сторонами в споре в целях создания благоприятных условий для его мирного разрешения.

Вплоть до конца XIX в. институт добрых услуг рассматривался как составная часть посредничества. В Гаагской конвенции о мирном решении международных столкновений не проводится содержательного различия между используемыми терминами «добрые услуги» и «посредничество». Их предложение непричастным к спору государством не может рассматриваться как недружелюбное действие (ст. 3 Конвенции). По другому мнению, добрые услуги в настоящее время — это самостоятельный институт международного права, что подтверждается в некоторых международных договорах, иных документах (примеры — заключительный акт Берлинской конференции 1885 г., ст. 12 Статута Лиги Наций, ст. IX Боготинского пакта 1948 г. и т.д.).

Государство, оказывающее добрые услуги, устанавливает контакт между спорящими сторонами, склоняет их к переговорам. Через такое государство осуществляется связь после начала переговоров, однако в самих переговорах такое государство участия не принимает.

Иное дело — *посредничество*. Посредник путем активного участия в переговорном процессе помогает спорящим государствам достигнуть мирного урегулирования. Посредник не только активно участвует в начавшихся переговорах, но вносит предложения по примирению сторон, иногда даже руководит такими переговорами.

Посредничество может иметь место только при обоюдном согласии спорящих сторон, а для начала оказания добрых услуг достаточно самого факта их предложения и согласия одной из сторон в споре.

Нередко оказание добрых услуг перерастает в посредничество: так было, например, при оказании добрых услуг СССР в мирном

урегулировании индийско-пакистанского пограничного вооруженного конфликта из-за Кашмира (1965—1966 гг.).

Посредничество, как институт национального права, был известен в Древней Греции, в Древнем Риме. Постепенно посредничество сформировалось как институт международного права, представляющий собой совокупность норм, определяющих порядок взаимодействия со спорящими государствами третьей стороны (государства или международной организации) в целях разрешения спора мирным путем. Посредничество осуществляется по инициативе этой третьей стороны или по просьбе спорящих государств. Посредничество предусмотрено, кроме упомянутой Гаагской конвенции о мирном решении международных столкновений, еще в Межамериканском договоре о добрых услугах и посредничестве 1936 г., в Американском договоре о мирном разрешении споров 1948 г. и др.

Начальной задачей посредника не обязательно является окончательное разрешение всех спорных вопросов (чаще это достигается в ходе дальнейших переговоров между спорящими сторонами). В соответствии со ст. 4 Гаагской конвенции о мирном решении международных столкновений «задача посредника заключается в согласовании противоположных притязаний и в успокоении чувства неприязни, если оно возникает между государствами, находящимися в споре». Поскольку спорящие государства нередко не готовы к непосредственному диалогу, посредник в диалоге с каждой из спорящих сторон стремится к их примирению на такой основе, которая устраивала бы обе спорящие стороны.

Гарантом достигнутого соглашения также выступает государство-посредник.

Обязанностям посредника должны корреспондировать обязанности спорящих государств: обеспечить посреднику (лицу, представляющему государство-посредник) возможность осуществлять свои функции; воздерживаться от действий, наносящих ущерб достоинству и суверенным правам посредника; уважать права, предоставленные ему соглашением о посредничестве, и др.

Примером успешного посредничества может служить деятельность постоянно действующей Комиссии по посредничеству, примирению и арбитражу, действующей с 1964 г. в рамках Организации африканского единства (ныне Африканский союз). Такое посредничество применялось, например, для разрешения марро-

кано-алжирского конфликта в 1963 г., эфиопско-сомалийского и сомалийско-кенийского в 1964 г.

Успешным было и посредничество Генерального секретаря ООН (его специальных представителей), действующего на основе резолюций Совета Безопасности, ГА ООН. Так, в 1962 г. при посредничестве Генерального секретаря ООН У Тана в ходе урегулирования Карибского кризиса было достигнуто Соглашение о начале переговоров между СССР и США.

15.4. Международные следственные процедуры (обследование)

Для мирного разрешения возникшего между сторонами спора важно беспристрастно и добросовестно установить факты, обстоятельства, приведшие к разногласию. Этому и способствует обследование (fact-finding and enquiry).

Международная следственная процедура состоит в предпринимаемом международным органом (созданным с согласия спорящих сторон) расследовании конкретных обстоятельств и фактов, вызвавших спор.

Выводы такого органа — международной следственной комиссии — обычно формулируются в докладах, предоставляемых по окончании ее работы спорящим государствам.

Как самостоятельный международно-правовой институт следственная процедура предусмотрена в Гаагской конвенции о мирном решении международных столкновений 1899 г. Преимущества следственной процедуры были обоснованы на Гаагской конференции представителем России — проф. Ф. Ф. Мартенсом. В Конвенции 1899 г. было уделено внимание задачам таких комиссий, составу и порядку их работы, обязанностям спорящих держав по отношению к комиссии, содержанию и характеру доклада комиссии. Следственная процедура была уточнена на второй Гаагской конференции мира (ст. 9—36 Конвенции 1907 г.).

Общие черты, присущие международной следственной процедуре, — это добровольность ее использования спорящими государствами; нацеленность на расследование вопросов факта в спорах; временная основа работы комиссии (только для установления

фактов); преобладание в составе комиссии «нейтрального компонента» (часто председательствует, например, представитель третьей стороны); выводы комиссии не носят обязательного для сторон характера.

Есть и другие международные договоры, предусматривающие обследование: так называемые Брайановские договоры, заключенные в 1913—1915 гг. США с рядом американских и с некоторыми европейскими государствами; Статут Лиги Наций (ст. 12, 15, 17); Конвенция об учреждении международных следственных комиссий 1923 г.; Договор о предотвращении или предупреждении конфликтов между американскими государствами 1923 г. (договор Гондра); ряд двусторонних соглашений. Значимость этой процедуры мирного разрешения международных споров подтверждена в ст. 33 Устава ООН, Декларации принципов международного права 1970 г., Декларации об укреплении международной безопасности 1970 г.

15.5. Международная согласительная процедура

Международная согласительная процедура (conciliation) возникла позднее большинства институтов мирного разрешения споров.

Международная согласительная процедура состоит в рассмотрении спора между государствами создаваемым ими (на паритетных началах) органом с тем, чтобы подтолкнуть стороны к согласию.

Как правило, в нем представлено третье государство. Цель работы органа согласительной комиссии — это выработка проекта соглашения об урегулировании спора, представление такого проекта сторонам спора для их примирения. Согласительная процедура осуществляется и в международных организациях.

В историческом плане, согласительные комиссии создавались при расширении компетенции следственных комиссий. Это, например, нашло отражение в Договоре между США и Великобританией о пограничных водах 1909 г. Создаваемая по этому договору комиссия призвана была не только расследовать факты, имеющие отно-

шение к спору, но и сформулировать такие выводы и рекомендации, которые могли бы быть уместными для разрешения спора. Однако выводы комиссии не рассматривались как обязательные для сторон спора.

В дальнейшем этот институт был закреплён в рамках Лиги Наций (Общий акт о мирном разрешении международных споров 1928 г.), в многосторонних договорах (договор Гюндра 1923 г., пакт Сааведра Ламаса 1933 г., Боготинский пакт 1948 г.), в двусторонних соглашениях. Важно, что эта процедура разрешения споров предусмотрена и в Уставе ООН.

В соответствии с Общим актом о мирном разрешении международных споров 1928 г. (с поправками, внесенными ГА ООН в 1949 г.), являющимся в настоящее время общей основой создания и функционирования согласительных комиссий, определен следующий порядок их создания: такая комиссия состоит из пяти членов; по одному члену назначают спорящие государства; три других члена избираются с общего согласия сторон из числа граждан третьих стран; из их же числа стороны назначают председателя комиссии. Однако этот порядок применяется «при отсутствии иного соглашения заинтересованных сторон» (ст. 4). Так, в комиссию по урегулированию марокканско-алжирского пограничного конфликта в 1964 г. было включено семь человек.

Общий акт 1928 г. о мирном разрешении международных споров предусматривает образование постоянных и специальных согласительных комиссий. Целью работы согласительной комиссии является выяснение сути спора, сбор необходимых материалов, попытка привести стороны к согласию. Результаты работы комиссии фиксируются в протоколах или докладах. Они принимаются большинством голосов в присутствии всех членов комиссии.

К особой форме согласительной процедуры относят иногда *институт пограничных представителей* (комиссаров, уполномоченных). Пограничные представители, как правило, не правомочны решать вопросы существа спора, например об изменении прохождения линии государственной границы или о принадлежности обнаруженной скалы тому или иному государству. Их деятельность направлена на расследование пограничных инцидентов: неумышленного перехода границы частным лицом; перемещения, повреждения или разрушения пограничных или фарватерных знаков; похищения, повреждения государственного имущества на

пограничной территории, рассмотрения фактов по претензиям о возмещениях ущерба, являющегося следствием пограничного инцидента, и т.д. Для осуществления такой работы пограничные представители наделяются правом на ведение переписки с пограничными представителями сопредельных государств, на переход границы на территорию сопредельного государства по установленным документам и т.д.

15.6. Международный арбитраж

Арбитраж — это согласно одному из упрощенных определений передача спора по соглашению сторон выбранным ими лицам для его разрешения по существу.

ТЕОРИЯ

В «Курсе международного права» арбитраж определен как «организованное на основе соглашения (так называемого компромисса) между спорящими государствами судебное разбирательство дела либо отдельным лицом (арбитром) либо группой лиц (арбитрами), решения которых обязательны для сторон». Здесь арбитражное разбирательство названо «судебным», как бы подчеркивается, что арбитраж, как и суд, не оказывает услуги, а отправляет правосудие; что «в главном вопросе, в юридической силе решений, выносимых международным арбитражем и Международным судом, никакого различия с точки зрения международного права не существует»¹ (ниже будет показано, что существенные различия есть в части порядка образования, процедуры, последствий неисполнения решений суда и арбитража и т.д.). Л. Оппенгейм определяет арбитраж как «разрешение разногласий между государствами посредством правового решения (a legal decision) избранного сторонами в споре одного или нескольких третейских судей». По определению проф. У. Тетли, арбитраж является способом разрешения спора между сторонами, которые согласились «принять как окончательное решение выбранных ими экспертов (the decision of experts of their choice),

¹ Курс международного права : в 6 т. / гл. ред. Ф. И. Кожевников [и др.]. — Т. IV. — М., 1968. — С. 367, 368.

принятое в выбранном ими месте, как правило, в соответствии с правом, которое было согласовано ими заранее и в соответствии с правилами, которые дают возможность избегать формальностей, скрупулезности, доказательств и соблюдения процедуры, требуемой судом (*under rules which avoid much of the formality, niceties, proof and procedure required by the courts*). Упомянутая Конвенция о мирном разрешении международных столкновений определяет суть межгосударственного арбитража как «разрешение разногласий между государствами судьями, избранными самими государствами, на основе соблюдения права» (ст. 15). Такое определение арбитража, по мнению М. Шоу, является общепринятым¹.

¹ Цит. по: Вылегжанин, А. Н. Арбитраж как средство урегулирования межгосударственных споров / А. Н. Вылегжанин, Т. Г. Саксина // Государство и право. — 2007. — № 10.

ИСТОРИЯ

В западной юридической литературе, даже в учебниках по международному праву, начало арбитражной процедуры чаще всего связывают с заключенным в 1794 г. Договором Джея (*the Jay Treaty*) между Соединенными Штатами и Великобританией, который предусматривал разрешение различных правовых вопросов третьей стороной. Но вряд ли XVIII век надо считать «началом» арбитража. Г. Гроций еще в изданном в 1646 г. своем знаменитом труде назвал среди трех способов «избежать превращения споров в войну», кроме переговоров и жребия, третейский суд. Это, по выражению Г. Гроция, «способ разрешения споров между теми, кто не имеет общего судью», и суть его — «договор о третейском судье». Как поясняет основатель науки международного права, третейское судопроизводство — «достойнейший путь, на котором настаивают сторонники справедливости и мира... Третейские посредники были избраны Магнусом, королем Норвегии, и Канутом, королем Дании, в споре между ними». Далее, в договоре лакедемонян и аргосцев у Фукидида было оговорено, что «если одно из союзных государств вступит в спор с союзным же государством, то пусть спор будет передан на разбирательство государству, которое оба признают посредником». В юридической литературе отмечены и многие другие случаи третейского разбирательства межгосударствен-

ных споров¹ — значительно раньше Договора Джея 1794 г.: между двумя городами-государствами Месопотамии — Лагашем и Уммой (который состоялся в IV тысячелетии до н. э.); споры египетской деспотии, месопотамских государств, царства хеттов, Ассирии, Персии, древних государств Китая и Индии; международные споры Древней Греции; между государствами и нациями, которые были подчинены верховной власти Рима; отмечено и использование арбитража в средние века (например, спор князей — претендентов на Тверское княжество был разрешен в 1367 г. великим князем московским, выступавшим в качестве арбитра) и др.²

¹ В 1298 г. Папа Бонифаций VIII выступил в качестве арбитра между Филиппом Красивым и Ричардом Львиное Сердце. В 1378 г. Император Германии Карл IV разрешил спор между Англией и Францией. (См.: Курс международного права : в 6 т. — Т. IV — С. 368.)

² На основе трудов Л. А. Камаровского, Ф. Ф. Мартенса, Д. Б. Левина, других ученых С. Л. Лазарев весьма репрезентативно охарактеризовал широкое использование международного арбитража в Древнем мире и в Средние века. (См.: Лазарев, С. Л. Международный арбитраж. — М., 1991. — С. 5—29.) Здесь же он, ссылаясь на Л. А. Камаровского и В. В. Тенишева, пишет, что в период абсолютизма арбитраж как «средство разрешения межгосударственных споров почти исчез».

Согласие передать спор на рассмотрение арбитража предусматривается в специальном соглашении — *компромиссе* (*compromis*). В нем чаще всего определяется предмет спора, сроки назначения арбитров и т.п. Но основанием для возбуждения арбитражного разбирательства может быть и положение об арбитраже, содержащееся в более общем договоре между государствами: такое положение предусматривает, что по требованию любой стороны договора спор, касающийся толкования или применения данного договора, или любой спор рассматривается арбитражем. В этом случае заключение специального соглашения (компромисса) не обязательно, хотя и допустимо, и встречается на практике. Арбитр (или арбитражный трибунал) устанавливает свою компетенцию прежде всего на основе такого «арбитражного» положения в общем договоре или компромисса, а также других документов, имеющих отношение к делу, в контексте применимого международного права.

Называют несколько различий между арбитражем межгосударственного уровня и международным судом. Арбитражное урегулирование споров государств ведет свое начало, как было отме-

чено, с древнейших времен. Международная судебная процедура — относительно «молода», ее появление связывают с периодом Лиги Наций, принятием Статута Постоянной палаты международного правосудия. В арбитражном производстве решение принимает избранный с участием сторон арбитр или арбитражный трибунал; в суде состав определен заранее, стороны в споре его изменить не могут. Состав арбитров зависит от соглашения сторон в споре. Состав международного суда непосредственно не зависит от воли государств, являющихся сторонами в споре: этот состав — данность. При арбитражном разбирательстве порядок ведения более гибкий, чем в судебной системе. Такой порядок определен с разной степенью обобщения, несоблюдение какого-либо процессуального положения не обязательно влечет признание решения недействительным. К тому же арбитражное разбирательство по сравнению, например, с разбирательством в Международном Суде ООН чаще занимает меньше времени. Привлекательность для государств арбитража заключается также в возможности обеспечения конфиденциальности рассмотрения спора, в возможности закрытого рассмотрения, неразглашения обстоятельств дела. В одном из дел о морской границе даже решение арбитражного суда осталось конфиденциальным.

В отличие от Международного Суда ООН арбитраж подходит для разрешения споров не только между государствами, но и споров государств и международных организаций, а также споров между такими организациями. Меры Совета Безопасности ООН для исполнения решения Международного Суда ООН, предусмотренные п. 2 ст. 94 Устава ООН, не могут быть применены к стороне, не исполнившей арбитражное решение. Арбитражное решение может стать предметом пересмотра в Международном Суде ООН, если на него распространяется юрисдикция Суда (примером является дело Суда, касающееся арбитражного решения от 31 июля 1989 г. между Гвинеей-Бисау и Сенегалом — *Case Concerning the Arbitral Award of 31 July 1989 between Guinea-Bissau and Senegal*).

Арбитраж востребован на фоне осторожности, проявляемой государствами в отношении международных судебных процедур. После известной «Оговорки Коннэли» США уже не числятся среди государств, которые признают обязательную юрисдикцию Международного Суда по п. 2 ст. 36 Статута. Соответственно из пяти постоянных членов Совета Безопасности ООН лишь Великобрита-

ния признает обязательную юрисдикцию Суда по п. 2 ст. 36 Статута, да и то с оговорками. Общая ситуация тоже подтверждает настороженное отношение к международным судебным процедурам: в конце 1939 г. 40 государств из 52 членов Лиги Наций — почти 70% — признавали юрисдикцию Постоянной палаты международного правосудия. А в середине 1984 г. лишь 47 государств признавали обязательную юрисдикцию Международного Суда — менее 30%¹.

Арбитражный суд, как отмечалось, может состоять из одного арбитра или быть коллегиальным органом. В последнем случае каждая сторона в споре назначает равное количество арбитров. Председатель (или суперарбитр) выбирается по согласованию сторон или уже назначенными арбитрами.

Арбитражи подразделяют: 1) на постоянно действующие; 2) созданные для данного спора (*ad hoc*). В случаях арбитража *ad hoc* стороны чаще всего самостоятельно определяют порядок его работы. «Классическим» постоянным арбитражным судом считают Постоянную палату третейского суда, образованную в соответствии с упоминавшейся Конвенцией о мирном решении международных столкновений 1899 г. Создание Палаты явилось достижением; это — первый общемировой арбитражный механизм разрешения международных споров. Палатой были разработаны свои правила арбитражного разбирательства: «Факультативные правила Постоянной палаты третейского суда для арбитражного рассмотрения споров между двумя государствами» (*the Permanent Court of Arbitration Optional Rules for Arbitrating Disputes between Two States*), принятые в 1992 г.; «Факультативные правила Постоянной палаты третейского суда для арбитражного рассмотрения споров между двумя сторонами, только одна из которых является государством» (*the Permanent Court of Arbitration Optional Rules for Arbitrating Disputes between Two Parties of Which Only One Is a State*), принятые в 1993 г.; «Факультативные правила Постоянной палаты третейского суда для арбитражного разбирательства, в котором участвуют международные организации и государства»

¹ Кэрон, Д. Д. Мирное разрешение международных споров посредством права / Вне конфронтации. Международное право в период после холодной войны / Д. Д. Кэрон, Г. Г. Шинкаревич / отв. ред. Л. Дэмрош и Г. Даниленко. — М.: Спарк, 1996. — С. 334, 335.

(the Permanent Court of Arbitration Optional Rules for Arbitration Involving International Organizations and States), принятые в 1996 г.; «Факультативные правила Постоянной палаты третейского суда для арбитражного разбирательства между международными организациями и частными лицами» (the Permanent Court of Arbitration Optional Rules for Arbitration between International Organizations and Private Parties), принятые в 1996 г.; «Факультативные правила Постоянной палаты третейского суда для арбитражного рассмотрения споров, относящихся к природным ресурсам и/или окружающей среде» (the Permanent Court of Arbitration Optional Rules for Arbitration of Disputes Relating to Natural Resources and/or the Environment), принятые в 2001 г. Бюро Палаты выполняет иногда функции секретариата для различных межгосударственных арбитражных разбирательств, в том числе по морским делам. Так было, например, в случае арбитражных разбирательств между Эритреей и Йеменом (об островах в Красном море) в 1998—1999 гг.; между Барбадосом и Республикой Тринидад и Тобаго (о делимитации на море) в 2006 г. Постоянным международным арбитражем считают также и Комиссию США — Панамы по общим претензиям (US — Panamanian General Claims Commission). В ее решении по делу «Давид» (1933) было, в частности, определено, что судно, осуществляющее мирный проход через территориальные воды иностранного государства, не обладает иммунитетом от юрисдикции прибрежного государства.

Кроме уже упомянутых международных договоров, арбитражный порядок разрешения споров предусмотрен с разной степенью предметности: в Американском договоре о мирном урегулировании 1948 г.; Европейской конвенции о мирном урегулировании споров 1957 г.; в Протоколе Комиссии по посредничеству, примирению и арбитражу 1964 г.; в ряде двусторонних договоров, например в Договоре о примирении, судебном разрешении и арбитраже, заключенном между Великобританией и Швейцарией 1965 г., и др.

Арбитраж предусмотрен и в договорах, регулирующих морскую деятельность: в Конвенции по морскому праву 1982 г.; Соглашении об осуществлении положений Конвенции 1982 г., которые касаются сохранения трансграничных рыбных запасов и запасов далеко мигрирующих рыб и управления ими 1995 г.; Соглашении по сохранению китообразных Черного и Средиземного морей и прилегающей атлантической акватории 1996 г.; Международной конвенции

относительно вмешательства в открытом море в случаях аварий, приводящих к загрязнению нефтью 1969 г.; Международной конвенции по предотвращению загрязнения с судов 1973 г. (с изменениями, внесенными Протоколом 1978 г.) (МАРПОЛ-73/78); Конвенции о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства 1988 г. и т.д.

В международном арбитражном разбирательстве применяется чаще всего международное право. Вместе с тем стороны могут договориться об учете арбитражем и другого права. Тому примером является дело «Trail Smelter» (США — Канада), где стороны договорились, что применимым правом будет являться как международное право, так и право США.

ТЕОРИЯ

В международно-правовой литературе указано и на изменение понимания международными арбитрами своей роли: «в XIX в. арбитры, назначенные государством — стороной спора, склонны были считать себя скорее представителями государства, их назначившего, чем беспристрастными отправителями правосудия (to regard themselves as representatives of the state which had appointed them, rather than as impartial dispensers of justice). К счастью, сейчас арбитры так считают редко или, быть может, более искусно это скрывают (or may be more skillfully concealed)».

Окончательное арбитражное решение¹ подлежит исполнению сторонами. При некоторых обстоятельствах, однако, решение может быть признано недействительным. Статья 35 Образцовых правил арбитражного разбирательства² предусматривает, например, четыре основания для такого признания: превышение судом своих полномочий; коррупция; упущение изложить мотивы арбитра-

¹ Кроме окончательного решения, иногда предусматриваются также «промежуточные, предварительные или частичные арбитражные решения» — ст. 32 Арбитражного регламента ЮНСИТРАЛ. Он рекомендован ГА ООН для использования при урегулировании споров, возникающих в контексте международных торговых отношений. — Резолюция ГА ООН 31/98 от 15 декабря 1976 г. Арбитражные правила ЮНСИТРАЛ обозначены и в механизме урегулирования споров, касающихся разработки минеральных ресурсов в международном районе морского дна (ст. 88 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.).

² Приняты на десятой сессии Комиссией международного права в 1958 г.

ражного решения или существенное отступление от какой-либо процессуальной нормы; недействительность арбитражного обязательства или компромисса. В некоторых случаях, после признания сторонами арбитражного решения действительным, одна из сторон может потребовать пересмотра или возобновления рассмотрения дела с целью исправления ошибок или рассмотрения факта, неизвестного заявляющей стороне и арбитражу в момент первоначального рассмотрения дела, имеющего существенное значение для вынесения решения.

Арбитраж особенно востребован там, где требуется специальная экспертиза. Это подтверждает механизм специального арбитража, созданный в соответствии с приложением VIII к Конвенции по морскому праву 1982 г. В доктрине отмечено значение арбитражных решений и как вспомогательного средства для определения правовых норм — в соответствии со статьей 38 Статута Международного Суда ООН.

С целью разрешения спора о разграничении континентального шельфа в проливе Ла-Манш (*Anglo-French Continental Shelf Case*) Англия и Франция предпочли избрать пять арбитров, чем доверить его рассмотрение Международному Суду ООН. Показательно, что вклад этого арбитражного решения (1977 г.) в морское право английским правоведом Е. Брауном оценен более высоко, чем некоторые решения по морским делам, вынесенные Международным Судом ООН.

15.7. Международные суды

ИСТОРИЯ

Идею создания постоянного международного суда выдвинул еще в XVII в. Ян Август Коменский. Большое внимание этой идее уделяли русские юристы-международники, например А. Н. Стоянов, Л. А. Камаровский. В труде Л. А. Камаровского «О международном суде», изданном в Москве в 1881 г., впервые были даны теоретические обоснования и сформированы общие организационные начала деятельности постоянного международного суда

как межгосударственного органа, предназначенного для предотвращения перерастания международного столкновения в войну. Автор полагал, что международный суд следует организовать, исходя из следующих принципов: независимость суда, коллегиальность, состязательность, публичность. Исходя из принципа суверенитета, обращение к суду должно быть добровольным. Из компетенции суда должны быть исключены все внутренние дела государств. Решение суда должно быть обязательным. Принуждение возможно, но ограничено.

Впервые международный суд был создан в 1921 г. в рамках Лиги Наций. Им стала Постоянная палата международного правосудия. В ст. 14 Статута Лиги Наций так были определены ее основные функции: «Эта палата будет ведать всеми спорами международного характера, которые стороны передадут ей. Она будет также давать консультативные заключения по всем вопросам, которые будут внесены в нее Советом Лиги Наций или Ассамблеей». Государство могло заранее объявить о признании обязательной юрисдикции Палаты в отношении любого спора, который может возникнуть в будущем с другим государством, сделавшим такое заявление. В таком случае государство могло обратиться в Палату и привлечь к разбирательству другое государство, также признавшее юрисдикцию Палаты. Обязательную юрисдикцию Палаты признали некоторые государства.

Постоянная палата международного правосудия состояла из постоянных судей, которые представляли главные правовые системы мира и избирались Советом и Ассамблеей Лиги. Ее деятельность регулировалась Статутом Палаты и Правилами процедуры, которые были обязательны для сторон, обратившихся к Палате. Судьи Постоянной палаты международного правосудия избирались сроком на девять лет. Вначале суд состоял из 11 судей и четырех заместителей, затем число судей было доведено до 15. Последние выборы в Постоянную палату состоялись в 1930 г.

Хотя Палата была создана и финансировалась Лигой Наций, она тем не менее не являлась частью Лиги, и ее Статут не являлся частью Статута Лиги Наций. Членство в Лиге Наций не обязывало государства принимать Статут Постоянной палаты международного правосудия.

Деятельность Постоянной палаты международного правосудия была довольно успешной. Она функционировала в течение почти 20 лет (с 1 сентября 1921 г. по февраль 1940 г.), за это время вынесла решения по 29 спорам между государствами, 27 консультативных заключений. Эта деятельность была прервана Второй мировой войной. В октябре 1945 г. она собралась для того, чтобы решить

некоторые организационные вопросы: о судьбе архивов Палаты, помещения и т.п. 31 января 1946 г. члены Палаты подали в отставку. Официально Палата перестала существовать 18 апреля 1946 г., когда состоялось специальное постановление об этом Ассамблеи Лиги Наций.

Во второй половине XX в. практика создания международных судебных учреждений существенно расширилась. Фактически преемником Постоянной палаты стал Международный Суд ООН. В настоящее время создано и функционирует множество международных судебных учреждений как на универсальном, так и на региональном уровне. Международные судебные органы — это особая группа международных учреждений, создаваемых государствами для урегулирования международных споров путем применения судебной процедуры. В основе такого создания лежит международный договор или иные международно-правовые акты.

Возможность обращения в суд для защиты своих интересов, восстановления нарушенных прав служит сдерживающим фактором при соблазне разрешить спор не в правовом поле. Международные суды побуждают государства соблюдать взятые на себя международные обязательства, обеспечивая тем самым защиту международного правопорядка.

В настоящее время прослеживается тенденция к количественному росту международных судов, их диверсификации, усилению активности и политического веса этих учреждений.

Международные суды обозначили проблему множества решений разными судами различных международно-правовых вопросов, причем не всегда единообразно.

В достижении единообразного толкования и применения международного права ключевую роль играет *Международный Суд ООН*. Все государства — члены ООН являются участниками Статута Международного Суда, а Статут составляет неотъемлемую часть фундаментального договорного источника международного права — Устава ООН. Государства, которые не являются членами ООН, также могут стать участниками Статута (ст. 93 Устава ООН), и это положение на практике применялось к Швейцарии в 1948 г., к Лихтенштейну в 1950 г., к Сан-Марино в 1954 г. К настоящему времени примерно треть государств — участников Статута Суда

признали юрисдикцию Суда обязательной «по всем правовым спорам» в соответствии с п. 2 ст. 36 Статута. В последнее время наблюдается и пополнение числа таких государств (так, обязательную юрисдикцию Суда относительно недавно признали Мальта, Ливия, Тунис, Никарагуа, Мали, Буркина-Фасо, Сальвадор, Иран, Гондурас, Чад и др.), и отток (например, США).

К ведению Суда относятся не только дела, которые переданы ему спорящими государствами, но «и все вопросы, специально предусмотренные Уставом Объединенных Наций или действующими договорами и конвенциями» (п. 1 ст. 36 Статута). Россия является участником ряда международных договоров, в которых предусмотрено, что споры по их толкованию и применению решаются Международным Судом ООН, если стороны не договорились об ином.

Суд рассматривает споры только между государствами (ст. 34 Статута). 15 членов Суда — международных судей — избираются ГА ООН и Советом Безопасности ООН. Состав Суда должен обеспечивать «представительство главнейших форм цивилизации и основных правовых систем мира» (ст. 9 Статута).

Истории создания Международного Суда ООН, его компетенции, организации и функциям посвящено в отечественной юридической литературе несколько глубоких исследований. Можно ознакомиться и с анализом позиций, занимаемых Международным Судом по конкретным межгосударственным спорам, сопоставлению таких позиций с доводами, выдвигаемыми спорящими сторонами.

Согласно Статуту Международного Суда его решение обязательно для участвующих в деле сторон, причем только по данному делу (ст. 59 Статута). Это положение Статута — достаточно четкое и не вызывает трудностей при толковании и применении.

Трудности возникают в связи с толкованием ст. 38 Статута, предусматривающей: «Суд, который обязан решать переданные ему споры на основании международного права, применяет: ...судебные решения... в качестве вспомогательного средства для определения правовых норм». Соответственно именно по вопросу о значении решений Международного Суда не для сторон, участвующих в данном деле, а для третьих государств мнения, представленные в международно-правовой литературе, расходятся.

Так, одни авторы решения Международного Суда, в том числе и имеющие прецедентное значение, не относят к источникам международного права: «Суд за неимением источников международ-

ного права может руководствоваться и судебными прецедентами и доктриной ученых». По мнению других, решения Международного Суда относятся к числу вспомогательных источников. Статья 38 Статута предусматривает, что Суд при рассмотрении переданных ему государствами дел должен действовать на основании международного права. Как часть международной практики, решения Международного Суда могут привести к завершению процесса нормообразования путем признания их государствами и закрепиться в международном праве. Третьи подчеркивают, что судебные решения не являются источниками международного права, а названы в Статуте Международного Суда ООН именно «в качестве вспомогательного средства для определения правовых норм», т.е. «ориентиром при толковании, но не средством (или формой) закрепления норм». Отмечено, что практика Международного Суда «свидетельствует о том, что его решения основаны на договорных нормах и уже сложившихся обычаях. Однако степень конкретизации некоторых обычаев в его решениях настолько велика, что может дать толчок к образованию новых обычных норм либо впервые зафиксировать появление новой обычной нормы, являющейся, с одной стороны, элементом уже существующего международно-правового обычая, а с другой — самостоятельной нормы».

Р. А. Каламкарян показывает, что решения Международного Суда ООН «служат важным источником развития науки и практики международного права, а в ряде случаев (при наличии соответствующих обстоятельств) — в качестве прецедентов при урегулировании аналогичных споров». И. И. Лукашук отмечает, что решения Международного Суда ООН «придается первостепенное значение в толковании международно-правовых норм».

Н. Н. Полянский, напоминая о ст. 38 Статута Суда (согласно которой судебные решения отнесены к вспомогательным средствам для определения правовых норм), полагает, что Международный Суд может ссылаться на такие решения «как на подтверждение существования той или другой нормы, содержащейся в одном из основных источников права или для уточнения ее содержания». В таком смысле судебные решения являются «лишь средствами познания или констатации норм международного права». Далее, напоминая о ст. 59 Статута Суда, в соответствии с которой решение Суда обязательно лишь для участвующих в деле сторон и лишь по данному делу, автор отмечает, что Суд при вынесении решения «не должен

считать себя связанным» утверждениями и толкованиями, содержащимися в его ранних решениях. Вместе с тем Суд «не может не исходить из презумпции правильности ранее поставленных решений — с тем, однако, что в каждом конкретном случае эта презумпция может быть опровергнута».

Ф. И. Кожевников и Г. В. Шармазанашвили напоминают, что вопреки распространенному неправильному представлению об отрицательном отношении СССР «к признанию обязательной юрисдикции Международного Суда» СССР (а в настоящее время, в порядке континуитета, и Россия) является участником ряда международных договоров, в которых предусмотрено, что спор относительно их толкования или применения передается на разрешение в Международный Суд, если стороны не договорятся об ином способе урегулирования. В качестве примеров таких договоров названы Конвенция о Межправительственной морской консультативной организации (в настоящее время — о Международной морской организации); Устав ЮНЕСКО; Конвенция о гражданстве замужней женщины и т.д. Добавим к этому, что в 1989 г. СССР признал обязательную юрисдикцию Международного Суда ООН по шести международным договорам в области прав человека: согласно Указу Президиума Верховного Совета СССР от 10.02.1989 № 10125-XI «О снятии сделанных ранее оговорок СССР о непризнании обязательной юрисдикции Международного Суда ООН по спорам о толковании и применении ряда международных договоров» принято предложение Совета Министров СССР «о снятии оговорок СССР о непризнании обязательной юрисдикции Международного Суда ООН, сделанных:

- по статье IX Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него 1948 года при ратификации 18 марта 1954 года;
- по статье IX Конвенции о политических правах женщин 1952 года при ратификации 18 марта 1954 года;
- по статье 22 Конвенции о борьбе с торговлей людьми и с эксплуатацией проституции третьими лицами 1949 года при присоединении 31 июля 1954 года;
- по статье 22 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 года при ратификации 22 января 1969 года;

- по пункту 1 статьи 29 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 года при ратификации 19 декабря 1980 года;
- по пункту 1 статьи 30 Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 года при ратификации 21 января 1987 года».

В седьмом издании «Современного введения в международное право» профессора М. Акехурста, подготовленного профессором П. Малансзуком (Нидерланды), утверждается, что «судьи также могут создавать новое право. В этом плане особенно значим Международный Суд. Многие его решения привнесли новшества в международное право, которые впоследствии получили общее признание (which have subsequently won general acceptance)... Наличествует очень значительная вероятность того, что Международный Суд (и другие суды) будут следовать таким решениям в будущих делах, поскольку последовательность в правосудии есть самый очевидный способ предупредить обвинения в пристрастности (is the most obvious way of avoiding accusations of bias). Таким образом, принято считать спорным, можно ли на самом деле все еще рассматривать решения Международного Суда лишь в качестве вспомогательного средства для определения права».

В популярном в странах ЕС пятом издании курса «Международное право» М. Шау утверждает, что решения и консультативные заключения Международного Суда «сыграли жизненно важную (vital) роль в эволюции международного права».

По мнению Я. Броунли, «ясная и последовательная судебная практика во всей ее совокупности будет оказывать большое влияние на международное право».

В четвертом издании курса «Дела и материалы по международному праву» М. Диксона и Р. МакКоркводаля отмечается, что «сам Суд часто использует свои решения в качестве источника решения в последующих делах (as authority in later cases)... а такое дело, как дело о континентальном шельфе Северного моря... показывает, насколько значителен может быть вклад Суда в развитие международного обычного права».

В ст. 92 Устава ООН предусмотрено, что Международный Суд «действует в соответствии с прилагаемым Статутом, который осно-

ван на Статуте Постоянной палаты международного правосудия и образует неотъемлемую часть Устава».

Согласно ст. 30 Статута «Суд составляет Регламент, определяющий порядок выполнения им своих функций. Суд, в частности, устанавливает правила судопроизводства». Регламент Международного Суда был принят в 1946 г., впоследствии пересматривался. Регламент Суда состоит из преамбулы и четырех частей: рассмотрение дел, состав суда, правила производства по спорным делам, вынесение консультативных заключений. Суд заседает во Дворце мира в Гааге. 31 января 1946 г. судьи Постоянной палаты международного правосудия ушли в отставку, а 5 февраля 1946 г. ГА ООН и Совет Безопасности ООН избрали первых членов Международного Суда. В апреле 1946 г. Международный Суд, собравшись на первое заседание, избрал своего председателя судью Хосе Густава Герреро (Сальвадор), который был последним Председателем Постоянной палаты международного правосудия. Члены Секретариата Суда были назначены в основном из числа бывших сотрудников Постоянной палаты международного правосудия.

Как отмечалось, государства — нечлены ООН могут стать участниками Статута на условиях, в каждом случае определяемых ГА ООН по рекомендации Совета Безопасности. Согласно ст. 35 Статута Суд может быть открыт и для других государств, не являющихся членами ООН или участниками Статута, на условиях, которые определены Советом Безопасности, с соблюдением постановлений, содержащихся в соответствующих действующих договорах. Причем, как отмечено в п. 2 ст. 35 Статута Суда, «эти условия ни в коем случае не могут поставить стороны в неравное положение перед Судом». В развитие постановлений ст. 35 Статута Совет Безопасности принял 15 октября 1946 г. резолюцию об условиях, на которых Международный Суд открыт для государств, не являющихся участниками Статута Суда. В соответствии с этой резолюцией любое такое государство должно депонировать в Секретариате Суда декларацию о признании юрисдикции Суда согласно Уставу ООН, Статуту и Регламенту Суда и об обязанности добросовестно выполнить решение Суда. Такая декларация была подана, например, Албанией, когда она выступила в качестве стороны в деле о проливе Корфу; Западная Германия, когда она, до того как стала членом ООН, участвовала в деле о континентальном шельфе Северного моря.

Международный Суд состоит из коллегии независимых судей, избранных из числа лиц высоких моральных качеств, удовлетворяющих требованиям, предъявляемым в их странах для назначения на высшие служебные должности, или являющихся юристами с признанным авторитетом в области международного права (ст. 2 Статута). В состав Суда входят 15 членов, избираемых на девять лет, с обновлением трети состава через каждые три года. Судьи избираются ГА ООН и Советом Безопасности ООН абсолютным большинством голосов. На заседании ГА ООН присутствуют и государства — участники Статута Международного Суда, не являющиеся членами ООН. Выборы в обоих органах проходят одновременно и независимо друг от друга. Кандидат должен получить абсолютное большинство голосов в обоих органах.

Кандидатуры для избрания выставляются национальными группами Постоянной палаты третейского суда. Каждая группа может предложить до четырех кандидатов, только двое из которых могут состоять в гражданстве государства, представляемого группой. Статут Суда рекомендует, чтобы каждая группа до выставления кандидатур запрашивала мнение высших судебных учреждений, юридических факультетов, правовых высших учебных заведений и академий своей страны, а также национальных отделений международных академий, занимающихся изучением права (ст. 6). В составе Суда не может быть двух граждан одного и того же государства. В спорном случае лицо считается гражданином того государства, в котором оно пользуется своими гражданскими и политическими правами (ст. 2 и 3).

При избрании судей должно быть принято во внимание, что не только каждый избранный должен удовлетворять обозначенным в Статуте требованиям, но что состав Суда в целом должен обеспечить представительство главнейших форм цивилизации и основных правовых систем мира (ст. 9 Статута). Считается, что сложилась практика, согласно которой в состав Суда должны входить граждане пяти государств — постоянных членов Совета Безопасности. Этому обычному правилу мировое сообщество следует с 1945 г.

Члены Суда не вправе исполнять политические или административные обязанности и не могут посвящать себя никакому другому занятию профессионального характера (п. 1 ст. 16); не вправе исполнять обязанности представителя, поверенного или адвоката в каком-либо деле или участвовать в разрешении какого-либо

дела, в котором они ранее участвовали в каком-либо ином качестве (ст. 17). Отрешение от должности может быть произведено только на основании единогласного мнения прочих членов Суда (п. 1 ст. 18). Члены Суда при исполнении ими служебных обязанностей пользуются дипломатическими привилегиями и иммунитетами (ст. 19). Оклады, получаемые судьями, устанавливаются ГА ООН, они не могут быть уменьшены в течение срока службы и освобождаются от всякого обложения (ст. 32).

Для образования судебного присутствия достаточен кворум в девять судей. Однако, как правило, суд заседает в полном составе. Вместе с тем предусмотрено, что для разбора определенных категорий дел Суд может образовывать одну или несколько камер в составе трех и более судей (так образована камера Суда для рассмотрения дел, относящихся к защите окружающей среде). Суд также может по мере надобности создавать камеры и для разбора отдельного дела (ст. 26 Статута). В практике Суда такие камеры образовывались неоднократно. В целях ускорения разрешения дел Суд ежегодно образует камеру в составе пяти судей, которая по просьбе сторон может рассматривать и разрешать дела в порядке упрощенного судопроизводства (ст. 29 Статута). Судьи, состоящие в гражданстве каждой из спорящих сторон, сохраняют право участвовать в заседаниях по рассматриваемому в Суде делу. Если в составе Суда таких судей нет, то каждая из этих сторон может выбрать судью *ad hoc* для данного дела (ст. 31 Статута).

Председатель и вице-председатель Суда избираются Судом на три года с правом переизбрания. Выборы производятся тайным голосованием на основе принципа абсолютного большинства. Руководство председателя должно быть постоянно обеспечено в месте пребывания Суда либо им лично, либо его заместителем. В случае, если никто из них не может исполнять обязанности председателя или если эти места вакантны, председательство осуществляется членом Суда, старшим по возрасту из числа старших по сроку избрания. Если председатель является гражданином государства — стороны в деле, рассматриваемом Судом, он уступает председательство.

Абсолютным большинством голосов при тайном голосовании Суд избирает своего секретаря и его заместителя на семилетний срок с правом переизбрания.

С начала деятельности Суда в его состав входит судья, представлявший советскую, а теперь — российскую систему права. В числе

таких судей были и выдающиеся ученые-специалисты по международному праву: С. Б. Крылов, Ф. И. Кожевников, В. С. Верещетин. В настоящее время членом Суда является российский юрист-международник и дипломат Л. А. Скотников.

Международный Суд компетентен также выносить консультативные заключения по запросам Совета Безопасности, ГА ООН, а также других органов и специализированных учреждений ООН с разрешения ГА ООН.

Как отмечалось, согласие государств — участников спора является фундаментальной основой юрисдикции Суда в отношении спора. В соответствии со Статутом Суда присоединение государства к Статуту еще не означает, что данное государство в полной мере выразило свое согласие на осуществление Судом юрисдикции в отношении споров с участием такого государства. Для разрешения конкретного спора необходимо получение дополнительного согласия государств — участников спора на его рассмотрение в Суде, которое может выражаться различными способами. Эти способы указаны в ст. 36 Статута. Первый — договоренность между сторонами конкретного (существующего) спора о передаче его Международному суду ООН на рассмотрение. Такое соглашение называют компромиссом. Таким образом на рассмотрение Суда были переданы, например, дела по спору о праве убежища (Колумбия против Перу); о суверенитете на определенные пограничные территории (Бельгия против Нидерландов); о континентальном шельфе Северного моря (ФРГ против Дании; ФРГ против Нидерландов) и т.д. Возможна ситуация, когда в момент передачи спора в Суд только одна сторона официально признала его юрисдикцию в данном деле, а вторая признает ее впоследствии (*forum prorogatum*). При этом юрисдикция Суда может быть создана и путем согласия сторон, достигнутого рядом последовательных актов. Так, в деле о проливе Корфу такими последовательными актами были: обращения Великобритании к Суду; затем письмо заместителя министра иностранных дел Албании.

Другой способ, предусмотренный ст. 36 Статута, — это включение соответствующих положений в международные договоры. В настоящее время множество международных договоров предусматривают передачу споров на рассмотрение Суда.

В соответствии со ст. 36 Статута Международного Суда государство может заявить, что оно признает без особого о том соглашения в отношении любого иного государства, принявшего такое

же обязательство, юрисдикцию Суда обязательной по всем правовым спорам. Декларация согласно упомянутой статье представляет собой односторонний акт, посредством которого соответствующее государство принимает на себя международное обязательство, устанавливающее взаимоотношения между Судом и данным государством. Такое обязательство создается самой декларацией, и, следовательно, не требуется дополнительного согласия государств на передачу конкретного спора Суду, если он относится к тем спорам, которые предусмотрены декларацией. Кроме того, декларация «вовлекает» данное государство во множество двусторонних договорных отношений — между этим государством и другими государствами, сделавшими аналогичные декларации.

Судопроизводство в Суде ведется на французском и английском языках. По ходатайству любой стороны Суд может предоставить ей право пользоваться другим языком (ст. 39 Статута). Дела в Суде возбуждаются двумя способами: нотификацией специального соглашения, заключенного между сторонами в споре, либо подачей секретарю Суда одностороннего письменного заявления. В обоих случаях должны быть указаны предмет спора и стороны (п. 1 ст. 40 Статута). Порядок судопроизводства изложен в Статуте и Регламенте Суда. Кроме того, в 2001 г. Суд принял практические указания (Practice Directions), они не вносят изменений в Регламент, являясь дополнением к нему.

Судопроизводство делится на две части: письменную и устную. Для письменной Суд устанавливает сроки предоставления сторонами меморандумов, контрмеморандумов, ответов на них, а также подтверждающих их документов. Устное судопроизводство состоит в заслушивании Судом свидетелей, экспертов, представителей, советников и адвокатов. Слушание дела производится публично, если Суд не решил иначе и если стороны не потребовали, чтобы публика не была допущена.

По окончании слушания дела Суд удаляется в совещательную комнату для обсуждения решения. В совещаниях принимают участие только судьи; присутствуют секретарь Суда или замещающее его лицо, а также переводчики.

Суд имеет право указать, какие, по его мнению, меры должны быть приняты для обеспечения прав каждой из сторон. Сообщение о таких предлагаемых мерах немедленно доводится до сведения сторон и Совета Безопасности ООН.

Каждое решение принимается абсолютным большинством присутствующих судей. Если голоса разделились поровну, голос Председателя является решающим.

Согласно Статуту Международного Суда каждый судья имеет право представить в письменном виде особое мнение, индивидуальное мнение или декларацию.

Особое мнение содержит указание на основания несогласия судьи с решением Суда. Индивидуальное мнение представляют судьи, которые проголосовали за решение, но не согласны с некоторыми аргументами Суда. Декларация представляет собой простую констатацию несогласия.

Международный трибунал по морскому праву создан в 1996 г. в соответствии с Конвенцией по морскому праву 1982 г. Это одно из средств урегулирования споров, касающихся толкования или применения указанной Конвенции. Статья 2 Статута Трибунала (Приложение VI к Конвенции по морскому праву 1982 г.) предусматривает: «Трибунал состоит из коллегии в составе 21 независимого члена, избранных из числа лиц, пользующихся самой высокой репутацией беспристрастности и справедливости и являющихся признанными авторитетами в области морского права». При этом в составе Трибунала в целом должно быть обеспечено представительство основных правовых систем мира и справедливое географическое распределение. Члены Трибунала избираются сроком на девять лет с правом переизбрания.

Каждое государство — участник Конвенции 1982 г. выдвигает не более двух кандидатов в Трибунал. Выборы проводятся на совещании государств-участников при кворуме в $\frac{2}{3}$ присутствующих и участвующих в голосовании. В настоящее время российским судьей в Трибунале является профессор кафедры международного права МГИМО (У) МИД России В. В. Голицын.

К ведению Трибунала относятся не только споры, передаваемые ему в соответствии с Конвенцией по морскому праву 1982 г., но также и вопросы, которые предусматривают компетенцию Трибунала согласно любым иным международным соглашениям. Доступ в Трибунал открыт как для государств, так и для международных организаций, а также, теоретически, и для лиц.

Трибунал может работать при кворуме в 11 судей. В Трибунале действуют несколько специальных камер: камера по спорам, касающимся морского дна; камера упрощенной процедуры; камера по рас-

смотрению споров, связанных с рыболовством; камера по рассмотрению споров, касающихся состояния морской окружающей среды, и др. При рассмотрении дел Трибунал применяет Конвенцию 1982 г., другие нормы международного права, совместимые с Конвенцией, а также с согласия сторон может разрешать дело *ex aequo et bono*. Решение Трибунала является окончательным и выполняется всеми сторонами в споре, причем оно обладает обязательной силой только для сторон в споре и только по данному делу.

Отмечаются преимущества решения споров в Трибунале по морскому праву: 1) Трибунал является эффективным элементом системы мирного урегулирования споров в области морского права, предлагая сторонам быстрый способ их урегулирования; 2) Трибунал показал эффективность процедуры незамедлительного освобождения судов и экипажей; 3) Трибунал открыт не только для государств, но и для международных организаций, а также, в конкретных случаях, для лиц.

15.8. Мирное разрешение споров в рамках СНГ

Государства — участники СНГ в преамбуле Соглашения о создании Содружества Независимых Государств 1991 г. и в ст. 3 Устава СНГ провозгласили свою приверженность общепризнанным принципам международного права, включая принцип разрешения международных споров мирными средствами. В Декларации о соблюдении суверенитета, территориальной целостности и неприкосновенности границ государств — участников Содружества Независимых Государств, принятой в 1994 г. в Москве, они подтвердили свою готовность способствовать урегулированию споров посредством согласованных в каждом конкретном случае механизмов, предусматриваемых для этих целей соответствующими документами, принятыми в рамках СНГ, ООН и ОБСЕ.

В общем плане международно-правовые возможности разрешения споров в рамках СНГ предусмотрены в разделе IV Устава СНГ, озаглавленном «Предотвращение конфликтов и разрешение споров». В ст. 17 Устава государства обязуются добросовестно и в духе сотрудничества прилагать усилия к справедливому мирному

разрешению своих споров посредством переговоров. Этот наиболее эффективный способ всегда открыт для спорящих сторон. Статья также оговаривает, в качестве альтернативы, достижение договоренности об обращении к другой процедуре. Очевидно, что при этом в такой договоренности могут быть предусмотрены любые из средств урегулирования споров, имеющихся в общем международном праве.

Устав СНГ содержит в качестве регионального средства, к которому могут прибегнуть государства, если им не удастся решить спор, передачу его в Совет глав государств — членов СНГ.

Экономический суд Содружества Независимых Государств был создан на основе Соглашения о мерах по обеспечению улучшения расчетов между хозяйственными организациями стран — участниц Содружества Независимых Государств 1992 г. Участниками Соглашения 1992 г. являются Армения, Беларусь, Казахстан, Киргизия, Молдова, Россия, Таджикистан, Узбекистан. В этом же году были приняты Соглашение о статусе Экономического суда и Положение об Экономическом суде.

Свою деятельность по разрешению межгосударственных экономических споров Суд начал в 1994 г.

Положение об Экономическом суде определяет в качестве цели его создания обеспечение единообразного применения экономических соглашений государств — участников СНГ. Положение определяет две категории споров, подведомственных Суду: споры, возникающие при исполнении экономических обязательств, предусмотренных соглашениями государств — членов СНГ, решениями органов Содружества, а также споры о соответствии таким соглашениям нормативных и других актов государств — членов СНГ.

Суд может разрешать и другие споры, отнесенные к его ведению соглашениями государств-членов. Кроме того, Суд может толковать положения соглашений и иных актов Содружества по экономическим вопросам. В состав Суда входят по два судьи от каждого государства — участника Соглашения 1992 г., назначаемых или избираемых на десять лет. Высшим органом является Пленум Суда, состоящий из судей и председателей высших хозяйственных (арбитражных) судов государств-участников. Пленум рассматривает жалобы на решения Суда и выносит окончательные решения.

Споры подлежат рассмотрению с согласия заинтересованных государств и по заявлению органов Содружества. По результатам

рассмотрения спора Суд принимает решение, в котором устанавливает факт нарушения государством международного соглашения или решений органов СНГ (либо факт отсутствия такого нарушения) и определяет меры, которые рекомендуется принять соответствующему государству в целях устранения нарушения и его последствий.

Решения Суда носят *рекомендательный* характер, что позволяет правоведам усомниться, можно ли вообще считать его международным судебным учреждением. Довольно скромная востребованность этого судебного органа (за время своего функционирования Суд рассмотрел порядка 50 дел, большую часть которых составляют запросы о толковании) объясняется, в основном, двумя недостатками: а) ограниченный круг субъектов, имеющих право обращаться в Суд; б) необязательный характер выносимых решений. В 1995 г. Совет глав государств — членов СНГ признал необходимость совершенствования деятельности Суда, прежде всего путем расширения его компетенции и придания обязательной силы его решениям.

Контрольные вопросы и задания

1. Какое определение международного спора является наиболее цитируемым? В чем различие между понятиями «международный спор» и «ситуация»? Как вы понимаете значение термина «международный конфликт»?
2. Назовите и кратко охарактеризуйте известные вам положения международных договоров, которые посвящены мирному разрешению международных споров.
3. Раскройте содержание принципа мирного разрешения международных споров.
4. Каково ваше мнение о преимуществах и недостатках переговоров как средства мирного урегулирования международных споров?
5. В чем сходство и различие добрых услуг и посредничества?
6. Существует ли единая процедура арбитражного урегулирования спора?
7. Можно ли пересмотреть арбитражное решение? Как обеспечивается его выполнение?
8. Каким образом начинает действовать юрисдикция Международного Суда в отношении конкретного спора? Что означает термин «обязательная юрисдикция Международного Суда»? Как вы определили бы положительные и отрицательные последствия передачи конкретного спора Российской Федерации (другого государства) на рассмотрение Международного Суда?
9. Каковы последствия невыполнения решения Международного Суда ООН?
10. Международные суды и арбитражи — это международные организации или нет?
11. Какова роль специализированных учреждений ООН (или одного из них, по выбору) в разрешении международных споров?
12. Каковы средства разрешения споров в рамках СНГ?

Литература

1. *Анисимов, Л. Н.* Международно-правовые средства разрешения международных споров (конфликтов). — Л., 1975.
2. *Вылегжанин, А. Н.* Решения Международного Суда ООН по спорам о разграничении морских пространств. — М., 2004.
3. *Кожевников, Ф. И.* Международный Суд ООН / Ф. И. Кожевников, Г. В. Шармазанашвили. — М., 1971.
4. *Камаровский, Л. О.* О Международном Суде. — М., 1881.
5. *Крылов, С. Б.* История создания ООН. — М., 1960.
6. *Лазарев, С. Л.* Международный арбитраж. — М., 1991.
7. *Левин, Д. Б.* Принцип мирного разрешения международных споров. — М., 1977.
8. *Шинкарецкая, Г. Г.* Международная судебная процедура. — М., 1992.
9. *Энтин, М. Л.* Международные судебные учреждения. — М., 1984.
10. Действующее международное право : в 3 т. — Т. 1. — М., 1996. — Разд. XIII.
11. Действующее международное право. Документы в 2 т. / сост. Ю. М. Колосов и Э. С. Кривчикова. — Т. 1. — М., 2002. — Разд. 8.

ГЛАВА 16

Ответственность в международном праве

Ключевые термины и понятия:

Международно-правовая ответственность; субъекты международно-правовой ответственности; присвоение деяния; основания ответственности; международные преступления; серьезные нарушения обязательств, вытекающих из императивных норм общего международного права; обстоятельства, исключющие противоправность деяния; политическая (нематериальная) ответственность; материальная ответственность; формы международной ответственности; абсолютная ответственность государств.

Международно-правовая ответственность — один из старейших институтов международного права, сложившийся на базе обычно-правовых норм. Принятие в 2001 г. резолюции Генеральной Ассамблеи ООН, которая в качестве приложения содержит документ «Ответственность государств за международно-противоправные деяния», было обусловлено эволюцией этого института в самостоятельную отрасль международного права. Подготовленные Комиссией международного права Статьи об ответственности государств в значительной мере представляют собой кодификацию существующих обычных норм с уточнением их содержания и со значительными элементами прогрессивного развития. Они состоят из четырех частей: часть 1 «Международно-противоправное деяние государства», часть 2 «Содержание международной ответственности государства», часть 3 «Имплементация международной ответственности государства» и часть 4 «Общие положения». Представляется, что Статьи в значительной степени учитывают особенности современного международного права, что позволяет положить их в основу данной главы.

16.1. Понятие и общая характеристика международно-правовой ответственности

Международно-правовая ответственность — это юридическая обязанность субъекта международного права ликвидировать вред, причиненный им другому субъекту или субъектам международного права в результате нарушения международно-правовой нормы, или обязанность возместить материальный ущерб, причиненный в результате действий, не составляющих нарушения международно-правовой нормы, если такое возмещение предусматривается специальным международным договором.

В международно-правовой литературе можно встретить другие определения понятия ответственности. Так, международная ответственность определяется как необходимое юридическое средство обеспечения соблюдения норм международного права

и восстановления нарушенных прав и отношений¹. Некоторые считают, что международно-правовая ответственность — это совокупность правовых отношений, которые возникают в связи с правонарушением². Или под международно-правовой ответственностью понимаются юридические последствия нарушения норм международного права³. Э. Хименес де Аречага также отмечал, что в результате нарушения международно-правового обязательства автоматически возникает правоотношение между субъектом, которому вменяется это правонарушение и который должен нести ответственность, и субъектом, имеющим право требовать возмещения в результате такого правонарушения⁴. Следует обратить внимание на то, что авторы, исследуя сущность института международно-правовой ответственности, обращают внимание на отдельные его аспекты. Этим можно объяснить существующее разнообразие понятий международно-правовой ответственности.

Однако во всех концепциях присутствует один общий подход — любое международно-противоправное деяние субъекта международного права влечет за собой его международную ответственность. Этот же принцип положен и в основу Статей об ответственности Комиссии международного права. Комиссия также отметила, что Статьи касаются норм международно-правовой ответственности, носящих вторичный характер. То есть эти нормы определяют общие условия, при которых по международному праву государство считается ответственным за противоправное деяние, а также юридические последствия такой ответственности. Статьи не определяют содержание международных обязательств, нарушение которых влечет за собой ответственность. Это функция первичных норм, т.е. договорных и обычных норм, из которых и состоит международное право.

Современная международно-правовая ответственность эволюционировала из ответственности государств за ущерб, причиненный иностранным лицам. В XX в. возникает ответственность государств за агрессию, военные преступления, политику апарте-

¹ Международное право / под ред. Г. В. Игнатенко, О. И. Тиунова. — М., 1999. — С. 131.

² Мазов, В. А. Ответственность в международном праве. — М., 1979. — С. 19.

³ Тункин, Г. И. Теория международного права. — М., 2000. — С. 339.

⁴ Современное международное право. — М., 1983. — С. 403.

ида, геноцида и т.д. Изменились характер применяемых мер ответственности и формы реализации ответственности, произошли изменения в круге субъектов ответственности (например, появилась ответственность международных организаций и индивидов).

Особое место в международном праве занимает институт абсолютной ответственности, о котором речь пойдет ниже.

Функциями международно-правовой ответственности являются:

- сдерживание потенциального правонарушителя (превентивная функция);
- побуждение правонарушителя выполнить свои обязанности надлежащим образом (обеспечительная функция);
- предоставление потерпевшему возмещения за причиненный ущерб (компенсационная функция).

16.2. Источники и субъекты международно-правовой ответственности

Институт международно-правовой ответственности регулируется в основном обычными нормами. В то же время имеется ряд международных договоров, прямо предусматривающих ответственность за несоблюдение международных обязательств. Некоторые договорные нормы общего характера содержатся в Уставе ООН, в других договорах. Статьи 39, 41 и 42 Устава ООН устанавливают процедуры реализации ответственности за совершение международных деяний против международного мира и безопасности. Можно назвать и такие документы, как Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него 1948 г., Международная конвенция о пресечении преступления апартеида и наказании за него 1973 г., Конвенция по морскому праву 1982 г. Имеются и международные договоры, содержащие положения по вопросам возмещения нанесенного ущерба или вреда — Конвенция о возмещении вреда, причиненного иностранным воздушным судном третьим лицам на поверхности, 1952 г. (в 1978 г. в Монреале был принят Протокол об изменении этой Конвенции), Кон-

венция о международной ответственности за ущерб, причиненный космическими объектами, 1972 г.

Не раз неотвратимость ответственности подтверждалась в резолюциях ООН. В частности, в резолюции ГА ООН «Определение агрессии» (1974 г.) устанавливается, что агрессивная война является преступлением против международного мира и агрессия влечет за собой международную ответственность.

Современное международное право предусматривает ответственность физических лиц, выступающих от имени государства, за совершение действий, квалифицируемых в качестве военных преступлений и преступлений против человечности. Вопрос о такой ответственности физических лиц нашел решение в Статуте Международного уголовного суда 1998 г.

Субъектами международно-правовой ответственности являются субъекты международного права, т.е. государства и межгосударственные организации. Физические и юридические лица не несут международно-правовую ответственность.

16.3. Основания международно-правовой ответственности

Основанием ответственности, как указывается в Статьях Комиссии международного права, является совершение международно-противоправного деяния, которое имеет место, когда какое-либо поведение, состоящее в действии или бездействии:

- присваивается государству по международному праву и
- представляет собой нарушение международно-правового обязательства этого государства (ст. 1 и 2).

При этом если обратиться к международной судебной практике, то окажется, что случаи противоправного бездействия также часты, как противоправные действия. Например, Международный Суд ООН в решении по делу о проливе Корфу (спор между Великобританией и Албанией, 1949 г.) установил, что Албания несет ответственность, в частности, и за непринятие мер по предупреждению опасности, обусловленной наличием мин в проливе Корфу. В решении по делу о дипломатическом и консульском персонале

США в Тегеране (спор между США и Ираном, 1980 г.) Суд отметил, что иранское государство не сделало ничего, чтобы предотвратить нападение на американское посольство, остановить это нападение или принудить студентов-мусульман, последователей имама Хомейни покинуть помещение и освободить заложников. Такое поведение Ирана, по мнению Суда, является явным и грубым нарушением обязательств, принятых Ираном в соответствии с Венской конвенцией о дипломатических сношениях 1961 г. и Венской конвенцией о консульских сношениях 1963 г.

Квалификация деяния государства как международно-противоправного определяется международным правом. На такую квалификацию не влияет квалификация этого деяния как правомерного по внутригосударственному праву (ст. 3). То есть международно-противоправное деяние налицо лишь в том случае, если деяние является результатом нарушения международно-правового обязательства, несмотря на то, что такое деяние не противоречит внутреннему праву.

МЕЖДУНАРОДНАЯ СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

Судебная практика при решении вопроса о нарушении международно-правового обязательства также исходит из этого постулата. Так, Постоянная палата международного правосудия и Международный Суд ООН неоднократно подчеркивали, что государства не могут ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания невыполнения, т.е. нарушения принятых международно-правовых обязательств. Постоянная палата международного правосудия в решении по делу судна «Уимблдон» 1923 г. заявила, что в соответствии с международным договором (в данном случае — Версальский мирный договор) Германия была обязана пропустить судно «Уимблдон» через Кильский канал, несмотря на принятый ею односторонний акт о нейтралитете. В решении по спору между США и Италией относительно «Компании «Электроника Сикула С.П.А.» 1989 г. камера Международного Суда ООН также подтвердила, что соблюдение внутреннего права и соблюдение положений договора (т.е. международно-правовых обязательств) — это разные вопросы. Деяние, которое рассматривается как противоправное с точки зрения международного права, в то же время может быть правомерным в свете внутреннего права, и наоборот.

Наконец, данное положение нашло свое договорное закрепление. Так, в ст. 27 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. прямо указывается, что «участник (договора) не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора».

Государство несет ответственность за то противоправное деяние, которое ему присвоено. Комиссия международного права использовала термин «присвоение деяния» вместо термина «вменение в вину», подтвердив тем самым, что сам факт нарушения обязательства порождает ответственность, и исключив вину из числа элементов международно-противоправного деяния. Впрочем, это положение Статей не всеми признается бесспорным.

На практике международно-противоправные деяния совершаются не государством как таковым, а его соответствующими органами и надлежащим образом уполномоченными лицами. Поведение любого органа государства рассматривается как деяние данного государства по международному праву независимо от того, осуществляет ли этот орган законодательные, исполнительные, судебные или иные функции, независимо от положения, которое он занимает в системе государства, и независимо от того, является ли он органом центральной власти или административно-территориальной единицы государства. Понятие «орган» включает любое лицо или любое образование, которое имеет такой статус по внутригосударственному праву (ст. 4). При этом поведение органа государства или его должностного лица, действующих в своем официальном качестве, считается поведением этого государства, даже в том случае, если они превысили свои полномочия или нарушили указания.

Франко-мексиканская комиссия по рекламациям в решении по делу Ж. Б. Кэра 1929 г. определила, что действия мексиканских офицеров, даже если они и были совершены с превышением их полномочий и в нарушение приказа их начальства, влекут ответственность государства, поскольку они действовали под прикрытием статуса офицеров и использовали средства, предоставленные в их распоряжение в связи с таким статусом.

Федеративному государству может быть присвоено поведение государственного органа субъекта федерации, нарушающее принятые федеративным государством международно-правовые обязательства. Также Статьи предусматривают, что поведение лиц или образований, которые не являются органами государства, рассмат-

ривается как деяние государства в том случае, если установлено, что лицо или образование уполномочены осуществлять элементы государственной власти (ст. 5).

Государство несет ответственность за действия лиц из состава вооруженных сил. Так, ст. III и IV Конвенции о законах и обычаях сухопутной войны 1907 г. гласят: «Воюющая сторона, которая нарушит постановления данного Положения, должна возместить убытки, если к тому есть основание. Она будет ответственна за действия, совершенные лицами, входящими в состав ее военных сил».

Поведение частных лиц или группы лиц может быть присвоено государству, но лишь в том случае, если это поведение осуществлялось под руководством или контролем данного государства (ст. 8). Соответствующие вопросы не раз возникали в современной международной судебной практике, и толкование могло быть различным.

МЕЖДУНАРОДНАЯ СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

В решении по делу о военных и полувоенных действиях против Никарагуа (спор Никарагуа против США, 1986 г.) Международный Суд ООН определил, что США несут ответственность за планирование, руководство и поддержку, а не за все поведение «контрас», обосновывая это отсутствием полного контроля над ними. А в решении по делу «Прокурор против Тадича», рассмотренному Апелляционной камерой Международного уголовного трибунала для бывшей Югославии (1999 г.), было указано, что необязательно всегда требовать высокого порогового уровня при оценке такого контроля. Но государство может само признать и принять поведение в качестве своего собственного, даже если оно ему не присваивается на основании общих норм об ответственности. В вышеупомянутом решении по делу о дипломатическом и консульском персонале США в Тегеране (спор между США и Ираном, 1980 г.) Международный Суд ООН заявил, что после издания указа государства, одобрявшего и поддержавшего оккупацию посольства и удержание его сотрудников, а также решение об их продолжении превратили дальнейшие действия боевиков в деяния самого государства.

В международной практике считается общепризнанным, что поведение повстанческого движения не может присваиваться государству. Однако положение меняется, когда повстанческое движение одерживает победу, т.е. когда оно образует новое пра-

вительство либо новое государство. Статьи предусматривают, что поведение повстанческого движения, которое становится новым правительством, рассматривается в соответствии с международным правом в качестве деяния государства. Как деяние нового государства будет рассматриваться поведение повстанческого или иного движения, которое создает такое новое государство на части территории уже существующего государства или на какой-либо территории под его управлением (ст. 10).

16.4. Понятие международного правонарушения

Нарушение государством международно-правового обязательства имеет место, когда деяние данного государства не соответствует тому, что требует от него данное обязательство, независимо от его происхождения или характера (ст. 12).

Международные обязательства могут вытекать из обычной или договорной нормы, из решения международной организации, международного суда или арбитража, а также из одностороннего акта государства, что не раз подтверждалось международной судебной практикой, в частности Международном Судом ООН в решении по делу о проекте «Габчиково — Надьмарош» (спор между Венгрией и Словакией, 1997 г.). Международно-правовая ответственность же наступает лишь в том случае, если нарушено обязательство, обладающее юридической силой для государства в момент совершения им соответствующего деяния.

Каждый субъект международного права несет ответственность за свое собственное международно-противоправное деяние. Но при этом в Статьях устанавливается ответственность за такие действия, как помощь или содействие в совершении международно-противоправного деяния, руководство и контроль в отношении его совершения, а также принуждение к совершению.

Комиссия международного права не стала выделять *вред (ущерб)* в качестве самостоятельного элемента правонарушения, обосновывая это тем, что он покрывается самим фактом противоправного поведения. Хотя необходимо иметь в виду, что во многих ситуациях основным условием приписывания государству ответствен-

ности являлся факт нанесения ущерба. Также отсутствует известное национальным правовым системам деление ответственности на ответственность договорную и деликтную. Но общий правовой режим ответственности не означает, что последствия всех правонарушений одинаковы. Чем серьезнее правонарушение, тем тяжелее последствия для правонарушителя.

ТЕОРИЯ

В советской и российской международно-правовой науке было принято подразделять международные правонарушения на *международные преступления* и *иные правонарушения (деликты)*.

Международные преступления — это тягчайшие международно-противоправные деяния, которые нарушают основополагающие нормы международного права, имеющие жизненно важное значение для всего международного сообщества, и угрожают международному миру и безопасности.

В качестве тягчайших международных преступлений впервые в истории в Уставах Международных военных трибуналов в Нюрнберге 1945 г. и Токио 1946 г. были названы преступления против мира, военные преступления и преступления против человечности. В дальнейшем квалификацию преступлений против человечности получили геноцид (Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него 1948 г.), расизм и расовая дискриминация (Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 г.), апартеид (Конвенция о пресечении преступления апартеида и наказании за него 1973 г.). К военным преступлениям были отнесены нарушения Женевских конвенций 1949 г., дополненных в 1977 г. двумя протоколами.

Однако Комиссия международного права отказалась от использования термина «международное преступление» применительно к международно-правовой ответственности государств. В то же время, исходя из наличия в современном международном праве императивных норм (*jus cogens*), Комиссия международного права посвятила ряд статей *серьезным нарушениям обязательств, вытекающих из императивных норм общего международного права*. Нарушение является серьезным, если оно сопряжено с грубым

или систематическим невыполнением обязательства ответственным государством (ст. 40). Это нарушение касается столь основополагающих обязательств, что затрагиваются интересы не только потерпевшего государства, но и международного сообщества в целом. Существенную роль в признании существования таких обязательств, называемых обязательствами *erga omnes* (между всеми), сыграло решение Международного Суда ООН по делу компании «Барселона Тракшн» 1970 г.

Следует обратить внимание на то, что (за исключением некоторых решений Международного Суда ООН и доктринальных источников) не имеется международно-правового акта, который содержал хотя бы примерный перечень императивных норм общего международного права. Статья 53 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. только определяет, какие нормы общего международного права относятся к нормам *jus cogens*. Представляется, что на практике квалификация того или иного деяния как представляющего собой серьезное нарушение государством обязательства, вытекающего из императивной нормы общего международного права, вызовет большие трудности.

16.5. Обстоятельства, исключаящие противоправность деяния

Статьи Комиссии международного права предусматривают обстоятельства, которые исключают противоправность деяния государства (ст. 20—27). К ним относят юридически действительное согласие государства, меры самообороны, предпринятые в соответствии с Уставом ООН, форс-мажор (непреодолимая сила или непредвиденное событие, не поддающиеся контролю государства и которые сделали в данных обстоятельствах выполнение обязательства материально невозможным), состояние бедствия (если у исполнителя не было иного разумного способа спасти свою жизнь или жизнь вверенных ему лиц), состояние необходимости (если это необходимо для защиты существенного интереса от большой и неминуемой опасности и не наносит серьезного ущерба существенному интересу другого государства, в отношении которого существует нарушаемое обязательство, либо международному сооб-

ществу), а также контрмеры, к которым государство прибегает на основании положений гл. 2 части третьей Статей.

Но обстоятельства, исключаяющие противоправность деяния государства, не оправдывают отступлений от императивных норм международного права.

16.6. Виды и формы международно-правовой ответственности

ТЕОРИЯ

В советской и российской доктрине международного права было принято различать политическую (нематериальную) и материальную международно-правовую ответственность. В Статьях Комиссии международного права такое деление отсутствует.

Политическая (нематериальная) ответственность субъекта международного права возникает в результате нарушения им своего какого-либо международно-правового обязательства. Этот вид ответственности возникает из самого факта нарушения нормы, охраняющей интересы другого государства. Она возникает даже в том случае, если правонарушение не повлекло имущественного ущерба или иных видимых негативных последствий. Считается, что всякое правонарушение наносит вред другому субъекту или субъектам хотя бы в форме морального вреда, подрывая тем самым международный авторитет пострадавшего субъекта и устойчивость самого международного правопорядка.

Поведение (действие или бездействие), выразившееся в несоблюдении нормы права, считается международным деликтом, а соответствующий субъект — делинквентом. Другое дело, что многие деликты остаются как бы незамеченными, и вопрос о международной ответственности в практическую плоскость не переводится (например, нарушение сроков предоставления информации в международный контрольный орган о мерах по сокращению вооружений). Однако это не означает, что ответственность как

таковая не возникла. Просто она не реализуется из-за незначительности деликта.

Как уже отмечалось выше, особо опасные деликты, подрывающие существенные основы международного права (например, незаконное применение силы), именуются международными преступлениями. Однако Комиссия международного права в Статьях отказалась от этого понятия, заменив его понятием «серьезное нарушение государством обязательства, вытекающего из императивной нормы общего международного права».

Материальная ответственность субъекта международного права возникает в двух случаях: когда правонарушение повлекло материальный ущерб и когда ущерб возник без нарушения нормы права, но его возмещение предусмотрено тем не менее специальным международным договором. Материальная ответственность в первом случае возникает как следствие прямой причинной связи между нарушением нормы права и материальным ущербом. Таким образом, политическая и материальная ответственность могут возникать одновременно как результат одного и того же правонарушения.

В отечественной доктрине *формами реализации* политической (нематериальной) ответственности считались сатисфакция, репрессалии и коллективные санкции.

Сатисфакция — это удовлетворение нематериальных требований для возмещения вреда, причиненного прежде всего чести и достоинству потерпевшего государства, его политическим интересам (например, главе иностранного государства нанесено грубое оскорбление). Она чаще всего облекается в форму официального выражения сожаления, принесения извинений, признания неправомерности совершенного действия, дезавуирования действий представителя государства, издания специального законодательного акта, иных нормативных актов для обеспечения выполнения и т.д. Сатисфакция не должна быть непропорциональной вреду и не может принимать форму, унижительную для ответственного государства.

Репрессалии — ответные действия со стороны затронутого государства в отношении делинквента (например, задержание рыболовного судна за незаконный лов рыбы). Действия по индивидуальной и коллективной самообороне в отношении агрессора относили к репрессалиям. От репрессалий следует отличать *реторсии* — ответные акции в связи с недружественными действиями, которые не составляют деликта (например, временный отзыв своего посла

в ответ на недружественные заявления в адрес страны, которую посол представляет). Реторсии не считаются одной из форм ответственности, поскольку предпринимаются при отсутствии факта правонарушения. Считается, что репрессалии и реторсии должны быть соразмерными тем действиям, которыми вызваны.

Коллективные санкции — коллективные принудительные меры, которые согласно Уставу ООН могут предприниматься на основании решений Совета Безопасности в отношении государств, действия которых представляют собой угрозу миру, нарушение мира или акт агрессии. По существу они могут представлять собой форму наказания за совершение международного преступления.

Материальная ответственность также реализуется в различных формах.

Реституция означает восстановление положения, существовавшего до правонарушения. Она может выражаться в возвращении неправомерно захваченного имущества, оборудования, художественных ценностей, транспортных средств, возврате территории, лиц, отмене какого-либо правового акта или их сочетания и т.д. и применяется, если материально это возможно.

Компенсация — возмещение (репарация) в форме выплаты денег за причиненный ущерб, насколько он не возмещается реституцией. Компенсация охватывает любой исчисляемый в финансовом выражении ущерб, включая упущенную выгоду, насколько она установлена. Ее суть заключается в возмещении фактических убытков, которые были вызваны нарушением международно-правового обязательства.

Субституция — это передача пострадавшему субъекту объектов, равнозначных по значению и стоимости, взамен утраченных.

Международное право признает возмещение непосредственных убытков (прямых и косвенных), а также упущенной выгоды.

Когда война считалась одним из средств разрешения международных споров, возмещение побежденной стороной победителю военных издержек именовалось контрибуциями. В настоящее время контрибуции не выплачиваются.

Раскрывая содержание международно-правовой ответственности в части 2 Статей, Комиссия международного права разработала положения, относящиеся к формам ответственности.

Под формами международной ответственности государства за международно-противоправное деяние понимаются юридические

последствия (ст. 28), к которым отнесены следующие: прекращение противоправного деяния, предоставление надлежащих заверений и гарантий неповторения противоправного деяния и полное возмещение вреда.

При этом государство хотя и претерпело юридические последствия своего противоправного деяния сохраняет обязанность исполнить нарушенное международно-правовое обязательство.

Государство-правонарушитель обязано прекратить международно-противоправное поведение, если оно продолжается, а также предоставить надлежащие заверения и гарантии неповторения деяния, если того требуют обстоятельства. В международной практике требование прекратить нарушение международно-правового обязательства является наиболее употребительным. Так, Совет Безопасности ООН, установив существование угрозы любого нарушения международного мира или акта агрессии, в первую очередь требует прекращения противоправного деяния. Прекращение международно-противоправного деяния не всегда удовлетворяет государство, чьи права и интересы нарушены. Иногда такое государство требует предоставления заверений и гарантий неповторения противоправных деяний в будущем. В Статьях предусматривается, что такие заверения и гарантии предоставляются, если того требуют обстоятельства (ст. 30).

Статьи предусматривают полное возмещение вреда, причиненного международно-противоправным деянием. Вред может включать любой ущерб, как материальный, так и моральный. К формам возмещения вреда в Статьях отнесены *реституция, компенсация и сатисфакция*, отдельно или в сочетании (ст. 34). Государство-правонарушитель не может ссылаться на свое внутреннее право, чтобы избежать возмещения вреда.

Следует обратить внимание на то, что в международной практике встречаются такие понятия, как ущерб, вред и убытки. Однако в международно-правовых документах, за редким исключением, эти понятия не раскрываются. По мнению Комиссии международного права, вред охватывает любой ущерб, как материальный, так и моральный. Материальный ущерб касается ущерба, нанесенного имуществу или другим интересам государства или его граждан, который легко определяется в денежном исчислении. Моральный ущерб охватывает здесь такие понятия, как боль и страдания людей, потерю близких или личное оскорбление, связанное с вторжением в жилище или вмешательством в личную жизнь.

16.7. Осуществление международно-правовой ответственности

Как показывает международная практика, недостаточно установить факт нарушения международно-правового обязательства и нанесения ущерба. Необходимо уточнить, как могут поступать другие государства, затрагиваемые нарушением международно-правового обязательства, какие действия они могут предпринять для обеспечения выполнения обязательств по прекращению и возмещению со стороны ответственного государства. Именно вопрос обеспечения имплементации международной ответственности является на протяжении истории международного права самым острым, и поэтому следует только приветствовать усилия Комиссии международного права по его решению.

Формам обеспечения имплементации в Статьях посвящена часть 3. В гл. 1 этой части содержатся положения, касающиеся субъектов, которые имеют право призывать другие государства к ответственности и порядка предъявления требований об ответственности. Глава 2 «Контрмеры» посвящена мерам по обеспечению несения ответственности государством, нарушившим свои международно-правовые обязательства, и мерам, к которым может прибегать затронутое таким нарушением государство.

Контрмеры не входят в форму возмещения ущерба. Они применяются с целью побудить государство-нарушителя выполнить обязательства по несению международно-правовой ответственности. Они рассматриваются в качестве принудительных мер, связанных с неисполнением международно-правовых обязательств, призванных обеспечить привлечение нарушителя к ответственности (ст. 49). Их отличие в следующем. Ответственность — это обязанность нарушителя, а контрмеры — право потерпевшего. Контрмеры могут иметь противоправный характер, однако государство, прибегающее к ним, не подлежит международной ответственности. Кроме того, контрмеры должны носить временный характер, а государство, прибегающее к контрмерам, должно руководствоваться принципом пропорциональности, т.е. учитывать тяжесть международно-противоправного деяния и затронутых прав.

Статьи перечисляют обязательства, в отношении которых контрмеры не допускаются. Они не могут затрагивать обязательств «воз-

держиваться от угрозы силой или ее применения, закрепленных в Уставе ООН», «о защите основных прав человека», «обязательств гуманитарного характера, запрещающих репрессалии» и «иных обязательств, вытекающих из императивных норм общего международного права». Государство, прежде чем прибегнуть к контрмерам, должно уведомить государство, несущее ответственность, о любом решении прибегнуть к предполагаемым контрмерам и вступить с ним в переговоры. Тем не менее государство может принимать и такие неотложные контрмеры, которые необходимы для обеспечения его прав. Также предусматривается, что контрмеры не могут приниматься, если спор находится на рассмотрении судебного органа либо прекращено международно-противоправное деяние. В Статьях не приводится хотя бы примерный перечень предполагаемых контрмер, а только определены рамки, ограничивающие их применение.

Комиссия международного права отказалась от термина «санкции» для обозначения контрмер. Термин «санкции» чаще всего используется в международно-правовой литературе применительно к действиям, предпринимаемым группой государств или международной организацией против какого-либо государства в случае угрозы миру, нарушения мира, акта агрессии либо, например, для побуждения государства-деликвента исправить нарушенное положение или возместить нанесенный ущерб. Однако этот термин, как отмечает Комиссия международного права, неточен, поскольку в гл. VII Устава ООН упоминаются лишь «принудительные меры», которые могут включать применение вооруженной силы.

16.8. Международно-правовая ответственность международных организаций

Межгосударственные организации являются субъектами международного права. Хотя их правосубъектность вторичная, производная и отличается от международной правосубъектности государств, тем не менее в силу именно международной правосубъек-

тности такие организации несут международную ответственность за нарушение международно-правовых обязательств.

Следует отметить, что ответственность международных организаций предусмотрена рядом международных договоров. Например, Уставом Международного агентства по атомной энергии предусмотрена ответственность МАГАТЭ за осуществление гарантий МАГАТЭ, т.е. системы наблюдения и контроля за использованием государствами ядерных материалов, ядерных установок и технической информации исключительно в мирных целях. Ответственность международных организаций устанавливается также в конвенциях об ответственности за ядерный ущерб в тех случаях, когда международные организации выступают в качестве операторов ядерных установок или операторов ядерных судов (Венская конвенция о гражданской ответственности за ядерный ущерб 1963 г., Международная конвенция об ответственности операторов ядерных судов 1962 г.).

Ответственность международных организаций возникает из нарушения ими международных обязательств, вытекающих из договоров и других источников международного права. В юридической литературе приводятся конкретные примеры правонарушений, влекущих ответственность международных организаций: нарушение международной организацией и ее должностными лицами положений учредительных актов; ущерб, причиненный ее действиями государствам, другим международным организациям, юридическим и физическим лицам, включая собственных служащих; нарушение внутренних законов страны, где размещается международная организация или осуществляется ее деятельность, и др.

Следовательно, ответственность международной организации наступает при правонарушении независимо от того, нарушены ли ею (ее органами или должностными лицами) нормы международного права, нормы внутреннего права международных организаций или нормы внутригосударственного права.

Международные организации могут нести как материальную, так и нематериальную (политическую) ответственность.

В случаях материальной ответственности международных организаций следует исходить из того, что их средства складываются из взносов государств-членов. В практике наметилась тенденция сочетания материальной ответственности международной организации и государств. Здесь возможны два варианта: 1) установ-

ление солидарной ответственности организации и государств-членов; 2) установление ответственности самой организации. В первом случае претензии об ответственности могут быть предъявлены как государствам-членам, так и организации. Во втором случае претензии предъявляются только организации, которая сама решает вопрос о распределении бремени ответственности между своими членами.

В Конвенции о международной ответственности за ущерб, причиненный космическими объектами, 1972 г. была установлена солидарная ответственность при соблюдении следующих условий: а) любая претензия о компенсации за ущерб предъявляется в первую очередь международной организации, осуществляющей запуск объекта; б) если организация в течение шести месяцев не компенсировала суммы причиненного ущерба, то государство-истец может поставить вопрос об ответственности государств — членов организации.

Вопрос о нематериальных (политических) формах ответственности международных организаций пока мало разработан в доктрине. Существует точка зрения, что здесь допустимы любые формы, не противоречащие специфике международных организаций, начиная от лишения их некоторых прав и обязанностей и кончая их ликвидацией.

Международная организация несет ответственность за противоправные действия своих исполнительных органов и персонала. Так, в практике проведения операций по поддержанию мира ООН заключала соглашения с государствами, на территории которых проводились такие операции, о возмещении ущерба, причиненного гражданам этих государств и их имуществу действиями военного персонала и вооруженных сил ООН.

В проблеме ответственности международных организаций следует выделить вопросы, относящиеся к возмещению ущерба лицам, состоящим на службе в международной организации. Международные организации несут ответственность за обеспечение условий труда и быта, которые оговорены в контрактах и определены в решениях, касающихся положения персонала. В международных организациях создаются административные трибуналы (например, Административный трибунал ООН; Административный трибунал МОТ, обладающий юрисдикцией в отношении большинства специализированных учреждений ООН), которые являются судебной

инстанцией, устанавливающей степень ответственности организаций в случае нарушения ими контрактов, условий найма, положений и правил для персонала и определяющей размеры компенсации за причиненный ущерб. Их решения имеют обязательную силу для спорящих сторон, т.е. для служащего международной организации и самой организации. Организация не вправе отказаться привести решение трибунала в исполнение. На это было обращено внимание Международным Судом ООН в двух его консультативных заключениях 1954 и 1956 гг. относительно законной силы Административного трибунала ООН и Административного трибунала МОТ.

Международные организации могут быть и субъектами международных претензий. В Консультативном заключении Международного Суда ООН 1949 г. по вопросу о возмещении ущерба, понесенного на службе в ООН, указывалось, что международная организация может выступать с претензией об ответственности за причиненный ей ущерб. ООН неоднократно предъявляла иски о возмещении причиненного ей ущерба (например, иск к Израилю в 1949 г. в связи с убийством израильскими террористами посредника ООН графа Бернадотта и военного наблюдателя ООН полковника Серо).

Международная организация может нести ответственность и по международному частному праву, а также по внутреннему праву государств. В этом случае ответственность международной организации зависит от признания ее правоспособности на территории государства на основании учредительного акта или соглашения с государством о ее штаб-квартире или представительстве.

Начиная с 2000 г. Комиссия международного права рассматривает с целью кодификации вопрос об ответственности международных организаций.

16.9. Международно-правовая ответственность физических лиц

Преступления, совершаемые государством как таковым, считаются международными преступлениями. Преступления, совершаемые отдельными лицами или группами лиц не от имени государства, но имеющие международные последствия, считаются преступлениями международного характера.

С преступлениями международного характера государства борются путем заключения специальных договоров, по которым соответствующие лица подлежат уголовному наказанию либо в суде государства пребывания, либо в суде государства, которому их выдают для целей уголовного преследования. Иначе говоря, в отношении преступлений международного характера действует национальная уголовная юрисдикция.

Что касается международных преступлений, совершаемых государствами, то ответственность государства-делинквента возникает, в частности, в форме ограничения его юрисдикции в отношении собственных граждан — непосредственных участников совершения международного преступления. Для этого учреждаются суды, осуществляющие *международную уголовную юрисдикцию*.

Впервые такие Международные трибуналы были созданы в 1945 г. для суда над главными нацистскими преступниками и в 1946 г. — над японскими милитаристами. Следующий шаг на этом пути был сделан Советом Безопасности ООН, который резолюцией № 808 в 1993 г. учредил Международный трибунал для судебного преследования лиц, ответственных за серьезные нарушения международного гуманитарного права, совершенные на территории бывшей Югославии, а в 1994 г. резолюцией № 955 учредил Международный трибунал по Руанде.

Согласно Уставам этих трибуналов личную уголовную ответственность несут как конкретные исполнители преступных деяний, так и должностные лица, отдававшие соответствующие приказы, включая главу государства или правительства.

Наконец, в 1998 г. дипломатическая конференция в Риме приняла Статут Международного уголовного суда, по которому к международной уголовной юрисдикции отнесены следующие составы преступлений: преступление геноцида, преступления против человечности (убийство, истребление, порабощение, депортация или насильственное перемещение населения, заключение в тюрьму, пытки, изнасилование и т.п., совершаемые в отношении гражданского населения), военные преступления (серьезные нарушения Женевских конвенций 1949 г.), преступление агрессии. Статут вступил в силу в 2002 г.

Можно, таким образом, сказать, что наблюдается тенденция к признанию международной уголовной юрисдикции как в отношении физических лиц, государства гражданства которых совершили

международные преступления, так и в отношении лиц, совершающих преступления международного характера в своем личном качестве, не действуя от имени государства.

В отношении военных преступлений и преступлений против человечества действует принцип неприменимости срока давности. Он нашел закрепление в Конвенции о неприменимости срока давности к военным преступлениям и преступлениям против человечества 1968 г.

16.10. Международно-правовая ответственность за вредные последствия действий, не запрещенных международным правом

Вследствие развития науки и техники и использования их достижений в практических целях государствами используются космические ракеты, ядерные суда, супертанкеры, атомные электростанции, которые относятся к источникам повышенной опасности, т.е. таким объектам, которые из-за особых технико-функциональных характеристик при наступлении непредвиденных и непреодолимых чрезвычайных обстоятельств могут выходить из-под контроля и причинять материальный ущерб другим субъектам международного права. Такой ущерб причиняется вопреки и помимо воли государства, непосредственно причастного к оперированию источниками повышенной опасности, и несмотря на его стремление обеспечить все разумно необходимые меры безопасности. Размеры такого ущерба потенциально могут быть огромны. Вероятность наступления подобных ситуаций и осознание государствами необходимости правовой регламентации их последствий предопределили возникновение в системе современного международного права норм, призванных обеспечить надлежащее урегулирование возмещения ущерба, причиненного в результате эксплуатации таких видов техники.

В настоящее время такого рода нормы содержатся в отдельных отраслях международного права, в частности в международном кос-

мическом праве, международном атомном праве, международном воздушном праве, морском праве (например, Конвенции о международной ответственности за ущерб, причиненный космическими объектами, 1972 г., Конвенция об ответственности перед третьей стороной в области ядерной энергии 1960 г. и Дополнительная Конвенция к ней 1963 г., Конвенция об ответственности операторов ядерных судов 1962 г., Конвенция о гражданской ответственности за ядерный ущерб 1963 г., Конвенция о возмещении вреда, причиненного иностранным воздушным судном третьим лицам на поверхности, 1952 г.).

Помимо существующих в отдельных отраслях права конвенций, правовой основой для обеспечения данной проблемы являются и судебные решения (например, решение Международного Суда ООН по делу о проливе Корфу (спор между Великобританией и Албанией 1949 г.)).

Такая ответственность получила наименование абсолютной или объективной. Необходимо, однако, иметь в виду, что в западной международно-правовой доктрине под объективной ответственностью понимается международная ответственность государства за действия его органов и должностных лиц, которые привели к нарушению международно-правового обязательства данного государства. Вследствие этого для обозначения ответственности, которая возникает в связи с нанесением ущерба в результате правомерной деятельности, предпочтительнее употреблять термин «абсолютная ответственность».

Абсолютная ответственность государств представляет собой самостоятельный комплекс международно-правовых отношений, основное содержание которых составляет обязанность государств (принятая в соответствии со специальными соглашениями) возместить причиненный в связи с осуществлением ими правомерной деятельности ущерб, и право потерпевших государств требовать на основании специальных соглашений возмещения такового.

Она может возникнуть при наличии трех необходимых условий:

- 1) международно-правовых норм, которыми такая обязанность и соответствующее право предусматривается;
- 2) событий, с наступлением которых связывается вступление в силу механизма, предусмотренного упомянутыми нормами;

3) прямой причинной связи между событием и материальным ущербом.

Первое условие представляет собой юридические основания объективной ответственности государств, а второе выступает в качестве ее фактических оснований.

Источником событий, являющихся фактическим основанием абсолютной ответственности, являются непреодолимая сила и случай. Спецификой непреодолимой силы является то, что причины, ее вызвавшие, не связаны ни с источником повышенной опасности, ни с государством, которое этим источником оперирует. Это такие обстоятельства, которые не могут быть предсказаны и предотвратимы с помощью современных научно-технических средств (например, землетрясение, цунами, тайфун, шторм, непредсказуемые процессы в верхних слоях атмосферы и т.д.).

В отличие от непреодолимой силы случай представляет собой паступление такой ситуации, когда государство лишается возможности контролировать работу источника повышенной опасности в силу нежелаемых, неожиданных и необратимых процессов в его оборудовании, в результате чего возникшая независимо от воли этого государства угроза причинения ущерба не может быть устранена, несмотря на все предпринимаемые меры.

При этом следует иметь в виду, что рассматриваемые события могут служить фактическим основанием абсолютной ответственности государств лишь при наличии специальных международных соглашений, которые признают их в качестве таковых. Данные соглашения применяются в конкретных областях и только в отношении указанных в них источников повышенной опасности. При отсутствии таких соглашений государства, в связи с осуществлением правомерной деятельности которых возник ущерб, не являются связанными юридической обязанностью возмещать его.

Специальные междупародные соглашения устанавливают максимальный предел возмещения ущерба, что является справедливым распределением между государствами, участвующими в соглашении, бремени риска, который связан с развитием науки и техники и с использованием их достижений в практической деятельности этих государств.

При исчислении объема объективной ответственности государств за ущерб, причиненный в связи с осуществлением право-

мерной деятельности, может быть применима лишь категория положительного ущерба, возмещение которого является обязательным. При этом под положительным ущербом понимается стоимость утраченного или поврежденного имущества, а также расходы, произведенные потерпевшим государством по ликвидации этих утрат или повреждений.

В 2001 г. Комиссия международного права завершила работу над принятием первой части проекта принципов о международной ответственности за вредные последствия действий, не запрещенных международным правом, связанной с вопросами предотвращения трансграничного ущерба от опасных видов деятельности. В 2006 г. была принята вторая часть проекта принципов о правовом режиме распределения убытков от трансграничного ущерба.

Контрольные вопросы и задания

1. Сопоставьте политическую (нематериальную) и материальную ответственность.
2. В чем специфика материальной ответственности за вредные последствия действий, не составляющих правонарушения?
3. Охарактеризуйте формы политической (нематериальной) и материальной ответственности.
4. В чем отличие международного преступления от простого деликта?
5. Охарактеризуйте современное состояние международного права в области международной уголовной ответственности физических лиц.
6. Изложите свою точку зрения на Статьи об ответственности государств, подготовленный Комиссией международного права.
7. В чем заключаются особенности ответственности международных организаций?

Литература

1. Международное право / под ред. Ю. М. Колосова, Э. С. Кривичиковой. — М. : Международные отношения, 2005.
2. Лукашук, И. И. Право международной ответственности. — М. : Волтерс Клувер, 2004.
3. Савельева, Л. В. Итоги работы Комиссии международного права над первой частью проекта статей «Международная ответственность за вредные последствия действий, не запрещенных международным правом» // Московский журнал международного права. — 2005. — № 2.
4. Савельева, Л. В. Международная ответственность за вредные последствия действий, не запрещенных международным правом : концепция Комиссии международного права по дальнейшей работе над проектом статей // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. — 2006. — № 1.
5. Symposium: The ILC's State Responsibility Articles // European Journal of International Law. — 2002. — Vol. 96. — № 4 — <http://www.ejil.org>.

ГЛАВА 17

Дипломатическое право

Ключевые термины и понятия:

Дипломатическое право; конвенционные органы внешних сношений; активное право посольства; дипломатический корпус; дуайен; дипломатическое представительство; дипломатический иммунитет; специальная миссия; persona non grata.

17.1. Понятие и источники дипломатического права

Дипломатическое право — наиболее древняя отрасль международного права. В самые ранние периоды истории, при самой слабой развитости международного права уже существовали два его института: посольское право и право войны. Таким образом, дипломатическое право возникло и развивалось прежде всего как посольское право, т.е. как совокупность норм, определяющих положение посла. Лишь к началу XX в. посольское право стало постепенно превращаться в дипломатическое, т.е. в совокупность норм, регулирующих все официальные отношения государств.

Нормы дипломатического права регламентируют статус, функции и порядок дипломатической деятельности органов внешних сношений государств как субъектов международного права, а именно: нормы о дипломатических представительствах и их персонале, нормы о специальных миссиях и их персонале, делегациях государств на международных конференциях и в органах международных организаций, а также нормы, касающиеся иммунитетов и привилегий международных организаций на территории тех или иных государств, включая нормы об иммунитетах и привилегиях международных должностных лиц и служащих.

ТЕОРИЯ

В последнее время в научной литературе кроме термина «дипломатическое право» появился и термин «право внешних сношений», в частности можно сослаться на работу К. К. Сандровского «Право внешних сношений», опубликованную в Киеве в 1986 г. Однако сам термин «право внешних сношений» не отражает даже содержания предмета регулирования, так как в данном случае речь идет не о внешних сношениях вообще, а о международных официальных сношениях субъектов международного права.

Дипломатическое право, как отрасль международного права, представляет собой совокупность международно-правовых принципов и норм, регулирующих официальные отношения между субъектами международного права и регламентирующих правовой статус и функции органов внешних сношений государств за грани-

цей и их персонала, а также иммунитеты и привилегии международных организаций, их должностных лиц и служащих.

Источники дипломатического права прошли длительный период эволюции. С образованием государств стали складываться отдельные обычаи, которые затем постепенно находили отражение в договорах, регулирующих дипломатические отношения. Одним из первых договоров такого рода был договор между Англией и «Священной римской империей германской нации» 1520 г.

Первым многосторонним договором в области дипломатического права, в котором участвовало восемь европейских государств, является Венский протокол от 7 марта 1815 г. (Венский регламент) о классах дипломатических представителей, дополненный Аахенским протоколом 1818 г.

Существенный вклад в развитие дипломатического права внесла Гаванская конвенция о дипломатических чиновниках 1928 г. (Гаванская конвенция). В ней кодифицирован хотя и на региональном уровне ряд норм обычного права. Гаванская конвенция действует в отношениях участвующих в ней латиноамериканских государств и по сей день.

В настоящее время основным договорным актом в области дипломатического права является Венская конвенция о дипломатических сношениях 1961 г. (далее Венская конвенция 1961 г.), носящая универсальный характер. В Венской конвенции 1961 г. регулируются вопросы установления дипломатических отношений между государствами, основные функции дипломатического представительства, порядок назначения главы представительства и членов дипломатического персонала, численный состав дипломатического представительства и его категории, а также иммунитеты и привилегии каждой из категорий и самого дипломатического представительства и ряд других вопросов.

Важное значение имеют Конвенция о специальных миссиях 1969 г. и Венская конвенция о представительстве государств в их отношениях с международными организациями универсального характера 1975 г. и другие договоры в данной области, а также соответствующие внутригосударственные нормативные акты (в нашей стране, например, Указы Президента РФ от 12.03.1996 № 375 «О координирующей роли Министерства иностранных дел Российской Федерации в проведении единой внешнеполитической линии Российской Федерации»; от 28.10.1996 № 1497 «Об утверждении Положения о Посольстве Российской Федерации».

Таким образом, активная кодификация норм дипломатического права во второй половине XX в. приводит к тому, что международные договоры становятся ведущими источниками дипломатического права. В свою очередь, нормы национального законодательства воспроизводят основные положения дипломатического права, а по некоторым вопросам устанавливают их более детальное регулирование, а также регламентируют те вопросы, которые вообще не получили решения в международном праве.

17.2. Государственные органы внешних сношений

Органы внешних сношений государств делятся на внутригосударственные и зарубежные.

К внутригосударственным органам относятся: парламент, глава государства (коллегиальный или единоличный), правительство, ведомство иностранных дел.

Парламент как высший законодательный орган определяет основы внешней политики государства; глава государства осуществляет внешнее представительство государства на международной арене; правительство осуществляет общее руководство внешней политикой государства, а министерство иностранных дел (ведомство) является органом правительства по осуществлению внешней политики. В частности, министерство иностранных дел посылает директивы и дает указания дипломатическим представительствам и консульским учреждениям, постоянным представительствам при международных организациях и делегациям на конференциях и сессиях органов международных организаций. Оно поддерживает связь и ведет переговоры с иностранными дипломатическими представительствами и делегациями, готовит проекты соглашений, обрабатывает и централизует поступающую информацию и т.д.

Существуют и так называемые конвенционные органы внешних сношений, определяемые соответствующими соглашениями. К конвенционным относятся прежде всего органы технических, культурных, военных и иных связей между государствами (например, Министерство обороны по какому-либо соглашению о военных миссиях или о взаимной помощи).

Зарубежные органы внешних сношений подразделяются на постоянные (посольства, миссии, постоянные представительства при международных организациях, консульские учреждения) и временные (специальные миссии и делегации на международных конференциях или в международных органах).

Органами внешних сношений являются органы государственной власти и управления и органы и лица, правомочные представлять за рубежом субъект международного права, выражать его волю, защищать его интересы в международных отношениях и интересы его граждан.

17.3. Начало и прекращение дипломатической миссии

Установление дипломатических отношений между государствами осуществляется по взаимному согласию. Необходима также договоренность об учреждении постоянных дипломатических представительств и об их уровне.

Право государства назначать дипломатических представителей в другие государства называется *активным правом посольства*. Ему соответствует *пассивное право посольства*, т.е. право принимать дипломатических представителей иностранных государств, облеченных дипломатическими полномочиями.

Назначение главы дипломатического представительства — прерогатива аккредитуемого государства. Однако государство пребывания должно дать *агреман* (согласие) на аккредитацию лица в качестве главы представительства и может отказать в агремане, не сообщая мотивов отказа.

Начало дипломатической миссии проходит четыре стадии: а) запрос агремана; б) назначение на должность; в) прибытие в государство назначения; г) официальное вступление в должность.

До получения агремана назначение на должность главы дипломатического представительства не может иметь места. До этого момента не принято также публиковать в средствах массовой информации сообщения о предполагаемом назначении.

Глава представительства считается приступившим к выполнению своих функций в государстве пребывания в зависимости

от практики, существующей в этом государстве: либо с момента вручения своих верительных грамот, либо с момента сообщения о своем прибытии и представлении заверенных копий верительных грамот министерству иностранных дел государства пребывания (как правило, на уровне министра или заместителя министра).

Если глава представительства не может выполнять свои функции, временно исполняющим обязанности главы представительства назначается временный поверенный в делах. Фамилия временного поверенного в делах сообщается министерству иностранных дел государства пребывания либо главой дипломатического представительства, либо министром иностранных дел аккредитующего государства.

Остальные члены дипломатического персонала считаются приступившими к исполнению служебных обязанностей после своего назначения и прибытия в государство пребывания с момента уведомления компетентных властей (обычно министерства иностранных дел государства пребывания). Агреман на них не запрашивается.

Что касается военных, морских или авиационных атташе, то государство пребывания может предложить, чтобы их имена заранее сообщались на одобрение этому государству.

Аккредитующее государство может назначить любого члена дипломатического персонала в одно или несколько других государств, если не заявлено возражений со стороны любого из государств пребывания.

Два или несколько государств могут аккредитовать одно и то же лицо в качестве главы представительства в другом государстве, если государства пребывания не возражают против этого.

Глава представительства или любой член дипломатического персонала представительства может действовать в качестве представителя аккредитующего государства при любой международной организации.

Функции главы дипломатического представительства или любого члена дипломатического персонала прекращаются в тот момент, когда он оставляет государство пребывания или по истечении разумного срока для того, чтобы это сделать (отозвание, объявление дипломата *persona non grata* — нежелательным лицом, так называемый *дисмисл* — объявление дипломата частным лицом, отказ дипломата выполнять свои функции).

Прекращение дипломатической миссии может происходить по разным причинам: вооруженный конфликт, разрыв дипломатических отношений, исчезновение одной из сторон в качестве субъ-

екта международного права, социальная революция или неконституционная смена правительства в аккредитуемом государстве или в государстве пребывания. Даже в случае разрыва дипломатических отношений и вооруженного конфликта государство пребывания должно оказать необходимое содействие для скорейшего выезда иностранных дипломатов и членов их семей.

17.4. Дипломатический корпус

Дипломатический корпус образуют все дипломатические представители в государстве пребывания.

Дипломатический корпус в узком смысле — это главы посольств и миссий, аккредитованные в данном государстве. Дипломатический корпус в широком смысле составляют все лица, имеющие дипломатические паспорта и дипломатические карточки, выдаваемые государством пребывания.

Дипломатический корпус возглавляется дуайеном (старшиной или деканом).

Дуайен — это старший по классу и первый по длительности своей службы в данном государстве глава дипломатического представительства.

Дуайен консультирует своих коллег о местных дипломатических обычаях и возглавляет дипломатический корпус на протокольных мероприятиях.

Дипломатический корпус играет в основном представительскую, церемониальную роль.

17.5. Состав и функции дипломатического представительства

В Древнем мире и в Средние века посольства носили временный, целевой характер. С середины XV в. стал формироваться институт постоянных посольств.

В современных условиях двусторонняя дипломатия осуществляется в основном через дипломатические представительства или через специальные миссии. Обмен дипломатическими пред-

ставительствами может осуществляться на разных уровнях. Венская конвенция 1961 г. делит глав представительств на три класса: а) класс послов и нунциев (так называются представители Ватикана), аккредитуемых при главах государств; б) класс посланников, министров и интернунциев, аккредитуемых при главах государств; в) класс поверенных в делах, аккредитуемых при министрах иностранных дел. Класс, к которому должны принадлежать главы дипломатических представительств, определяется соглашением между государствами. Никаких различий между главами представительств вследствие принадлежности их к своему классу иначе как в отношении старшинства не проводится.

Дипломатические представительства функционируют на постоянной основе.

Структура дипломатических представительств разных государств различна и определяется собственными традициями и спецификой отношений с государствами пребывания. Однако обычно посольства имеют следующие отделы: политический, экономический, двусторонних отношений, печати, культурных связей, консульский, военный атташат, а также канцелярию.

Сотрудники дипломатического представительства подразделяются на три категории: дипломатический, административно-технический и обслуживающий персонал.

Дипломатический персонал состоит из сотрудников представительств, имеющих дипломатический ранг; административно-технический персонал — из сотрудников, занятых административной и технической работой в представительстве; обслуживающий персонал выполняет работу по уборке помещений, содействует удовлетворению бытовых нужд сотрудников и т.д.

Члены дипломатического персонала представительства в принципе должны быть гражданами аккредитуемого государства и не могут назначаться из числа лиц, являющихся гражданами государства пребывания, иначе как с согласия этого государства, причем это согласие может быть в любое время аннулировано (п. 2 ст. 8 Венской конвенции 1961 г.).

Согласно ст. 11 Венской конвенции 1961 г. государство пребывания имеет право предложить, чтобы численность персонала представительства аккредитуемого государства сохранялась в пределах, которые государство пребывания считает разумными и нормальными, учитывая внутреннее положение этого госу-

дарства и потребности представительства. В этой связи СССР при ратификации Конвенции сделал оговорку о том, что в случае возникновения разногласий о численности персонала дипломатического представительства этот вопрос должен решаться по договоренности между аккредитуемым государством и государством пребывания.

Вопрос о рангах дипломатических сотрудников регулируется внутренним правом каждого государства. Почти во всех государствах дипломатические сотрудники дипломатических представительств (как и в центральном аппарате) имеют ранг атташе, третьего секретаря, второго секретаря, первого секретаря, советника, посланника, посла. Эти ранги, как правило, соответствуют должностям в зарубежном представительстве с тем же названием. Кроме этого, существует ряд градаций этих рангов (например, советник второго класса, советник первого класса).

К основным функциям дипломатического представительства относятся: представительство аккредитуемого государства в государстве пребывания; защита в государстве пребывания интересов аккредитуемого государства и его граждан в пределах, допускаемых международным правом; ведение переговоров с правительством государства пребывания; выяснение всеми законными средствами событий и условий в государстве пребывания и сообщение о них правительству аккредитуемого государства; поощрение дружественных отношений между аккредитуемым государством и государством пребывания и развитие их экономических, культурных и научных взаимоотношений; осуществление консульских функций.

17.6. Иммунитеты и привилегии дипломатического представительства и его персонала

Под *иммунитетом* (от лат. *immunitas* — независимость, неподверженность) понимаются изъятия из-под юрисдикции государства пребывания; под *привилегиями* (*lex privus*) — особые правовые преимущества, льготы.

ТЕОРИЯ

В науке международного права термин «иммунитет» подразделяется на иммунитет государства, который вытекает из суверенитета государства, ныне закрепленного в нормах международного права, и дипломатический иммунитет.

Общая характеристика правового содержания иммунитета выражена в известном с давних времен юридическом правиле *par in parem non habet imperium* (равный над равным власти не имеет). В свою очередь, известный юрист-международник Я. Броунли, ссылаясь на доктрину суверенного иммунитета, отмечает, что следует различать два принципа, на которых зиждется суверенный иммунитет. Один из них находит свое выражение в правиле *par in parem non habet jurisdictionem* (равный над равным не имеет юрисдикции), отражает статус равенства, присущий независимым суверенам. Другой принцип, на котором основывается иммунитет, — это принцип невмешательства во внутренние дела других государств. На нем основывается теория абсолютного иммунитета.

Абсолютный иммунитет подразумевает, что государство обладает правом пользоваться иммунитетом в полном объеме, он распространяется на любые действия государства. Единственное ограничение такого иммунитета государства возможно только с его согласия. Теория абсолютного иммунитета применялась в течение XIX—XX вв.

Советская доктрина международного права также исходила из теории абсолютного иммунитета иностранного государства, ссылаясь на основные принципы международного права.

Однако во второй половине XX в. законодательство многих государств начало переориентироваться с теории абсолютного иммунитета на теорию функционального иммунитета. Эта теория базируется на разграничении функций государства на публично-правовые (*jure imperium*) и частно-правовые (*jure gestionis*). В соответствии с этой теорией когда государство осуществляет суверенные (публичные) функции, то оно пользуется иммунитетом. Если же государство заключает торговые сделки, то оно не пользуется иммунитетом.

В доктрине международного права выделены несколько видов иммунитета государства: а) судебный иммунитет, т.е. неподсудность иностранного государства судам другого государства; б) иммунитет от предварительного обеспечения иска; в) иммунитет от принудительного исполнения судебного решения. Совокупность всех видов иммунитета называется юрисдикционным иммунитетом государства.

Комиссия международного права разработала проект новой конвенции о государственных юрисдикционных иммунитетах, в тексте которого нашла отражение практика многих государств по вопросу применения теории функционального иммунитета государств. Проект конвенции был одобрен ГА ООН 2 декабря 2004 г. Данная конвенция, получившая название «Конвенция ООН о юрисдикционных иммунитетах государств и их собственности», на январь 2008 г. не вступила в силу. Вступление в силу этой Конвенции позволило бы разрешить многие спорные вопросы.

Под термином *дипломатический иммунитет* в широком смысле понимается совокупность иммунитетов и привилегий, предоставляемых главам государств, главам и членам правительств, членам парламентов, дипломатическим представительствам, дипломатическим агентам и их персоналу, консульским учреждениям и их работникам, специальным миссиям, главе и членам миссии, главам и членам делегаций на международных конференциях и в органах международных организаций, международным организациям и их должностным лицам.

Теоретической основой дипломатических иммунитетов и привилегий является так называемая комбинированная теория, состоящая из функциональной и представительной теорий, что нашло подтверждение в преамбуле Венской конвенции 1961 г.

Дипломатические представительства и их персонал наделены по международному праву соответствующими иммунитетами и привилегиями.

Согласно положениям Венской конвенции 1961 г. привилегии и иммунитеты предоставляются не для выгод отдельных лиц, а для обеспечения эффективного осуществления функций дипломатических представительств как органов, представляющих государства.

Помещения представительства неприкосновенны. Власти государства пребывания не могут вступать в эти помещения иначе как с согласия главы представительства.

На государстве пребывания лежит специальная обязанность принимать все надлежащие меры для защиты помещений представительства от всякого вторжения или нанесения ущерба и для предотвращения всякого нарушения спокойствия представительства или оскорбления его достоинства.

Помещения представительства, предметы их обстановки и другое находящееся в них имущество, а также средства передвиже-

ния представительства пользуются иммунитетом от обыска, реквизиции, ареста и исполнительных действий, что подтверждается положениями ст. 22 Венской конвенции 1961 г.

Архивы и документы дипломатического представительства также неприкосновенны.

Дипломатические представительства наделены правом на свободное сношение со своим правительством и другими представительствами своего государства с использованием всех подходящих средств, включая закодированные и зашифрованные депеши.

Дипломатическая почта не подлежит ни вскрытию, ни задержанию. Разумеется, дипломатическая почта должна содержать только дипломатические документы и предметы, предназначенные для официального пользования, и все, что составляет дипломатическую почту, должно иметь внешние видимые знаки.

Дипломатический курьер пользуется при исполнении своих обязанностей защитой государства пребывания. Он пользуется личной неприкосновенностью и не подлежит аресту или задержанию в какой бы то ни было форме.

Аккредитуемое государство и глава представительства должны освобождаться от всех государственных, районных и муниципальных налогов, сборов и пошлин в отношении помещений представительства, собственных или наемных, кроме таких налогов, сборов и пошлин, которые представляют собой плату за конкретные виды обслуживания.

Ввозимые в государство пребывания предметы, предназначенные для официального пользования представительства, также освобождаются от всех таможенных пошлин, налогов и связанных с этим сборов, за исключением сборов за хранение, перевозку и подобного рода услуги.

Вознаграждения и сборы, взимаемые дипломатическим представительством при выполнении своих официальных обязанностей, освобождаются от всех налогов, сборов и пошлин.

Дипломатическому представительству и его главе принадлежит право пользоваться флагом и эмблемой аккредитуемого государства на помещениях представительства, включая резиденцию главы представительства, а также на его средствах передвижения.

Что касается иммунитетов и привилегий сотрудников дипломатического представительства, то по Венской конвенции 1961 г. их объем различен для членов дипломатического персонала, адми-

нистративно-технического персонала и обслуживающего персонала представительства.

Члены дипломатического персонала представительства и члены их семей пользуются привилегиями и иммунитетом в полном объеме.

Личность дипломатического агента неприкосновенна. Он не подлежит аресту или задержанию в какой бы то ни было форме. Государство пребывания обязано относиться к нему с должным уважением и принимать все надлежащие меры для предупреждения каких-либо посягательств на его личную свободу или достоинство.

Дипломатический агент пользуется иммунитетом от уголовной, а также, с некоторыми изъятиями, от гражданской и административной юрисдикции. Он не обязан давать показания в суде в качестве свидетеля, и в отношении него не могут в принципе приниматься никакие исполнительные меры. Только аккредитуемое государство может отказаться от иммунитета от юрисдикции дипломатических агентов.

Частная резиденция дипломатического агента пользуется такой же неприкосновенностью и защитой, что и помещения представительства.

Дипломатический агент освобождается от всех налогов, сборов и пошлин, личных и имущественных, государственных, районных и муниципальных (за некоторыми исключениями, например: косвенных налогов, сборов и налогов на частное недвижимое имущество, сборов и налогов на частный доход, сборов за конкретные виды обслуживания), от всех трудовых и государственных повинностей. От всех таможенных пошлин, налогов и связанных с этим сборов, за исключением сборов за хранение, перевозку и подобного рода услуги, освобождаются ввозимые в государство пребывания предметы, предназначенные для личного пользования дипломатического агента и членов его семьи.

Личный багаж дипломатического агента освобождается от досмотра, если нет серьезных оснований предполагать, что он содержит предметы, на которые не распространяются предусмотренные Венской конвенцией 1961 г. изъятия, причем такой досмотр может производиться только в присутствии дипломатического агента или его уполномоченного представителя.

Всеми этими привилегиями пользуются и члены семьи дипломатического агента, живущие вместе с ним и не являющиеся гражданами государства пребывания.

Дипломатический агент, который является гражданином государства пребывания или постоянно в нем проживает, пользуется лишь иммунитетом от юрисдикции и неприкосновенностью в отношении официальных действий, совершенных им при выполнении своих функций (функциональный иммунитет).

Привилегии и иммунитеты административно-технического и обслуживающего персонала представительства уже. Иммунитет административно-технического персонала от гражданской и административной юрисдикции государства пребывания не распространяется на действия, совершенные им не при исполнении своих обязанностей.

Члены обслуживающего персонала представительства, если они не являются гражданами государства пребывания или не проживают в нем постоянно, пользуются иммунитетом в отношении действий, совершенных ими при исполнении своих обязанностей, и освобождаются от налогов, сборов и пошлин на заработок, получаемый ими по своей службе.

Домашние работники сотрудников представительства, если они не являются гражданами государства пребывания и не проживают в нем постоянно, освобождаются от налогов, пошлин на заработок, получаемый ими по службе. В других отношениях они могут пользоваться привилегиями и иммунитетами только в той мере, в какой это допускает государство пребывания.

На основе специальных соглашений между заинтересованными государствами на сотрудников административно-технического и обслуживающего персонала могут быть распространены иммунитеты членов дипломатического персонала. По инициативе СССР такие соглашения были заключены, например, с Великобританией, Канадой и США. Такие соглашения заключили и другие государства.

При проезде дипломатического агента через территорию третьего государства это третье государство должно предоставлять ему и членам его семьи неприкосновенность и такие другие иммунитеты, какие могут потребоваться для обеспечения его проезда или возвращения.

Разумеется, без ущерба для его привилегий и иммунитетов персонал представительства обязан уважать законы и постановления государства пребывания, а также не вмешиваться во внутренние дела этого государства, а помещения представительства не должны использоваться в целях, несовместимых с его функциями.

Дипломатический агент не должен заниматься в государстве пребывания профессиональной или коммерческой деятельностью в целях личной выгоды.

ГА ООН приняла в 1973 г. Конвенцию о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов (Россия — участница), в которой подчеркивается не только право таких лиц на специальную защиту, но и ответственность посылающего государства за поведение лиц, пользующихся дипломатической неприкосновенностью.

17.7. Правовой статус специальных миссий

По современному международному праву специальным миссиям предоставляется особый режим. Под *специальной миссией* понимается временная миссия, по своему характеру представляющая государство, направляемая одним государством в другое с согласия последнего для совместного рассмотрения определенных вопросов или для выполнения в отношении него определенной задачи.

Согласно Конвенции о специальных миссиях 1969 г. возможно направление одной и той же специальной миссии в два или несколько государств, общей специальной миссии двумя или несколькими государствами или направление специальных миссий двумя или несколькими государствами для рассмотрения вопроса, представляющего для них общий интерес. В сущности, специальная миссия — это делегация или зарубежный орган внешних сношений *ad hoc*.

Направление специальной миссии в другое государство осуществляется по взаимному соглашению, предварительно полученному через дипломатические или другие каналы. Функции специальной миссии определяются по взаимному согласию между посылающим государством и принимающим государством. Наличие дипломатических или консульских отношений не является необходимым для посылки или принятия специальной миссии.

Специальная миссия состоит из одного или нескольких представителей посылающего государства, из числа которых это государ-

ство назначает главу миссии. В специальную миссию может также входить дипломатический, административно-технический и обслуживающий персонал. Гражданин принимающего государства назначается в состав специальной миссии лишь с согласия этого государства, которое может быть в любое время аннулировано.

Члены персонала специальной миссии в принципе наделены теми же привилегиями и иммунитетами, что и члены соответствующего персонала дипломатического представительства. Здесь есть некоторые особенности. Глава посылающего государства, возглавляющий специальную миссию, пользуется в принимающем государстве или в третьем государстве преимуществами, привилегиями и иммунитетами, которые признаются международным правом за главами государств, посещающими другое государство с официальным визитом. Это же относится к главам правительств, министрам иностранных дел и другим лицам высокого ранга, участвующим в специальной миссии посылающего государства.

Принимающее государство должно предоставить специальной миссии возможности, необходимые для выполнения ее функций, учитывая ее характер и задание. Режим специальной миссии имеет определенные особенности. Местопребыванием миссии является место, установленное по соглашению между заинтересованными государствами. При отсутствии соглашения местопребыванием миссии является место, где расположено министерство иностранных дел принимающего государства. Если специальная миссия выполняет свои функции в различных местах, заинтересованные государства могут договориться о том, чтобы эта миссия имела несколько мест пребывания, из которых они могут избрать одно в качестве главного местопребывания. Представители принимающего государства не могут вступать в помещения, в которых размещается специальная миссия, без согласия главы специальной миссии или главы постоянного дипломатического представительства посылающего государства. Однако такое согласие может предполагаться в случае пожара или другого стихийного бедствия, представляющего серьезную угрозу общественной безопасности. Россия не участвует в Конвенции. Специальная миссия может устанавливать и эксплуатировать радиопередатчик лишь с согласия принимающего государства.

В соответствии с Конвенцией специальные миссии двух или нескольких государств могут собраться на территории третьего госу-

дарства только после получения прямо выраженного согласия этого государства, которое сохраняет за собой право его аннулировать.

17.8. Правовой статус представительств государств при международных организациях универсального характера

В соответствии с современным международным правом он аналогичен статусу дипломатических представительств и их сотрудников, но имеет некоторые особенности, вытекающие из учредительного акта соответствующей международной организации.

Представительство может включать, помимо главы представительства, дипломатический персонал, административно-технический персонал и обслуживающий персонал. Численность персонала представительства не должна выходить за пределы, которые являются разумными и нормальными с учетом функций организации, потребностей данного представительства, обстоятельств и условий, существующих в государстве пребывания.

Функции постоянного представительства состоят в обеспечении представительства посылающего государства при организации; в поддержании связи между посылающим государством и организацией; в ведении переговоров с организацией и в ее рамках; в выяснении осуществляемой в организации деятельности и сообщении о ней правительству посылающего государства; в обеспечении участия посылающего государства в деятельности организации; в защите интересов посылающего государства по отношению к организации; в содействии и осуществлении целей и принципов организации путем сотрудничества с организацией и в ее рамках.

Посылающее государство может аккредитовать одно и то же лицо в качестве главы представительства при двух или нескольких международных организациях или назначить главу представительства в качестве члена дипломатического персонала своего дипломатического представительства. В полномочиях, выданных постоянному представителю, может быть указано, что он уполномочен действовать в качестве делегата в одном или нескольких

органах организации. В принципе, если не указано иное, постоянный представитель может действовать в тех органах организации, для которых не установлены специальные условия в отношении представительства.

Глава представительства в силу своих функций и без предъявления полномочий считается представляющим свое государство в целях принятия текста договора между этим государством и организацией. Однако глава представительства не считается в силу своих функций представляющим свое государство в целях окончательного подписания договора или подписания договора *ad referendum* между этим государством и организацией, если только из практики организации или из других обстоятельств не вытекает иное.

Государство пребывания предоставляет представительству все возможности, необходимые для выполнения функций, а организация оказывает представительству содействие в получении этих возможностей и предоставляет ему такие возможности, какие входят в сферу ее собственной компетенции.

Старшинство постоянных представителей определяется алфавитным порядком названий государств, применяемых в организации.

В соответствии с правилами организации государство может направить в орган или на конференцию свою делегацию, членов которой оно назначает по своему усмотрению. Помимо главы делегации может включать других делегатов, дипломатический персонал, административно-технический персонал и обслуживающий персонал. Государство пребывания обеспечивает свободу передвижения по его территории всем членам делегации в той мере, в какой это необходимо для выполнения задач делегации. Делегация может использовать для связи с посылающим государством все подходящие средства, включая курьеров и закодированные или шифрованные депеши. Однако делегация может устанавливать и эксплуатировать радиопередатчики лишь с согласия государства пребывания.

Отсутствие или разрыв дипломатических или консульских отношений между государством пребывания и посылающим государством не влияет на права и обязанности этих государств в качестве членов международной организации.

В отличие от дипломатических представителей представители государств при международных организациях аккредитованы не при государствах пребывания, а в рамках международной организации. Аналогично положение делегаций государств на междуна-

родных конференциях. С учетом этого для назначения указанных представителей не требуется получения агремана от государства пребывания или от организации. Такие представители не могут быть объявлены *persona non grata* по правилам, применяемым в двусторонней дипломатии. По отношению к ним государство пребывания не может применять принцип взаимности.

Правовой статус постоянных представительств государств и их персонала при международных организациях и на созываемых ими конференциях закреплён в Конвенции о привилегиях и иммунитетах Объединённых Наций 1946 г., Конвенции о привилегиях и иммунитетах специализированных учреждений ООН 1947 г., Венской конвенции о представительстве государств в их отношениях с международными организациями универсального характера 1975 г., в двусторонних соглашениях ООН и специализированных учреждений о штаб-квартирах (например, Соглашение ООН с США 1946 г., Соглашение ООН со Швейцарией 1947 г.).

В соответствии с положениями Венской конвенции 1975 г. постоянные представительства государств при международных организациях и их персонал по объёму иммунитетов и привилегий приравнивается к иммунитетам и привилегиям, предоставляемым международным правом дипломатическим представительствам и их персоналу.

Аналогичная тенденция наблюдается и в отношении иммунитетов и привилегий, предоставляемых делегациям государств и их персоналу на международных конференциях и в органах международных организаций.

17.9. Правоспособность, привилегии и иммунитеты ООН

В соответствии со своими учредительными актами (например, ст. 104, 105 Устава ООН) международные организации пользуются на территории каждого из своих членов такой правоспособностью, привилегиями и иммунитетами, какие необходимы для выполнения их функций и достижения их целей. Иными словами, в основе привилегий и иммунитетов международных организаций лежит функциональная необходимость.

Как предусмотрено в Конвенции о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций 1946 г., ООН пользуется иммунитетом от любой формы судебного вмешательства, кроме случаев, когда Организация сама определенно откажется от иммунитета в каком-либо отдельном случае.

Помещения ООН, архивы и вообще все документы неприкосновенны. Ее имущество и активы не подлежат обыску, реквизиции, конфискации, экспроприации и какой-либо другой форме вмешательства путем исполнительных, административных, судебных, законодательных или иных действий. ООН, ее активы, доходы и другая собственность освобождаются от всех прямых налогов, а ввозимые предметы служебного пользования — от таможенных сборов.

ООН имеет право пользоваться шифром и получать и отправлять корреспонденцию посредством курьеров и вализ, которые пользуются теми же иммунитетами и привилегиями, что и дипломатические курьеры и вализы.

Генеральный секретарь и все его помощники и члены их семей пользуются привилегиями и иммунитетами, изъятиями и льготами, предоставляемыми согласно международному праву дипломатическим представителям. Привилегии и иммунитеты других должностных лиц уже дипломатических и носят функциональный характер. В частности, должностные лица ООН не подлежат судебной ответственности за сказанное или написанное или за все действия, совершенные ими лишь в качестве должностных лиц.

Генеральный секретарь имеет право и обязанность отказаться от иммунитета, предоставленного любому должностному лицу, в тех случаях, когда, по его мнению, иммунитет препятствует отправлению правосудия и от него можно отказаться без ущерба для интересов ООН. В отношении Генерального секретаря право отказа от иммунитета принадлежит Совету Безопасности ООН.

Эксперты ООН, выезжающие в командировки по поручению Организации, пользуются во время командировок более широкими привилегиями и иммунитетами, приближающимися по своему объему к дипломатическим.

Контрольные вопросы и задания

1. Назовите основные международные конвенции в области дипломатического права?
2. Какова роль парламента как органа внешних сношений?
3. Какой акт законодательства России определяет правовое положение МИД России?
4. Какие классы дипломатических представительств вы знаете?
5. Как решается вопрос о численности персонала дипломатического представительства?
6. Что означают понятия «агреман» и «persona non grata»?
7. В чем отличие правового режима специальных миссий от правового режима постоянного дипломатического представительства?

Литература

1. Курс международного права : в 7 т. — Т. 4. — М., 1990. — С. 91—155.
2. Блищенко, И. П. Дипломатическое право. — М., 1990.
3. Демин, Ю. Г. Статус дипломатических представительств и их персонала. — М., 1995.
4. Селянинов, О. П. Дипломатические отношения государств. — М., 2004.
5. Броунли, Я. Международное право : книга первая. — М., 1977.
6. Сатоу, Э. Руководство по дипломатической практике. — М., 1961.

ГЛАВА 18

Консульское право

Ключевые термины и понятия:

Консульское право; установление консульских отношений; консульский округ; консульский патент; экзекватура; консульский корпус; *persona pop grata*; основные функции консульских учреждений; привилегии и иммунитеты; неприкосновенность консульских помещений; почетный консул.

ИСТОРИЯ

Консульский институт является одним из наиболее древних институтов в международном праве. Его возникновение тесно связано с развитием международных отношений, и особенно торгового обмена и мореплавания, которые нуждались в международной правовой защите. Первые признаки зарождения консульского института проявились уже в рабовладельческую эпоху.

В Древней Греции иностранцы для защиты своих интересов выбирали себе покровителей. В греческих городах-полисах сложилась практика проксении — оказания покровительства со стороны знатных жителей иностранцам, посещающим полисы. В результате появился институт, имевший ряд схожих моментов с нынешним институтом почетных консулов.

Функции проксионов были разнообразными. Они защищали интересы иностранцев в судах, выступали в качестве свидетелей, когда их подопечные составляли завещания, содействовали продаже их товаров, обеспечивали займы для своих подопечных и т.д. При выполнении своих функций проксионы пользовались некоторыми привилегиями и правами. В частности, проксион имел право помещать на двери своего дома герб города-полиса, который он представлял, имел доступ на заседания народных собраний, мог приобретать и владеть имуществом. Он был освобожден от ряда пошлин и налогов. При этом функции проксионов, их права и привилегии различались в разных греческих городах-полисах.

Таким образом, институт проксении следует определить как особый институт, призванный защищать интересы иностранцев. Этот институт играл заметную роль в межгосударственных связях Античной Греции.

В Древнем Риме аналогичные функции выполняли патроны, также защищавшие права и интересы иностранцев, которые были лишены всяких прав. Для защиты своих прав иностранцы вначале выбирали себе покровителя по собственному желанию. Затем это право перешло к римскому Сенату, а иностранцам оставалась возможность выбирать покровителя (патрона) только из числа лиц, назначенных Сенатом. Так появился институт римского патроната. Патроны Древнего Рима имели обязанности, схожие с функциями греческих проксионов.

По мере развития мореплавания и торговли с другими народами появилась необходимость в предоставлении определенных прав иностранцам. Для обеспечения их прав был создан институт преторов, которые назначались верховной властью Рима из числа сенаторов, всадников и патрициев. Этот институт получил латинское название *praetor peregrinus*. Претор являлся чиновником,

который должен был решать споры как между иностранцами, так и между римлянами и иностранцами в соответствии с принципом *jus gentium*.

Следует сделать вывод о том, что греческие проклены и римские преторы выполняли некоторые функции современных консулов, в частности, функцию по защите жителей представляемого государства и оказания им помощи.

Однако их отличие от современных консулов, притом существенное, как подчеркивал итальянский юрист-международник Д. Анцилотти, состояло в том, что «там само государство через посредство своих собственных органов оказывало покровительство иностранцам, находящимся на его территории, тогда как в современных условиях отечественное государство покровительствует своим гражданам, назначая для этого своих служащих в государство, где эти граждане находятся»¹.

Более того, в первом случае интересы граждан представляемого государства защищал проксен или претор, полностью находившийся под юрисдикцией своего принимающего государства и влиянием его властей, тогда как в современных международных консульских отношениях эти интересы защищает уже консул², назначаемый представляемым государством и пользующийся на территории принимающего государства привилегиями и иммунитетами, что само по себе радикально отличает институт консулов от института покровительства.

Вместе с тем следует отметить, что отдельные нормы консульского права начали создаваться уже в Древнем мире, прежде всего в Античной Греции и Древнем Риме.

В Средние века заметным явлением в развитии консульского института явились торговые суды, носившие названия консульских судов, а судьи — консулов. Они учреждались в торговых и прибрежных городах Средиземноморья. В результате крестовых походов XI—XII вв. эта практика распространилась и на страны Востока, куда вслед за рыцарями-крестоносцами хлынули итальянские, а позднее французские и испанские купцы. Они сами избирали себе судей-консулов, либо их назначение делалось метрополией. Характерной особенностью таких консулов было наличие у них судебных функций.

После падения власти крестоносцев европейские государства стали заключать договоры с государствами Востока, закрепляя в них права своих купцов,

¹ Анцилотти, Д. Курс международного права. — М., 1961. — С. 248.

² Термин «консул», который употребляется в некоторых двусторонних консульских конвенциях, будет использоваться в тексте наравне с термином «консульское должностное лицо».

включая право на учреждение консульств. В XII—XVI вв. почти все государства Европы имели своих консулов в иностранных государствах.

В то же время появляются морские кодексы, в которых затрагивались консульские вопросы: Таблицы Амальфы (XI—XII вв.), Олеронские списки (XIV в.), Консолато дель маре (XII—XIV вв.), Морские законы Висби (XIII—XIV вв.). Нормы указанных кодексов, в частности, регулировали отношения владельца судна с командой при содействии консула.

В XV—XVI вв. стали заключаться договоры между христианскими государствами и мусульманскими монархиями, получившие название капитуляций, в силу которых иностранные консулы, например в Турции, обладали правом гражданской и уголовной юрисдикции над своими соотечественниками.

Консульское право в этот период характеризуется следующими моментами: консулы были единоличными представителями своих государств и пользовались исключительным покровительством международного права, в том числе личной неприкосновенностью, экстерриториальностью в гражданских и уголовных делах, правом использовать герб представляемого государства, освобождались от податей и налогов, имели право прямой связи с главой представляемого государства.

С распространением в конце XVI — начале XVII в. практики учреждения постоянных посольств значение консульского института начало уменьшаться. Но вскоре выяснилось, что посольства, занятые общеполитическими вопросами, не обеспечивали торговые и другие интересы государства, и со второй половины XVII в. европейские государства вернулись к испытанному на практике институту консульств.

В XVII—XIX вв. и начале XX в. росло число консульств, закреплялось их деление на штатные и нештатные, в ряде стран реформировались консульские службы, издавались консульские уставы.

В международную практику входит заключение специальных консульских договоров. В частности, в 1769 г. была заключена франко-испанская консульская конвенция, в 1788 г. — франко-американская консульская конвенция, которые явились первым шагом в области кодификации консульского права.

В первой половине XX в. получает распространение практика создания консульских отделов посольств. В этот же период заключаются отдельные соглашения многостороннего характера, например межамериканская Гаванская конвенция о консульских чиновниках 1928 г.; предпринимается попытка, правда безуспешная, кодификации консульского права по линии Лиги Наций, усложняются функции консулов.

В России первый Консульский устав был принят в 1820 г., после чего в него неоднократно вносились изменения; в 1903 г. он был заменен новым Уставом, действовавшим до 1917 г. Первое российское консульство было учреждено в 1707 г. в Амстердаме.

После 1917 г. предпринимались попытки урегулировать вопросы консульской службы РСФСР путем издания инструкций, декретов и т.п. актов. Только после нормализации в середине 1920-х гг. отношений СССР с большинством государств стала развиваться консульская сеть СССР. В 1926 г. был принят Консульский устав СССР, который в 1976 г. был заменен новым, действующим и по сей день.

Консульская служба России после распада СССР предстает как весьма развитая. На начало XXI в. она включает свыше ста консульских отделов посольств, более 70 генеральных консульств, два консульства. В регионах России работают представительства МИД России, которые в рамках оказания субъектам РФ содействия в развитии международных и внешнеэкономических связей с зарубежьем осуществляют и некоторые консульские функции.

Важнейшим направлением, по которому ведется работа, является расширение международно-правовой основы консульских отношений России. В настоящее время уделяется большое внимание защите прав и интересов российских граждан за рубежом. Новым направлением деятельности консульских учреждений России является участие в обслуживании сферы бизнеса.

18.1. Понятие консульского права и его источники

Консульское право как самостоятельная отрасль международного права сформировалось только к середине XX в. Как и в других отраслях системы международного права, в консульском праве действуют основополагающие принципы международного права.

Оно непосредственно связано с дипломатическим правом. Однако это не означает, что нивелируется различие между кон-

сульским и дипломатическим правом, ибо они являются самостоятельными отраслями международного права. В некоторых областях международных отношений консульское право связано с международным частным правом и законодательством государств.

Предметом консульского права является регулирование вопросов официальной деятельности государств — участников международного общения в области консульских отношений. Консульское право создает правовую основу для деятельности консульского учреждения и его работников в государстве пребывания, определяя границы их компетенции, и способствует выполнению надлежащим образом консульских функций, предоставляя соответствующие юридические гарантии самому консульскому учреждению и его работникам в форме иммунитетов и привилегий.

Консульское право можно определить как совокупность принципов и норм, регулирующих консульские отношения между государствами и регламентирующих порядок открытия консульских учреждений, консульские функции, иммунитеты и привилегии консульских учреждений и их работников.

Основными источниками консульского права являются международный договор и обычай. В настоящее время международный договор — это основополагающий источник консульского права, поскольку в нем наиболее четко в письменной форме выражено согласие субъектов международного права относительно их взаимных прав и обязанностей.

Говоря о конкретных источниках консульского права, прежде всего договорных, необходимо отметить доминирующее место двусторонних консульских конвенций, общее число которых исчисляется сотнями.

Многосторонним договором общего характера в этой области является Венская конвенция о консульских сношениях 1963 г., воплотившая в себе кодификацию и прогрессивное развитие норм международного права по консульским вопросам. Конвенция регламентирует все основные вопросы консульских отношений: их установление и открытие консульских учреждений; консульские функции; привилегии и иммунитеты консульских учреждений и их работников, а также ряд других вопросов.

Для характеристики Венской конвенции 1963 г. как источника консульского права существенно ее положение о том, что предусмотренные в ней нормы не отражаются на других международ-

ных соглашениях по консульским вопросам, действующих между участвующими в них государствами, и не препятствуют им заключать соглашения, подтверждающие, дополняющие или расширяющие ее положения. Тем самым была не только сохранена обширная сеть двусторонних консульских конвенций, действовавших к моменту вступления в силу Венской конвенции, но и закреплена возможность заключать и впредь такие двусторонние конвенции и иные соглашения по консульским вопросам.

Поскольку консульская деятельность осуществляется и консульскими отделами дипломатических представительств, в качестве источника консульского права определенную роль играет и Венская конвенция о дипломатических сношениях 1961 г. На консульских работников также распространяется действие Конвенции о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов, 1973 г.

Обширен круг законов и других национальных правовых актов, относящихся к вопросам консульского статуса и деятельности. Эти внутригосударственные акты выполняют двойную роль: они регулируют те элементы статуса и деятельности своих консулов, которые носят внутригосударственный характер и обычно не подвергаются международному регулированию; они могут также иметь отношение к статусу и деятельности иностранных консульских учреждений и их работников, например в области их привилегий и иммунитетов (разумеется, в той мере, в какой это не создает ограничений, противоречащих соответствующим международным нормам). К категории национально-правовых источников консульского права относятся консульские уставы и им подобные акты, как, например, Положение о Консульском учреждении Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 05.11.1998 № 1330. В эту категорию источников консульского права входит и целый ряд положений законодательства о гражданстве, о нотариате и т.п. вопросах.

Регулирующую роль в отношении консульской деятельности национальное право играет также тогда, когда выполнение консулами ряда международно признанных функций обуславливается соблюдением законов государства пребывания консула. В Венской конвенции 1963 г., в двусторонних консульских конвенциях признаются права консула в отношении совершения

ряда функций, если соответствующее действие консула не противоречит «законам и правилам государства пребывания» или ими не запрещается. Национальное право в этом случае выступает в качестве дополняющего, но необходимого элемента регулирования.

Наличие охарактеризованных выше специальных источников консульского права не означает, что к консульским отношениям неприменимо международное право в целом. Общепризнано, что защита консулом в государстве пребывания интересов и прав представляемого им государства и его граждан (физических и юридических лиц) может осуществляться «в пределах, допускаемых международным правом». Об этом говорится и в Венской конвенции 1963 г. Иначе говоря, международное право, и прежде всего его основные принципы, выступает в консульском праве в качестве конкретного источника, из которого для субъектов консульских отношений и их носителей в лице консульских должностных лиц возникает обязательство соотноситься в своих действиях в государстве пребывания с основными принципами международного права.

В качестве источника консульского права сохраняет свое значение и обычай. Венская конвенция 1963 г. исходит из того, что нормы международного обычного права продолжают регулировать вопросы, не предусмотренные ее положениями.

МЕЖДУНАРОДНАЯ СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

К вспомогательным средствам для определения норм консульского права можно отнести резолюции ГА ООН, в частности по вопросу об эффективных мерах «по усилению защиты безопасности и охраны дипломатических и консульских представительств», а также соответствующие решения Международного Суда, в частности по такому, например, делу, как захват в качестве заложников дипломатического и консульского персонала США в Иране в 1979 г. В этом решении, вынесенном в 1980 г., Суд установил, что Иран нарушил во многих отношениях нормы международного права и обязательства по отношению к США, несет за это международную ответственность и обязан возместить причиненный Соединенным Штатам ущерб.

18.2. Установление консульских отношений и открытие консульских учреждений

Установление консульских отношений между государствами производится по взаимному согласию. Хотя нет международно-правовой нормы, обязывающей государства устанавливать консульские отношения, однако отказ от этого противоречил бы основным принципам современного международного права. Это вытекает прежде всего из ст. 1 Устава ООН, которая возлагает на членов ООН обязанности осуществлять международное сотрудничество и развивать дружественные отношения между нациями.

Согласие на установление консульских отношений может проявляться разными способами. В международной практике установление дипломатических отношений, как правило, означает и установление консульских отношений. Например, обмен нотами между посольствами СССР и Бирмы в Великобритании 18 февраля 1948 г., в которых речь шла о согласии обоих государств установить между собой «нормальные дипломатические и консульские отношения».

Разрыв дипломатических отношений не влечет за собой *ipso facto* разрыва консульских отношений. В 1956 г., когда ФРГ разорвала дипломатические отношения с Югославией, консульские отношения между ними сохранялись и консульства продолжали функционировать. Практике известны случаи, когда государства устанавливали и поддерживали между собой только консульские отношения, как это было в течение длительного времени между СССР и ЮАР до их разрыва в связи с введением против ЮАР санкций ООН. В 1992 г. консульские отношения России с ЮАР были восстановлены одновременно с восстановлением дипломатических отношений.

Следовательно, консульские отношения могут существовать независимо от дипломатических.

С установлением консульских отношений возникает возможность открытия консульских учреждений. Для этого требуется согласие государства, где консульское учреждение будет функционировать. Договоренность об открытии таких учреждений нередко достигается на основе взаимности.

По этому соглашению устанавливается и консульский округ, т.е. район государства пребывания, в пределах которого консульское учреждение будет осуществлять свои функции, а также численность консульского персонала.

Предметом договоренности является и класс консульского учреждения. В международной практике сложилось деление глав консульских учреждений на четыре класса: генеральные консулы, консулы, вице-консулы, консульские агенты. Соответственно именуются и возглавляемые ими консульские учреждения.

Дальнейшие изменения местонахождения консульского учреждения, его класса или консульского округа могут осуществляться представляемым государством только по договоренности с государством пребывания. Согласие последнего необходимо и в том случае, если какое-либо генеральное консульство или консульство намерено открыть вице-консульство или консульское агентство не в том месте, где оно само находится, что отражено в ст. 4 Венской конвенции 1963 г.

Главы консульских учреждений назначаются представляемым государством, а допускаются к выполнению своих функций государством пребывания.

Документом, удостоверяющим назначение главы консульского учреждения и его полномочия, является консульский патент (или подобный ему документ), в котором указываются его имя и фамилия, класс, к которому он принадлежит, консульский округ и местонахождение консульского учреждения.

В одних государствах этот документ подписывается главой государства (США, Франция, Великобритания и др.) и скрепляется подписью министра иностранных дел; в других государствах, включая Россию, консульский патент подписывается министром иностранных дел. Обычно по дипломатическим каналам консульский патент направляется правительству (практически в министерство иностранных дел) государства пребывания.

Глава консульского учреждения может приступить к выполнению своих обязанностей только после получения экзекватуры от государства пребывания. Она может иметь форму отдельного документа, но может выражаться и в соответствующей надписи на патенте.

Экзекватура — это акт государства пребывания, которым оно окончательно допускает главу консульского учреждения к выполнению официальных консульских функций.

В выдаче экзекватуры может быть отказано, причем отказывающее государство не обязано сообщать мотивы отказа.

Впредь до выдачи экзекватуры, что нередко занимает определенное время, в соответствии с нормами международного права глава консульского учреждения может временно выполнять свои функции. О том, что глава консульского учреждения допущен к выполнению своих функций, государство пребывания обязано немедленно уведомить власти консульского округа. Руководитель консульского отдела посольства не нуждается в патенте и экзекватуре.

Два или несколько государств могут с согласия государства пребывания назначить одно и то же лицо в качестве главы консульского учреждения в этом государстве.

Консульские должностные лица, куда относится и руководитель консульского учреждения, являются основной категорией работников консульского учреждения. Им поручено в этом качестве выполнение консульских функций (ст. 1 Венской конвенции 1963 г.). Законы большинства государств предусматривают, что консульские должностные лица должны быть гражданами представляемого государства. Из числа граждан государства пребывания они могут назначаться не иначе как с определенно выраженного согласия этого государства.

Лица, выполняющие в консульском учреждении административные или технические обязанности, называются консульскими служащими. Существует также категория работников обслуживающего персонала. В качестве собирательного понятия для всех охарактеризованных выше категорий консульского персонала в Венской конвенции 1963 г. применяется понятие «работники консульского учреждения». О назначениях, прибытии и окончательном отбытии работников консульского учреждения и о других изменениях, влияющих на их статус, должно уведомляться государство пребывания.

Совокупность глав консульских учреждений, действующих в данном консульском округе, составляет (в узком смысле) консульский корпус, который, однако, не выполняет каких-либо функций, кроме церемониальных. Датами выдачи экзекватуры определяется в каждом классе старшинство между главами консульских учреждений разных государств.

Практически же консульский корпус охватывает всех консульских должностных лиц, включая почетных консулов иностранных государств. Консульский корпус возглавляет старший по классу и

первый по дате получения экзекватуры, которому присваивается звание «дуаиен консульского корпуса».

Государство пребывания может в любое время уведомить представляемое государство, что то или иное консульское должностное лицо является *persona non grata*, т.е. нежелательным лицом. При этом оно не обязано сообщать мотивы своего решения.

Представляемое государство должно соответственно отозвать такое лицо или прекратить его функции в консульском учреждении.

В решении практических вопросов открытия консульских учреждений важную роль играет содействие государства пребывания, которое, как сказано в Венской конвенции 1963 г., должно предоставлять «все возможности для выполнения функций консульского учреждения». В частности, оно должно либо оказать содействие представляемому государству в приобретении согласно своим законам и правилам помещений для консульского учреждения, либо оказать ему помощь в получении помещений иным путем. В случае необходимости оно должно также оказать помощь консульскому учреждению в получении подходящих жилых помещений для его работников.

Взаимное оказание содействия в деле обеспечения функционирования посольств и консульских учреждений нередко является предметом специальной договоренности сторон. Например, согласно Договору о дружбе и сотрудничестве между Россией и Грецией 1992 г. обе стороны обязались обеспечивать условия для нормальной работы и оказывать на основе взаимности всемерное содействие деятельности аккредитованных на их территории дипломатических, консульских и иных представительств.

18.3. Консульские функции

ИСТОРИЯ

С древних времен основу консульских функций составляла защита прав и интересов физических и юридических лиц. С образованием централизованных государств в XVI—XVII вв. верховная власть подчиняет себе полностью консульскую деятельность. С этого времени защита интересов государства становится одной из основных консульских функций.

Консульские функции регулируются прежде всего нормами международного права и нормами консульского права, в том числе международного обычного права. Определенную роль в формировании консульских функций играет и внутреннее законодательство государств.

Основные функции, или задачи, консульских учреждений четко зафиксированы в Венской конвенции 1963 г. Они фактически воспроизводятся во всех двусторонних консульских конвенциях (например, в Консульской конвенции между Российской Федерацией и Республикой Беларусь 1995 г.) и консульских уставах государств. Эти функции сводятся к следующему:

- а) защита в государстве пребывания интересов представляемого государства и его граждан (физических и юридических лиц) в пределах, допускаемых международным правом;
- б) содействие развитию торговых, экономических и научных связей между представляемым государством и государством пребывания;
- в) содействие развитию дружественных отношений между ними;
- г) выяснение всеми законными путями условий и событий в торговой, экономической и научной жизни государства пребывания, сообщение о них правительству представляемого государства и предоставление сведений заинтересованным лицам. Как известно, аналогичные функции содержатся и в Венской конвенции 1961 г.

Кроме того, в ст. 17 Венской конвенции 1963 г. содержится общепризнанное право консульского должностного лица при определенных обстоятельствах быть уполномоченным на совершение дипломатических актов (например, при отсутствии дипломатического представительства представляемого им государства, а также в тех случаях, когда консульское должностное лицо посылающего государства является одновременно и представителем государства в международной организации).

Консул осуществляет *административные функции* в отношении граждан, юридических лиц, морских судов, воздушных судов (самолетов), а нередко и в отношении военных кораблей в пределах своего консульского округа.

Российский консул, кроме того, ведет учет граждан России, постоянно проживающих в его округе. Распоряжения консула имеют обязательную силу. В рамках своей компетенции консул информирует физических и юридических лиц представляемого государства о законодательстве и обычаях государства пребывания, особенностях правового положения иностранцев, о порядке регистрации, пребывания и передвижения по территории государства и т.д.

В соответствии с международными договорами и внутренним законодательством консул представляет граждан своего государства перед местными властями.

К административным функциям следует отнести передачу судебных и несудебных документов или исполнение судебных поручений или же поручения по снятию показаний для судебных органов представляемого государства в соответствии с договорами о правовой помощи или другими соглашениями, а при отсутствии таких соглашений — в любом ином порядке, не противоречащем законам и правилам государства пребывания. Также к административным функциям следует отнести осуществление предусмотренных законами и правилами представляемого государства прав надзора и инспекции как в отношении судов, имеющих национальность представляемого государства, и самолетов, зарегистрированных в этом государстве, так и в отношении их экипажей (ст. 5 Венской конвенции 1963 г.).

Характеризуя консульские функции, необходимо иметь в виду, что защита прав и интересов граждан государства, назначившего консула, оказание им содействия составляют не только существо всего комплекса консульской деятельности, но и вместе с тем конкретную специфическую функцию консульских учреждений.

По законодательству РФ ее консульские учреждения и их должностные лица обязаны содействовать тому, чтобы российским гражданам была обеспечена возможность в полном объеме пользоваться всеми правами, установленными законодательством государства пребывания, международными договорами и обычаями, защищать их права и охраняемые законами интересы, а при необходимости принимать меры к восстановлению нарушенных прав.

В частности, консул имеет право посещать гражданина представляемого государства, который находится в тюрьме, под стражей или задержан. Сроки посещения четко оговорены в двусторонних консульских конвенциях. Консул следит, чтобы в отношении

граждан представляемого государства строго соблюдались процессуальные нормы, обеспечивающие их право на защиту и активный ход расследования обстоятельств дела, а также соблюдались международные стандарты по правам человека.

В целях защиты нарушенных прав и интересов граждан представляемого государства консульское должностное лицо обязано обращаться с запросом к официальным властям государства пребывания не только по жалобам и претензиям своих граждан, но и запрашивать по своей инициативе сведения относительно дел, касающихся граждан представляемого государства.

Консул осуществляет «представительство или обеспечение надлежащего представительства граждан представляемого государства в судебных и иных учреждениях государства пребывания с целью получения в соответствии с законами и правилами государства пребывания распоряжений о предварительных мерах, ограждающих права и интересы этих граждан, если в связи с отсутствием или по другим причинам такие граждане не могут своевременно осуществить защиту своих интересов» (ст. 5 Венской конвенции 1963 г.).

На него возложены обязанности по розыску без вести пропавших в его консульском округе граждан. В случае болезни гражданина консул оказывает помощь в его госпитализации, а после выздоровления содействует его возвращению на родину.

В рамках, установленных законами и правилами государства пребывания, консул защищает права и интересы несовершеннолетних и иных лиц, не обладающих полной дееспособностью, в особенности, когда требуется установление над такими лицами какой-либо опеки или попечительства.

Наследственные дела — одна из важных консульских функций. В конечном итоге она осуществляется в целях защиты имущественных прав граждан. Компетентные власти государства пребывания в возможно короткий срок уведомляют консула об открытии наследства в данном государстве. В свою очередь консул, если ему первому станет известно о смерти гражданина представляемого государства или об открывшемся после смерти наследстве, информирует об этом местные компетентные власти.

Если гражданин представляемого государства, не имеющий места жительства в государстве пребывания, умер в этом государстве в период временного пребывания в нем, то консул имеет право в соответствии с местным законодательством распоряжаться

документами, деньгами и иным имуществом умершего. Консул принимает меры к охране оставшегося после смерти гражданина имущества. Однако все мероприятия, включая вывоз имущества, следует осуществлять с соблюдением законодательства государства пребывания.

В случае смерти (гибели) гражданина представляемого государства консул обязан оформить необходимые документы и отправить его тело на родину или организовать похороны на месте.

Международные договоры, в первую очередь двусторонние консульские конвенции и соглашения по вопросам гражданства, а также внутреннее законодательство государств предоставляют консульским учреждениям определенные права по вопросам гражданства, в частности принимать от лиц, проживающих за границей, заявления и ходатайства по этим вопросам.

Весьма широкими полномочиями в вопросах гражданства наделены консульские учреждения РФ. Согласно Федеральному закону от 31.05.2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» они отнесены к числу государственных органов, ведающих делами о гражданстве.

При решении вопросов гражданства российские консульские учреждения руководствуются также положениями двусторонних соглашений по этим вопросам, в частности об урегулировании вопросов двойного гражданства и об упрощенном порядке приобретения гражданства.

В сферу компетенции консульских учреждений входит и функция по вопросам *выдачи паспортов и проездных документов*. Об этом прямо говорится в ст. 5 Венской конвенции 1963 г.

Российские консульские учреждения оформляют паспорта гражданам России, постоянно проживающим за границей, а также командированным по линии федеральных органов государственной власти, обучающимся в иностранных учебных заведениях, работающим в международных организациях, банках, фирмах и т.д. на основе контрактов, по которым истек срок действия паспортов.

Консульская функция по визовым вопросам является одной из традиционных и присуща деятельности консульских учреждений всех государств. Большие полномочия при выдаче виз предоставляются консульским должностным лицам экономически развитых государств, особенно консулам США, которые в ходе беседы с

иностранными гражданами единолично определяют возможность выдачи им американской въездной визы.

При выдаче виз консульские учреждения руководствуются нормами Венской конвенции 1963 г., другими многосторонними договорами (например, Шенгенскими соглашениями), двусторонними договорами по визовым вопросам, внутренним законодательством государств (консульские уставы, инструкции по визовым вопросам и т.д.).

Условия въезда иностранных граждан и лиц без гражданства в Россию также регулируются международными как многосторонними, так и двусторонними договорами. К ним относятся: Соглашения о безвизовых поездках, Соглашения о взаимных поездках и Соглашения по визовым вопросам, предусматривающие условия и порядок въезда иностранцев в Российскую Федерацию.

Основным законодательным актом, в котором подробно рассматриваются вопросы въезда, транзитного проезда и выезда иностранцев, является Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию».

Консульская функция по вопросам регистрации актов гражданского состояния (ЗАГС). При исполнении данной функции консул основывается на нормах, содержащихся в международных договорах, и использует положения внутреннего законодательства представляемого государства. При этом консул учитывает законодательство государства пребывания по вопросам оформления актов гражданского состояния.

Российские консулы выполняют функции по вопросам ЗАГСа на основе международных соглашений России с другими государствами, а также положений Федерального закона от 15.11.1997 № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния», Семейного кодекса Российской Федерации от 29.12.1995 № 223-ФЗ и других нормативных правовых актов.

Согласно ст. 5 Федерального закона «Об актах гражданского состояния» консульские учреждения РФ производят регистрацию рождения, заключения брака при условии, что вступающие в брак являются российскими гражданами, расторжение брака, усыновление (удочерение), установление отцовства, перемену имени, фамилии; выдают свидетельство о смерти; принимают решения о внесении исправлений и изменений в записи актов гражданского состояния.

Консул выполняет разнообразные *нотариальные функции*: заверяет доверенности и удостоверяет сделки (за исключением определенной категории), свидетельствует верность копий, подлинность подписей на документах и совершает другие подобные действия. Он также осуществляет такую специфически консульскую функцию, как легализация документов, исходящих как от властей государства пребывания, так и от властей государства, назначившего консула, суть которой сводится к установлению и засвидетельствованию подлинности подписей на документах, компетентности выдавшего, составившего или заверившего их органа и в целом соответствии их законам государства, от которого они исходят. Россия входит в число стран — участниц Гаагской конвенции, отменяющей требование легализации иностранных официальных документов, 1961 г.

Весьма обширны и многообразны функции консула в области осуществления и развития деловых связей отечественных юридических лиц, действующих в государстве пребывания. Этой стороне консульской деятельности придается особое значение. Одним из характерных примеров в этом отношении является постановление Правительства РФ от 29.04.1994 № 409 «О мерах по государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации на 1994—1995 годы». Этим постановлением Департаменту консульской службы МИД России и российским консульским учреждениям за рубежом предоставлено право осуществлять платное информационно-консультационное обслуживание российских и зарубежных юридических лиц. С ними могут заключаться договоры об информационном сотрудничестве, договоры поручения, договоры об оказании разовой услуги.

Для консульских учреждений, расположенных в портовых городах, важнейшей функцией является оказание содействия судам, плавающим под флагом государства, учредившего консульское учреждение, когда судно находится в порту, внутренних или территориальных либо архипелажных водах государства пребывания. В частности, консул имеет право в любое время посетить судно и при необходимости требовать явки капитана в консульское учреждение. Он может оказывать помощь в оформлении судовых документов; без ущерба для прав властей государства пребывания расследовать происшествия, имевшие место во время плавания; разрешать споры между капитаном и командой, если это предусматривается законом государства флага судна.

Российский консул вправе задержать готовое к выходу в море судно или потребовать его отплытия досрочно. В случае, если судно потерпит аварию, консул принимает меры к спасению пассажиров, экипажа, судна и груза. Он также принимает от капитана заявление о гибели или повреждении судна или груза и заверяет своей подписью акт о морском протесте — документ о происшествии (повреждении, гибели судна или груза, спасании, столкновении, загрязнении моря). Акт о морском протесте в случае возникновения спора является одним из доказательств по делу, и до опровержения заинтересованной стороной изложенные в нем данные являются действительными.

Предусмотренные в консульских конвенциях права надзора и инспекции, а также права по оказанию помощи судам и экипажу распространяются *mutatis mutandis* как на воздушные суда, так и на средства железнодорожного и автомобильного транспорта, суда речного флота представляемого государством.

В функции консула входит оказание содействия и военным кораблям, находящимся в портах и упомянутых выше водах государства пребывания. Российский консул должен оказать такое содействие в вопросах связи с берегом, обеспечения корабля лоцманом и т.п. При необходимости консул должен лично посетить прибывший военный корабль. Он обязан также следить за ходом лечения члена экипажа, если оно производится на берегу, оказывать содействие в случае аварии корабля.

Согласно Венской конвенции 1963 г. и многим двусторонним конвенциям консульское учреждение может выполнять и другие функции, возложенные на него представляемым государством. Речь идет о функциях, которые не запрещаются законами и правилами государства пребывания или против выполнения которых это государство не возражает или же которые предусмотрены действующими между государствами договорами.

Положение о Консульском учреждении Российской Федерации в числе основных задач и функций таких учреждений также предусматривает: оказание содействия гражданам России, находящимся в пределах консульского округа, в реализации избирательных прав и прав на участие в референдуме; содействие установлению и развитию связей с соотечественниками, проживающими в пределах консульского округа; принятие необходимых мер по обеспечению безопасности граждан Российской Федерации в условиях чрезвычай-

чайных ситуаций в пределах консульского округа; принятие мер по учету, обеспечению сохранности и благоустройству российских воинских и гражданских захоронений, установленных на них памятников, памятных знаков и мемориальных сооружений в пределах консульского округа; участие в подготовке и обеспечении межгосударственных обменов и визитов официальных делегаций; участие в пределах своей компетенции в подготовке проектов международных договоров России с государством пребывания.

Для деятельности российских консульских учреждений в странах СНГ характерно еще одно обстоятельство, состоящее в том, что осуществляемая ими функция защиты распространяется на всю сферу прав и свобод граждан России, находящихся в соответствующей стране. Исторически сложилось так, что консульская служба России оказалась в эпицентре деятельности по преодолению последствий распада СССР. В результате образования на территории его бывших союзных республик независимых государств более 25 млн русского и русскоязычного населения оказалось за пределами границ России. Большая их часть в ряде случаев до сих пор подвергается дискриминации, ущемлению основных прав и свобод, особенно в Латвии и Эстонии.

Представляемое государство может поручить консульскому учреждению выполнение консульских функций в другом государстве или других государствах после их уведомления, если не последует определенно выраженное возражение какого-либо из них. Консульские функции могут выполняться и от имени третьего государства, если государство пребывания не возражает. Например, Договором о Союзе между Россией и Белоруссией предусмотрено, что граждане этого Союза имеют право «на защиту на территории третьей страны, где нет представительства государства — участника Союза, гражданином которого он является, со стороны дипломатических представительств или консульских учреждений другого государства — участника Союза, на тех же условиях, что и граждане этого государства».

В интересах выполнения своих функций консульские должностные лица наделены прерогативой свободно сноситься с гражданами представляемого государства. В свою очередь эти граждане имеют такую же свободу в том, что касается сношений с консульскими должностными лицами и доступа к ним. При выполнении консульских функций консульские должностные лица вправе обращаться

в компетентные местные органы своего консульского округа. Они могут обращаться в компетентные центральные органы, если это допускается законами, правилами и обычаями государства пребывания или соответствующими международными договорами.

За совершение консульских актов на территории государства пребывания консульское учреждение вправе взимать сборы и пошлины. Их суммы и квитанции об их уплате освобождаются в государстве пребывания от всех налогов, сборов и пошлин.

Венская конвенция 1963 г. предусматривает, что функции консульских работников прекращаются по уведомлении об этом со стороны представляемого государства, по уведомлении со стороны государства пребывания, если оно перестало считать конкретное лицо работником консульского учреждения, по аннулированию экзекватуры.

В случае разрыва консульских отношений, в том числе во время вооруженного конфликта, государство пребывания обязано предоставлять работникам консульского учреждения и частным домашним работникам, не являющимся гражданами государства пребывания, и членам их семей время и условия для подготовки к отъезду. В частности, в случае необходимости оно должно предоставить транспортные средства, которые требуются для их семей и для их имущества, кроме приобретенного в государстве пребывания и запрещенного к вывозу на момент отбытия.

При разрыве отношений государство пребывания должно уважать и охранять консульские помещения, архивы и имущество консульского учреждения. Их охрану представляемое государство можетверить третьему государству, приемлемому для государства пребывания. Этому же государству представляемое государство можетверить защиту своих интересов и интересов своих граждан.

18.4. Консульские привилегии и иммунитеты

Консульское учреждение представляемого государства может нормально функционировать при неременном условии обеспечения ему и его работникам (консульским должностным лицам, консульским служащим и работникам обслуживающего персо-

нала) необходимых материальных условий и юридических гарантий от вмешательства местных властей. В этой связи для представляемого государства важно, чтобы его консульское учреждение и работники данного учреждения в государстве пребывания имели тот объем привилегий и иммунитетов, который обеспечивал бы им достаточную свободу для надлежащего выполнения консульских функций. Все это в совокупности с соображениями безопасности и защиты консульских учреждений и их работников от посягательств привело к формированию международно-правового института консульских привилегий и иммунитетов, которые поначалу складывались в виде международных обычаев, а затем стали закрепляться на взаимной двусторонней основе. Они были кодифицированы в Венской конвенции 1963 г.

В целом можно говорить о функциональной обусловленности консульских привилегий и иммунитетов, на что указывается в Венской конвенции 1963 г. как о концептуальной основе консульских привилегий и иммунитетов.

Различаются привилегии и иммунитеты консульских учреждений и привилегии и иммунитеты консульских должностных лиц, других консульских работников. Характер, объем и содержание конкретных привилегий и иммунитетов варьируются от конвенции к конвенции (имеются в виду двусторонние консульские конвенции), но в целом их можно суммировать следующим образом.

Консульские помещения неприкосновенны, что распространяется на здания или части зданий, используемые исключительно для целей консульского учреждения, и на обслуживающий эти здания земельный участок, кому бы ни принадлежало право собственности на строение и землю. *Неприкосновенность* означает:

- а) власти государства пребывания могут вступать в консульские помещения не иначе как с согласия главы консульского учреждения или главы дипломатического представительства представляемого государства;
- б) на государстве пребывания лежит специальная обязанность принимать все надлежащие меры для защиты консульских помещений от всяких вторжений или нанесения ущерба и для предотвращения всякого нарушения спокойствия консульского учреждения или оскорбления его достоинства;

в) консульские помещения, предметы их обстановки, имущество консульского учреждения, а также его средства передвижения пользуются иммунитетом от любых видов реквизиции в целях обороны или для общественных нужд.

Венская конвенция 1963 г. допускает, однако, исключение из принципа неприкосновенности помещений, предусматривая, что согласие главы консульского учреждения на вступление властей государства пребывания в эти помещения может предполагаться в случае пожара или другого стихийного бедствия, требующего неотлагательных мер защиты. Кроме того, Конвенция предусматривает возможность отчуждения в случае необходимости консульских помещений для целей обороны или общественных нужд. В этом случае должны приниматься все возможные меры для избежания нарушения выполнения консульских функций и представляемому государству безотлагательно выплачивается «соответствующая и эффективная компенсация».

Никаких исключений не устанавливается и не допускается в отношении неприкосновенности консульских архивов и документов. Они неприкосновенны в любое время и независимо от их местонахождения.

Консульские помещения, а также резиденция штатного главы консульского учреждения, владельцем или нанимателем которых является представляемое государство или лицо, действующее от его имени, освобождаются от всех государственных, районных и муниципальных налогов, сборов и пошлин, за исключением тех, которые представляют собой плату за конкретные виды обслуживания. Кроме того, консульское учреждение освобождается от таможенных пошлин.

Консульское учреждение пользуется свободой сношений для всех официальных целей, которые государство пребывания должно разрешать и охранять. При сношениях с правительством, посольствами, другими консульскими учреждениями представляемого государства, где бы они ни находились, оно может пользоваться всеми подходящими средствами, включая дипломатических и консульских курьеров, дипломатические и консульские вализы, закодированные или зашифрованные депеши. С согласия государства пребывания консульское учреждение может устанавливать радиопередатчик и пользоваться им. Консульская вализа не подлежит ни вскрытию, ни задержанию.

Однако согласно Венской конвенции 1963 г. в тех случаях, когда компетентные органы власти государства пребывания имеют основания полагать, что в вализе содержится что-то другое, кроме официальных документов или предметов, они могут потребовать, чтобы вализа была вскрыта. В том случае, если власти представляемого государства откажутся выполнять это требование, вализа направляется в место отправления.

При выполнении своих функций консульский курьер должен находиться под защитой государства пребывания. Он пользуется личной неприкосновенностью и не подлежит ни аресту, ни задержанию в какой бы то ни было форме. Консульская вализа может быть вверена капитану судна или командиру гражданского самолета. Представляемое государство, его посольства или консульские учреждения могут назначать специальных консульских курьеров *ad hoc*.

Консульское учреждение имеет право пользоваться своим государственным флагом и государственным гербом. Когда это связано с исполнением служебных обязанностей, флаг может устанавливаться на средствах передвижения. При этом должны приниматься во внимание законы, правила и обычаи государства пребывания.

Если привилегии и иммунитеты консульских учреждений во многом аналогичны привилегиям и иммунитетам дипломатических представительств, то иначе обстоит дело с привилегиями и иммунитетами консульских должностных лиц и других консульских работников. Венская конвенция 1963 г. исходит из более ограниченного характера их привилегий и иммунитетов по сравнению с дипломатическими.

Венская конвенция 1963 г. провозглашает, что государство пребывания обязано относиться к консульским должностным лицам с подобающим уважением и принимать все надлежащие меры для предупреждения каких-либо посягательств на их личность, свободу или достоинство.

Личная неприкосновенность этой категории работников по Венской конвенции 1963 г. имеет ограниченный характер: они не подлежат ни аресту, ни предварительному заключению иначе как по постановлению судебных властей в случае совершения тяжких преступлений; не могут быть заключены в тюрьму и не подлежат другим формам ограничения свободы иначе как во исполнение вступивших в силу судебных решений.

Но наблюдается и тенденция к сближению личной неприкосновенности консульского должностного лица с личной неприкосновенностью дипломатического агента, что подтверждается нормами двусторонних консульских конвенций, заключенных СССР, а затем и Россией с рядом государств. Консульские должностные лица в этих конвенциях в отношении изъятия из-под уголовной, административной и гражданской юрисдикции государства пребывания фактически приравниваются к дипломатическим агентам.

Однако согласно Венской конвенции 1963 г. консульские должностные лица и консульские служащие не подлежат юрисдикции судебных и административных органов государства пребывания в отношении действий, совершенных при выполнении ими консульских функций, но и в этом случае осуществление такой юрисдикции допускается в отношении некоторых гражданских исков.

Венская конвенция 1963 г. допускает вызов всех категорий работников консульских учреждений в качестве свидетелей при производстве судебных или административных дел. Если консульское должностное лицо отказывается давать показания, к нему не могут применяться меры принуждения или наказания. Консульский служащий или работник обслуживающего персонала может отказаться давать показания, если речь идет о вопросах, связанных с выполнением его функций; он не обязан предоставлять относящуюся к этим функциям документацию или давать разъяснение законодательства представляемого государства.

Налоговые льготы консульских должностных лиц и консульских служащих, а также членов их семей выражаются в освобождении от всех налогов, сборов и пошлин, личных и имущественных, государственных, районных и муниципальных. При этом сделано исключение в отношении частного недвижимого имущества, частного дохода, источник которого находится в государстве пребывания. Работники обслуживающего персонала освобождаются от налогов, сборов и пошлин на заработную плату, получаемую за свою работу.

Венская конвенция 1963 г. запрещает консульским должностным лицам заниматься в государстве пребывания какой-либо профессиональной или коммерческой деятельностью с целью получения личных доходов. Если такого рода частной деятельностью занимаются консульские служащие или работники обслуживающего персонала, то согласно Венской конвенции 1963 г. они лишаются предусмотренных в ней привилегий и иммунитетов.

Государство пребывания разрешает ввоз и освобождает от всех таможенных пошлин, налогов и сборов (кроме сборов за хранение, перевозку и т.п. услуги) предметы, предназначенные для личного пользования консульскими должностными лицами и членами их семей, включая предметы, предназначенные для первоначального обзаведения. Личный багаж консульских должностных лиц и членов их семей, который следует вместе с этими лицами, освобождается от досмотра, если нет серьезных оснований полагать, что он содержит предметы, ввоз и вывоз которых запрещен. В этом случае досмотр проводится в присутствии соответствующего должностного лица или члена его семьи.

В случае смерти работника консульского учреждения или члена его семьи государство пребывания разрешает вывоз движимого имущества умершего, кроме приобретенного в государстве пребывания, вывоз которого запрещен в момент смерти. Не подлежат взиманию никакие налоги на наследство или пошлины на наследованное движимое имущество, которое находится в государстве пребывания в связи с тем, что в нем умерший находился в качестве работника консульского учреждения или члена его семьи.

Государство пребывания обязано освобождать работников консульских учреждений и членов их семей от всех трудовых и государственных повинностей, а также от военных повинностей, таких как реквизиции, контрибуции, военный постой.

Консульские должностные лица, консульские служащие и члены их семей освобождаются от регистрации в качестве иностранцев и от получения разрешения на жительство. На работников консульских учреждений и членов их семей не распространяются постановления о социальном обеспечении, действующие в государстве пребывания, в части, касающейся их служебной работы. Если работник консульского учреждения нанимает частных домашних работников, он обязан выполнять обязательства, налагаемые на нанимателей этими постановлениями.

Работники консульских учреждений, не являющиеся гражданами государства пребывания, и члены их семей не приобретают гражданства этого государства.

Без ущерба для привилегий и иммунитетов все пользующиеся ими лица обязаны уважать законы и правила государства пребывания, а также не вмешиваться в его внутренние дела. Они, в частности, должны соблюдать требования местного законодательства

в отношении страхования от вреда, который может быть причинен третьим лицам в связи с использованием дорожного транспортного средства, судна или самолета. Согласно Положению о Консульском учреждении Российской Федерации работники таких учреждений обязаны уважать «также традиции и обычаи государства пребывания». Консульские помещения не должны использоваться в целях, несовместимых с выполнением консульских функций.

Работник консульского учреждения пользуется привилегиями и иммунитетами с момента вступления на территорию государства пребывания, а если он уже находится в ее пределах, с момента приступления к исполнению своих обязанностей. Привилегии и иммунитеты прекращаются с момента, когда пользующееся ими лицо оставляет эту территорию или по истечении разумного срока для ее оставления. В отношении действий, совершенных консульским должностным лицом или консульским служащим при выполнении своих функций, иммунитет от юрисдикции продолжает существовать без ограничения срока.

При проезде консульского должностного лица к месту службы или обратно через третье государство последнее обязано предоставить ему иммунитеты, которые могут потребоваться для обеспечения проезда; это распространяется и на членов семьи. Консульским курьерам в государстве транзита должны предоставляться те же неприкосновенность и защита, что и в государстве пребывания.

Представляемое государство может отказаться от любых иммунитетов работника консульского учреждения. Возбуждение таким лицом дела в суде лишает его права ссылаться на иммунитет в отношении встречного иска, непосредственно связанного с основным иском. Отказ от иммунитета в отношении гражданского или административного дела не означает отказ от иммунитета в отношении исполнительных действий, для чего необходим отдельный отказ.

18.5. Почетные консулы

Международной практике известны, помимо штатных, и категории нештатных (почетных) консулов. Венская конвенция 1963 г. закрепляет это деление консульских должностных лиц на две кате-

гории, регулируя режим, применяемый к почетным консулам и возглавляемым ими консульским учреждениям, в отдельном разделе. Конвенция подчеркивает факультативный характер института почетных консульских должностных лиц: каждое государство свободно решать, будет ли оно назначать или принимать нештатных консулов. В России действует Положение о почетном консуле Российской Федерации, утвержденное приказом МИД России от 13.10.1998¹.

Почетный консул — это лицо, не состоящее на консульской, дипломатической либо иной государственной службе, но выполняющее консульские функции по поручению представляемого государства и с согласия государства пребывания, гражданство которого оно чаще всего имеет.

Согласно Положению о почетном консуле Российской Федерации почетным консулом является любое лицо, не занимающее поста консульского должностного лица, которому поручено выполнение отдельных консульских функций на территории государства пребывания от имени Российской Федерации. Почетные консулы назначаются, как правило, из местных коммерсантов и других деятелей, имеющих вес в политических и деловых кругах. Жалованья от назначающего государства они не получают, а в виде вознаграждения им идет часть сборов, взимаемых ими за консульские действия.

Положение о почетном консуле РФ предусматривает, что им может быть как гражданин России, так и гражданин иностранного государства. Требуется, чтобы он занимал «видное общественное положение в государстве пребывания», обладал необходимыми личными качествами и «имел возможность должным образом выполнять возложенные на него консульские функции». Почетный консул назначается министром иностранных дел РФ или лицом, его замещающим, по предложению российского дипломатического представительства или консульского учреждения. Он выполняет свои функции под руководством дипломатического представительства или консульского учреждения в государстве пребывания.

Почетные консулы России действуют в США, Великобритании, Италии, Монако, Греции, Турции, Бразилии, Доминикан-

¹ Дипломатический вестник. — 1998. — № 12.

ской Республике, Тринидаде и Тобаго, Боливии, Парагвае, Пакистане, Малайзии, Ливане и ряде других государств. В 1998 г. состоялось первое в истории российской консульской службы совещание почетных консулов РФ.

Институтом почетного консула широко пользуются латиноамериканские, скандинавские и другие европейские государства; значительное число почетных консулов имеется у США и Великобритании. В городах России, в том числе портовых, почетных консулов имели на конец 2007 г. Австралия, Австрия, Великобритания, Коста-Рика, США, Таиланд, Филиппины и другие государства. Привлекательность института почетных консулов определяется не в последнюю очередь и финансовыми соображениями.

Международная практика показывает, что функции штатного и почетного консулов совпадают во многих отношениях. С учетом этого Венская конвенция 1963 г. предусматривает применимость к почетным консулам и консульским учреждениям, возглавляемым ими, ее ключевых положений, касающихся статуса и деятельности штатных консульских учреждений, а также прав и обязанностей государства пребывания и государства, учредившего почетное консульское учреждение. В ряде вопросов, таких как неприкосновенность консульских архивов и документов, защита консульских помещений, освобождение их от налогов, таможенных пошлин, защита почетных консульских должностных лиц, освобождение их от личных повинностей, Венская конвенция 1963 года закрепила положения, которые отражают специфику консульских учреждений, возглавляемых почетными консулами. В случае, если почетный консул является гражданином государства пребывания, оно вправе по своему усмотрению определить и ограничить его привилегии и иммунитеты. Вместе с тем при выполнении консульских функций он должен освобождаться от уголовной юрисдикции государства пребывания.

Контрольные вопросы и задания

1. В чем состоит сущность консульского права и каковы его основные источники?
2. Как происходят установление консульских отношений между государствами и открытие консульских учреждений? Их виды и классы глав этих учреждений.
3. Каково правовое значение консульского патента и экзекватуры?
4. Консульский округ как сфера деятельности консульского учреждения.
5. В чем состоит сущность консульских функций? Что вправе делать консул с целью защиты прав и интересов граждан назначившего консула государства?
6. Каковы функции консула в отношении защиты прав и интересов государства, назначившего консула?
7. В чем состоят привилегии и иммунитеты консульских учреждений?
8. Привилегии и иммунитеты консульских должностных лиц и их особенности по сравнению с привилегиями и иммунитетами дипломатических сотрудников посольств.
9. В чем состоят особенности правового положения почетных консулов?

Литература

1. Действующее международное право. Документы в 2 т. — Т. 1. — М., 2002. — Разд. 10.
2. Действующее международное право. Документы в 3 т. — М., 1996—1997. — Т. 1. Разд. IX; Т. 3. Дополнение к разделу IX.
3. Блищенко, И. П. Дипломатическое право. — М., 1990.
4. Бобылев, Г. В. Консульское право : учебное пособие. — 2-е изд. перераб. и доп. — М., 2007.
5. Бобылев, Г. В. Основы консульской службы / Г. В. Бобылев, Н. Г. Зубков. — М., 1986.
6. Ильин, Ю. Д. Основные тенденции в развитии консульского права. — М., 1969.
7. Плотникова, О. В. Консульские отношения и консульское право : учебник для вузов. — М., 1998.
8. Анцилотти, Д. Курс международного права. — М., 1961.

ГЛАВА 19

Международно- правовые основы охраны окружающей среды

Ключевые термины и понятия:

Международные принципы охраны окружающей среды; международные договоры о защите окружающей среды; оценки воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду и стратегическая экологическая оценка; экологический аудит; конференции по окружающей среде; концепция экологической безопасности.

19.1. Основные международно-правовые принципы и подходы в сфере охраны окружающей среды

Международно-правовые основы охраны окружающей среды (или международное природоохранное право) представляют собой систему принципов и норм, регулирующих деятельность субъектов международного права в сфере рационального использования природных ресурсов и сохранения благоприятных условий жизни на Земле в интересах нынешнего и будущих поколений. Разумеется, регулирование в данной области, направленное на предотвращение загрязнения окружающей среды; установление экологически целесообразного (рационального) режима использования природных ресурсов; сохранение биоразнообразия и др., базируется на общепризнанных принципах и нормах современного международного права, закрепленных в Уставе ООН, других основных международно-правовых актах.

Сегодня в обществе сформировалось понимание того, что так называемые экологические проблемы (истощение природных ресурсов, загрязнение водных объектов, усложнение проблем, связанных с обращением с отходами, и др.) нужно рассматривать не как проблемы сами по себе, но как результат антропогенной деятельности, управления, ориентированного прежде всего на достижение сугубо экономических выгод. Принципы, подходы современного международного экологического права, как и национального права многих государств, направлены не только на сохранение окружающей среды, но в конечном счете на формирование модели хозяйствования, гармонично отражающей экономические, социальные и экологические интересы общества.

К числу основных правовых начал в этой области можно отнести следующие.

Принцип устойчивого развития — является одним из основополагающих принципов международного экологического права. Впервые данная концепция выдвинута в 1980 г. во Всемирной стратегии охраны природы, разработанной по инициативе ЮНЕП, Международного союза охраны природы и Всемирного фонда дикой природы. Идея устойчивого развития была сформулирована, как

известно, в 1987 г. в докладе Комиссии по окружающей среде и развитию «Наше общее будущее». Суть идеи устойчивого развития, с точки зрения составителей доклада, заключается в том, что обеспечение потребностей настоящего поколения не должно подрывать возможности будущих поколений обеспечивать их потребности. В таком определении устойчивого развития отражен антропоцентрический подход, акцент сделан на экономический и социальный аспекты в большей степени, нежели на экологический. В самом определении нет упоминания окружающей среды. Однако первостепенное значение сохранения природы для развития человеческого общества в долговременной перспективе подразумевается. Развитие не имеет пределов в смысле материальном, но существуют объективные пределы, превышение которых грозит экологической катастрофой.

Понятие «устойчивого развития» широко используется, однако единого акта, содержащего развернутое изложение его юридического содержания, нет. Повестка дня на XXI век, принятая на Конференции ООН по окружающей среде и развитию в 1992 г., установила всеобъемлющий глобальный подход к обеспечению устойчивого развития и учредила Международную комиссию по устойчивому развитию (МКУР), которой принадлежит особая роль в деле оценки задач глобализации, связанных с процессом устойчивого развития. Она выполняет свои функции в координации с другими вспомогательными органами ЭКОСОС и разрабатывает в рамках своего мандата рекомендации для ЭКОСОС. МКУР занимается вопросами, которые имеют решающее значение для достижения целей устойчивого развития; содействует осуществлению политики, предусматривающей комплексный учет экономических, социальных и экологических аспектов устойчивого развития.

Поскольку Повестка дня должна реализовываться в основном государствами и финансироваться за счет государственного и частного секторов самих государств при поддержке, по мере необходимости, со стороны ООН, финансовым механизмом осуществления Повестки дня развитых стран стал целевой показатель, предусматривающий выделение 0,7% ВВП на оказание финансовой помощи в целях развития (который на самом деле снизился с 0,33% в 1992 г. до 0,27% в 1995 г.), а также согласованного в рамках ООН показателя, предусматривающего выделение 15% ВВП на оказание официальной помощи в целях развития наименее развитым

странам. Другим финансовым механизмом в данной сфере стало Глобальное экологическое предприятие — фонд, созданный совместно ЮНЕП, Всемирным банком и ПРООН. Достижение устойчивого развития требует постоянной поддержки со стороны международных учреждений. Поэтому большое значение имеют «поддерживающие» институциональные рамки, которые были определены в гл. 38 Повестки дня на XXI век и в резолюции ГА ООН 47/191. Итогом работы МКУР должен стать реальный и согласованный комплекс показателей устойчивого развития, разработанных с учетом условий конкретных стран.

Важным этапом на пути к «Рио+10» стала проведенная в сентябре 2000 г. Специальная сессия ГА ООН (Ассамблея тысячелетия). Среди восьми основных целей, обозначенных в Декларации, которую приняла данная сессия ГА ООН, выделена и цель охраны окружающей среды. Заявлено о поддержке принципов устойчивого развития, т.е. вся экологическая деятельность должна поддерживаться этики бережного и ответственного отношения к природе. Основными областями деятельности согласно Декларации являются: обеспечение вступления в силу Киотского протокола; сохранение всех типов лесов; реализация Конвенции о биологическом разнообразии и Конвенции о борьбе с опустыниванием; рациональная эксплуатация водных ресурсов и справедливый доступ к воде; усиление сотрудничества в целях сокращения числа и последствий стихийных бедствий и антропогенных катастроф; обеспечение свободного доступа к информации о геноме человека.

В 2002 г. в Йоханнесбурге состоялся Всемирный саммит по устойчивому развитию. На саммите приняты два документа: «Политическая декларация» (Йоханнесбургская декларация по устойчивому развитию) и «План выполнения решений Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию». Основное внимание в документах уделено решению социальных вопросов для достижения устойчивого развития — искоренению бедности, развитию здравоохранения, и особенно таких вопросов, как санитария, включая обеспечение чистой водой. Среди принятых решений — договоренность вдвое сократить к 2015 г. число людей, не имеющих доступа к воде и живущих в антисанитарных условиях, работа над обеспечением широкого доступа к современным источникам энергии.

ТЕОРИЯ

Идея устойчивого развития получила концептуальное развитие в правовой науке¹. В юридической литературе можно найти интегрированное изложение принципов использования и сохранения природных ресурсов, отражающее должное применение принципа устойчивого развития. Оно включает следующие основные положения:

- 1) признание права человека на окружающую среду, отвечающую требованиям, необходимым для поддержания жизни и благосостояния;
- 2) государства должны признать принцип равных прав нынешнего и будущих поколений (intergenerational equity) на использование окружающей среды и природных ресурсов;
- 3) сохранение природы предполагает управление использованием (management of use) окружающей средой и природными ресурсами таким образом, чтобы обеспечить их наилучшее устойчивое использование в интересах настоящего поколения, сохранив вместе с тем возможности ресурсного потенциала для обеспечения потребностей будущих поколений. Этот принцип должен быть неотъемлемым элементом процесса планирования;
- 4) ценные экосистемы и природные процессы биосферы должны подлежать сохранению, что, в свою очередь, неотделимо от сохранения биологического разнообразия;
- 5) государства должны принять достаточно высокие стандарты защиты окружающей среды и с их учетом осуществлять мониторинг состояния окружающей среды; соответствующие данные должны публиковаться в открытой печати;
- 6) в тех случаях, когда деятельность может привести к существенному воздействию на окружающую среду или состояние природных ресурсов, до принятия решения об осуществлении такой деятельности должна быть проведена процедура оценки воздействия на окружающую среду;
- 7) государства и лица, которые, вероятнее всего, будут подвержены воздействию указанной в п. 6 деятельности, должны быть заблаговременно информированы о проекте и должны иметь доступ к соответствующим административным и судебным органам для юридической защиты своих прав;

¹ Lammers, JG (et al). *Environmental Protection and Sustainable Development: Legal Principles and Recommendations* (1987) Graham and Trotman. Об устойчивом развитии как юридическом принципе см. также: *Guide to Sustainable Development and Environmental Policy*. Ed. by N. Mirovitskaya, W. Ascher. Durham — London, 2001.

- 8) государства должны сотрудничать в продвижении концепции устойчивого развития; наиболее развитые государства должны оказывать помощь государствам развивающимся;
- 9) с учетом того, что многие природные объекты и ресурсы имеют трансграничный и глобальный характер, они должны использоваться государствами на разумной и справедливой основе, при этом государства должны стремиться предотвращать причинение существенного трансграничного вредного воздействия на окружающую среду.

Принцип международного природоохранного сотрудничества изложен в Стокгольмской декларации 1972 г. Он также предложен группой экспертов Международной комиссии по окружающей среде и развитию под руководством Гру Харлем Брунтланд в следующей формулировке: «Государства разрабатывают планы на случай чрезвычайных обстоятельств, которые могут вызвать трансграничные экологические нарушения, и сообщают соответствующую информацию заинтересованным государствам и сотрудничают с ними, когда такие ситуации возникают». Современное международное экологическое сотрудничество охватывает, разумеется, не только взаимодействие в чрезвычайных ситуациях, но и широкий спектр направлений: от сохранения экосистем, совместного управления водными ресурсами до обмена наилучшими имеющимися технологиями и принятия согласованных природоохранных мер при разработке трансграничных природных ресурсов. В настоящее время действует огромное количество двусторонних договоров и многосторонних конвенций, международных механизмов, в рамках которых осуществляется сотрудничество в экологической сфере (часть из них рассматривается в последующих параграфах настоящей главы).

Последствия принимаемых решений для окружающей среды и человека далеко не всегда можно предвидеть. Это явилось первопричиной формирования в 80-е гг. XX в. и в национальных правовых системах, и в международном праве *принципа предосторожности*. Следует отметить, что в международно-правовых актах, документах Европейского Сообщества, в национальных правовых актах используются разные словосочетания: принцип предосторожности (precautionary principle), осторожный подход (precautionary

approach), меры предосторожности (precautionary measures), принцип осторожного подхода. Становление этого принципа связано с осознанием той опасности для природы и в конечном счете человека, которую таит ограниченность научных данных о последствиях антропогенного воздействия на окружающую среду. Прогнозирование последствий воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду, предотвращение или минимизация экологического ущерба от такой деятельности — проблема многоплановая. К сожалению, можно составить длинный список примеров, когда предупреждения ученых, возникшие опасения относительно последствий какой-либо деятельности не принимались во внимание, что позже приводило к серьезным ухудшениям здоровья человека и состояния природы. Можно перечислить множество случаев, имевших место в течение 100 прошедших лет, когда отказ принимать во внимание на ранней стадии предупреждения ученых о пагубных последствиях антропогенного воздействия на природу имел печальные результаты (это касается, в частности, радиации, асбеста, свинца, а также деформации целых экосистем, как например, Великих озер или Аральского моря).

Кристаллизация правового содержания принципа предосторожности в контексте экологических рисков берет начало в 70-е гг. XX в. Ключевая идея разработанного принципа предосторожности заключалась в том, что вмешательство государства необходимо в ситуациях, когда существует потенциальная серьезная и неотвратимая угроза здоровью людей и состоянию окружающей среды и нужно предпринять меры, чтобы снизить эту назревающую опасность еще до того, как будут получены неопровержимые доказательства возможного вреда, принимая при этом во внимание возможную цену и положительные результаты принятия таких мер или отказа от них.

В настоящее время правовое содержание принципа предосторожности постоянно обогащается. Оно формируется на основе международного права и с учетом национального законодательства. На международном уровне принцип предосторожности был впервые сформулирован ОЭСР в Декларации третьей конференции по защите Северного моря 1990 г. Согласно этому документу отсутствие точных научных знаний не может быть основанием для отказа от принятия мер в целях предотвращения значительного или необратимого экологического вреда. Участники третьей кон-

ференции по Северному морю заявили о применении принципа предосторожности (*precautionary principle*), конкретно — о готовности принимать меры, чтобы избежать потенциально разрушительного воздействия на морскую среду токсичных веществ, даже в тех случаях, когда нет научных данных, подтверждающих причинную связь между сбросами этих веществ и таким воздействием.

Хотя используемые в международно-правовых актах формулировки различны, однако суть одна и та же: она выражена в принципе 15 Декларации по окружающей среде и развитию (1992 г.). В соответствии с принципом 15 Декларации в целях «защиты окружающей среды государствами согласно их возможностям широко применяется осторожный подход (*the precautionary approach*). В тех случаях, когда существует угроза нанесения серьезного или невосполнимого ущерба, нехватка полных научных данных не должна служить причиной отсрочки принятия дорогостоящих мер по прекращению деградации окружающей среды». Подобное положение можно найти в Конвенции о биологическом разнообразии 1992 г., где само понятие «принцип предосторожности» (или «принцип осторожного подхода») не использовано, однако выражена его суть: в тех случаях, когда существует угроза значительного сокращения или утраты биологического разнообразия, отсутствие неоспоримых научных фактов не должно служить причиной отсрочки принятия мер для устранения или сведения к минимуму такой угрозы.

В настоящее время принцип предосторожности широко применяется в контексте защиты морской среды от загрязнения, изменения климата, опасных отходов и т.д. (в частности, в Конвенции о защите Северо-Восточной Атлантики 1992 г.; Монреальском протоколе о веществах, разрушающих озоновый слой, 1987 г., и др.). Например, в Рамочной конвенции об изменении климата 1992 г. содержится положение о принятии сторонами мер предосторожности, для того чтобы предвидеть, предотвращать и уменьшать причины изменения климата и смягчать их отрицательное воздействие. Договорным источником, подробно раскрывающим содержание принципа предосторожности или осторожного подхода применительно к конкретной сфере регулирования, является Соглашение 1995 г. об осуществлении положений Конвенции по морскому праву 1982 г., которые касаются трансграничных рыбных запасов и запасов далеко мигрирующих рыб. В Соглашении содержится обязательство государств-участников применять осто-

рожный подход, а также специальная статья «Применение осторожного подхода», в которой сформулированы сфера и цель его применения — сохранение морских живых ресурсов, управление ими и их использование, чтобы защитить морские живые ресурсы и сохранить морскую среду.

Принцип предотвращения трансграничного ущерба окружающей среде запрещает такие действия государств в пределах их юрисдикции или контроля, в результате или посредством которых может быть нанесен ущерб национальным системам окружающей среды других государств, а также системам окружающей среды в районах общего пользования. Он закреплён в Стокгольмской декларации 1972 г., а позднее перенесён в ряд других документов, в том числе в Конвенцию по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов 1972 г. и Венскую конвенцию об охране озонового слоя 1985 г.

Принцип ответственности за ущерб окружающей среде. Определение и оценка экологического ущерба — один из ключевых аспектов проблемы ответственности в сфере природопользования. Его решение зависит от уровня естественнонаучных и технических знаний, экономических интересов, многих других факторов. В праве учитывается тот ущерб, который имеет социальную значимость и который осознаётся обществом как ущерб. В этом смысле правовое содержание понятия ущерба окружающей среде зависит не только от уровня развития так называемого природоохранного, но и других областей права, регулирующих хозяйственную жизнь, обеспечивающих личные права граждан, что обусловлено экономическими интересами и многими другими факторами.

Сама концепция ущерба окружающей среде весьма неоднозначна. Ущерб окружающей среде обычно рассматривается как ущерб собственности и оценивается экономическими показателями. Они могут включать рыночную стоимость, уменьшение доходов, моральный вред, снижение эстетической или научной ценности. При таком «экономическом подходе» возникают сложности при решении вопросов ответственности за ущерб дикой флоре и фауне, которые не используются и не имеют рыночной стоимости, а также экосистемам или ландшафтам, экономическую стоимость которых установить сложно. Кроме того, когда речь идёт об ущербе природной среде, для права очень сложно определить такие понятия, как минимальный ущерб, долговременный

характер, причинная связь, отдаленные последствия ущерба, необратимый характер.

Возрастание роли ответственности за правомерную деятельность в сфере природопользования объясняется, в частности, следующими конкретными причинами:

- производственные процессы становятся технически все более сложными и нередко весьма трудно доказать, что ущерб, являющийся результатом какого-либо происшествия, был вызван нарушением правовых норм. В этих случаях истцы могут получить возмещение на основе компенсационной ответственности, что избавляет их от бремени доказывания;
- в отношении некоторых видов деятельности (в том числе и тех, которые считаются опасными) хотя и существует малая вероятность возникновения инцидента и нанесения ущерба¹, однако в случае, если инцидент произойдет, то последствия могут быть чрезвычайно тяжелыми, а ущерб — существенным. Исходной точкой является мнение о том, что тот, кто занимается такой деятельностью и получает соответствующие экономические выгоды, должен быть готов возместить причиненный ущерб;
- введение компенсационной ответственности может оказать положительное влияние на вопросы охраны окружающей среды, повысить эффективность превентивных мер: когда известно, что за ущерб, причиненный деятельностью, придется нести ответственность, можно предположить, что будут приняты дополнительные меры предосторожности².

Важность разработки норм об ответственности за правомерную деятельность как на национальном, так и международном уровне была отмечена, в частности, в Гаагских рекомендациях по международному праву окружающей среды, сформулированных на между-

¹ Так, долгое время преобладало мнение, что высокая степень надежности АЭС почти полностью исключает возможность каких-либо серьезных аварий и нанесение крупномасштабного ущерба в результате нарушения нормального процесса мирного использования ядерной энергии. Такое мнение специалистов получило отражение и в юридической литературе: в изданной в 1981 г. книге «Научно-технический прогресс и новые проблемы права» (М., 1981) А. И. Иойрыш писал: «...вероятность серьезных аварий на АЭС ничтожно мала» (с. 68).

² См. подробнее: ENVWA/R. 66, 8 January 1992.

народной конференции в августе 1991 г. накануне Конференции в Рио-де-Жанейро. В этом документе подчеркивалось значение регулирования вопросов ответственности на национальном уровне, в том числе и для обеспечения выполнения международно-правовых норм в природоохранной сфере. В отдельном положении предусматривалась обязанность государств обеспечить как на международном, так и национальном уровне режим строгой ответственности в целях возмещения ущерба окружающей среде, применимый и для юридических и для физических лиц. Это связано с тем, что ущерб, наносимый окружающей среде, не может ограничиваться государственными границами. Таким образом, необходимо принимать правовые меры в отношении компенсационной ответственности на международном уровне, особенно в том, что касается так называемой опасной деятельности, способной нанести серьезный ущерб, который может охватить большие пространства и носить трансграничный характер. Кроме того, следует учитывать, что у лица, понесшего ущерб в результате инцидента с трансграничным воздействием, могут возникнуть трудности в получении возмещения. Для предотвращения таких трудностей необходима гармонизация правовых подходов на международном уровне.

На международном уровне принцип «загрязнитель платит» (или, точнее, «загрязняющий платит») был сформулирован в 1972 г. в документе ОЭСР¹: государства-члены пришли к соглашению, что субсидии не должны предоставляться на цели борьбы с загрязнением, эти расходы должны быть возложены на самих «загрязняющих», а в конечном счете — на потребителей. Другими словами, стоимость законодательно установленных мер на борьбу с загрязнением должна быть отражена в стоимости соответствующих товаров или услуг. Это соглашение преследовало две основных цели: во-первых, возложить на «загрязняющих» обязанность по поддержанию окружающей среды в приемлемом состоянии; во-вторых, избежать неких перекосов в международной торговле или недобросовестной конкуренции. В 1974 г. ОЭСР выработала Рекомендации по применению принципа «загрязняющий платит», в которых подтвердила его ключевой характер и подчеркнула, что государства-члены должны прилагать усилия к единообразному его

¹ OECD Council Recommendation on Guiding Principles Concerning the International Economic Aspects of Environmental Policies c(72)128 (1972), (1975) 14 ILM 236.

применению. Аналогичный подход нашел отражение и в рекомендациях 1989 г. о применении принципа «загрязняющий платит» в случае аварийного загрязнения¹: стоимость мер, направленных на ликвидацию такого загрязнения, должна быть затем взыскана с того, кто привнес загрязнители.

Наибольшее развитие принцип «загрязняющий платит» получил в документах Европейского Сообщества: он закреплен в Едином Европейском Акте и Маастрихтском договоре. На практике различаются два вида реализации указанного принципа. В первом варианте принцип «загрязнитель платит» применяется путем установления определенного вида налогов и использования части аккумулированных таким образом средств в природоохранных целях.

Во втором варианте, получившем развитие недавно, устанавливается ответственность за ущерб окружающей среде, при этом риск возлагается на ту сторону, чья деятельность приводит к такому ущербу. В частности, речь идет об опасных видах деятельности, которые допускаются, поскольку приносят определенные блага обществу (например, атомные электростанции). Возлагаемая в таких случаях ответственность не зависит от вины.

Принцип запрета военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду отражает обязательство государств не прибегать к указанным видам воздействия на природную среду, которые имеют долгосрочные или серьезные последствия, в качестве способов разрушения, нанесения ущерба или причинения вреда любому другому государству. Существует целый ряд документов, в которых содержатся нормы, защищающие природную среду во время войны. К их числу относятся: IV Гагская конвенция о законах и обычаях сухопутной войны 1907 г. и Приложение к ней; Женевская конвенция о защите гражданского населения во время войны 1949 г. и Дополнительный протокол I к ней 1977 г.; Конвенция о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду 1977 г.; Конвенция о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения или имеющими неизбирательное действие, 1980 г.

¹ OECD Recommendation C (89)88, (1994) 28 ILM 1,320 on Application of the Polluter-Pays Principle to Accidental Pollution.

Статья 35 Дополнительного протокола I закрепляет принцип защиты окружающей среды и подчеркивает запрет применять методы или средства ведения военных действий, которые имеют своей целью причинить или, как можно ожидать, причинят долгосрочный и серьезный ущерб природной среде. Запрещается причинять ущерб природной среде в качестве репрессалий, а также превращать окружающую среду как таковую в объект нападения.

Конвенция 1977 г. стала первым международно-правовым договором, который направлен на предотвращение использования сил природы в качестве оружия ведения войны. Речь идет о качественно новом способе ведения военных действий, отличающемся крайне неизбирательным характером. В Конвенции говорится о запрещении антропогенного воздействия посредством преднамеренного вмешательства в естественные процессы. Государства-участники обязуются не прибегать к использованию средств воздействия на природную среду в военных или иных враждебных целях в качестве способов разрушения, нанесения ущерба или причинения вреда. (Объектами воздействия здесь могут выступать не только природные ресурсы, но также вооруженные силы и гражданское население.)

Основное значение имеет понятие «враждебное использование», которое указывает на необходимость наличия враждебной цели при осуществлении таких действий. Но не всякое враждебное использование подлежит запрету, а только такое, которое имеет «долгосрочные или серьезные последствия». Любого из этих критериев достаточно для того, чтобы считать использование тех или иных средств воздействия на природную среду неправомерным.

Запрещается такое использование средств воздействия на природную среду, которое одновременно является и враждебным и вызывает разрушения, наносит ущерб, превышающий определенный порог, установленный Конвенцией. Вне запрета остается использование средств воздействия в невраждебных, мирных целях, даже если оно может вызвать вредные последствия, превышающие этот порог. Допускается использование таких средств в военных или иных враждебных целях при условии, что результаты использования будут ниже установленного порога.

Третий протокол о запрещении или ограничении применения зажигательного оружия к Конвенции 1980 г. запрещает превращать леса и другие виды растительного покрова в объект нападения с применением зажигательного оружия.

19.2. Международные договоры, направленные на развитие рационального природопользования и охрану окружающей среды

Согласно регистру ЮНЕП существуют свыше тысячи многосторонних договоров в области охраны окружающей среды, действуют свыше трех тысяч двусторонних договоров и соглашений, направленных на охрану природы и развитие рационального природопользования.

Международно-правовая защита атмосферы. Атмосфера Земли, как основная составляющая воздушного пространства, рассматривается в качестве глобального природного ресурса. Все большее количество международных договоров идут по пути ограничения антропогенной деятельности, которая сопровождается такими негативными последствиями, как загрязнение воздуха, кислотные дожди, истощение озонового слоя, глобальное потепление климата.

Одним из основных документов здесь является Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1979 г. Согласно Конвенции государства-участники обязуются ограничивать и уменьшать трансграничное загрязнение воздуха, обмениваться информацией, проводить консультации по возникающим вопросам и мониторинг качества воздуха. Сторонами Конвенции приняты: в 1984 г. — Женевский протокол о финансировании совместной программы (ЕМЕП); в 1985 г. — Хельсинкский протокол о сокращении выбросов серы на 30%; в 1988 г. в Софии — Протокол о борьбе с летучими выбросами окислов азота; в 1991 г. в Женеве — Протокол о летучих органических соединениях; в 1994 г. в Осло — Протокол о дальнейшем сокращении выбросов серы; в 1999 г. — Протокол о борьбе с подкислением, эвтрофикацией и озоном нижних слоев атмосферы.

Защите озонового слоя Земли посвящена Рамочная конвенция по защите озонового слоя 1985 г. Конвенция содержит обязательства сторон по систематическим наблюдениям, исследованиям и обмену информацией о состоянии озонового слоя. В 1987 г. принят Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой. Протокол ввел существенные ограничения на произ-

водство и использование хлорфторуглеродов. Две поправки к Протоколу приняты в 1990 г. в Лондоне и в 1992 г. в Копенгагене. На парниковые газы, в отношении которых не действует Монреальский протокол, распространяется Рамочная конвенция об изменении климата.

В Российской Федерации принято постановление Правительства РФ от 24.05.1995 № 526 «О первоочередных мерах по выполнению Венской конвенции об охране озонового слоя и Монреальского протокола по веществам, разрушающим озоновый слой».

Охране и защите морской среды от загрязнения посвящены такие универсальные договоры, как Конвенция по морскому праву 1982 г.; Конвенция по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов 1972 г.; Лондонская конвенция по предотвращению загрязнения моря с судов 1973/78 гг. (МАРПОЛ), действие которой распространяется практически на все типы морских судов, а также на стационарные и плавучие платформы и др. Существуют и конвенции, направленные на сохранение конкретных акваторий: Барселонская конвенция о защите Средиземного моря от загрязнения 1976 г. и относящийся к ней Барселонский протокол о предотвращении загрязнения Средиземного моря сбросами с судов и самолетов 1976 г.; Барселонский протокол относительно сотрудничества в борьбе с загрязнением в чрезвычайных ситуациях 1976 г.; Афинский протокол о защите Средиземного моря от загрязнения из наземных источников 1980 г. и Женевский протокол относительно особо охраняемых районов Средиземного моря 1982 г.; Соглашение о сотрудничестве по борьбе с загрязнением Северного моря нефтью и другими вредными веществами 1983 г.; Конвенция по защите морской среды района Балтийского моря 1992 г. (Хельсинская конвенция) (заменила одноименную Конвенцию 1974 г.); Конвенция по защите морской среды северо-восточной части Атлантического океана 1992 г. (она заменила две региональных конвенции — Конвенцию о предотвращении загрязнения морской среды сбросами веществ с судов и летательных аппаратов 1972 г. и Конвенцию о предотвращении загрязнения морской среды из источников, расположенных на суше, 1974 г.); Конвенция о защите Черного моря от загрязнения 1992 г. и протоколы к ней, принятые в Бухаресте.

Охране пресноводных бассейнов посвящены Конвенция о режиме судоходства по Дунаю 1948 г.; Соглашение о рыболовстве в водах

Дуная 1958 г.; Конвенция о сотрудничестве в области охраны и устойчивого использования реки Дунай 1994 г. В целях охраны Рейна приняты: Соглашение о регулировании использования и охраны реки Мозель (приток Рейна) 1956 г.; Соглашение по предотвращению загрязнения озера Констанца 1960 г. (из него Рейн берет свое начало); Конвенция относительно управления верхним течением Рейна 1956 г.; Соглашение о создании международной комиссии по борьбе с загрязнением Рейна 1960 г.; Конвенция о защите реки Рейн от загрязнения химическими веществами 1976 г. В Африке — это Договор о навигации и экономическом сотрудничестве между государствами бассейна реки Нигер 1963 г.; в Америке — Договор о сотрудничестве в бассейне реки Амазонка 1978 г. В рамках ЕЭК ООН в Хельсинки в 1992 г. принята Конвенция по защите и использованию трансграничных водотоков и международных озер. Согласно Конвенции стороны обязались принимать все меры к тому, чтобы исключить или максимально снизить отрицательное воздействие на любые трансграничные воды.

Защите флоры и фауны посвящены: Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местобитаний водоплавающих птиц, 1971 г.; Вашингтонская конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕС), 1973 г. (целью Конвенции является предотвращение чрезмерной эксплуатации флоры и фауны посредством введения контроля за торговлей этими видами через систему экспортно-импортных разрешений); Боннская конвенция об охране дикой флоры и фауны и природных сред обитания в Европе 1979 г.; Соглашение об охране полярных медведей в Европе 1973 г.; Конвенция об охране морских живых ресурсов Антарктики 1982 г.; Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия 1972 г., согласно которой создана система коллективной охраны памятников природы; Соглашение АСЕАН об охране природы и природных ресурсов 1985 г.

Защита окружающей среды от радиоактивного загрязнения регулируется рядом международно-правовых документов, в частности: Конвенцией о физической защите ядерного материала 1980 г.; Конвенцией об оперативном оповещении о ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации 1986 г., где установлен порядок обмена информацией, проведения консультаций при авариях, которые повлекли или могут повлечь трансграничный

выброс радиоактивных веществ; Конвенцией о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации 1986 г., регламентирующей сотрудничество государств при возникновении ядерной аварии для сведения к минимуму ее последствий и защиты людей и окружающей среды от воздействия выбросов радиоактивных веществ.

Защита окружающей среды от ущерба в результате испытаний или применения оружия массового уничтожения и обычных видов оружия или от геофизической войны предусмотрена Договором о запрещении испытаний ядерного оружия в атмосфере, в космическом пространстве и под водой 1963 г. и Конвенцией о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду 1977 г.

Отдельно следует упомянуть принятые на Конференции Рио-де-Жанейро две рамочные конвенции — Рамочная конвенция об изменении климата 1992 г. и Конвенция о биологическом разнообразии 1992 г. Особое значение этих конвенций обусловлено тем, что они направлены на сохранение не отдельных компонентов окружающей среды (воздух, вода и т.д.), а природы в глобальном масштабе. Главной задачей Рамочной конвенции об изменении климата является регулирование использования атмосферы, как глобального ресурса, путем контролирования на равноправной основе глобальных выбросов газов антропогенного происхождения. Государства-участники обязуются учитывать все климатически активные факторы при развитии сельского хозяйства, энергетики, освоении природных ресурсов, в частности, на континентальном шельфе. Государства-участники разрабатывают также национальные программы по снижению отрицательных воздействий на климат. Все участники Конвенции должны вести учет выбросов парниковых газов и публиковать данные о них. Конечная цель Конвенции — стабилизация концентрации парниковых газов в атмосфере на уровне, который предотвратил бы опасное антропогенное вторжение в климатическую систему. Такое вторжение по-прежнему осуществляется в масштабах, превышающих согласованные на международном уровне параметры стабилизации в соответствии с Конвенцией.

В 1997 г. в Киото (Япония) консенсусом принят Киотский протокол, в котором для трех групп государств-участников установлены квоты снижения выбросов шести климатически активных

газов: для индустриально развитых стран, для стран с переходной экономикой, для развивающихся стран. (Россия ратифицировала Киотский протокол в ноябре 2004 г., и для нее предусмотрено ограничение выбросов уровнем 1990 г., который она не должна превышать в 2008—2012 гг.). Согласно Киотскому протоколу в процесс охраны окружающей среды внедряется механизм рыночного регулирования в виде *торговли квотами*, что создает стимулы и основу для активизации международного сотрудничества как на международном уровне, так и на уровне отдельных предприятий. Для реализации данного механизма предусмотрено использование средств Глобального экологического фонда, управляемого Всемирным банком. В результате у частных предприятий различных стран появляется стимул для создания совместных предприятий, передачи экологически чистых технологий и оборудования, разработки новых технологических процессов и проведения научных исследований, способствующих снижению отрицательного воздействия на окружающую среду.

Согласно Конвенции по биологическому разнообразию сохранение биоразнообразия является общей задачей человечества, а государства, обладая суверенными правами на свои биологические ресурсы, отвечают за сохранение своего биоразнообразия и устойчивый характер использования биоресурсов. Целью Конвенции является, кроме того, справедливое и равноправное распределение выгод, возникающих в результате эксплуатации генетических ресурсов, в том числе путем соответствующего доступа к ним и передачи технологий, с учетом всех прав на эти ресурсы и технологии. (Около $\frac{2}{3}$ территории РФ, более 10 млн кв. км., занимают естественные экосистемы, сохранившие на первозданном уровне биопродуктивность и биоразнообразие. Они являются основой естественного механизма стабилизации окружающей среды на планете в целом.) В рамках Конвенции принят Джакартский мандат по сохранению и устойчивому использованию морского и прибрежного разнообразия.

Государствами — участниками Конвенции приняты рекомендации об укреплении потенциала в области обеспечения биобезопасности. Также Комиссией по устойчивому развитию в рамках Конвенции предложено создать всемирную сеть защищенных районов с высоким уровнем биологического разнообразия — так называемых горячих точек.

В 2000 г. принят Картахенский протокол по биобезопасности к Конвенции о биологическом разнообразии. В его разработке участвовало более 130 государств. Это первый универсальный международно-правовой документ, где в договорном порядке закреплён принцип предосторожности, провозглашённый в Декларации Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию. Здесь установлен порядок решения проблем, возникающих в результате трансграничного перемещения, транзита, обработки и использования генетически модифицированных организмов, которые могут негативно сказаться на сохранении биоразнообразия, его рациональном использовании или создают опасность для человека или для окружающей среды.

19.3. Современные правовые механизмы, обеспечивающие сочетание социально-экологических и экономических интересов

Как показывает мировой правовой опыт (и международно-правовой, и национальный), наиболее эффективным правовым средством, позволяющим согласовать экологические, социальные и экономические интересы при разработке масштабных проектов, обеспечивая при этом их прозрачность, предсказуемость, участие всех заинтересованных сторон, в том числе и население затрагиваемых районов, является процедура *оценки воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду и стратегическая экологическая оценка*.

Оценка воздействия стала неотъемлемым элементом современного бизнеса. Обеспечение высокого качества окружающей среды не является более для промышленности предметом выбора, подчёркивается в «библии» современного предпринимателя — «The Gower handbook of management». Это — неременное условие успешности бизнеса. Все более и более общественность и правительственные органы хотят знать о деятельности бизнес-сообщества, каковы реальные цели этой деятельности и что может быть сделано, чтобы предпринимательская активность была бы прием-

лема с экологической точки зрения¹. Как ответ на новые требования времени в предпринимательской деятельности сформировались принципы, направленные на ее экологизацию, обеспечение прозрачности, расширение информированности населения, выявление его мнения, развития связей только с партнерами, строго соблюдающими требования по сохранению окружающей среды. Эти принципы отражены в Хартии бизнеса во имя устойчивого развития, в разработке которой ключевую роль сыграла Международная промышленная палата. Основной целью Хартии было и остается поощрение участия деловых кругов в мерах, направленных на реализацию концепции устойчивого развития. В числе основных принципов Хартии — следующие:

- проведение предварительной оценки воздействия на окружающую среду до начала новой деятельности или проекта и до демонтажа оборудования или прекращения деятельности на данной площадке;
- способствование открытости и диалогу со служащими и общественностью, предвидя и реагируя на их озабоченность в связи с потенциальными рисками и воздействием на окружающую среду работы предприятий, продукции, отходов и услуг, включая воздействия трансграничного характера или глобального значения.

Что касается правового регулирования оценки воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду, то первый шаг в этом направлении был сделан, как известно, Соединенными Штатами, принявшими закон о национальной политике в области окружающей среды 1969 г. Этот закон был принят с целью создать правовой механизм гармонизации экономических, экологических и социальных интересов, моделирования среды обитания при планировании и принятии решений². Законодательный и практический опыт США в проведении предварительной оценки экологических последствий был воспринят и в странах Западной Европы, а

¹ The Gower handbook of management. Ed. by Dennis Lock. — Vermont, USA, 1998. — P. 211.

² Federal Environmental Law. 999 edition. West Group 1999, 42 U.S.C.A. § 4321 to 4370b. В 1979 г. были утверждены Правила по выполнению процедуры оценки воздействия на окружающую среду, в которые впоследствии в 1986 г. были внесены существенные изменения.

Директива Европейского Экономического Сообщества 85/337/ЕЕС 1985 г. (с поправками — Директива 97/11/ЕС), составив правовую основу развития национальных систем оценки воздействия в европейских рамках, явилась и первым шагом гармонизации ключевых положений этой процедуры на международном уровне.

Действительно, строительство и эксплуатация многих хозяйственных объектов, в частности морская добыча углеводородов, трубопроводы и др., оказывающих воздействие на окружающую среду за пределами национальной юрисдикции, привели к вопросу о дальнейшем международно-правовом развитии процедуры оценки; ее эффективное применение во многих государствах сделало возможным разработку модели ее осуществления на межгосударственном уровне. В 1991 г. была принята известная Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте. Сфера охвата данной Конвенции как по видам деятельности, так и в пространственном плане очень широка.

Конвенция дала новый импульс в развитии самой процедуры, распространив ее на планы и программы и придав ей, таким образом, принципиально новый характер и масштабность. Эта новая процедура стала предметом регулирования международным договором — Протоколом по стратегической экологической оценке 2003 г. к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте. Протокол подписали 35 государств и ЕС.

Стратегическая экологическая оценка, проводящаяся в отношении планов и программ, означает оценку вероятных экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, последствий и включает в себя определение сферы охвата экологического доклада, обеспечение участия общественности и получения его мнения, а также учет в плане или программе положений экологического доклада и результатов участия общественности и высказанного ею мнения. Стороны Протокола должны обеспечить заблаговременные, своевременные и эффективные возможности для участия общественности в стратегической экологической оценке планов и программ, когда еще возможен выбор любого из вариантов. Участники Протокола взяли на себя обязательство обеспечить, чтобы лица, участвующие в обсуждениях в соответствии с Протоколом, «не подвергались за свою деятельность наказанию, преследованиям или притеснениям в какой бы то ни было форме». Очерченный в Протоколе круг планов и программ, в отношении

которых проводится стратегическая экологическая оценка, достаточно широк и включает планы и программы, разрабатываемые для энергетики и промышленности.

Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, 1998 г. обозначила еще один этап в международно-правовом развитии процедуры стратегической оценки. Новизну составляют ст. 7 и 8, которые посвящены процедурам участия населения в обсуждении и принятии планов и программ, касающихся окружающей среды, а также в разработке юридически обязательных положений и правил, применение которых имеет значение для окружающей среды. В Конвенции получили развитие и уточнение многие положения, касающиеся этих процедур. Так, согласно ст. 4 органы государственной власти должны по запросу предоставлять экологическую информацию, включая копии соответствующих документов. Такая информация должна предоставляться незамедлительно и в любом случае в течение месяца. Не требуется, чтобы в запросе содержалось его обоснование.

Участники Конвенции взяли на себя обязательство обеспечить, чтобы лицо, считающее, что оно не получило запрашиваемую экологическую информацию, как это предусмотрено в Конвенции, имело возможность обратиться в суд. Кроме того, представители общественности должны иметь доступ к административным и судебным процедурам в целях оспорить действия или бездействие частных лиц или органов власти, которые противоречат правовым положениям, имеющим отношение к окружающей среде.

Рассмотренные конвенции и протокол об оценке воздействия оказали существенное влияние на дальнейшее развитие правовой практики в данной области в ЕС, в рамках которого были сделаны важные шаги в развитии процедуры стратегической экологической оценки. В 2003 г. основная директива, регулирующая оценку воздействия, — упомянутая уже Директива 85/337/ЕЕС — была дополнена Директивой 2001/42/ЕС — о стратегической экологической оценке. Директива затрагивает широкий спектр направлений, по которым принимаются решения органами власти, и предусматривает более тщательные консультации с населением. Директива охватывает «планы» и «программы» (термины являются обобщающими, это могут быть «стратегии», «руководства», «основ-

ные положения» и т.д.), в разработке которых принимают участие органы власти любого уровня или требующие одобрения или принятия органами власти также любого уровня. Под действие Директивы подпадают также планы и программы, подготовленные частными компаниями, но в связи с обращением к ним органов власти (например, в соответствии с договором между органом власти и частной компанией последняя берет на себя обязательство разработать долгосрочный план водообеспечения). Те планы и программы, которые могут оказать воздействие на окружающую среду, подлежат процедуре стратегической экологической оценки. Доклад по оценке воздействия должен составить неотъемлемую часть плана или программы (как отдельный документ или раздел общего документа — не имеет значения). Важнейшим в Директиве является требование к началу подготовки доклада: это должно произойти на наиболее ранней стадии, в идеале — одновременно с началом разработки плана или программы. В докладе должны быть охвачены согласно Приложению к Директиве виды воздействия плана или программы на биоразнообразие, население, здоровье человека, фауну, флору, почву, воду, воздух, климатические факторы, материальные объекты, культурное наследие, включая архитектурные и археологические памятники, ландшафт, а также взаимодействие между ними. Оценивается как прямое, так и косвенное воздействие, кумулятивный эффект, синергические связи, краткосрочное, среднесрочное и долгосрочное воздействие, постоянное или временное, положительное и отрицательное. Аналогичные требования, касающиеся сроков и содержания доклада, предусмотрены и для оценки альтернатив основному плану или программе. В числе директив, касающихся оценки воздействия и стратегической экологической оценки, особое место занимает Директива Европарламента и Совета 2003/35/ЕС, в которой предусматривается, что право Сообщества должно быть приведено в соответствие с Орхусской Конвенцией о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды 1998 г.

Экологический менеджмент является другим направлением реализации общей идеи интегрирования в хозяйственную сферу учета интересов сохранения природы в сфере бизнеса как на национальном, так и международном уровне. Это — как бы второй слой экологизации хозяйствования, наиболее подвижный

и активно развивающийся компонент тех общих усилий, которые предпринимаются с тем, чтобы обеспечить рациональное использование природных ресурсов и сохранить окружающую среду ради настоящего и будущих поколений. Экологический менеджмент определяется как часть общей системы менеджмента, которая включает в себя организационную структуру, планирование, распределение ответственности, практические методы, процедуры, процессы и ресурсы, необходимые для разработки, внедрения, реализации, анализа и развития экологической политики. Инициативы, направленные на эффективное экологизированное управление выдвигались и выдвигаются на многих международных форумах, посвященных экономическим вопросам. Принципы упомянутой выше Хартии обозначили организационный скелет и основные направления экологического менеджмента на уровне компании (или употребляя термин российского права — хозяйствующего субъекта).

Анализируя принципы Хартии, можно выделить основные составляющие экологического менеджмента. Это:

- учет природного фактора при принятии хозяйственных решений;
- осуществление такого учета постоянно и соответствующая корректировка технологических процессов;
- открытый характер информации, касающейся принимаемых хозяйственных решений;
- принятие решений, обеспеченных согласием затрагиваемых сторон, включая население;
- обеспечение «экологической чистоты» конечной продукции и экологически безопасная переработка или удаление отходов;
- развитие сотрудничества с партнерами, разделяющими принципы экологического менеджмента.

Получило также признание сформулированное Международной торговой палатой определение экологического аудита как «систематическая, документально подтвержденная, периодическая и объективная оценка того, насколько хорошо организованы и обеспечены природоохранная деятельность и управление с целью сохранить

окружающую среду путем содействия осуществлению контроля над природоохранной деятельностью и содействия выполнению политики компании, с учетом требований законодательства».

В настоящее время в русле указанных принципов на международном и национальном уровнях разработан и принят ряд правовых актов, в которых аккумулирован опыт экологического менеджмента. Среди первых — Правила экологического менеджмента и аудита ЕС (European Union's Eco-Management and Audit Regulation 1836/93) 1993 г.¹ Следует отметить, что в рамках ЕС действует не один десяток документов, посвященных вопросам экологического менеджмента, в частности стандартам экоманеджмента, о чем более подробно речь пойдет ниже². В Правилах обозначены основные экологические вопросы, требующие внимания в управлении предприятием. При этом имеется в виду, что каждая компания определяет свои приоритеты в зависимости от экологических рисков, характерных для данного вида деятельности. Ключевые экологические направления и соответствующие им управленческие принципы, предусмотренные в Правилах, следующие:

- 1) оценка, контроль и снижение воздействия деятельности на различные компоненты окружающей среды;
- 2) разработка систем использования сырья, воды и энергии, направленных на их максимальную экономию;
- 3) снижение производства отходов, их переработка, вторичное использование, транспортировка и ликвидация;
- 4) оценка контроль и снижение шума на предприятии и за его пределами;
- 5) планирование в сфере представления и использования продукции (оформление, упаковка, транспортировка, использование и уничтожение), выбор новых производственных процессов и внесение изменений в производственные процессы;

¹ Regulation (EEC) No 1836/93, Official Journal of the European Communities (OJ), 1993.

² 31997D0265, 97/265/EC: Commission Decision of 6 April 1997 on the recognition of the international standard ISO 14001:1996 and the European standard EN ISO 14001:1996, establishing specification for environmental management systems, in accordance with Article 12 of Council Regulation (EEC) No 1836/93 of 29 June 1993, allowing voluntary participation by companies in the industrial sector in a Community eco-management and audit scheme. Official Journal L 104, 22/04/1997 p. 0037—0038.

- 6) предотвращение и ограничение воздействия инцидентов, оказывающих влияние на окружающую среду, и обеспечение принятия мер в случае таких инцидентов;
- 7) «экологическое» обучение и информирование персонала;
- 8) природоохранная деятельность и деловая порядочность подрядчиков, субподрядчиков и поставщиков;
- 9) информирование общественности по экологическим вопросам, связанным с деятельностью компании.

Правила, как уже указывалось, дают и ориентиры действий в целях осуществления того или иного принципа.

19.4. Международные конференции по окружающей среде

Исторически первым глобальным форумом по вопросам охраны окружающей среды стала упомянутая уже Стокгольмская конференция ООН 1972 г. по окружающей человека среде. Принятая на Конференции Декларация принципов не обладает обязательной юридической силой, но большая часть этих принципов либо отразила нормы обычного права, либо стала со временем нормами обычного права. Кроме того, ряд таких принципов закреплён в региональных и в универсальных договорах по охране окружающей среды (принципы о взаимном непричинении экологического ущерба, защите морской среды от загрязнения и др.).

Качественно новым этапом в области охраны окружающей среды стала Конференция ООН по окружающей среде и развитию, состоявшаяся в 1992 г. в Рио-де-Жанейро. Конференция рассмотрела вопросы устойчивого экономического развития и охраны окружающей среды в контексте глобального партнерства различных социальных групп и слоев населения, их сотрудничества на разных уровнях, а также необходимости дифференцированного подхода с учетом специфических условий и потребностей стран с переходной экономикой. К их числу были отнесены Россия, а также ряд стран СНГ и Восточной Европы.

Конференция приняла Повестку дня на XXI век, которая определяет действия государств, международных организаций, населения (в том числе женщин, молодежи, коренных народов), их вклад в решение этих проблем.

В Декларации принципов, которая также была принята на Конференции, закреплено 27 принципов, направленных на достижение устойчивого развития и ориентированных на создание равноправного глобального партнерства посредством формирования новых уровней сотрудничества между государствами и основными слоями общества. Декларация провозглашает право на развитие, которое должно осуществляться таким образом, чтобы адекватно удовлетворялись потребности нынешнего и будущих поколений.

В последующие пять лет, прошедших после Конференции, ряд принципов, содержащихся в Декларации, был включен в большое число как международных, так и национальных правовых документов: принцип общей, но дифференцированной ответственности; принцип предосторожности; принцип «загрязняющий платит»; принцип оценки воздействия на окружающую среду.

Конференцией принято также Заявление по принципам для глобального консенсуса по рациональному использованию, сохранению и устойчивому развитию всех типов лесов независимо от их географического положения. (Ранее основное внимание уделялось проблемам тропических лесов.) Здесь предлагается учитывать потребности защиты лесов в качестве окружающей и культурной среды, а также использования деревьев и других форм лесной жизни для целей экономического развития. Рациональное использование, сохранение и устойчивое использование всех видов лесов расценивается как важнейший фактор экономического и социального развития, охраны окружающей среды и поддержания системы жизнеобеспечения планеты.

В июне 1997 г. состоялась Специальная сессия ГА ООН «Рио+5», на которой были подведены итоги пяти лет работы по переходу к устойчивому развитию в мире. К этим итогам относятся, кроме прочего: проведение ООН глобальной Конференции по устойчивому развитию для островных развивающихся государств (1994 г.), разработка проекта конвенции по борьбе с опустыниванием 1994 г. и проекта конвенции по трансграничным и далеко мигрирующим рыбным запасам 1995 г.

В рамках ЕЭК ООН группами экспертов разрабатываются проекты руководящих принципов поведения государств (они пересматриваются раз в три года, исходя из практики их реализации), которые затем подлежат одобрению Комитетом по экологической политике. На основании Декларации ЕЭК о политике в области предупреждения и борьбы с загрязнением водных ресурсов, включая трансграничное загрязнение, Декларации ЕЭК о политике в области рационального использования водных ресурсов, Принципов сотрудничества в области трансграничных вод ЕЭК, Хартии рационального использования подземных вод ЕЭК и Кодекса поведения при аварийном загрязнении трансграничных внутренних вод разработан и принят Европейская конвенция о защите и использовании трансграничных водотоков и международных озер 1992 г.

19.5. Концепция экологической безопасности

Новой концепцией, которая предлагает изменение традиционных подходов к окружающей среде, стала концепция экологической безопасности, призванная содействовать устойчивому и безопасному развитию всех государств. Она не может быть достигнута в одностороннем порядке и требует сотрудничества между государствами.

Принцип экологической безопасности из всего комплекса вопросов охраны окружающей среды выделяет главное: недопущение экоспазма как условие выживаемости человечества. Этот принцип устанавливает прямую связь между охраной окружающей среды и международной безопасностью. При этом защита и улучшение охраны окружающей среды, рациональное использование всех природных ресурсов тесно увязываются с обеспечением всех аспектов международной безопасности. Международная экологическая безопасность предполагает такое состояние международных отношений, при котором обеспечивается сохранение, рациональное использование, воспроизводство и повышение качества окружающей среды. Основными правовыми средствами обеспечения экологической безопасности предполагаются региональные и универсальные международные договоры (не умаляя значе-

шениями, весьма успешно могут решить ряд региональных или субрегиональных проблем в данной сфере.

В рамках Заключительного акта 1975 г. были закреплены наиболее общие политико-правовые подходы европейских государств к охране окружающей среды: определены цели, области, формы и методы сотрудничества по охране окружающей среды в Европе. В документе «Вызов времени перемен», принятом в 1992 г., в рамках Хельсинкского процесса предложена разработка широкомасштабного плана действий по охране окружающей среды.

Под эгидой ЕЭК ООН в 1991 г. в Эспо заключена Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте; в 1992 г. в Хельсинки заключены Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий и Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер, а в 1999 г. — Протокол к ней по проблемам воды и здоровья. В 1993 г. в Лугано заключена Конвенция о гражданской ответственности за ущерб, нанесенный в результате деятельности, представляющей угрозу для окружающей среды, а в 1998 г. — Конвенция об уголовной ответственности за ущерб, нанесенный в результате деятельности, представляющей угрозу для окружающей среды.

Российская Федерация продолжает сотрудничество с ЕЭК ООН по линии Комитета по экологической политике и связанного с ним процесса «Окружающая среда для Европы», и документами, которыми здесь руководствуется Российская Федерация, являются решения и Декларация Конференции министров «Окружающая среда для Европы» (Люцерн, 1993 г.), Декларация и материалы Конференции министров «Окружающая среда для Европы» (София, 1995 г.) и разработанная с помощью Организации экономического сотрудничества и развития Программа действий по охране окружающей среды для Центральной и Восточной Европы.

Основой для межгосударственного сотрудничества в области охраны окружающей среды государств — членов СНГ является Соглашение о взаимодействии в области экологии и охраны окружающей среды 1992 г. и Протокол об обязанностях, правах и ответственности участников Соглашения. Соглашение направлено на гармонизацию принимаемых природоохранных законодательных актов, экологических норм и стандартов; совместную разработку и осуществление межгосударственных программ и проектов в области природопользования; применение общих подходов

и критериев для методов и процедур оценки качества и контроля состояния окружающей среды и антропогенных воздействий на нее; обеспечение сопоставимости данных о состоянии окружающей среды в межгосударственном сотрудничестве; создание и поддержку межгосударственной экологической информационной системы; выработку и осуществление согласованной научно-технической политики в сфере охраны окружающей среды. Сотрудничество осуществляется через Межгосударственный экологический совет и Межгосударственный экологический фонд.

В первый входят руководители ведомств по охране окружающей среды государств. Свои решения он принимает на основе консенсуса. Совет координирует сотрудничество государств в области охраны окружающей среды, занимается разработкой нормативных актов, проводит с участием представителей заинтересованных сторон экологическую экспертизу программ и прогнозов развития производительных сил, инвестиционных и иных проектов, реализация которых затрагивает или может затрагивать интересы двух или более сторон, оказывает помощь в разрешении экологических споров.

Через второй финансируются межгосударственные программы, помощь в ликвидации чрезвычайных экологических ситуаций и научные исследования в области окружающей среды.

В рамках Межпарламентской Ассамблеи создан отдел по охране окружающей среды, а одним из направлений деятельности Ассамблеи является подготовка модельных законов в области природопользования и охраны окружающей среды.

В 1992 г. также принято решение о создании Межгосударственного экологического банка и подписаны соглашения о совместном использовании и охране трансграничных водных объектов с Украиной и Казахстаном.

В 1996 г. между Белоруссией, Россией, Казахстаном и Киргизией заключен договор, по которому стороны взяли на себя обязательство укреплять сотрудничество в области охраны окружающей среды, включая разработку и принятие единых стандартов по экологической безопасности.

Современные экологические проблемы, требующие решения совместными усилиями государств СНГ, отражены в Концепции дальнейшего развития Содружества Независимых Государств и в Плане основных мероприятий по реализации указанной Концепции 2007 г.

Контрольные вопросы и задания

1. Охарактеризуйте значение и основное содержание рамочной Конвенции об изменении климата 1992 г.
2. В чем смысл участия России в Конвенции о биологическом разнообразии 1992 г.?
3. Какие международно-правовые механизмы защиты окружающей среды вам известны?
4. В чем сходство и различие между Стокгольмской декларацией 1972 г. и Декларацией Рио-де-Жанейро 1992 г.?
5. Что означает принцип «polluter pays»?
6. Каковы функции Программы ООН по окружающей среде?
7. В чем суть концепции устойчивого развития и отражена ли она в источниках международного права?
8. В чем суть различий в позициях ЕС и США по вопросам исполнения Киотского протокола?

Литература

1. *Вылегжанина, Е. Е.* Компенсационная ответственность как институт экологического права. — М., 1999.
2. *Вылегжанина, Е. Е.* От решения проблем к их предупреждению : тенденции развития европейского экологического права // *Международное право — International Law*. — 2004. — № 4.
3. *Вылегжанина, Е. Е.* Роль стратегической экологической оценки в обеспечении энергетической безопасности. Международно-правовые аспекты // *Законодательство. Право для бизнеса*. — 2007. — № 9.
4. *Колбасов, О. С.* Международно-правовая охрана окружающей среды. — М., 1982.
5. *Копылов, М. Н.* Международное экологическое право. Кодификация и прогрессивное развитие / М. Н. Копылов, Э. Ю. Кузьменко. — М., 2005.
6. *Кукушкина, А. В.* Международно-правовые аспекты экологической безопасности // *Московский журнал международного права*. — 1993. — № 2. — С. 58—71.
7. *Малеев, Ю. Н.* Экологически опасная Арктика — угроза всему миру // *Международное право*. — 2004. — № 4 (20) — С. 123—143.
8. *Соколова, Н. А.* Теоретические проблемы международного права окружающей среды. — Иркутск, 2002.
9. *Barsegov, Y. G.* International Environmental Law : New Dynamics / Y. G. Barsegov, E. E. Vylegjanina. — Oslo, 1992.
10. *Кукушкина, А. В.* Экологическая безопасность, разоружение и военная деятельность государств / *Международно-правовые аспекты*. — М., 2008.

ГЛАВА 20

Международное гуманитарное право

Ключевые термины и понятия:

Международное гуманитарное право; отраслевые принципы международного гуманитарного права; международные вооруженные конфликты; вооруженные конфликты немеждународного характера; начало военных действий; вооруженные силы; комбатанты; некомбатанты; военный разведчик; добровольцы; наемник; военный шпион (лазутчик); театр войны; раненые и больные; военнопленные; гражданское население; гражданские объекты; военные объекты; принцип пропорциональности; необороняемые местности; охрана культурных ценностей; запрещенные методы ведения войны; обычное оружие неизбирательного действия; ядерное оружие; прекращение состояния войны; прекращение военных действий; перемирие; капитуляция; мирный договор.

20.1. Понятие и источники международного гуманитарного права

Деятельность государств в необычных, экстремальных условиях международных отношений — в период войны — регулируется принципами и нормами, относящимися к международному праву, применяемому в период вооруженных конфликтов.

Мировое сообщество пришло к необходимости ограничения методов и средств ведения войны посредством выработки договоров, определяющих права и обязанности воюющих сторон. Уменьшить страдания, причиняемые вооруженным насилием, защитить человека — такова цель международного гуманитарного права (МГП).

Международное право, отмечал Монтескье, естественно основывается на принципе, заключающемся в том, что в периоды мира государства должны творить как можно больше добра, а в периоды войны — как можно меньше зла. Именно это стало движущей силой развития МГП с момента его зарождения.

Встречаются различные названия этой отрасли международного права: «право вооруженных конфликтов», «законы и обычаи войны», «международное гуманитарное право». Некоторые авторы подразделяют право, применяемое в период войны, на две части: «право Гааги» как система норм, направленных на ограничение методов и средств ведения войны, и «право Женевы», включающее положения о защите жертв вооруженных конфликтов. Однако, если сказать проще, речь идет о правилах ведения войны, содержащихся в ряде международно-правовых актов.

ИСТОРИЯ

Мысли о том, что «для войны, как и для мирного времени, существуют свои законы», встречаются еще в трудах Г. Гроция.

В древности правила ведения войны существовали в форме обычаев и иногда закреплялись во внутреннем праве. Например, в законах Ману устанавливались строгие ограничения насилия, а в период боевых действий запрещалось употреблять отравленное оружие, убивать безоружных, пленных, просящих пощады, спящих и раненых.

В отношениях между государствами Древней Греции существовала обычная норма, согласно которой война не должна была начинаться без ее объявления; смерть на поле сражения давала право на погребение; при захвате городов нельзя было убивать укрывавшихся в храмах; военнопленные подлежали обмену или выкупу и лишь в крайних случаях обращались в рабство.

За тысячелетия произошли глубокие изменения в характере ведения войны. С появлением огнестрельного оружия вооруженные конфликты приобрели иной характер, как и их масштабы. Изменилось отношение к военнопленным, которые все чаще освобождались за выкуп, а также к раненым, которых выносили с поля битвы и которым оказывали помощь.

Гуманизация вооруженных конфликтов значительно ускорилась в XIX в. с появлением общественных организаций, которые развернули свою деятельность во многих странах. В России во время Крымской войны (1853—1856 гг.) была создана Крестовоздвиженская община сестер милосердия, оказывавшая помощь раненым и больным на поле боя. Руководил ею русский хирург Н. И. Пирогов.

Во время австро-итало-французской войны (1859 г.) швейцарский гражданин Анри Дюнан организовал помощь раненым после битвы под Сольферино. Его книга «Воспоминание о Сольферино» пробудила общественное сознание. В 1863 г. в Женеве был создан постоянный Международный комитет помощи раненым (сегодня МККК), в который вошли, кроме А. Дюнана, четверо женеццев — Муанье, генерал Дюфур, врачи Алпиа и Монуар.

МККК является негосударственной (частной) швейцарской организацией. Одна из задач ее деятельности — всемерное содействие соблюдению Женевских конвенций 1949 г. Во время вооруженных конфликтов, международных и внутригосударственных (гражданских войн) он предоставляет защиту и помощь жертвам как среди военнослужащих, так и среди гражданского населения, будь то военнопленные, гражданские интернированные лица, раненые, гражданское население на оккупированной или вражеской территории. Мандат МККК на деятельность во время вооруженных конфликтов основан на четырех Женевских конвенциях 1949 г. и Дополнительных протоколах к ним, а также на его собственном Уставе (праве на инициативу в немеждународных конфликтах). МККК проводит работу по совершенствованию вышеуказанных международных договоров, всячески пропагандируя их и содействуя четкому выполнению, а также распространяет знания о них во всем мире.

В России (г. Москва) имеется представительство МККК — Региональная делегация Международного комитета Красного Креста в Российской Федерации.

В 1864 г. швейцарское правительство созвало дипломатическую конференцию для выработки документа о помощи жертвам войны. В ней приняли участие 12 государств. Участники конференции подписали первую многостороннюю Конвенцию о защите раненых и больных во время войны (1864 г.), которая стала первым договором МГП. За короткий срок более 50 государств, в том числе и Россия, присоединились к ней.

В 1874 г. Россия выступила с предложением о проведении международной конференции для выработки правил ведения военных действий. На состоявшейся в Брюсселе конференции российская делегация предложила проект конвенции о законах и обычаях войны, автором которой был российский юрист, дипломат, профессор Ф. Ф. Мартенс. Однако участники конференции оказались неподготовленными к принятию такой конвенции. Российский проект был принят лишь в форме декларации, хотя в заключительном протоколе конференции признавалась важность кодификации законов и обычаев войны.

На Первой и Второй конференциях мира, созданных по инициативе России соответственно в 1899 и 1907 гг., были приняты конвенции, кодифицировавшие законы и обычаи войны.

К настоящему времени существует множество международно-правовых актов, регулирующих отношения государств в период вооруженного конфликта. К ним относятся: Декларация об отмене употребления взрывчатых и зажигательных пуль 1868 г.; Гагская декларация о запрещении применять пули, легко разворачивающиеся или сплюсчивающиеся в человеческом теле, 1899 г.; IV Гагская конвенция о законах и обычаях сухопутной войны 1907 г.; VI Гагская конвенция о положении неприятельских торговых судов при начале военных действий 1907 г.; VII Гагская конвенция об обращении торговых судов в суда военные 1907 г.; VIII Гагская конвенция о постановке подводных, автоматически взрывающихся от соприкосновения мин 1907 г.; IX Гагская конвенция о бомбардировании морскими силами во время войны 1907 г.; XI Гагская конвенция о некоторых ограничениях в пользовании правом захвата в морской войне 1907 г.; Женевский протокол о запрещении применения на войне удушливых, ядовитых или других подобных газов и бактериологических средств 1925 г.; Правила о действиях подводных лодок по отношению к торговым судам в военное время 1936 г.; Нионское соглашение 1937 г.; Женевские

конвенции 1949 г., Дополнительные протоколы I, II к ним 1977 г. и Третий Дополнительный протокол 2005 г.¹; Конвенция о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта 1954 г. и Протоколы к ней 1954 и 1999 г.; Конвенция о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении 1972 г.; Конвенция о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения и имеющими неизбирательное действие, 1980 г. и протоколы к ней (О необнаруживаемых осколках (Протокол I); О запрещении или ограничении применения мин, мин-ловушек и других устройств с поправками (Протокол II); О запрещении или ограничении применения зажигательного оружия (Протокол III); Об ослепляющем лазерном оружии (Протокол IV); Протокол по взрывоопасным пережиткам войны (Протокол V)); Конвенция о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и его уничтожении 1993 г.; Конвенция о запрещении применения, накопления запасов, производства и передачи противопехотных мин и об их уничтожении 1997 г.

Недостаток большинства первых международно-правовых актов, относящихся к международному гуманитарному праву, состоял в том, что они содержали «оговорку всеобщности» (*clausula si omnes*), согласно которой положения конвенций были обязательны лишь для договаривающихся держав и только в случае, если воюющие участвуют в конвенции (ст. II Гагской конвенции 1907 г.). Если же в войну вступало государство, не являющееся участником конвенции, то конвенция переставала действовать даже в отношениях между ее участниками. Последующая практика государств пошла по пути отказа от *clausula si omnes*, что было четко сформулировано в приговорах Международных военных трибуналов.

¹ Третий Дополнительный протокол вступил в силу 14 января 2007 г. Им вводится дополнительная эмблема красного кристалла, которая символизирует приоритет гуманитарных принципов над всеми остальными нормами, регламентирующими деятельность Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца. Возможность использования красного кристалла облегчит процесс признания и вступления в члены Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца национальных обществ, которые не желают использовать эмблемы Красного Креста и Красного Полумесяца.

В тех случаях, когда действия государств не урегулированы нормами МГП, Ф. Ф. Мартенс на Гаагской конференции мира в 1899 г. предложил применять для защиты воюющих и гражданского населения положение, согласно которому «население и воюющие остаются под охраной и действием начал международного права, поскольку они вытекают из установившихся между образованными народами обычаев, из законов человечности и требований общественного сознания». Эта формулировка прочно вошла в МГП как «оговорка Мартенса».

Отраслевыми принципами МГП являются следующие:

- гуманизация вооруженных конфликтов — всеобщий и основополагающий принцип МГП;
- защита жертв войны;
- защита гражданских объектов;
- охрана природной среды в период вооруженных конфликтов;
- защита интересов нейтральных государств;
- ограничение воюющих в выборе методов и средств ведения войны;
- ответственность государств и физических лиц за нарушение норм международного гуманитарного права.

Принцип гуманизации вооруженных конфликтов в отличие от других принципов международного гуманитарного права распространяется на все сферы вооруженной борьбы и означает обязанность соблюдения воюющими государствами (сторонами) системы норм, направленных на смягчение суровостей и жестокостей войны, на проявление человеколюбия к жертвам войны в процессе боевых действий.

Принцип защиты жертв войны выражается в обеспечении воюющими сторонами правовой защиты жертв войны: раненых, больных, лиц, потерпевших кораблекрушение, военнопленных, гражданского населения, т.е. предоставлении им такого статуса, который гарантировал бы гуманное обращение с ними и исключал бы насилие, издевательство, глумление над личностью.

Принцип защиты гражданских объектов означает сосредоточение усилий воюющих сторон на сохранении гражданских объектов, включая культурные ценности, недопустимости нападения

на них в целях обеспечения безопасности и нормальных условий жизни гражданского населения.

Принцип охраны природной среды в период вооруженных конфликтов включает систему мер, направленных на предотвращение, ограничение и устранение ущерба природной среде в период ведения боевых действий, недопустимость военного или любого иного враждебного воздействия на природную среду, которые могут причинить ей обширный, долговременный или серьезный ущерб.

Принцип защиты интересов нейтральных государств означает соблюдение воюющими государствами норм, направленных на обеспечение в период международного вооруженного конфликта прав и законных интересов (правового статуса) государств, внешняя политика которых направлена на неучастие их в войне, а также отказ нейтральных государств от оказания помощи воюющим сторонам.

Принцип ограничения воюющих в выборе методов и средств ведения войны означает применение воюющими сторонами только таких методов и средств нанесения вреда неприятелю, которые не противоречат международному праву.

Принцип ответственности государств и физических лиц за нарушение норм международного гуманитарного права означает неотвратимость ответственности государств и индивидов за причинение вреда в период вооруженных конфликтов и совершение серьезных нарушений Конвенций I—IV и Дополнительных протоколов I, II 1977 г., а также за совершение деяний, подпадающих под юрисдикцию Международного уголовного суда.

Принципы МГП обеспечивают праву, применяемому в период вооруженных конфликтов, определенное единство и системность его норм. Эти принципы определяют цель, направления нормативного регулирования, его содержание и характер. Без учета принципов не могут быть в полной мере поняты смысл и назначение конкретных правил ведения войны. Отраслевые принципы МГП не закреплены в каком-то едином или нескольких международно-правовых актах, как, например, основные принципы международного права. Они вытекают из анализа всех договорных источников, применяемых в период международных и внутренних вооруженных конфликтов.

С учетом сказанного дадим следующее определение: *международное гуманитарное право* — это система международно-правовых принципов и норм, регулирующих отношения между государствами (сторонами) в период вооруженных конфликтов с целью

ограничения применения воюющими жестокими методами и средств ведения войны, защиты ее жертв и устанавливающих ответственность за их нарушение.

В МГП (судя по содержанию ст. 2 и 3 общих для Женевских конвенций 1949 г., а также ст. 1 Дополнительных протоколов I и II к этим Конвенциям) вооруженные конфликты подразделяются на два вида: а) международные вооруженные конфликты и б) вооруженные конфликты немеждународного характера.

К международным вооруженным конфликтам относятся:

- вооруженное столкновение между государствами (израильско-арабский вооруженный конфликт, ведущийся с 1967 г. и по настоящее время, англо-аргентинская война 1982 г., нападение США, Англии и других государств на Ирак в марте 2003 г.);
- борьба народов против колониального господства и иностранной оккупации и против расистских режимов в осуществление своего права на самоопределение в соответствии с Уставом ООН (п. 4 ст. 1 Протокола I).

Исходя из практики международных отношений, следует относить к международным вооруженным конфликтам вмешательство во внутренний вооруженный конфликт третьего государства в интересах одной из воюющих сторон, участие вооруженных сил ООН, а также сил ООН по поддержанию мира во внутреннем вооруженном конфликте (при наличии в этом случае решения Совета Безопасности ООН на применение вооруженной силы).

К вооруженным конфликтам немеждународного характера относятся вооруженные конфликты, происходящие на территории какого-либо государства между его вооруженными силами и антиправительственными вооруженными силами или другими вооруженными группами, которые, находясь под ответственным командованием, осуществляют такой контроль над частью территории этого государства, который позволяет им вести непрерывные и согласованные военные действия и применять Протокол II (например, вооруженный конфликт между регулярными войсками Сальвадора и Фронтом национального освобождения имени Фарабундо Марти (ФНОФМ), завершившийся подписанием в 1992 г. мирного соглашения между противоборствующими сторонами; вооруженные конфликты на постсоветском пространстве: приднестровский — в Молдове, грузино-осетинский и грузино-абхаз-

ский вооруженные конфликты и др. К такого рода вооруженным конфликтам относятся и гражданские войны (гражданская война между Севером и Югом в США (1861—1865 гг.), гражданская война в России (1918—1920 гг.), Испании (1936 г.)).

В вооруженных конфликтах немеждународного характера применяются следующие международно-правовые акты: ст. 3, общая для всех четырех Женевских конвенций 1949 г., ст. 19 Гаагской конвенции о защите культурных ценностей 1954 г. и Второй протокол к ней 1999 г., Дополнительный протокол II 1977 г., Протокол II с поправками 1996 г. к Конвенции о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения и имеющими неизбирательное действие, 1980 г., Римский статут Международного уголовного суда 1998 г.

Из сферы применения Дополнительного протокола II исключены ситуации напряженности и беспорядков внутри страны: беспорядки, отдельные и спорадические акты насилия и иные акты аналогичного характера (п. 2 ст. 1).

Детальная регламентация поведения воюющих сторон с позиции сегодняшнего дня, когда агрессия является международным преступлением, может на первый взгляд показаться неоправданной. Но в момент зарождения МГП война рассматривалась как одно из законных средств разрешения споров между государствами. Идеи же гуманизма брали верх и делали свое дело: не вмешиваясь в политику государств, ведущих войны, не вникая в причины возникновения конфликтов, они воплощались в нормах, имеющих целью смягчить последствия жестокой борьбы, облегчить страдания жертв войны — раненых, больных, военнопленных, гражданского населения. И в настоящее время вооруженные конфликты продолжают оставаться одной из бед человечества.

20.2. Правовое регулирование начала военных действий

Обычаи войны, сложившиеся в древности, устанавливали, что началу военных действий должно предшествовать формальное объявление войны. В последующем эта норма была закреплена

в договорном порядке. Так, в III Конвенции об открытии военных действий 1907 г. закреплено, что «Договаривающиеся Державы признают, что военные действия между ними не должны начинаться без предварительного и недвусмысленного предупреждения, которое будет иметь или форму мотивированного объявления войны, или форму ультиматума с условным объявлением войны» (ст. 1).

Кроме того, о состоянии войны должны быть незамедлительно оповещены нейтральные державы. Состояние войны будет иметь для них действительную силу после получения оповещения. Правда, в Конвенции не содержится конкретных норм, устанавливающих определенный промежуток времени между ее объявлением и началом. А это имеет принципиальное значение в том отношении, что государства, имея определенное время после объявления войны до открытия военных действий, могли бы предпринять все имеющиеся у них, возможно, еще не использованные меры для предупреждения вооруженного столкновения.

С момента объявления состояния войны происходит перестройка отношений между воюющими государствами, которая ведет к наступлению ряда юридических последствий:

- прекращаются дипломатические, консульские отношения;
- конфискуется собственность, принадлежащая вражескому государству;
- применяется специальный режим к гражданам неприятельского государства;
- прекращают действие договоры, рассчитанные на мирные отношения; начинают применяться нормы МГП.

20.3. Участники вооруженных конфликтов

По смыслу норм МГП они адресованы военным структурам воюющих сторон, охватываемых понятием «вооруженные силы».

В 1977 г. на дипломатической конференции, принявшей Дополнительные протоколы I и II к Женевским конвенциям

1949 г., впервые было сформулировано понятие «вооруженные силы». Дополнительный протокол I (ст. 43) это понятие связывает с наличием:

- военной организации, в которой группы и подразделения находятся под командованием лица, ответственного за поведение своих подчиненных;
- внутренней дисциплинарной системы, обеспечивающей соблюдение норм МГП.

Приведенное определение вооруженных сил, таким образом, содержит два признака, позволяющих правомерно отнести вооруженную организацию к субъекту права войны, и охватывает всех лиц, которые представляют воюющее государство в вооруженном конфликте и подчиняются его командованию.

В определении вооруженных сил принципиально новым является то, что в нем не проводится различия между регулярными и нерегулярными вооруженными силами. Все вооруженные силы, группы и подразделения стороны в конфликте, находящиеся под командованием лица, ответственного перед этой стороной за поведение своих подчиненных, определяются как вооруженные силы этой воюющей стороны. Более того, из обязательных четырех условий (иметь во главе лицо, ответственное за своих подчиненных; иметь определенный и явственно видимый издали отличительный знак; открыто носить оружие; соблюдать в своих действиях законы и обычаи войны), которым должны отвечать нерегулярные вооруженные силы в соответствии с нормативными правовыми актами 1907 и 1949 гг. (Гаагским положением, ст. I и Женевскими конвенциями I—III, п. 2 ст. 13—13—4 соответственно), в определении не указываются два из них: а) иметь определенный и явственно видимый издали отличительный знак и б) соблюдать в своих действиях законы и обычаи войны. Правда, требование иметь отличительный знак в Дополнительном протоколе I все же осталось, но оно содержится в ст. 44, соблюдение которой обусловлено предоставлением комбатанту статуса военнопленного. Второе условие в определении вооруженных сил не приводится в силу того, что оно восполнено положением о дисциплинарной системе, обеспечивающей среди прочего соблюдение норм международного гуманитарного права.

С точки зрения международного гуманитарного права законные участники вооруженных конфликтов подразделяются на комбатантов

(сражающихся) и некомбатантов (несражающихся). Такое деление вооруженных сил подтверждается и упомянутым Дополнительным протоколом I, в котором нашел отражение основной признак, позволяющий различать комбатантов и некомбатантов, а именно наличие права принимать непосредственное участие в военных действиях.

Комбатантами (сражающимися) являются лица, входящие в состав вооруженных сил воюющей стороны и имеющие право принимать непосредственное участие в военных действиях.

Понятно, что организационная структура, численность, порядок комплектования вооруженных сил определяются законодательством государств¹. Каждое воюющее государство вправе включать в свои вооруженные силы полувоенную или вооруженную организацию, обеспечивающую охрану порядка (милицию, полицию), сообщая об этом противнику (п. 3 ст. 43 Протокола I).

В структуру вооруженных сил входят и лица, которые по своему предназначению и роли в военной организации не наделены функциями принимать непосредственное участие в военных действиях: военные интенданты, военные корреспонденты, военные юристы. Они в принципе вправе братья за оружие, т.е. воевать, так как по определению являются комбатантами.

Что же касается военных юристов, то здесь необходимо сделать некоторые уточнения. В данном случае речь идет не о всех военных юристах, а только о тех, которые входят в структуру вооруженных сил государства. В то же время в штатной структуре военных судов и военных прокуратур, как части соответственно судебной системы и органов прокуратуры РФ, проходят службу военные юристы, которые не входят в состав Вооруженных Сил РФ. До принятия Дополнительного протокола I в отношении этой категории военных юристов проблемы с определением их правового статуса как законного участника вооруженного конфликта не возникало в силу практикуемого принципа причастности к военным действиям: воюет — комбатант, не воюет — некомбатант. Сейчас же,

¹ Так, например, в России согласно ст. 1 Федерального закона от 31.05.1996 № 61-ФЗ «Об обороне» в целях обороны создаются Вооруженные Силы РФ. Они включают: три вида Вооруженных Сил — Сухопутные войска, Военно-Воздушные Силы и Военно-Морской Флот; три рода войск — Ракетные войска стратегического назначения, Воздушно-десантные войска и Космические войска; тыл Вооруженных Сил, войска и органы, не входящие в виды Вооруженных Сил. См.: Военное право в документах. Сборник нормативных актов / сост. А. Н. Сурков. — М., 2001. — С. 25—44.

если строго исходить из определения вооруженных сил, то военные юристы военных судов и военных прокуратур формально не могут рассматриваться как комбатанты. С юридической точки зрения эта часть военных юристов не подпадает и под категорию некомбатантов, хотя по своему предназначению (профилактика правонарушений и борьба с преступностью, включая уголовное преследование лиц за совершение международных преступлений) они, борясь с пороками армейского общества, больше тяготеют к некомбатантам. Как видно, их правовое положение на сегодняшний день не урегулировано нормами МГП. В любом случае военные судьи или прокурорско-следственные работники могут применять оружие в целях самообороны. В то же время, если, например, военный следователь, находясь в войсках в период вооруженного конфликта, по разным мотивам (патриотическое чувство долга перед Родиной, создававшаяся определенная военная обстановка или то и другое), берется за оружие для борьбы с врагом, то он фактически становится участником военных действий, т.е. комбатантом.

Говоря об иных категориях лиц, обозначенных как «лица, следующие за вооруженными силами, но не входящие в их состав непосредственно» (п. 4 ст. 13—13—4 соответственно Женевских конвенций I—III), например гражданские лица, входящие в экипажи военных самолетов, то трудно себе представить, чтобы такая категория законных участников вооруженных конфликтов ныне могла существовать в вооруженных силах цивилизованных государств. Чисто теоретически в соответствии с Дополнительным протоколом I они могут быть отнесены к гражданским лицам. Что касается поставщиков, личного состава рабочих команд или служб, на которых возложено бытовое обслуживание вооруженных сил, т.е. военных интендантов¹, то сейчас они входят в состав современных вооруженных сил государств и относятся к комбатантам, о чем говорилось выше.

С принятием Дополнительного протокола I комбатантами не могут рассматриваться члены экипажей судов торгового и воздушных судов гражданского флотов (см. п. 5 ст. 4 III Конвенции), так

¹ Интендант [фр. *intendant*] — военнослужащий офицерского состава, ведающий вопросами интендантской службы в воинских частях и учреждениях; обычно к интендантской службе относится снабжение войск продовольствием, фуражом, обмундированием, снаряжением. См.: Словарь иностранных слов / под ред. И. В. Лехина, С. М. Локшиной, Ф. Н. Петрова, Л. С. Шаумяна. — 6-е изд., перераб. и доп. — М., 1964. — С. 257, 258.

как они не отвечают требованиям, предъявляемым к вооруженным силам и не входят в их состав (п. 1, 2 ст. 43). Для того чтобы экипажи названных судов могли быть отнесены к комбатантам, представляется, что такого рода суда должны быть обращены в военные, а сами экипажи поставлены под прямую власть, непосредственный контроль и ответственность державы, флаг которой они несут, как того и требует VII Конвенция об обращении торговых судов в суда военные 1907 г.

Исходя из определения вооруженных сил, сформулированного в Дополнительном протоколе I, анализа других существующих международно-правовых документов, можно прийти к выводу, что комбатантами являются:

- личный состав вооруженных сил государства, а также личный состав ополчений и добровольческих отрядов, партизан, других полувоенных или вооруженных организаций, включенных в их организационную структуру;
- личный состав ополчения, добровольческих отрядов, организованных движений сопротивления, партизан (не входящих в штатную структуру вооруженных сил воюющего государства), сражающихся на оккупированной территории и вне ее пределов, при соблюдении условий п. 1 ст. 43 Дополнительного протокола I;
- члены экипажей судов торгового флота, включая капитанов, лоцманов и юнг, и экипажей воздушных судов гражданской авиации, если эти суда переоборудованы в военные, а их экипажи поставлены под власть воюющей стороны;
- личный состав регулярных вооруженных сил, считающих себя в подчинении правительства или власти, не признанных держащей в плену державой;
- население неоккупированной территории, которое при приближении неприятеля стихийно по собственному почину берется за оружие для борьбы с вторгающимися войсками, не успев сформироваться в регулярные войска, если оно носит открыто оружие и соблюдает законы и обычаи войны.

К *некомбатантам* относится медицинский и духовный персонал (п. 2 ст. 43 Дополнительного протокола I).

Правовое положение комбатантов и некомбатантов различно. Оно связывается, как уже было отмечено, с правом непосредственного участия в боевых действиях.

Права комбатантов: в процессе вооруженного конфликта они вправе применять к неприятелю высшую меру насилия, т.е. уничтожать его личный состав, военные объекты, сооружения и военную технику без риска быть привлеченным к уголовной ответственности.

На комбатантов распространяется режим военного плена при том непереносимом условии, что они отличают себя от гражданского населения (ст. I, III Гаагского положения, ст. 4 (А) III Женевской конвенции, п. 1 ст. 44 Протокола I). Более того, в целях усиления защиты гражданского населения Протокол I обязывает комбатантов отличать себя при проведении военных атак (нападений) или при подготовке к такого рода атакам. Однако в тех исключительных случаях, когда во время проведения военных действий комбатант не может отличать себя от гражданского населения, он сохраняет свой статус комбатанта при условии, что в таких ситуациях открыто носит свое оружие: а) во время каждого военного столкновения; б) в то время, когда он находится на виду у противника в ходе разворачивания в боевые порядки, предшествующего началу нападения, в котором он должен принять участие (п. 3 ст. 44 Дополнительного протокола I). Если комбатант в момент пленения неприятельскими войсками не выполняет требований об отличии, изложенных выше, он лишается права считаться военнопленным, но тем не менее ему предоставляется защита, равноценная той, на которую вправе претендовать военнопленный в соответствии с Конвенцией III и Протоколом I (п. 4 ст. 44). Из ст. 44 Протокола I вытекает, что для получения статуса военнопленного комбатанту как регулярных, так и нерегулярных вооруженных сил достаточно открыто носить оружие в бою и в ходе разворачивания (подготовки) к бою. Что касается ношения формы одежды, то, судя по сформулированной в Протоколе I статье (п. 7 ст. 44), она не имеет целью изменить общепринятую практику государств в отношении ношения форменной одежды комбатантами из состава регулярных вооруженных сил.

Обязанности комбатантов: соблюдать принципы и нормы международного гуманитарного права (в то же время нарушение сражающимися этих норм не лишает их статуса комбатанта); отли-

чать себя от гражданского населения; не допускать нападений на гражданское население и гражданские объекты; применять правомерные методы и средства ведения войны; нести ответственность (дисциплинарную, гражданско-правовую, материальную, уголовную) за нарушение норм международного гуманитарного права.

Некомбатанты в отличие от комбатантов, будучи в составе вооруженных сил воюющих государств, не имеют права участвовать непосредственно в ведении военных действий и уничтожать противника. Их деятельность направлена на обеспечение физического и духовного состояния личного состава вооруженных сил. Даже личное оружие они вправе применять только в целях самообороны. В том случае когда они все же участвуют в военных действиях, то могут быть привлечены к ответственности как за нарушение норм международного гуманитарного права.

Ввиду того что зачастую в вооруженном конфликте военные действия ведутся на морских пространствах, появляется необходимость в освещении вопроса о комбатантах в морской войне. Комбатантами в такой войне являются: экипажи военных кораблей всех видов (линкоров, крейсеров, миноносцев, авианосцев, подводных лодок, катеров и т.п.), экипажи летательных аппаратов ВМФ (самолетов, вертолетов), вспомогательных судов всех видов, а также торговых, переоборудованных в военные корабли. Последние являются комбатантами при наличии следующих условий:

- экипаж судна поставлен под прямую власть, непосредственный контроль и ответственность государства, флаг которого несет судно;
- судно носит внешние отличительные знаки национальных военных судов (флаг, вымпел);
- командир корабля состоит на государственной службе, надлежащим образом назначен на должность, а экипаж подчинен правилам воинской дисциплины;
- экипаж судна соблюдает правила ведения войны;
- переоборудованное судно занесено в список судов воениго флота (ст. I—VI VII Конвенции об обращении торговых судов в суда военные 1907 г.).

Некомбатантами в морской войне являются экипажи военных госпитальных судов, если такие суда построены или оборудованы

государствами со специальной и единственной целью — оказывать помощь раненым, больным и потерпевшим кораблекрушение, а также экипажи госпитальных судов МККК. Они пользуются защитой международного права и не могут быть подвергнуты нападению, а также захвачены.

Комбатантами в воздушной войне являются экипажи всех летательных аппаратов, входящих в состав военной авиации воюющих государств и имеющих их опознавательный знак. К ним относятся и экипажи судов гражданской авиации, превращенных в военные, в пределах юрисдикции воюющего государства.

Некомбатантами в воздушной войне являются экипажи санитарных самолетов, а также госпитальных воздушных судов, используемых воюющими государствами и национальными обществами Красного Креста для эвакуации, лечения раненых и больных. Санитарные и госпитальные суда должны иметь ясно видимый отличительный знак, а в установленных случаях — также отличительную эмблему Красного Креста. Государствам, находящимся в конфликте, запрещается использовать санитарные летательные аппараты для обеспечения неприкосновенности военных объектов, сбора разведывательных данных, а также для перевозки личного состава и военных грузов в целях оказания помощи воюющим.

В современном международном праве отсутствует международно-правовой акт, в котором регламентировались бы правила ведения воздушной войны. На Гаагской конференции 1899 г. была принята специальная Декларация, запрещающая метание снарядов и взрывчатых веществ с воздушных шаров. На Гаагской конференции 1907 г. эта Декларация была признана обязательной для всех государств. Однако специальной конвенции разработать так и не удалось.

Разработанный в Гааге (1923 г.) проект правил ведения воздушной войны так и не вступил в силу. Однако содержащиеся в нем положения имеют добротную основу для формирования правил ведения воздушной войны. В свете имеющих место противоправных бомбардировок военной авиацией НАТО незащищенных городов в различных регионах мира актуальность принятия таких правил все более возрастает.

В целом же на ведение воздушной войны в полной мере распространяются действующие нормы международного гуманитарного права.

Главный вопрос в правовом регулировании воздушной войны — это вопрос о бомбардировках с воздуха. Такая бомбардировка будет законной, если она ведется только против военных объектов. Это — вооруженные силы; военные учреждения или склады оружия, боеприпасов; заводы, являющиеся важными и хорошо известными центрами производства оружия, боеприпасов, военного снаряжения; средства связи, транспорт, используемые в военных целях и др. (ст. 24 проекта Гаагских правил). Запрещается бомбардировать с воздуха невоенные объекты и гражданское население. Запрещается бомбардировка в целях устрашения гражданского населения. В тех случаях, когда объекты расположены таким образом, что их бомбардировку нельзя произвести, не подвергая гражданское население опасности беспорядочного обстрела, воюющая сторона должна воздержаться от такой бомбардировки. При бомбардировке с воздуха необходимо принимать все меры, чтобы максимально оберегать здания, предназначенные для искусства, науки или благотворительных целей, госпитали, больницы и другие места, в которых размещаются раненые и больные. Такие здания должны быть обозначены специальными видимыми с воздуха знаками.

Военный разведчик — это лицо, собирающее сведения в районе действия противника в форме своей армии, не скрывая своего правового положения. Если оно попадает в руки противника, на него распространяется режим военного плена.

Законными участниками вооруженных конфликтов являются также **добровольцы**. Они вправе принимать участие в военных действиях воюющих сторон. Об этом недвусмысленно говорится в V Конвенции о правах и обязанностях нейтральных держав и лиц в случае сухопутной войны 1907 г., в ст. 6 которой закреплено, что «ответственность нейтральной державы не возникает вследствие того, что частные лица отдельно переходят границу, чтобы поступить на службу одного из воюющих». При этом лицо нейтрального государства не может ссылаться на свой нейтралитет:

- если оно совершает действия, враждебные по отношению к воюющему;
- если оно совершает действия в пользу воюющего, а именно если оно добровольно поступает на службу в ряды военных сил одной из сторон.

Говоря о законных участниках вооруженных конфликтов, нельзя не упомянуть о наемниках и шпионах, которые к таковым не относятся.

Впервые понятие «наемник» было сформулировано в ст. 47 Дополнительного протокола I 1977 г., в соответствии с которой наемник — это лицо:

- а) специально завербованное на месте или за границей, чтобы сражаться в вооруженном конфликте;
- б) фактически принимающее участие в военных действиях;
- в) принимающее участие в военных действиях с целью получить личную выгоду, материальное содержание, которое значительно превышает вознаграждение, выплачиваемое комбатантам, входящим в личный состав вооруженных сил данного государства;
- г) не являющееся гражданином государства, находящегося в конфликте, или не проживающее на его территории;
- д) не входящее в личный состав вооруженных сил сторон, находящихся в конфликте;
- е) не посланное государством, которое не является стороной, находящейся в конфликте, для выполнения официальных обязанностей в качестве лица, входящего в состав его вооруженных сил.

Дальнейшее развитие институт наемничества получил в Международной конвенции о борьбе с вербовкой, использованием, финансированием и обучением наемников 1989 г., принятой резолюцией 44-й сессии ГА ООН 4 декабря 1989 г. Согласно названной Конвенции термин «наемник» означает также любое лицо, которое:

- 1) специально завербовано на месте или за границей для участия в совместных насильственных действиях, направленных:
 - на свержение правительства или иной подрыв конституционного порядка государства;
 - на подрыв территориальной целостности государства;
- 2) принимая участие в таких действиях, руководствуется главным образом целью получить значительную личную выгоду

и побуждается к этому обещанием выплаты или выплатой материального вознаграждения;

- 3) не является ни гражданином, ни постоянным жителем государства, против которого направлены такие действия;
- 4) не направлено государством для выполнения официальных обязанностей;
- 5) не входит в личный состав вооруженных сил государства, на территории которого совершаются такие действия.

Наемники не признаются законными участниками вооруженных конфликтов, на них не распространяется режим военного плена, и, более того, с точки зрения международного права они являются уголовными преступниками, которые должны нести ответственность перед судом.

Военный шпион (лазутчик) согласно ст. 29 Приложения к IV Гаагской конвенции 1907 г. — это «такое лицо, которое, действуя тайным образом или под ложными предлогами, собирает или старается собрать сведения в районе действия одного из воюющих с намерением сообщить таковые противной стороне».

Дополнительный протокол I уточняет статус военного шпиона; в ст. 46 закрепляется норма, согласно которой лицо из состава вооруженных сил, «попадающее под власть противной стороны в то время, когда оно занимается шпионажем, не имеет права на статус военнопленного, и с ним могут обращаться как со шпионом».

20.4. Театр войны

В ходе вооруженного конфликта воюющие государства могут вести военные действия в определенных пространственных пределах, называемых *театром войны*. В это понятие входят сухопутная, воздушная и морская территория государств, а также открытое море и воздушное пространство над ним, в пределах которых может иметь место вооруженный конфликт.

Не может превращаться в театр войны территория нейтральных государств, а также нейтрализованные территории и пространства, правовой режим которых как таковых установлен специаль-

ными международными соглашениями. Примером нейтрализованной территории может быть архипелаг Шпицберген.

Из театра войны должна быть исключена также часть государственной территории в целях расположения специальных зон, предусмотренных нормами международного гуманитарного права. В данном случае имеется в виду право воюющих государств создавать на своей территории, а в случае необходимости — на оккупированной территории санитарные зоны и местности, организованные таким образом, чтобы оградить от действия войны раненых и больных, а также персонал, на который возложены организация и управление этими зонами и местностями, уход за лицами, которые будут там сконцентрированы.

Международное право предусматривает также другие изъятия из театра войны: международные каналы (например, Суэцкий — по Константинопольской конвенции 1888 г.), центры сосредоточения культурных ценностей, имеющих очень большое значение (ст. 8 Гагской конвенции о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта), гражданские мирные объекты.

В международном праве нередки случаи, когда одна и та же территория или пространство объявляется одновременно нейтрализованной и демилитаризованной. Примером могут быть Антарктика (по Договору об Антарктике 1959 г.), Луна и другие небесные тела (по Договору о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела, 1967 г. и Соглашению о деятельности государств на Луне и других небесных телах 1979 г.).

Говоря о нейтрализованных территориях, нужно подчеркнуть, что объявленные международными соглашениями безъядерные зоны в целом не исключаются из сферы вооруженного конфликта, но они не могут быть театром ядерной войны.

20.5. Международное гуманитарное право о защите жертв войны

Говоря о защите жертв войны, обратим внимание на то, что речь идет об обеспечении воюющими государствами в период вооруженных конфликтов международно-правовой защиты следу-

ющим категориям лиц: раненым, больным, лицам, потерпевшим кораблекрушение из состава вооруженных сил на море, военнопленным, а также гражданскому населению, т.е. предоставлении им такого статуса, который гарантировал бы гуманное обращение с ними и исключал насилие, издевательство, глумление над личностью и т.д.

Основными международно-правовыми актами, определяющими правовое положение указанных покровительствуемых лиц, являются Женевские конвенции 1949 г. и Дополнительные протоколы I и II к ним 1977 г. Исходя из этих документов, сначала рассмотрим правовое положение раненых и больных.

МГП к раненым и больным относит лиц как военнослужащих, так и гражданских, которые вследствие травмы, болезни или другого физического или психического расстройства или инвалидности нуждаются в медицинской помощи или уходе и которые воздерживаются от любых враждебных действий. В это понятие, кроме того, входят лица, потерпевшие кораблекрушение, которые подвергаются опасности на море или в других водах, беременные женщины, роженицы, новорожденные дети, а также другие лица, нуждающиеся в медицинской помощи.

Режим раненых и больных распространяется и на личный состав ополчений и добровольческих отрядов, партизан, лиц, следующих за вооруженными силами, но не входящих в их состав, на военных корреспондентов, личный состав служб, на которых возложено обслуживание вооруженных сил, на членов экипажей торгового флота, а также население неоккупированной территории, которое при приближении неприятеля стихийно берется за оружие для борьбы с вторгшимися войсками, если оно при этом носит оружие и соблюдает принципы МГП.

Принцип защиты жертв войны обязывает воюющих охранять интересы названных лиц, обращаться с ними при всех обстоятельствах гуманно и предоставлять им в максимально возможной мере и в кратчайшие сроки медицинскую помощь и уход. Между ними не должно проводиться никакого различия независимо от цвета кожи, пола, национального и социального происхождения, политических, религиозных и других убеждений. Причем такая защита обеспечивается не только в случае войны, но и всякого иного вооруженного конфликта между двумя или несколькими договаривающимися сторонами и когда одна из них не признает

состояния войны. Нормы о защите жертв войны применяются ко всем случаям оккупации, даже если эта оккупация не встретит никакого вооруженного сопротивления.

Важно подчеркнуть, что МГП обязывает также и нейтральные государства применять его положения к раненым и больным, т.е. обеспечивать их международно-правовую защиту. При этом раненые и больные не могут отказываться частично или полностью от прав, которые для них определены международными конвенциями.

Если раненые и больные одной воюющей стороны окажутся во власти другой воюющей стороны, они считаются военнопленными и к ним будут применяться нормы международного права, касающиеся военнопленных.

В отношении раненых, больных и лиц, потерпевших кораблекрушение, а также лиц, которые приравнены к ним по правовому положению, запрещаются следующие действия: посягательство на жизнь и физическую неприкосновенность, в частности всякие виды убийства, увечья, жестокое обращение, пытки, истязания, надругательство над человеческим достоинством, взятие заложников, коллективные наказания, угрозы совершить любое из перечисленных деяний, проведение медицинских или научных экспериментов, лишение права на беспристрастное и нормальное судопроизводство, применение практики апартеида и другие негуманные и унижающие действия, оскорбляющие достоинство личности, основанные на расовой дискриминации.

МГП обязывает воюющих принимать все возможные меры к тому, чтобы разыскивать и подбирать раненых и больных, ограждать их от ограбления и дурного обращения. При этом воюющие стороны могут обращаться к местным жителям с просьбой подбирать и ухаживать под их контролем за ранеными и больными, предоставляя лицам, изъявившим желание выполнять такую работу, необходимую помощь и льготы.

Военные власти должны разрешать гражданскому населению и благотворительным обществам, даже в районах вторжения или оккупированных районах, по собственной инициативе подбирать раненых и больных и ухаживать за ними. При этом никто из таких лиц не должен подвергаться преследованию или быть осужденным за то, что он ухаживал за ранеными или больными. В тех случаях, когда позволяют обстоятельства войны, стороны должны заключать

соглашения о перемирии или о прекращении огня или же местные соглашения для того, чтобы подобрать раненых, больных, оставшихся на поле боя, транспортировать их, обеспечить доступ к ним медицинского персонала, а также произвести обмен ими.

Государства, находящиеся в конфликте, должны по возможности осуществлять регистрацию данных о попавших в плен раненых, больных, чтобы в последующем в установленном порядке передать их государству, гражданами которого они являются.

МГП предписывает воюющим государствам создавать медицинские формирования, как военные, так и гражданские, для розыска, подбирания, транспортировки, лечения раненых и больных. Они должны быть размещены так, чтобы не подвергались опасности в случае нападения противника на военные объекты.

Медицинский персонал, предназначенный для розыска и подбирания, транспортировки или лечения раненых и больных и принадлежащий исключительно к администрации санитарных формирований, находится под защитой МГП. Такая защита обеспечивается и в том случае, если: а) личный состав санитарного формирования или учреждения вооружен и пользуется своим оружием для самообороны или защиты своих раненых или больных; б) ввиду отсутствия вооруженных санитаров формирование или учреждение охраняется пикетом, часовыми или конвоем; в) в формировании или учреждении будут найдены ручное оружие и боевые припасы, снятые с раненых или больных и не сданные еще по принадлежности; г) в формировании или учреждении находятся личный состав и имущество ветеринарной службы, не являющиеся его неотъемлемой частью; д) гуманитарная деятельность санитарных формирований и учреждений или их персонала распространяется на раненых и больных гражданских лиц.

К личному составу санитарных формирований и учреждений в своих правах приравнивается личный состав добровольческих обществ помощи, уполномоченных своим правительством, а также организации Красного Креста и соответствующие им другие национальные общества.

В содержание принципа защиты жертв войны входит также обеспечение воюющими правового режима военнопленных. Из смысла МГП вытекает, что правами военнопленных пользуются комбатанты (ст. 44 Дополнительного протокола I к Женевским конвенциям 1949 г.).

Женевская конвенция об обращении с военнопленными (ст. 4) более конкретно говорит о том, кто считается военнопленным: это попавшие во власть неприятеля лица, принадлежащие к личному составу вооруженных сил воюющего государства, ополчения, добровольческих отрядов, движений сопротивления; партизаны, а также лица, сопровождающие вооруженные силы, но не входящие в их состав непосредственно, члены экипажей судов торгового флота и др.

Говоря о правовом режиме военнопленных, нужно подчеркнуть, что нормы МГП исходят из того, что военнопленные находятся во власти неприятельского государства, но не отдельных лиц или воинских частей, взявших их в плен. Именно государства должны обеспечивать соблюдение надлежащего правового режима военнопленных и нести ответственность за его нарушения.

В основе правового статуса рассматриваемой категории лиц лежит норма, согласно которой с военнопленными следует всегда обращаться гуманно. Никакие физические или моральные пытки и никакие другие меры принуждения не могут применяться к военнопленным для получения от них каких-либо сведений. Военнопленные не могут быть подвергнуты научным или медицинским опытам, физическому калечению.

МГП запрещает осуществлять дискриминацию военнопленных по признакам расы, национальности, вероисповедания, политических убеждений и т.д. К женщинам оно предписывает относиться со всем полагающимся их полу уважением. При этом обращаться с ними должны не хуже, чем с мужчинами.

После взятия в плен военнопленные эвакуируются в лагеря, которые должны быть расположены достаточно далеко от зоны военных действий. Военнопленные не могут посылаться в районы, где они могли бы подвергаться действию огня, а также не должны использоваться для прикрытия каких-либо пунктов или районов военных операций.

Условия размещения военнопленных в лагерях должны быть не менее благоприятными, чем условия, которыми пользуются войска неприятеля, расположенные в той же местности. Они должны устанавливаться с учетом привычек и обычаев военнопленных и не должны быть вредными для их здоровья. Военнопленным должно быть разрешено ношение знаков отличия и государственной принадлежности. Они имеют право на переписку, получение

индивидуальных или коллективных посыпок, содержащих продукты питания, медикаменты.

Лагерь для военнопленных должен возглавляться офицером из состава регулярных вооруженных сил воюющего государства. Начальник несет ответственность за то, чтобы персонал лагеря знал и правильно применял конвенции, определяющие положение военнопленных.

Нормы МГП содержат ряд положений, касающихся дисциплины военнопленных. Военнопленные должны подчиняться законам, уставам и приказам, действующим в вооруженных силах держащего в плену государства. В каждом случае нарушения ими дисциплины производится расследование. За один и тот же проступок или по одному и тому же обвинению военнопленные могут быть наказаны только один раз. Всякого рода правила, приказы, объявления и извещения, касающиеся поведения военнопленных, должны им сообщаться на понятном для них языке.

Нормы МГП подробно регламентируют вопросы, относящиеся к работе военнопленных, а также обеспечению их питанием, одеждой.

Военнопленные освобождаются и репатрируются по прекращении военных действий. Однако те из них, против кого возбуждено уголовное преследование, могут быть задержаны до окончания суда или до отбытия ими наказания.

Исключительно важным элементом принципа защиты жертв войны является международно-правовая охрана гражданского населения. На недопустимость нападения воюющих сторон на мирное население указывалось еще в Петербургской декларации об отмене употребления взрывчатых и зажигательных пуль 1868 г. В ней отмечалось, что «единственная законная цель, которую должны иметь государства во время войны, состоит в ослаблении военных сил неприятеля». В последующем это положение нашло подтверждение и дальнейшее развитие в Гаагских конвенциях 1907 г., Женевских конвенциях 1949 г., а также в Дополнительных протоколах 1977 г. В частности, в ст. 51 Дополнительного протокола I содержится норма, согласно которой «гражданское население как таковое, а также отдельные гражданские лица не должны являться объектом нападений».

Эволюция этой нормы основывается на учете исторического опыта современных вооруженных конфликтов, свидетельствующего

щих о всевозрастающих масштабах жертв среди гражданского населения. Если в Первую мировую войну военные потери составляли 95%, а потери среди гражданского населения — 5%, то во Второй мировой войне военные потери равнялись 52%, а гражданские возросли до 48%. Причем тенденция к увеличению потерь среди гражданского населения имела место и в последующих войнах: во время войны в Корее военные потери составили 16, а гражданские — 84%; в период агрессии США во Вьетнаме они составляли соответственно 10 и 90%, в ходе агрессивной войны Израиля в Ливане удельный вес жертв среди гражданского населения увеличился до 95%.

В МГП содержится определение *гражданского населения*, под которым понимаются гражданские лица, не принадлежащие ни к одной категории участников вооруженного конфликта и непосредственно не принимающие участия в военных действиях.

Присутствие среди гражданского населения отдельных военных лиц не лишает это население его гражданского характера, а если возникает сомнение относительно того, является ли какое-либо лицо гражданским, то оно должно признаваться таковым.

Правовая защита гражданского населения осуществляется в вооруженных конфликтах как международного, так и немеждународного характера даже в том случае, если одна из воюющих сторон не признает состояния войны. При этом гуманитарные нормы касаются всего населения находящихся в конфликте сторон без какой-либо дискриминации по признакам расы, национальности, религии или политических убеждений. Они направлены на то, чтобы способствовать смягчению порождаемых войной страданий гражданского населения, особенно детей. В связи с этим воюющие государства обязаны принимать необходимые меры, чтобы дети до 15 лет, осиротевшие или разлученные со своими семьями вследствие войны, не были предоставлены сами себе, чтобы облегчить при всех обстоятельствах их содержание и воспитание (ст. 24 Женевской конвенции о защите гражданского населения во время войны 1949 г.).

К гражданскому населению не должны применяться никакие меры ни физического, ни морального порядка в целях получения от них или от третьих лиц каких-либо сведений.

Воюющим государствам в ходе вооруженного конфликта запрещается причинять физические страдания гражданскому населению

или предпринимать какие-либо меры, приводящие к его гибели. Это запрещение распространяется не только на убийства, пытки, телесные наказания, увечья, медицинские, научные опыты, но равным образом и на всякое другое насилие со стороны гражданских или военных представителей воюющей стороны.

Кроме того, в отношении гражданского населения запрещаются следующие действия: коллективные наказания, использование голода среди гражданского населения в качестве метода ведения войны, физическое или моральное воздействие, террор, грабеж, взятие заложников. Воюющие стороны не должны использовать передвижение гражданского населения или отдельных гражданских лиц для защиты определенных объектов, пунктов или районов от нападения.

Нужно иметь в виду, что правовая защита гражданского населения должна обеспечиваться и на временно оккупированной противником территории, даже если оккупация не встретит никакого вооруженного сопротивления. Причем территория признается занятой, если она действительно находится во власти неприятельской армии, т.е. где такая власть установлена и в состоянии действовать.

Оккупационные власти в соответствии с нормами международного права обязаны принять все зависящие от них меры к тому, чтобы, насколько возможно, восстановить и обеспечить общественный порядок и общественную жизнь, уважая существующие в стране законы. Честь и семейные права, жизнь отдельных лиц равно как и религиозные убеждения и отправления обрядов веры должны быть уважаемы.

Таким образом, суверенитет государства на территорию, которая временно захвачена противником, автоматически не переходит к оккупанту. В дальнейшем судьба такой территории решается, как правило, мирным договором.

Постановления уголовного порядка, издаваемые оккупирующим государством, вступают в силу только после того, как они будут опубликованы и доведены до сведения на национальном языке населения.

Оккупирующее государство обязано обеспечить снабжение гражданского населения продовольствием и медикаментами. Оно может реквизировать продовольственные запасы, медикаменты,

находящиеся на оккупированной территории, только с учетом нужд гражданского населения. Причем в последующем оккупирующее государство должно принять меры для обеспечения того, чтобы реквизиция была справедливо возмещена. На оккупированной территории должна быть обеспечена деятельность медицинских учреждений и служб.

Запрещаются под каким бы то ни было предлогом угон, а также депортирование (высылка) гражданского населения из оккупированной территории на территорию оккупирующего государства или на территорию любого другого государства. Вместе с тем может производиться полная или частичная эвакуация района для обеспечения безопасности населения, а также при наличии веских причин военного характера. В таких случаях гражданское население может быть перемещено только в глубь оккупированной территории, за исключением тех случаев, когда сделать это практически невозможно. Эвакуированное в таком порядке население должно быть возвращено на свои прежние места немедленно после того, как боевые операции в этом районе будут закончены.

Оккупирующая держава не вправе принуждать покровительствуемых лиц служить в ее вооруженных силах. Не допускается оказание давления на гражданское население с целью добиться добровольного поступления его в армию неприятельского государства.

В соответствии с нормами МГП на оккупированной территории запрещаются следующие действия: уничтожение движимого и недвижимого имущества, являющегося государственной, коллективной или частной собственностью неприятельской державы и ее отдельных лиц; взятие заложников из числа гражданских лиц; изменение статуса должностных лиц или судей, применение к ним санкций или каких-либо мер принуждения, проведение дискриминации по той причине, что они воздерживаются от выполнения своих обязанностей по соображениям совести; проведение всякого рода мероприятий, направленных на то, чтобы вызвать безработицу или ограничить возможность работы для граждан оккупированной территории с целью заставить их работать на оккупирующую державу.

Оккупант может привлекать гражданское население к трудовой деятельности, за исключением выполнения работы, которая

вынуждала бы его принимать участие в военных операциях. Работа должна выполняться в пределах оккупированной территории, на которой находятся данные лица. Она должна справедливым образом оплачиваться и соответствовать физическим и интеллектуальным способностям работников.

Воюющие государства могут как на оккупированной территории, так и вне ее интернировать гражданское население. Интернированные полностью сохраняют свою гражданскую правоспособность и осуществляют вытекающие отсюда права в той мере, в какой это будет совместимо с интернированием. При этом интернированные будут бесплатно обеспечиваться средствами, необходимыми для их содержания, а также медицинской помощью. Места интернирования не должны находиться в районах, особо подвергающихся военной опасности. При этом интернированные должны размещаться отдельно от военнопленных и лиц, лишенных свободы, и иметь свою администрацию.

Международное право, применяемое в период вооруженных конфликтов, содержит нормы, в соответствии с которыми воюющая сторона несет ответственность за обращение своих представителей с гражданским населением, причем это не снимает личной ответственности с этих представителей.

Говоря о защите гражданского населения в период вооруженных конфликтов, нельзя не упомянуть об охране нормами международного гуманитарного права природной среды, т.е. среды обитания гражданского населения. В ст. 55 Дополнительного протокола I 1977 г. впервые в МГП закреплена норма, которая предписывает при ведении военных действий проявлять заботу о защите природной среды от обширного, долговременного и серьезного ущерба. Такая защита включает запрещение использования методов или средств ведения войны, которые имеют целью причинить или, как можно ожидать, причинят такой ущерб природной среде и тем самым нанесут ущерб здоровью или выживанию населения.

Таким образом, анализ международно-правовых норм о правовом положении раненых, больных, лиц, потерпевших кораблекрушение, военнопленных и гражданского населения со всей очевидностью подтверждает вывод о существовании в МГП принципа защиты жертв войны, содержащего комплекс мер, которые обязаны соблюдать воюющие стороны в период вооруженных конфликтов.

20.6. Защита гражданских объектов и культурных ценностей

Необходимость укрепления правового режима защиты гражданских объектов в период вооруженного конфликта обусловлена рядом факторов, важнейшим из которых является потребность обеспечения безопасности и нормальных условий жизни гражданского населения.

К гражданским объектам МГП относит незащищенные города, селения, жилища, больницы, госпитали, храмы, сооружения и средства транспорта, используемые гражданским населением, постоянные санитарные учреждения и подвижные санитарные формирования, продукты питания, а также источники воды.

На выработку понятия «гражданский объект» большое влияние оказал научно-технический прогресс, способствующий появлению таких сооружений, уничтожение которых может иметь непредвиденные последствия как для населения, так и для окружающей человека среды. Речь при этом идет о таких объектах, как гидроэлектростанции, плотины, дамбы и т.д.

Международное право, применяемое в период войны, регламентирует защиту гражданских объектов, устанавливая специальные меры предосторожности и особую защиту отдельных гражданских объектов. Так, ст. 57 Дополнительного протокола I требует от воюющих сторон при проведении военных операций постоянно проявлять заботу о том, чтобы щадить гражданские объекты. Нападающий должен сделать практически все возможное, чтобы удостовериться, что объекты нападения являются военными.

Под военными объектами понимаются объекты, которые «в силу своего характера, расположения, назначения или использования вносят эффективный вклад в военные действия и полное или частичное разрушение, захват или нейтрализация которых при существующих в данный момент обстоятельствах дает явное военное преимущество».

Нападающий должен принимать меры предосторожности при выборе средств вооруженной борьбы, чтобы избежать нанесения случайного ущерба гражданским объектам или, во всяком случае, свести их к минимуму, воздерживаться от любого нападения, которое может повлечь за собой случайные потери среди гражданского

населения, или нанесет случайный ущерб гражданским объектам, или то и другое вместе, если они будут чрезмерными по отношению к конкретному и прямому военному преимуществу, которое предполагается получить (это положение в международном праве известно как *принцип пропорциональности*).

Воюющие стороны обязаны также предусматривать следующие меры предосторожности: удаление гражданских лиц и гражданских объектов, расположенных вблизи военных объектов; запрещение размещать военные объекты в густонаселенных районах или вблизи них; принимать другие меры, направленные на защиту гражданских объектов.

Под особой защитой международного права находятся такие гражданские объекты, как санитарные или демилитаризованные зоны, необороняемые местности, объекты культурного назначения, объекты гражданской обороны. Санитарные или демилитаризованные зоны представляют собой особую разновидность гражданских объектов и не могут быть объектами нападений; воюющим запрещается распространять на такие зоны военные операции любого характера. Соглашение о таких зонах между заинтересованными сторонами может быть заключено как в мирное время, так и в начале боевых действий.

Особой разновидностью гражданских объектов являются *необороняемые местности* — «любой населенный пункт, находящийся в зоне соприкосновения вооруженных сил или вблизи нее, который открыт для оккупации его противной стороной».

Границы такой необороняемой местности сообщаются противнику. Сторона, под контролем которой находится необороняемая местность, должна обозначить ее по периметру соответствующими знаками.

Под особой защитой должны находиться гражданские объекты, необходимые для выживания гражданского населения. Это запасы продуктов питания, производящие продовольствие сельскохозяйственные районы, посевы, скот, сооружения для снабжения питьевой водой. Запрещаются не только нападения на такие объекты, но и их разрушение, что может нанести большой ущерб гражданскому населению.

Особой защитой пользуются атомные электростанции, плотины, дамбы, которые объединяются понятием «установки и сооружения, содержащие опасные силы». Указанные объекты не должны

подвергаться нападению даже в тех случаях, когда являются военными объектами, если такое нападение может вызвать высвобождение опасных сил и последующие тяжелые потери среди гражданского населения.

Разновидностью объектов, подпадающих под защиту МГП, являются культурные ценности. Международно-правовая защита их определяется IV Конвенцией о законах и обычаях сухопутной войны 1907 г., Конвенцией о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта 1954 г. и Протоколами к ней, Дополнительным протоколом I 1977 г. и другими документами.

Защита культурных ценностей включает в себя их охрану и уважение к этим ценностям.

Под *охраной культурных ценностей* понимается совокупность мероприятий, которые должны быть осуществлены государствами на собственной территории еще в мирное время по сохранению ценностей от возможных последствий вооруженного конфликта.

Уважение культурных ценностей означает выполнение государствами обязательств: запрещать использование этих ценностей в целях, которые могут привести к их разрушению или повреждению в случае вооруженного конфликта; запрещать, предупреждать и, если необходимо, пресекать любые акты кражи, грабежа или незаконного присвоения культурных ценностей в какой бы то ни было форме, а также любые акты вандализма в отношении указанных ценностей; запрещать реквизицию движимых культурных ценностей, расположенных на территории другого государства — участника Конвенции 1954 г.

Кроме того, запрещается: совершать какие-либо враждебные акты, направленные против тех исторических памятников, произведений искусства или мест отправления культа, которые составляют культурное или духовное наследие народов; использовать такие объекты для поддержки военных усилий.

Нужно подчеркнуть, что в Конвенции 1954 г. предусматривается и специальная защита культурных ценностей, которая предполагает внесение объектов, имеющих очень большое значение (т.е. не только для одной страны, но и всего человечества в целом), в Международный реестр культурных ценностей. Смысл специальной защиты заключается в том, что государства — участники названной Конвенции обязуются с момента внесения культурных

ценностей в Международный реестр обеспечить их иммунитет, воздерживаться от любого враждебного акта, направленного против них, а также от использования таких ценностей и прилегающих к ним участков в военных целях.

Под специальную защиту может быть взято ограниченное число укрытий, предназначенных для сохранения движимых культурных ценностей, центров сосредоточения культурных ценностей, при условии: а) что они находятся на достаточном расстоянии от крупного индустриального пункта или любого важного военного объекта (аэропорта, радиостанции, порта, железнодорожной станции и др.); б) что они не используются в военных целях.

Центр сосредоточения культурных ценностей считается используемым в военных целях в том случае, если в нем осуществляется деятельность, имеющая прямое отношение к военным операциям, размещению личного состава войск, производству военных материалов или его применению при перемещении личного состава или материальной части войск даже транзитом.

Международно-правовое урегулирование отношений в связи с защитой культурных ценностей в случае вооруженного конфликта нашло дальнейшее закрепление во Втором протоколе к Гагской конвенции о защите культурных ценностей, принятом 26 марта 1999 г. на Дипломатической конференции в Гааге. Этот документ дополняет Конвенцию 1954 г. рядом новых положений. В дополнение к Конвенции 1954 г., содержащей обязательство уважать культурные ценности при соблюдении требования «военной необходимости», в случае невыполнения этого требования Протокол II определяет условия, которые оправдывают такое невыполнение, а именно когда «эти культурные ценности по своему назначению превращены в военный объект и нет никакой практически возможной альтернативы для получения равноценного военного преимущества помимо того, которое можно получить в результате совершения враждебного акта против этого объекта» (п. «а» ст. 6). Протокол II предусматривает введение при определенных условиях усиленной защиты культурных ценностей в период вооруженного конфликта. Усиленная защита может устанавливаться на любые культурные ценности, если они «являются культурным наследием, имеющим огромное значение для человечества»; «охраняются благодаря принятию на национальном уровне надлежащих правовых и административных мер»; «не используются для военных целей или

прикрытия военных объектов» (ст. 10). Усиленная защита предоставляется культурным ценностям с момента их внесения в «Международный список культурных ценностей, находящихся под усиленной защитой». Протокол II содержит также перечень деяний, которые рассматриваются как серьезные нарушения международного гуманитарного права, за совершение которых государства должны установить уголовное преследование.

Государства приняли обязательства ввести еще в мирное время в уставы или инструкции, которыми пользуются войска, положения, способные обеспечить соблюдение норм о защите культурных ценностей, воспитывать личный состав своих вооруженных сил в духе уважения культуры всех народов, а также подготовить и создать в своих вооруженных силах службы или специальный персонал, которые следили бы за тем, чтобы уважались культурные ценности и осуществлялось сотрудничество с гражданскими властями, которым поручена охрана этих ценностей.

20.7. Запрещенные методы и средства ведения войны

Чтобы избежать излишних страданий, ничем не оправданных жертв среди мирного населения, сопряженных с военными действиями, МГП устанавливает принцип ограничения в выборе воюющими методов и средств ведения войны, который выражается в формуле: «воюющие не пользуются неограниченным правом в выборе средств нанесения вреда неприятелю» (ст. 22 Положения о законах и обычаях сухопутной войны 1907 г.). Он нашел подтверждение в Дополнительном протоколе I к Женевским конвенциям 1949 г.: «Право сторон, находящихся в конфликте, выбирать методы или средства ведения войны не является неограниченным» (ст. 35).

К *запрещенным методам ведения войны* относятся следующие действия:

- предательское убийство или ранение лиц, принадлежащих к войскам неприятеля;
- нападение на лиц, вышедших из строя;
- взятие заложников;

- отдача приказа не оставлять никого в живых, угрожать этим или вести военные действия на этой основе;
- принуждение лиц служить в вооруженных силах неприятельской державы;
- бомбардировка незащищенных городов;
- использование не по назначению отличительных национальных и международных защитных эмблем и др.

Перечисленные методы ведения войны в качестве запрещенных нашли отражение в ряде международно-правовых актов: Положении о законах и обычаях сухопутной войны (ст. 22, 23), Женевских конвенциях 1949 г. (ст. 3, 50, 130 и 147 соответственно), а также в Дополнительном протоколе I (ст. 35, 75, 85).

К запрещенным средствам ведения войны МГП относит те, которые причиняют излишние страдания своими поражающими свойствами:

- взрывчатые и зажигательные пули, а также пули, легко разворачивающиеся или сплюсывающиеся в человеческом теле (соответствующие Декларации 1868 и 1899 гг.);
- снаряды, имеющие единственным назначением распространение удушающих или вредоносных газов (Декларация 1899 г.);
- яд и отравленное оружие, удушливые, ядовитые или другие подобные газы (Гаагское положение 1907 г., Женевский протокол 1925 г.);
- бактериологические средства (Женевский протокол 1925 г.; Конвенция о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении 1972 г.);
- средства воздействия на природную среду, которые имеют широкие, долгосрочные или серьезные последствия, в качестве способов разрушения, нанесения ущерба или причинения вреда (Конвенция о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду 1977 г., п. 3 ст. 35, ст. 55 Дополнительного протокола I).

Нормы МГП запрещают применение и конкретных видов обычного оружия неизбирательного действия, использование которого вызывает чрезмерные повреждения или страдания: оружие, основное действие которого заключается в нанесении повреждений осколками, не обнаруживаемыми в человеческом теле рентгеном, кассетные, шариковые бомбы, мины-ловушки (Конвенция о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения или имеющими неизбирательное действие, 1980 г. и протоколы к ней).

Запрещается подвергать гражданское население, отдельных гражданских лиц или гражданские объекты нападению с применением зажигательного оружия, а также военный объект, расположенный в районе сосредоточения гражданского населения. Нормы МГП запрещают превращать леса или другие виды растительного покрова в объект нападения с применением зажигательного оружия, за исключением случаев, когда такие природные элементы используются для того, чтобы укрыть, скрыть или замаскировать комбатантов или другие военные объекты.

В 1995 г. Протоколом IV дополнена Конвенция о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения или имеющими неизбирательное действие. В соответствии с этим документом запрещается применять лазерное оружие, специально предназначенное для использования в боевых действиях с тем, чтобы не причинить постоянную слепоту органам зрения человека, не использующего оптические приборы. В мае 1996 г. в Протокол II к названной Конвенции были внесены поправки, согласно которым запрещается применять противопехотные мины, не являющиеся дистанционно устанавливаемыми минами; дистанционно устанавливаемые противопехотные мины, которые не соответствуют положениям о самоуничтожении и самодезактивации; дистанционно устанавливаемые мины, не являющиеся противопехотными минами, если они не оснащены эффективным механизмом самоуничтожения или самонейтрализации, спроектированным таким образом, чтобы мина уже не функционировала как мина, когда она больше не служит военной цели, для которой была установлена.

Мировому сообществу после продолжительных усилий удалось запретить химическое оружие. Конвенция о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении 1993 г. предусматривает обязательства государств не разрабатывать, не производить, не приобретать иным образом, не накапливать или не сохранять химическое оружие, не передавать его прямо или косвенно кому бы то ни было, а также не применять его и не проводить любые военные приготовления к его применению, не помогать, не поощрять или не побуждать кого бы то ни было к проведению деятельности, запрещенной этим документом.

В 1997 г. в Оттаве была подписана Конвенция о запрещении применения, накопления запасов и передачи противопехотных мин и об их уничтожении. В целях ограничения распространения противопехотных мин в России был издан Указ Президента РФ от 01.12.1997 № 1271 «О продлении моратория на экспорт Российской Федерацией противопехотных мин».

Отдельно следует сказать о ядерном оружии. В международном праве нет общепризнанной нормы, которая запрещала бы применение ядерного оружия. Известен лишь ряд международно-правовых актов, направленных на ограничение его количества и дальнейшего качественного совершенствования, на сужение сферы его пространственного распространения.

В этом отношении вызывает интерес запрос ГА ООН в Международный Суд относительно правомерности использования ядерного оружия или угрозы его применения.

Международный Суд пришел к выводу о том, что, во-первых, не существует ни одной международно признанной нормы, которая прямо запрещала бы при любых обстоятельствах использование ядерного оружия или угрозу его применения в ходе вооруженного конфликта; во-вторых, Суд единодушно констатировал, что любой случай применения ядерного оружия подпадает под действие норм и требований МГП.

Из этого следует, что, хотя формального запрета на применение ядерного оружия международное сообщество пока еще не выработало, по техническим характеристикам, поражающим факторам, последствиям его применения оно подпадает под ограничения, существующие в МГП.

20.8. Международно-правовое регулирование окончания военных действий и состояния войны

Война является исключительным состоянием межгосударственных отношений, которое в интересах установления мира по возможности в кратчайший срок должно быть прекращено. Одной из серьезных предпосылок для этого является создание условий для скорейшего восстановления мирных отношений между воюющими государствами.

Прекращение состояния войны необходимо отличать от прекращения военных действий. В практике международных отношений наиболее распространенными формами прекращения военных действий являются перемирие и капитуляция.

Перемирие может быть общим или местным (ст. 37 Положения о законах и обычаях сухопутной войны 1907 г.). *Общее перемирие* прекращает военные действия, причем оно распространяется на весь театр войны и в силу этого представляет собой акт не только военный, но и политический, а поэтому заключается воюющими сторонами от имени государственных органов. При определенных обстоятельствах оно способно не только приостановить военные действия, но и привести к их прекращению.

В качестве примеров можно назвать Соглашение о военном перемирии в Корее от 27 июля 1953 г., Соглашение о прекращении огня в Алжире от 18 марта 1962 г.

Важное значение для обеспечения перемирия имеет установление времени вступления в силу соглашения о перемирии и срока действия этого соглашения. Стороны сами решают, когда вступит в силу соглашение о прекращении военных действий: либо сразу после его подписания, либо по прошествии определенного времени. Если в условиях перемирия не определен срок его действия, то каждая сторона вправе возобновить военные действия в любое время, заранее предупредив об этом другую сторону. Это положение не применимо к общему перемирию, так как оно является решающим шагом к установлению мира; его нарушение рассценивается как акт агрессии.

Таким образом, общее перемирие не может быть нарушено и должно рассматриваться как бессрочное. Всякое существенное

нарушение перемирия одной из сторон дает право другой отказаться от него и даже, в крайнем случае, немедленно возобновить военные действия. Однако нарушение условий перемирия отдельными лицами, действующими по собственному почину, дает только право требовать наказания виновных и вознаграждения за понесенные потери, если таковые случились (ст. 40, 41 Положения о законах и обычаях сухопутной войны 1907 г.).

Современное международное право предусматривает заключение перемирия по решению (и под контролем) Совета Безопасности ООН, принимаемому в соответствии со ст. 40 Устава ООН о временных мерах, которые могут включать, в частности, прекращение огня, отвод войск на заранее занятые позиции и т.п.

Местное перемирие имеет своей целью приостановление военных действий между отдельными воинскими подразделениями и частями на ограниченном участке театра военных действий, с тем чтобы подобрать раненых и больных, произвести погребение мертвых, эвакуировать из осажденных районов женщин и детей. Женевская конвенция о защите гражданского населения во время войны 1949 г. предусматривает возможность заключения в этих целях местных соглашений (ст. 17). Аналогичное положение содержится в ст. 15 Женевской конвенции об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях 1949 г., в которой говорится о том, что «каждый раз, когда это позволяют обстоятельства, будут заключаться соглашения о перемирии или о прекращении огня или же местные соглашения, чтобы позволить подобрать раненых, оставшихся на поле боя, транспортировать их, а также произвести обмен между ними. Равным образом между сторонами, находящимися в конфликте, могут заключаться местные соглашения об эвакуации раненых и больных из осажденной или окруженной зоны, об обмене ими и о пропуске в эту зону направляющегося туда санитарного и духовного персонала и имущества». После выполнения задач, во имя которых осуществлялось временное перемирие, может последовать возобновление военных действий. Ограниченный характер задач местного перемирия, его кратковременный характер предопределяют возможность решения вопроса о нем командующими войсками (силами), если законы и воинские уставы не предусматривают иного порядка.

Второй формой прекращения военных действий является *капитуляция*. Разновидность ее — безоговорочная капитуляция. Она

отличается от капитуляции тем, что побежденная сторона утрачивает даже формальное равенство с победителем. Так, во Второй мировой войне после тотального поражения фашистской Германии и милитаристской Японии каждая из них подписала Акт о безоговорочной капитуляции.

Нужно подчеркнуть, что ни перемирие, ни капитуляция не прекращают *состояния войны*. Правда, практика международных отношений послевоенного периода внесла изменения в это общепризнанное положение. Например, упоминавшееся Соглашение о военном перемирии в Корее (1953 г.), а также Соглашение о прекращении военных действий во Вьетнаме (1973 г.) прекратили не только военные действия, но и состояние войны, восстановив мир в этих странах. Однако прекращение состояния войны в соглашениях о перемирии — это не правило, а исключение.

Основной международно-правовой формой прекращения состояния войны является заключение *мирного договора*. По содержанию он охватывает широкий круг вопросов: прекращение состояния войны, восстановление мирных отношений, а также ответственность военных преступников, разрешение территориальных вопросов, обмен военнопленными, возмещение убытков, возвращение имущества и т.п.

Состояние войны между воевавшими государствами прекращается также путем:

- а) принятия односторонней декларации, т.е. между государствами не ведутся переговоры, а восстановление мирных отношений является результатом инициативы одной стороны. Так, СССР прекратил состояние войны с Германией, опубликовав Указ Президиума Верховного Совета СССР от 25 января 1955 г. В соответствии с этим документом состояние войны с Германией прекращалось и с ней устанавливались мирные отношения;
- б) заключения двусторонней декларации, когда состояние войны прекращается в результате переговоров. Так, 19 октября 1956 г. СССР и Япония подписали совместную декларацию о прекращении состояния войны.

Таким образом, окончание войны является важным и решающим фактором для развития послевоенных отношений. Зачастую государства вновь стремятся к установлению дипломатических

отношений, прерванных войной, активизируют межгосударственное сотрудничество в различных областях уже на иной международно-правовой основе, рассчитанной на мирные отношения.

20.9. Нормы международного гуманитарного права и российское законодательство

Россия является участницей международно-правовых документов, устанавливающих правила ведения войны. Эти правила трансформировались в законодательных актах и армейских приказах. Например, приказом по военному ведомству от 31.10.1914 № 697, подписанным военным министром и утвержденным императором, вводилось «положение о военнопленных» с учетом действовавших в то время международных соглашений.

4 июня 1918 г. был опубликован Декрет о признании всех международных конвенций о Красном Кресте. Совет народных комиссаров РСФСР доводил до сведения МККК в Женеве и правительств всех государств, признавших Женевскую конвенцию, что эта Конвенция как в первоначальной, так и во всех ее позднейших редакциях, а также все другие международные конвенции и соглашения, признанные Россией до октября 1915 г., признаются и будут соблюдаться Российским советским правительством.

Вторая мировая война стала серьезным испытанием для системы принципов и норм МГП. СССР в отличие от Германии и большинства других стран отказался подписать Женевскую конвенцию от 27 июля 1929 года об обращении с военнопленными. Впоследствии это было использовано противником в качестве формального предлога для отказа в применении ее положений в отношении советских военнопленных.

В послевоенный период Женевские конвенции 1949 г. были подписаны с оговорками СССР и в 1954 г. ратифицированы. Две из них были трансформированы в инструкции по применению в Вооруженных Силах СССР Женевских конвенций 1949 г. Дополнительные протоколы I и II к этим Конвенциям были подписаны СССР 12 декабря 1977 г. и ратифицированы 4 августа 1989 г.

В качестве первого шага по выполнению международных обязательств, вытекающих из участия СССР в Дополнительных протоколах I и II к Женевским конвенциям 1949 г., стало издание уставов Вооруженных Сил, а также приказа Министерства обороны СССР 1990 г. № 75, действующих и ныне. Этот приказ утверждает названные документы и содержит требования по их исполнению в войсках и силах флота. Командирам (начальникам) всех степеней предписывается распространять знания о МГП, изучать его в системе боевой подготовки, обеспечивать подчиненных текстами международно-правовых документов, законодательных актов, определяющих поведение личного состава армии и флота в период вооруженного конфликта. Дано указание учитывать нормы МГП при проведении занятий, учений в войсках и силах флота, а также при разработке проектов законодательных актов, общевоинских уставов, решений правительства, приказов и директив. При решении вопросов, касающихся применения норм МГП, командиры (начальники) опираются на юридических советников (ст. 82 Дополнительного протокола I), функции которых указанным приказом министра обороны возложены на офицеров юридической службы. Положения, касающиеся соблюдения военными норм международного гуманитарного права, юридически закреплены в Федеральных законах от 31.05.1996 № 61-ФЗ «Об обороне», от 27.05.1998 № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих».

Значительным вкладом Министерства обороны РФ в имплементацию норм МГП в военно-правовые акты является Наставление по международному гуманитарному праву для Вооруженных Сил РФ (в дальнейшем Наставление), утвержденное Министром обороны РФ 08.08.2001. Впервые за послеоктябрьский период издан нормативный правовой акт, обязывающий командиров (начальников) обеспечивать соблюдение правил войны в процессе ведения боевых действий. Наставление адресовано командирам, штабам тактического звена и представляет собой достаточно объемный документ, отражающий требования основополагающих источников МГП. Оно состоит из шести разделов (182 пунктов) и шести приложений. В Наставлении подробно раскрываются положения, касающиеся: обязанностей командиров (начальников) в процессе организации и ведения боевых действий, их помощников по правовой работе, а также военно-медицинского персонала; ограничений воюющих в применении методов и средств ведения войны;

ответственности военнослужащих за противоправные действия; отношения военнослужащих к жертвам вооруженных конфликтов, медицинскому и духовному персоналу противника; действий войск на оккупированной территории; особенностей применения норм международного гуманитарного права во внутренних вооруженных конфликтах. Отдельные разделы посвящены особенностям применения норм МГП при ведении боевых действий силами авиации и флота; соблюдению норм МГП при обеспечении боевых действий; изучению норм МГП (в ходе боевой подготовки и в военно-учебных заведениях). Значительную роль в работе по воспитанию личного состава войск (сил) призван сыграть Кодекс поведения военнослужащего Вооруженных Сил РФ — участника боевых действий (Приложение 4), в котором содержатся основополагающие требования, «изюминка» МГП. Достоинство Наставления состоит в том, что в нем МГП как бы вплетено в «технологию» ведения боевых действий, показывается их специфика в зависимости от пространственной среды действия войск (сил): на суше, на море и в воздухе.

За последние годы приняты новые общевойсковые уставы (вступили в силу с 1 января 2008 г.), а также боевые уставы тактического звена всех родов войск и видов Вооруженных Сил Российской Федерации, в которых учтены требования международного гуманитарного права, предъявляемые к командирам (начальникам), всем военнослужащим.

В Уголовном кодексе РФ с учетом требований МГП в качестве преступлений признаются: применение запрещенных методов и средств ведения войны; экоцид; наемничество; нападение на лиц или учреждения, которые пользуются международной защитой.

Глубокое изучение военнослужащими названных документов в ходе боевой подготовки, практическое применение его норм в процессе проведения командно-штабных учений, деловых игр является важной мерой, направленной на предупреждение совершения военнослужащими серьезных нарушений в период внутренних и международных вооруженных конфликтов, будет способствовать воспитанию их в духе человеколюбия и уважения к закону, гуманизации отношений в армейской среде.

В рамках СНГ 24 сентября 1993 г. подписано Соглашение о первоочередных мерах по защите жертв вооруженных конфликтов. В нем его участники выразили свою обеспокоенность тревожной

ситуацией, сложившейся на значительной части бывшего СССР в связи с вооруженными конфликтами по национальным, религиозным и политическим мотивам. Осуждая грубые нарушения норм МГП (применение запрещенных средств и методов ведения войны, нападение на гражданское население и гражданские объекты, взятие заложников, пытки и иные виды посягательства на человеческое достоинство), стороны соглашения обязались сотрудничать на дву- и многосторонней основе в принятии необходимых мер, направленных на предотвращение нарушений прав человека в регионах вооруженных конфликтов, включая меры судебного преследования и наказания лиц, организовавших, совершивших или приказавших совершить действия, квалифицируемые как военные преступления или преступления против человечества по международному и (или) внутригосударственному праву.

Контрольные вопросы и задания

1. Дайте определение международного гуманитарного права.
2. Назовите основные принципы и источники МГП.
3. Кто признается жертвами войны, как обеспечивается их защита МГП?
4. Кого МГП относит к законным участникам вооруженных конфликтов?
5. Какие существуют запрещенные методы и средства ведения войны?
6. Каков правовой статус гражданских объектов и культурных ценностей в период вооруженного конфликта?
7. В каких нормативных правовых актах РФ имплементированы нормы МГП?

Литература

1. Арцибасов, И. Н. Вооруженный конфликт : право, политика, дипломатия / И. Н. Арцибасов, С. А. Егоров. — М., 1989.
2. Котляров, И. И. Международное гуманитарное право. — М., 2006.
3. Полторак, А. И. Вооруженные конфликты и международное право / А. И. Полторак, Л. И. Савинский. — М., 1971.
4. Действующее международное право : в 3 т. — Т. 2. — М., 1996, 1997. — Разд. XVI.

ГЛАВА 21

Право международной безопасности

Ключевые термины и понятия:

Право международной безопасности; принцип воздержания от применения силы; агрессия; угроза силой и ее применение; гуманитарная интервенция; защита собственных граждан; превентивная (упреждающая) самооборона; оружие массового уничтожения; гарантийные меры безопасности ядерных держав; система коллективной безопасности ООН; временные меры; превентивная дипломатия; миротворчество; поддержание мира; постконфликтное миростроительство; региональная безопасность; операция по поддержанию мира; безъядерные зоны.

21.1. Понятие права международной безопасности

Серьезные угрозы безопасности, с которыми сталкивается и будет сталкиваться человечество, далеко не сводятся к агрессивным войнам между государствами. Они включают крайнюю бедность, инфекционные заболевания, ухудшение состояния окружающей среды, войны и насилие внутри государств, распространение и возможность применения ядерного, радиологического, химического и биологического оружия, терроризм и транснациональную организованную преступность и многое другое. Эти угрозы исходят как от негосударственных субъектов, так и от государств, причем речь идет и о безопасности человека, и о безопасности государства.

Регулирующие функции международного права должны осуществляться при полном осознании того, что безопасность, экономическое развитие и права человека неотделимы друг от друга.

Главная задача XXI в. заключается в том, чтобы мировое сообщество должно добиться нового, более глубокого понимания и международно-правового закрепления системы коллективной безопасности, заложенной в Уставе ООН, поскольку только в этом случае система коллективной безопасности будет эффективной и устойчивой.

Право международной безопасности — это совокупность принципов и норм международного права, направленных на регламентацию международных отношений с целью установления и поддержания всеобщего мира, равной и неделимой безопасности для всех государств и народов в соответствии с общепризнанными принципами международного права¹.

Источники права международной безопасности подразделяются на договорные (универсальные, региональные и двусторонние) и обычно-правовые.

С точки зрения содержания международные договоры данной отрасли можно классифицировать следующим образом:

- учредительные документы международных организаций, закрепляющие принципы сотрудничества государств, структуру и ком-

¹ Настоящая глава в основном посвящена рассмотрению военно-политических составляющих международной безопасности.

петенцию соответствующих органов данных международных организаций (ООН, НАТО, АС, СНГ, ШОС, ОДКБ и др.);

- международные договоры об ограничении и сокращении вооружений, о запрещении отдельных видов оружия;
- международные договоры о создании безъядерных зон;
- международные договоры о мире, дружбе и сотрудничестве.

Для обеспечения международной безопасности большое значение имеет эффективное соблюдение не только основных принципов международного права, но и отраслевых принципов права международной безопасности. К таким основополагающим принципам относят принципы всеобщности, неделимости и равной безопасности.

Принцип всеобщности безопасности означает взаимосвязанность и взаимозависимость различных составляющих безопасности (политических, военных, экономических, социальных, гуманитарных, экологических, информационных аспектов).

Принцип неделимости безопасности предполагает, что безопасность должна быть одинаковой для всех и что безопасность одних государств не должна обеспечиваться за счет безопасности других.

Принцип равной безопасности подразумевает право каждого государства на безопасность и запрет нанесения ущерба безопасности других государств.

Среди других принципов, которые весьма разнообразны и многочисленны, можно выделить следующие:

- право человека, народа и государства на мир (Декларация ГА ООН о праве народов на мир 1984 г.);
- обязанность государств обеспечивать международный мир и безопасность;
- применение силы не является исключительной компетенцией современных государств, правомерность применения силы регулируется нормами международного права;
- особая роль ООН в поддержании мира и безопасности;
- ограничение и сокращение вооружений и международный контроль в области нераспространения оружия массового уничтожения;

- ответственность государств за нарушение мира и акты агрессии (соответствующие противоправные акты признаются международными преступлениями).

21.2 Правовое регулирование применения силы и толкование п. 4 ст. 2 Устава ООН в практике государств

В соответствии с п. 4 ст. 2 Устава ООН: «Все члены Организации Объединенных Наций воздерживаются в их международных отношениях от угрозы силой или ее применения как против территориальной неприкосновенности или политической независимости любого государства, так и каким-либо другим образом, несовместимым с целями Объединенных Наций».

При этом ст. 51 Устава ООН устанавливает: «Настоящий Устав ни в коей мере не затрагивает неотъемлемого права на индивидуальную или коллективную самооборону, если произойдет вооруженное нападение на члена Организации».

Кроме того, Устав ООН закрепляет контрольные полномочия Совета Безопасности в области применения силы.

Пункт 4 ст. 2 Устава ООН стал основой принципа современного международного права, закреплённого в Декларации о принципах международного права, согласно которому «государства воздерживаются в своих международных отношениях от угрозы силой или ее применения как против территориальной неприкосновенности или политической независимости любого государства, так и каким-либо другим образом, несовместимым с целями Организации Объединенных Наций» следующим образом:

агрессивная война является преступлением против мира, которое влечет ответственность по международному праву;

государства обязаны воздерживаться от следующих действий:

- пропаганды агрессивных войн;
- угрозы силой или ее применения с целью нарушения существующих международных границ, международных демар-

кационных линий или в качестве средства разрешения международных споров;

- актов репрессалий, связанных с применением силы;
- каких-либо насильственных действий, лишаящих народы права на самоопределение, свободу и независимость;
- организации или поощрения организации иррегулярных сил или вооруженных банд для вторжения на территорию другого государства;
- организации, подстрекательства, оказания помощи или участия в актах гражданской войны или террористических актах в другом государстве;

территория государства не должна быть объектом военной оккупации, явившейся результатом применения силы в нарушение положений Устава. Территория государства не должна быть объектом приобретения другим государством в результате угрозы силой или ее применения. Никакие территориальные приобретения, являющиеся результатом угрозы силой или ее применения, не должны признаваться законными.

Резолюция ГА ООН «Определение агрессии» (1974 г.) была принята для конкретизации принципа *«воздержания от применения силы»*:

- *агрессией* признается применение вооруженной силы государством против суверенитета, территориальной неприкосновенности или политической независимости другого государства или каким-либо другим образом, несовместимым с Уставом ООН;
- применение вооруженной силы государством первым в нарушение Устава ООН является *prima facie* свидетельством акта агрессии;
- агрессивная война является преступлением против международного мира и влечет международную ответственность;
- в качестве акта агрессии квалифицируются следующие действия:
 - а) вторжение или нападение вооруженных сил государства на территорию другого государства или любая военная окку-

пация... или любая аннексия с применением силы территории другого государства или части ее;

- b) бомбардировка вооруженными силами государства территории другого государства или применение любого оружия государством против территории другого государства;
- c) блокада портов или берегов государства вооруженными силами другого государства;
- d) нападение вооруженными силами государства на сухопутные, морские или воздушные силы или морские и воздушные флоты другого государства;
- e) применение вооруженных сил одного государства, находящихся на территории другого государства по соглашению с принимающим государством, в нарушение условий, предусмотренных в соглашении, или любое продолжение их пребывания на такой территории по прекращении действия соглашения;
- f) действие государства, позволяющего, чтобы его территория, которую оно предоставило в распоряжение другого государства, использовалась этим другим государством для совершения акта агрессии против третьего государства;
- g) засылка государством или от имени государства вооруженных банд, групп, иррегулярных сил или наемников, которые осуществляют акты применения вооруженной силы против другого государства.

Таким образом, удалось прийти к согласию относительно юридического толкования п. 4 ст. 2 Устава ООН в рамках резолюций ГА ООН. Однако до сих пор не принято соответствующего международного договора, закрепляющего данное толкование. В такой ситуации резолюции ГА ООН остаются единственными юридическими актами по данному вопросу, положения которых часто признаются международным обычаем. При этом отсутствие международного договора создает возможность для государств в удобных случаях отрицать обязательный характер вышеуказанных положений и признавать за ними исключительно рекомендательный характер, поскольку они содержатся в решениях ГА ООН. Ярким примером

продолжающихся разногласий по этому вопросу (а точнее, сопротивления отдельных государств создать четкие рамки правового регулирования) служит разработка и принятие Римского Статута Международного уголовного суда 1998 г. Преступление агрессии отнесено к юрисдикции Международного уголовного суда, но при этом закреплено, что Суд «осуществляет юрисдикцию в отношении преступления агрессии, как только будет принято... положение, содержащее определение этого преступления...».

Кроме того, существующие нормы направлены на запрет применения силы одним государством против другого государства, т.е. на предотвращение межгосударственных вооруженных конфликтов. Большинство же вооруженных конфликтов, произошедших после 1945 г., — конфликты немеждународного характера или имеющие более сложный характер (когда государства используют внутренний конфликт для достижения собственных целей). Соответственно остается неурегулированным вопрос о применении силы негосударственными образованиями и в отношении таких образований.

На сегодняшний день актуальность приобрел теоретический и практический спор о толковании п. 4 ст. 2 Устава ООН. Вооруженные конфликты после 1945 г. свидетельствуют, что далеко не все государства согласны, что положения Устава ООН устанавливают неправомерность или запрет применения силы, за исключением самообороны и принудительных действий Совета Безопасности. Отдельные государства применяли и продолжают применять силу и заявляют, что их действия не противоречат обязательствам по Уставу ООН.

Все члены ООН «воздерживаются». В п. 4 ст. 2 Устава ООН использован глагол «воздерживаются», который явно не совпадает по смыслу с глаголом «запрещается». Запрет — это императив, не допускающий применения силы в целом; воздержание позволяет в отдельных случаях применять силу, когда, например, это прямо не запрещено или необходимо для защиты прав человека или собственных граждан.

По сути, именно такое толкование применяется в практике НАТО, государства — члены которой при применении силы против суверенных государств (Югославия, Ирак) заявляют о действии в соответствии с Уставом ООН и соблюдении его принципов. Более того, они идут еще дальше в толковании Устава ООН, устанавливая так называемое подразумеваемое право и даже обязан-

ность действовать и применять вооруженную силу, когда ситуация угрожает государствам — членам НАТО и собственным гражданам. По их мнению, подразумеваемое право применения силы в обход или без решения Совета Безопасности существует, если Совет Безопасности (решения которого они сами же блокируют или вовсе препятствуют их своевременному принятию) не выполняет возложенные на него функции. Это крайне опасная тенденция, грубо нарушающая правила и принципы толкования международных договоров.

Применение силы «в... международных отношениях». Некоторые государства приводили аргументы правомерности применения силы в рамках отстаивания собственного суверенитета над спорной территорией. Например, Аргентина захватила Фолклендские острова в 1982 г., чтобы оспорить правомерность владения этим архипелагом Великобританией. Ирак вторгся на территорию Кувейта в 1990 г., заявляя о том, что эти действия — восстановление владения над некогда бывшей частью его территории. Международное сообщество резко осудило такое применение силы. Более того, это нарушало другой основной принцип международного права — разрешение споров мирными средствами.

Еще одна проблема толкования формулировки «в... международных отношениях» заключается в определении государствами или ООН типа вооруженного конфликта (международного или немеждународного характера, регулируемых различными нормами). В период холодной войны вооруженные конфликты в разделенных на две части Вьетнаме и Корее, по мнению западных держав, являлись международными, поскольку коммунистическое государство вторгалось на территорию соседнего капиталистического государства, и международное сообщество было вынуждено правомерно применить право на коллективную самооборону или коллективные действия по гл. VII Устава ООН. Социалистические государства занимали совершенно иную позицию, согласно которой Вьетнам и Корея — единые государства. В конце прошлого столетия проблема квалификации остро стояла в вооруженном конфликте на территории бывшей Югославии.

Понятие «угроза силой или ее применение». В данном словосочетании разногласия возникают по трем аспектам.

Во-первых, развитые и развивающиеся государства не были едины во мнениях, о какой силе здесь идет речь: сугубо вооружен-

ной или силе, включающей экономическое давление. Сейчас по этому вопросу споры затихли, поскольку в резолюциях ГА ООН экономическое давление было признано неправомерным действием. Однако в современных международных отношениях фактор экономического давления не просто не потерял актуальность, а по-прежнему преобладает. Значит, вопрос остается открытым.

Во-вторых, отсутствует четкая международно-правовая норма, устанавливающая, какие именно действия составляют понятие «сила». Например, Международный Суд ООН в деле Никарагуа против США пришел к выводу, что не только постановка подводных мин, бомбардировка портов и нефтяных платформ, но и поддержка (а именно, поставки военного снаряжения и обучение) одной из сторон в конфликте (армии «Contras») являются применением силы. При этом финансирование армии «Contras» не было включено в это понятие. Данный вопрос частично был решен в «Определении агрессии».

В-третьих, такая формулировка явно предполагает различие между угрозой и применением силы. Соответственно возникает вопрос, какие действия должны расцениваться как угроза силой? Сейчас данная проблема особенно актуальна в свете растущего стремления государств к обладанию оружием массового уничтожения. Другими словами, является ли обладание таким оружием вопреки действующим международным договорам угрозой силой? И меняется ли ответ на этот вопрос, если государства не участвуют в данных договорах? Например, Международный Суд ООН в консультативном заключении о ядерном оружии не пришел к выводу, что обладание ядерным оружием составляет угрозу силой.

Применение силы «против территориальной неприкосновенности или политической независимости любого государства... и другим образом, несовместимым с целями Организации Объединенных Наций». Данная формулировка содержит указание на то, против чего «нельзя» применять силу. Соответственно и здесь возникают два вопроса.

Во-первых, что конкретно включают соответствующие противоправные действия? Например, в деле о проливе Корфу, рассмотренном Международным Судом ООН, Великобритания утверждала, что ее вынужденные действия в территориальных водах Албании после подрыва двух британских кораблей не нарушают п. 4 ст. 2 Устава ООН, поскольку такие действия не были направлены против

территориальной неприкосновенности или политической независимости Албании. Международный Суд в данном случае, а также в деле Никарагуа против США отклонил подобные аргументы.

Во-вторых, можно ли применять силу в не указанных в п. 4 ст. 2 Устава ООН случаях (например, для восстановления демократии, защиты собственных граждан, для осуществления права на самоопределение)?

Государства и представители доктрины и здесь придерживаются двух противоположных точек зрения. Одни (американская позиция) настаивают на том, что п. 4 ст. 2 Устава ООН допускает правомерное применение силы в неуказанных случаях. Другие (российская позиция) полагают, что применение силы государствами правомерно только в целях самообороны или по решению Совета Безопасности. Например, США (Гренада, 1983 г.), НАТО (Югославия, 1999 г. и Ирак, 2003 г.) применяли на практике именно такое толкование статьи, что не встречало одобрения со стороны других государств.

Термин «гуманитарная интервенция». Применение силы в целях «гуманитарной интервенции» стало предметом международных дискуссий, особенно после действий НАТО в 1999 г. в Югославии. Государства разделены на сторонников и противников правомерности применения силы для защиты от грубых и массовых нарушений прав человека.

Сторонники гуманитарной интервенции приводят следующие примеры ее применения: поддержка Индией самоопределения Бангладеш (1971 г.), интервенция Танзании в Уганду для свержения режима Иди Амина (1979 г.), вторжение Вьетнама в Кампучию (Камбоджу) для свержения правительства красных кхмеров (режима Пол Пота) (1978 г.). Однако следует отметить, что государства не применяли в данных случаях концепцию гуманитарной интервенции, а объясняли свои действия самообороной, что вызывает естественное сомнение.

В 1999 г. НАТО объясняла вооруженные действия против Югославии (бомбардировка части территории суверенного государства) необходимостью гуманитарной интервенции для защиты прав этнических албанцев в Косово (которые, по мнению НАТО, грубо нарушались режимом Милошевича). Государства — члены НАТО (несомненно, имевшие совершенно иные политические цели — поставить под контроль данную территорию, имеющую страте-

гическое значение) заявили, что вооруженное вмешательство не нарушало п. 4 ст. 2 Устава ООН. По их мнению, наоборот, гл. VIII Устава ООН (Региональные соглашения) не только дает право, но и обязывает их действовать. Соответственно п. 4 ст. 2 Устава ООН толковался в контексте других положений Устава ООН, что стало прикрытием для достижения военно-политических целей. Такое толкование Устава ООН резко осуждалось Россией и Китаем.

Продолжением данного спора стало возбуждение десяти дел (по отдельности Сербией и Черногорией и Югославией) против государств — членов НАТО (Бельгии, Канады, Франции, Германии, Италии, Нидерландов, Португалии, Испании, Великобритании, США) в Международном Суде ООН. Последние государства представили собственные аргументы о правомерности применения силы. Великобритания настаивала на том, что толкование п. 4 ст. 2 Устава ООН со временем изменилось с учетом возникновения новых обстоятельств. Бельгия утверждала, что такие действия были необходимы для защиты находившегося в опасности населения и не были направлены против территориальной неприкосновенности или политической независимости Югославии. Более того, Бельгия заявила о существовании обязательства вмешиваться для предотвращения гуманитарной катастрофы, о существовании которой свидетельствовали резолюции Совета Безопасности, а также для защиты прав человека, закрепленных в императивных нормах международного права. Нидерланды и другие государства утверждали, что эти действия носят коллективный характер, поскольку основаны на резолюции Совета Безопасности ООН 1203. Германия и Франция заняли более сдержанную позицию. Они утверждали, что операция НАТО носила уникальный характер и что они не рассматривают данные действия как прецедент для будущего осуществления гуманитарной интервенции. При отсутствии решения Совета Безопасности, наделяющего НАТО правом применить силу, все государства приводили в свое оправдание существование у них «подразумеваемого права» и «подразумеваемого разрешения» со стороны Совета Безопасности на применение силы в сложившейся ситуации.

Югославия, Сербия и Черногория в данном споре, а также другие государства (Россия) утверждали следующее: существует абсолютный запрет на применение силы (за исключением самообороны); только Совет Безопасности имеет право принимать реше-

ния о применении силы в подобных ситуациях; резолюции ГА ООН запрещают вмешательство во внутренние дела других государств в какой-либо форме; действия НАТО неправомерны.

Таким образом, спор о правомерности применения силы в целях гуманитарной интервенции остался открытым и, более того, породил множество новых юридических вопросов и проблем: четкое определение гуманитарной интервенции и ее критериев (какими государствами она может осуществляться; какие действия она включает; чем она должна отличаться от действий, предусмотренных гл. VII Устава ООН), а также является ли она правом или обязанностью.

Термин *«защита собственных граждан»*. Применение силы в целях защиты собственных граждан имело место в 1976 г., когда израильский десант высадился в аэропорту Энтеббе (г. Кампала, Уганда) для освобождения пассажиров захваченного террористами израильского самолета; когда США предприняли попытку освободить персонал своего посольства в Тегеране, когда США под предлогом защиты собственных граждан вторглись в Доминиканскую Республику в 1965 г., в Гренаду в 1983 г. и Панаму в 1989 г.; в действиях нескольких государств в Суэцком канале после его национализации в 1956 г.

В принципе, применение силы для защиты собственных граждан прямо не запрещено нормами международного права, но оно должно реализовываться только при отсутствии иных способов защиты.

Термин *«превентивная (упреждающая) самооборона»* — еще одно понятие, не встречающееся в Уставе ООН. Здесь трудность представляют ответы на вопросы о правомерности таких действий и о моменте возникновения права на самооборону (существует ли оно только при наличии условий, предусмотренных в ст. 51 Устава ООН, или оно в целом не ограничено такими условиями?).

США и Израиль придерживаются позиции, что они могут применять силу в ответ на враждебные намерения другого государства, не дожидаясь, пока последнее реализует данные намерения путем реального применения силы. Например, обладание или стремление обладать ядерным оружием воспринималось данными государствами как правовая основа для осуществления превентивной самообороны (действия Израиля по разрушению ядерного реактора в Ираке в 1981 г., военные действия НАТО в Ираке, следствием которых стало свержение режима С. Хусейна). Несмотря на осуждение действий Израиля в резолюциях Совета Безопасности и ГА ООН, ни данные документы, ни какие-либо другие соответствующ-

щие источники не содержат ответа на глобальный вопрос о правомерности превентивной обороны.

В 2002 г. США приняли Национальную стратегию безопасности, в которой закрепляется положение о том, что США должны быть готовы остановить угрозу использования оружия массового уничтожения со стороны государств — нарушителей международных обязательств и международных террористов.

Следует учитывать, что при применении права на превентивную самооборону в отсутствие четкого международно-правового регулирования существует опасность нанесения ущерба, несоразмерности угроз и осуществленного применения силы.

За время существования Устава ООН возникла определенная практика толкования данных положений и выявились разногласия государств относительно установления содержания норм, имеющих ключевое значение для обеспечения международной безопасности. Некоторые государства, обладая экономическими и военными преимуществами, стали толковать и применять положения Устава ООН наиболее удобным и выгодным для них образом. Правовая неурегулированность ряда аспектов применения силы в Уставе ООН, отсутствие специальных международных договоров и действия государств, аргументируемые собственным толкованием Устава ООН, свидетельствует о необходимости прогрессивного развития международного права в данной области.

Какими бы ни были аргументы государств, даже при наличии определенных правовых пробелов, не существует подразумеваемого права применять силу на основании Устава ООН, поскольку другие положения Устава ООН прямо закрепляют исключительную роль Совета Безопасности в данной области.

21.3. Международно-правовые аспекты разоружения

Наибольший вклад в обеспечение международной безопасности вносит реализация принципа разоружения, нашедшего отражение в Уставе ООН. К настоящему времени заключено значитель-

ное число многосторонних и двусторонних договоров в области разоружения.

Стержневым элементом современной системы международной безопасности является Договор о нераспространении ядерного оружия 1968 г. (ДНЯО). Договор предусматривает право обладать ядерным оружием только за пятью постоянными членами Совета Безопасности ООН: России, США, Великобритании, Франции и Китая. Они обязались не передавать это оружие неядерным государствам каким бы то ни было образом, а последние в свою очередь отказались от любых способов его приобретения. Важность Договора очевидна: чем меньше государств обладает ядерным оружием, тем меньше угроза его применения. Функции международного контроля в отношении соблюдения ДНЯО возложены на МАГАТЭ.

В 2010 г. состоится очередная обзорная конференция для рассмотрения действия Договора. Крайне важно обеспечить дальнейшее осуществление Договора, который в последнее время подвергается жестким испытаниям. Под вопрос ставится единство его трех фундаментальных составляющих: нераспространения, мирного использования атомной энергии и разоружения. Большинство участников ДНЯО придерживается принятых на себя обязательств. Однако некоторые государства (Израиль, Пакистан и Индия) все же создали ядерное оружие и не стали участниками ДНЯО.

Справедливой критике подвергается позиция ядерных государств, три из которых (Великобритания, Франция и Китай) даже не приступили к выполнению требования ДНЯО о ядерном разоружении. Следует отметить, что существует целый ряд участников ДНЯО, которые ранее вполне могли сделать выбор в пользу создания ядерного оружия, но тогда не пошли на это. Теперь же они весьма озабочены, что «вознаграждение» за отказ от ядерного оружия предлагается для стран, которые в свое время приняли совершенно иное решение. Подстегивающим фактором является все разрастающийся силовой вектор в политике США и НАТО, где США играют руководящую роль.

Безусловно, внушает беспокойство тенденция, когда неядерное государство реализует гарантируемое ДНЯО право на осуществление мирной атомной программы, а затем «вдруг» заявляет о создании ядерного оружия и своем выходе из Договора, как это мы наблюдали в случае с КНДР.

Режим контроля за ракетными технологиями (РКРТ), созданный в апреле 1987 г., является неформальным и добровольным объединением государств, стремящихся с помощью скоординированных мер по контролю над экспортом остановить распространение баллистических ракет и других средств доставки оружия массового уничтожения. Основателями режима являются Канада, Франция, Германия, Великобритания, Италия, Япония и США. На сегодняшний день в РКРТ входят 34 государства, включая Россию.

Цель РКРТ — ограничить распространение ракет, беспилотных летательных аппаратов и связанных с ними технологий, предназначенных для создания систем, способных доставлять полезный груз весом 500 кг на расстояние не менее 300 км, а также систем, предназначенных для доставки к цели оружия массового уничтожения.

Государства-участники осуществляют сотрудничество путем обмена информацией о национальных мерах экспортного контроля в контексте РКРТ. В рамках РКРТ разработаны Руководящие принципы передач ракет и ракетных технологий. Все решения в РКРТ принимаются консенсусом и подлежат обязательному утверждению пленарным заседанием, которое проводится раз в год. Между пленарными заседаниями раз в месяц проводятся встречи представителей посольств государств-участников. Место встреч — МИД Франции в Париже.

Важнейшее значение в деле реального разоружения имели отношения СССР и США, а затем российско-американские в сфере ограничения и сокращения стратегических наступательных вооружений (СНВ). Следует подчеркнуть, что в столь чувствительной сфере, какой является безопасность государств, заключение соглашений всегда основывается на совершенно определенных материальных предпосылках. Первые договоры между СССР и США в области СНВ были заключены в 1972 г.: Договор об ограничении систем противоракетной обороны (Договор по ПРО) и Временное соглашение о некоторых мерах в области ограничения стратегических наступательных вооружений (ОСВ-1).

Принципиальное значение имел Договор по ПРО. С его помощью был сделан шаг к обузданию гонки вооружений. Неразрывная связь стратегических наступательных и оборонительных вооружений хорошо известна. Постоянное соперничество между «мечом» и «щитом» необходимо было ограничить, что и было сделано путем наложения строгих лимитов на противоракетные системы. Такие

ограничения позволили, в свою очередь, сделать первый шаг и в ограничении стратегических наступательных вооружений. Произошло это отнюдь не случайно. Принято считать, что к началу 70-х гг. прошлого столетия стороны уже накопили ядерные потенциалы, обеспечивающие так называемое взаимное гарантированное уничтожение. Дальнейшая количественная гонка стратегических вооружений в значительной мере теряла смысл. Стороны стремились высвободить ресурсы для совершенствования и создания новых систем СНВ. Кроме того, считается, что в начале 1970-х гг. СССР опережал США в разработке противоракетных систем.

Договор по ПРО послужил основой для последовательных шагов в области сокращения СНВ. В 1979 г. был заключен Договор ОСВ-2; в 1991 г. Договор о сокращении и ограничении стратегических наступательных вооружений (СНВ-1), а затем, в 1993 г., и СНВ-2.

Договор по ПРО (1972 г.) и Протокол к нему (1974 г.) предусматривали наличие у СССР и США по одному позиционному району базирования противоракет радиусом 150 км. СССР выбрал район вокруг Москвы, США — вокруг района расположения шахтных межконтинентальных баллистических ракет (МБР). Соглашения в области СНВ ограничивали количество стратегических носителей ядерного оружия и боезарядов. При этом стороны придерживались принципа «количественного паритета», т.е. примерно равного числа соответствующих компонентов СНВ.

Следует отметить, что важным достижением явилось включение в «стратегические» договоры контрольных механизмов. Ранее наблюдение за территорией другого государства с помощью космических средств трактовалось как шпионаж. В договорах же ПРО и СНВ они стали основными контролирующими инструментами и получили название «национальные технические средства контроля (НТСК)».

В декабре 2001 г., как и требуется Договором СНВ-1, Россия и США заявили о достижении установленных ограничений. Однако получены они были различными способами. В отличие от американской стороны российская выполняет договорные обязательства в основном за счет ликвидации уникальных видов СНВ, в то время как США достигли требуемых уровней путем ликвидации устаревших ракетных комплексов Минитмен и Посейдон, а также тяжелых бомбардировщиков В-52 первых модификаций.

Распад СССР и экономические трудности России в 90-х гг. прошлого столетия породили в определенных политических кругах США

уверенность, что экономически изматывающая гонка вооружений является действенным средством конкурентной борьбы с Россией. Высокая цена на нефть, позволяющая России получать необходимые ресурсы для модернизации своих вооруженных сил, курс нового российского руководства на всемерное укрепление государства явно не устраивали США.

Существует широко распространенное мнение, что в качестве одной из контрмер новой администрацией США в начале 2000-х гг. было принято решение использовать «проверенную» тактику — возобновить гонку вооружений. С этой целью США в 2002 г. выходят из ключевого для стратегической стабильности Договора по ПРО и запускают новую программу создания противоракетной обороны.

Помимо Договора по ПРО, жертвой политики США по демонстражу системы договоров по ядерному разоружению стали Договор о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний 1996 г., СНВ-2, рамочное соглашение СНВ-3, соглашение о разграничении стратегической и тактической ПРО, Договор о прекращении производства делящихся материалов в военных целях и др.

В сложившейся ситуации было крайне сложно продолжить движение по пути ядерного разоружения. Благодаря настойчивой линии России удалось заключить еще один важный договор по СНВ — Договор о сокращении стратегических наступательных потенциалов (СНП). В новом договоре стороны отошли от принципа «количественного паритета». Термин «стратегический наступательный потенциал» появился вследствие компромисса, достигнутого во время сложных переговоров, в ходе которых США вели дело к принятию аморфного документа декларативного, а не обязывающего характера. Договор предусматривает сокращение ядерных боезарядов до уровня 2200—1700 единиц. Оценка Договора не однозначна. Специалисты в области разоружения отмечают отсутствие конкретных количественных показателей и этапности промежуточных сокращений. Но важно то, что Договор о СНП позволяет России сокращать свои стратегические ядерные силы (СЯС) до уровня минимальной достаточности, без опасений за свою безопасность.

Однако в выполнении этого договора возникли проблемы. США главное внимание уделяют сохранению и модернизации своих СНВ. Требования Договора о СНП они выполняют путем введения понятия «оперативно развернутые ядерные боезаряды», которые по

американской двойной бухгалтерии и должны идти в зачет. Те же боезаряды, которые предполагается хранить на арсеналах в качестве «возвратного» потенциала, под зачет не попадают. Подобные уловки являются явным обходом требований Договора.

Наиболее дестабилизирующим фактором является фактическая реанимация США так называемой стратегической оборонной инициативы 1980-х гг., предусматривавшей создание полномасштабной национальной противоракетной обороны с компонентами космического базирования. Однако теперь речь идет не только о территории США, но и союзников по НАТО, например о размещении радаров ПРО в Чехии и 10 ракет-перехватчиков на территории Польши. Пропагандистским прикрытием является мифическая ядерная угроза со стороны Ирана и Северной Кореи. Реально же преследуются по крайней мере две цели: втянуть Россию в новую разорительную гонку вооружений и снизить российский потенциал сдерживания. Дальность действия американских ракет, которые кроме Польши планируется разместить в Норвегии и Великобритании, охватывает практически всю европейскую часть России, где размещена почти половина российских СНВ. Разумеется, Россия относится к подобным шагам США крайне негативно и, по заявлению российского руководства, не даст втянуть себя в «затратную конфронтацию».

Вместо указанных дестабилизирующих шагов Россия предлагает конструктивные решения в контексте мер коллективной безопасности. В области ПРО — это создание в перспективе глобальной противоракетной обороны с равным участием многих государств. Что касается Европы, то примерно к 2020 г. можно было бы создать единую систему ПРО для всех, в том числе нейтральных, европейских государств с равным доступом к ее управлению.

В 2009 г. истекает срок действия Договора СНВ-1. Россия заблаговременно предложила разработать новый полноформатный договор о дальнейшем контролируемом сокращении и ограничении СНВ. Цель — сохранить стабильность и предсказуемость в стратегических отношениях России и США. Такой юридически обязывающий документ мог бы зафиксировать новые, более низкие подлежащие проверке потолки как на стратегические носители, так и размещенные на них боезаряды.

Следует отметить, что разоруженческие переговоры с США всегда шли очень сложно. С одной стороны, это объяснялось крайне

чувствительным предметом переговоров, с другой — напряженной дипломатической переговорной борьбой, в которой ни одна из сторон не хотела проиграть. Наглядным примером этого может быть разработка Договора о ракетах средней и меньшей дальности.

В 1985 г., после срыва предыдущих переговоров, СССР и США договорились о проведении комплексного обсуждения трех взаимосвязанных проблем: стратегическая оборона и космос; СНВ; ракеты средней дальности. Переговоры велись едиными делегациями, разбитыми на три тематические группы.

К этому времени СССР стал заменять развернутые в Европе ракеты средней дальности старого образца на новые (РСД-10), известные на Западе как SS-20. Эти ракетные системы были мобильными и несли по три ядерных боезаряда. Дальность действия ракет, подпадающих под ликвидацию, составляла 5000 км. В ответ США начали размещать на территории ФРГ, Англии и Италии крылатые и баллистические ракеты. Такое противостояние резко обострило обстановку на европейском континенте. К масшированным группировкам обычных вооруженных сил добавились новейшие ядерные средства. Причем американские системы были наиболее дестабилизирующими, поскольку фактически представляли собой стратегические вооружения, способные наносить удары в глубь советской территории, а советские не могли достать до территории США.

В 1987 г. между СССР и США был заключен бессрочный Договор по ракетам средней и меньшей дальности (РСМД) о полной ликвидации двух классов баллистических ракет, а также крылатых ракет наземного базирования. Дальность действия ракет, подпадающих под ликвидацию, составляла от 500 до 5500 км. При этом тогдашнее руководство СССР пошло на беспрецедентные уступки, не только согласившись уничтожить вдвое больше ракет, но и поставив под ликвидацию новейшие оперативно-тактические ракеты ОТР-23 (Ока), имевшие меньшую установленной по Договору дальность действия.

Договор РСМД предусматривает весьма интрузивный режим контроля, основой которого являются инспекции на местах.

Планы развертывания радара и базы антиракет американской ПРО в Европе имеют выраженный дестабилизирующий провокационный характер. Одним из возможных ответов могло бы быть использование против таких баз как в Европе, так и в других мес-

тах ракет средней дальности. Иными словами, США своими действиями ставят под вопрос будущее Договора РСМД.

Существует и еще один весьма важный аспект: многие страны (Иран, Пакистан, Индия, КНР, Республика Корея и КНДР) успешно создают ракеты средней дальности и только России и США иметь такие ракеты запрещено, что является дополнительным дестабилизирующим моментом. В октябре 2007 г. с трибуны ООН Россия и США призвали все государства присоединиться к Договору РСМД, выразив озабоченность тем фактом, что все большее число стран становятся обладателями технологий ракетного производства и расширяют свои арсеналы, подрывая тем самым режим нераспространения.

Важное значение для укрепления международного мира и безопасности имеют международно-правовые акты, запрещающие отдельные виды оружия массового уничтожения (ОМУ).

Оружием массового уничтожения, помимо ядерного оружия, принято считать биологическое (бактериологическое) и химическое оружие.

Нельзя исключать, что в дальнейшем могут появиться и другие виды оружия, которые будут характеризоваться неизбирательностью и возможностью поражения значительных масс населения. Одной из таких разновидностей можно считать уже разработанное нейтронное оружие, которое в отличие от ядерного поражает только живые организмы.

Разоружение в области бактериологического (биологического) и химического оружия преследовало несколько целей. Прежде всего — это ограничение государств в выборе средств, к которым могут обращаться воюющие в случае вооруженного конфликта. Запрещение двух классов оружия массового уничтожения было важнейшим шагом в деле прекращения гонки этих видов вооружений.

Конвенция о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении 1972 г. (КБТО) была первым универсальным международным обязательством по запрещению целого класса оружия массового уничтожения. Однако для международного договора, который затрагивает столь существенный вопрос международной безопасности, КБТО характеризовалась достаточно общим характером предписаний. Текст КБТО больше при-

ближается к совместному политическому заявлению стран-участниц, чем к полномасштабному договору, поскольку не содержит ни конкретных положений о подходах к ее осуществлению, ни перечня биологических агентов, подлежащих запрету.

Указанные особенности КБТО стали основной причиной создания в 90-е гг. прошлого столетия специальной группы, в которую вошли государства — участники КБТО, для разработки механизма международного контроля за ее выполнением. Результатом работы стал проект протокола, который предусматривал меры по проверке и контролю за выполнением КБТО. Однако США в 2001 г. отказались поддержать проект протокола, мотивируя свои действия тем, что протокол не в состоянии улучшить процедуру проверки выполнения КБТО, а также тем, что применение положений протокола может нарушить правомерную деятельность, связанную с развитием биотехнологий, способствовать распространению информации, составляющей коммерческую или государственную тайну. США утверждали, что огромное количество объектов, на которых осуществляется деятельность, связанная с биотехнологиями, делает проверку практически неосуществимой. По их заявлению, существует высокая степень вероятности, что некоторые объекты не будут вообще объявлены и таким образом выйдут из-под контроля. Большинство специалистов считают, что выдвинутые США возражения являются лишь ширмой, призванной скрыть ведущиеся в США разработки и направленной на продолжение бесконтрольного функционирования своих биотехнологических объектов.

Названные проблемы остались нерешенными и на состоявшейся в 2006 г. шестой обзорной конференции государств — участников КБТО. Несмотря на возникшие трудности, работа над проверочным механизмом КБТО продолжается.

Основу международно-правового регулирования химического разоружения составляет Конвенция о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении 1993 г. (КЗХО). Разработчики учли недостатки КБТО, поэтому КЗХО представляет собой целостный документ, детально регламентирующий основы химического разоружения (определение химического оружия, порядок его ликвидации, статус и задачи Организации по запрещению химического оружия (ОЗХО), а также контрольные процедуры, которые являются беспрецедентно интрузивными).

Основными задачами ОЗХО является международная проверка соблюдения КЗХО, обеспечение форума для консультаций и сотрудничества между государствами-участниками. КЗХО предусматривает два вида инспекций: обычные и инспекции по запросу. Цель обычных инспекций состоит в проверке правильности информации, представленной инспектируемыми государствами-участниками в их национальных объявлениях, касающихся конкретного объекта, а также в подтверждении соответствия деятельности на объявленном объекте положениям КЗХО. Наиболее сложный вид инспекций — инспекции по запросу, которые могут проводиться с целью прояснения и урегулирования вопросов возможного несоблюдения КЗХО.

Несмотря на продуманную систему ликвидации химического оружия и международного контроля, основной проблемой КЗХО остается уничтожение химического оружия. КЗХО предусматривает уничтожение всех имеющихся запасов химического оружия в течение 10 лет. Однако если государство-участник не сможет уложиться в указанные сроки, то ему предоставляется отсрочка, которая в общей сложности не может превышать пять лет. Россия и США уже получили соответствующие отсрочки, поскольку они являются обладателями основных запасов химического оружия, уничтожение которого оказалось значительно более сложным и дорогостоящим делом, чем это представлялось в ходе разработки КЗХО.

В связи с экономическими проблемами Россия в 1990-е гг. испытывала значительные трудности с выполнением КЗХО. Недостаточное финансирование тормозило строительство специализированных объектов по уничтожению химического оружия. Следует отметить, что определенную помощь в этом деле оказали другие государства — участники КЗХО.

Новым вызовом времени, представляющим угрозу международному миру и безопасности, является распространение оружия массового уничтожения и его возможное попадание в руки террористов. Международное сотрудничество в области предупреждения актов ОМУ-терроризма является деятельностью, производной от сотрудничества государств по нераспространению оружия массового уничтожения. Однако, несмотря на это, ОМУ-терроризм следует рассматривать в качестве отдельной проблемы обеспечения международной безопасности, решение которой выходит за рамки мер по нераспространению и требует самостоятельного подхода.

Механизм обеспечения международной безопасности от ОМУ-терроризма предусматривается рядом международных договоров, среди которых можно выделить следующие: Конвенция о физической защите ядерного материала 1979 г., Международная конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом 1997 г., Международная конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма 2005 г.

Несмотря на всю значимость, вышеупомянутые международные договоры имеют ряд недостатков. Прежде всего — фрагментарность механизма по обеспечению безопасности от ОМУ-терроризма: Конвенция 1997 г. касается проблемы ОМУ-терроризма лишь косвенно, Конвенция 2005 г. регламентирует сотрудничество по предотвращению ОМУ-терроризма лишь в отношении ядерного оружия, а Конвенция 1979 г. посвящена предотвращению противоправных действий только в отношении ядерного материала. Международно-правовое регулирование сотрудничества по предотвращению ОМУ-терроризма в целом пока не нашло отражения в действующих международных договорах. Более того, имеющиеся соглашения в этой области касаются лишь существующих видов ОМУ (бактериологического, химического, ядерного, радиологического), но не затрагивают возможные будущие образцы такого оружия.

Совет Безопасности ООН, на который возложена основная ответственность по поддержанию международного мира и безопасности, обладает собственным механизмом обеспечения безопасности от ОМУ-терроризма. Данный механизм основывается на Резолюции 1540 (2004 г.). Основная цель Резолюции заключается в предотвращении угрозы попадания в руки террористов ядерного, химического или биологического оружия и относящихся к ним материалов, а также средств доставки. В соответствии с Резолюцией все государства:

- 1) воздерживаются от оказания в любой форме поддержки негосударственным субъектам, которые пытаются разрабатывать, приобретать, производить, обладать, перевозить, передавать или применять ядерное, химическое или биологическое оружие и средства его доставки;
- 2) принимают и эффективно применяют соответствующие законы, запрещающие любому негосударственному субъекту производить, приобретать, обладать, разрабатывать, перевозить, пере-

давать или применять ядерное, химическое или биологическое оружие и средства его доставки, в особенности в террористических целях, равно как и попытки участвовать в любых из вышеупомянутых действий, участвовать в них в качестве сообщника, оказывать им помощь или финансирование;

- 3) принимают и применяют эффективные меры в целях установления национального контроля для предотвращения распространения ядерного, химического или биологического оружия и средств его доставки.

Для контроля за соблюдением Резолюции 1540 был создан специальный комитет, который должен рассматривать доклады государств о шагах, которые они предприняли или предполагают предпринять для выполнения названной Резолюции, представлять соответствующий доклад СБ ООН.

Другим механизмом противодействия ОМУ-терроризму является сотрудничество в рамках «Группы восьми». Эта Группа представляет собой форум ведущих индустриально развитых государств. В нее входят Россия, США, Великобритания, Франция, Япония, Германия, Канада, Италия, а также ЕС, обладающий специальным статусом. «Группа восьми» не является международной организацией, она не основана на международном договоре, у нее отсутствуют формально определенные критерии приема, устав и постоянный секретариат. Принимаемые решения носят характер политических обязательств. Тем не менее результаты, достигнутые в рамках сотрудничества в «Группе восьми», в том числе в области противодействия ОМУ-терроризму, весьма существенны.

В 2002 г. в канадском городе Кананаскис была принята программа «Глобальное партнерство против распространения оружия и материалов массового уничтожения» с целью предотвращения попадания оружия и материалов массового уничтожения в руки террористов. Было согласовано, что первоначально программа сосредоточится на реализации конкретных проектов в России, в частности в области уничтожения химического оружия и утилизации списанных ядерных подводных лодок. Программа предусматривает выделение не менее 20 млрд долларов на указанные проекты, которые планируется осуществить в течение 10 лет.

В 2004 г. «Группой восьми» было принято решение об усилении экспортного контроля в отношении чувствительных ядерных това-

ров, потенциально опасных с точки зрения их попадания в государства, которые могут стремиться использовать такие материалы для создания ядерного оружия или допустить их попадание в руки террористов. Кроме ядерного компонента, особое внимание было уделено биотерроризму. В частности, государства приняли обязательство предпринять конкретные шаги на национальном и международном уровне, касающиеся биомониторинга, усиления защиты глобальной системы продовольственного обеспечения, расследования и ликвидации последствий в случае предполагаемого применения биологического оружия или подозрительных вспышек инфекционных заболеваний.

Реализация программы Глобального партнерства требует значительно большей концентрации усилий. Даже на осуществление указанных проектов в России, которые, по общему признанию, носят первоочередной характер, средства выделяются крайне медленно. Фактически Россия продолжает нести основное бремя многомиллиардного процесса ликвидации запасов химического оружия и утилизации списанных ядерных подводных лодок.

Еще одним механизмом, дополняющим систему мер по предотвращению распространения оружия массового уничтожения и предупреждения ОМУ-терроризма, является Инициатива по безопасности в области распространения (ИБОР), начало которой было положено в мае 2003 г. На сегодняшний день ее участниками являются более 80 государств, в том числе Россия. У ИБОР нет формальной инфраструктуры, секретариата, штаб-квартиры или председателя. ИБОР — это скорее договоренность государств-участников предпринимать согласованные действия по предотвращению распространения ОМУ посредством сотрудничества их правоохранительных органов, военных и внешнеполитических ведомств. Конечная цель ИБОР — весь цикл производства ОМУ, включая закрытие лабораторий ОМУ и уничтожение источников, финансирующих его разработку, а в дальнейшем — полное прекращение нелегальных поставок ОМУ и материалов для его изготовления. Основные усилия стран — участниц ИБОР сконцентрированы на тех государствах, которые, как предполагается, стремятся получить доступ к оружию массового уничтожения. У ИБОР отсутствует бюджет, каждое государство самостоятельно выделяет средства на ее выполнение.

В развитие ИБОР в 2003 г. в Париже было принято Заявление о принципах перехвата. Среди прочего в качестве мер по перехвату

предусматривалось: осуществление оперативного обмена информацией о подозрительных действиях по распространению оружия массового уничтожения; осуществление обыска судов, находящихся под национальной юрисдикцией, в водах другого государства, если существует подозрение, что на борту имеются запрещенные грузы; разрешение обыска своих собственных судов представителями другого государства, если есть подозрение о наличии на борту запрещенных грузов; требование посадки воздушных судов, подозреваемых в перевозке вышеуказанных грузов и пересекающих воздушное пространство государств, в целях проверки и возможного задержания таких грузов либо заранее лишить эти воздушные суда права транзита.

Реализация ИБОР сталкивается с рядом проблем. К ним можно отнести ограниченность территориальной сферы действия: инициатива не распространяется на открытое море и воздушное пространство над открытым морем и иные пространства, не находящиеся под суверенитетом какого-либо государства. Следует отметить, что существует точка зрения, в соответствии с которой ИБОР не отвечает действующим нормам международного права. В частности, полномочия, взятые на себя государствами-участниками по определению государств, замешанных в запрещенном распространении оружия массового уничтожения, и последующему силовому давлению на них, посягают на прерогативы СБ ООН. Попытки же ограничения суверенных прав отдельных государств нарушают принцип суверенного равенства. Исходя из сказанного можно сделать вывод, что операции по перехвату и конфискации подозрительных грузов должны получать санкцию соответствующих авторитетных международных органов. С другой стороны, существует мнение, что Резолюция СБ ООН 1540 в определенной степени обосновывает правомерность ИБОР. В этой Резолюции Совет выразил готовность в соответствии с главной ответственностью, возложенной на него Уставом ООН, прибегнуть к надлежащим и эффективным действиям против любой угрозы международному миру и безопасности, которая может возникнуть в связи с распространением ядерного, химического, биологического оружия и средств его доставки. Очевидным является то, что борьба с ОМУ-терроризмом требует принятия комплексного международно-правового регулирования, прогрессивно развивающего действующие нормы международного права.

Обеспечение международного мира и безопасности требует решения проблем, связанных с военной космической деятельностью. Без предотвращения гонки вооружений в космосе безопасность в мире станет значительно более уязвимой, под угрозой окажется стратегическая стабильность — ключевой элемент военно-политического равновесия в мире. Масштабы и значимость исследования и использования космического пространства постоянно возрастают. Динамичное развитие международного сотрудничества в освоении космоса настоятельно требует принятия мер с целью недопущения превращения космического пространства в арену противостояния, сохранения его свободным от оружия любого вида.

Современное международное космическое право не запрещает размещения в космическом пространстве оружия, не являющегося ОМУ. Между тем такое оружие, размещенное в космосе, имело бы глобальную зону действия, высокую готовность к применению, возможность скрытного воздействия на космические и наземные объекты и их выведение из строя, оно стало бы не инструментом сдерживания, а оружием реального применения, генерировало бы подозрительность и напряженность в отношениях между государствами. Размещение оружия в космосе одним государством неизбежно вызовет цепную реакцию, что в свою очередь чревато новым витком гонки вооружений как в космосе, так и на Земле.

Стремясь избежать такого развития событий, в феврале 2008 г. Российская Федерация совместно с Китаем официально внесли на рассмотрение Конференции по разоружению проект договора о предотвращении размещения оружия в космическом пространстве, применения силы или угрозы силой в отношении космических объектов (ДПРОК). Проект ДПРОК предусматривает запрет на размещение оружия любого вида в космическом пространстве. Договор призван устранить существующие пробелы в международном космическом праве, создать условия для дальнейшего мирного исследования и использования космического пространства, обеспечить сохранность космической собственности, укрепить всеобщую безопасность и контроль над вооружениями.

Следует особо отметить, что процесс разоружения эффективен с точки зрения укрепления международной безопасности, если он поступательно развивается. Практика международных отношений показывает, что в случае «застоя» разоруженческие договоры быстро устаревают, теряют связь с реальностью и в конеч-

ном счете превращаются в политический анахронизм. Характерен в этом смысле пример Договора об обычных вооруженных силах в Европе 1990 г. (ДОВСЕ). Понять все его значение можно, лишь сделав некоторый исторический экскурс.

К середине 1980-х гг. ситуация на европейском континенте оставалась крайне напряженной. Здесь противостояли две крупнейшие группировки: Организация Варшавского договора и НАТО. Как указывалось выше, благодаря заключению в 1987 г. Договора РСМД напряженность удалось несколько снизить, но наличие огромных масс обычных вооружений оставляло обстановку чрезвычайно взрывоопасной. Нельзя сказать, что противостоящие стороны не предпринимали шагов к смягчению положения. Положительные итоги СБСЕ, Заключительный акт которого был подписан в 1975 г., позволили приступить к переговорам по сокращению численности личного состава вооруженных сил в Европе. Однако эти переговоры, длившиеся без малого полтора десятка лет, завершились безрезультатно. Стала очевидной необходимость новых подходов.

Весной 1989 г. после непростых двухгодичных консультаций по мандату переговоры по ДОВСЕ приняли старт. Сложнейшие переговоры в 1990 г. завершились подписанием нового Договора, который устанавливал как для стран НАТО, так и для членов Организации Варшавского договора равные кардинально пониженные потолки на основные виды обычных вооружений: танки, боевые бронированные машины, артиллерию, боевые самолеты и ударные вертолеты. Удалось добиться взаимопонимания и по ограничению численности личного состава ВС.

При всей своей неоднозначности ДОВСЕ мог бы сыграть весьма важную роль для стабилизации ситуации в Европе, что имело бы положительное значение для укрепления международной безопасности в целом, в том числе по линии отношений СССР — США. (США и Канада являются участниками ДОВСЕ.) Однако через год после подписания ДОВСЕ не стало ни Организации Варшавского договора, ни СССР.

Россия имела все основания потребовать адаптации Договора, приведения его в соответствие с новыми политическими реалиями. Россия в 1992 г. ратифицировала Договор и scrupulously выполнила к концу 1995 г. обязательства по сокращению вооружений.

Соглашение об адаптации ДОВСЕ было подписано только в 1999 г. К 2008 г. оно было ратифицировано лишь Россией и Белоруссией. Свою ратификацию Соглашения другие участники ДОВСЕ

увязывали с выводом российских войск из Грузии и Молдавии, хотя юридически это никак с Договором не было связано.

Расширение НАТО, переход целого ряда государств из одной группы ДОВСЕ в другую, появление так называемых серых зон, когда такие члены НАТО, как прибалтийские государства, вообще не являются участниками Договора, наличие ограничений для России в отношении расположения вооруженных сил на своей территории привели к тому, что в существующем виде режим ДОВСЕ не смог поддерживать стабильность и баланс интересов государств-участников. Ввиду продолжающегося расширения атлантического альянса и при так и не вступившем в силу Соглашении об адаптации ДОВСЕ фактически утратил жизнеспособность, и в этой ситуации Россия в 2008 г. «заморозила» его выполнение.

21.4. Меры укрепления доверия

Меры укрепления доверия и безопасности направлены на укрепление сотрудничества, снижение напряженности, предотвращение внезапных действий с применением различных видов оружия. Такие меры закрепляются в различных международных договорах о разоружении, решениях органов международных организаций. Их отличают от непосредственных мер по разоружению и мер контроля, часто именуя «околоразоруженческими соглашениями», поскольку они сопутствуют реальному разоружению и предназначены для создания благоприятных условий сотрудничества.

Меры укрепления доверия и безопасности включают различные механизмы сотрудничества.

Первые договоры в этой области — договоры об установлении линий прямой связи между ядерными державами (Соглашение между СССР и США о мерах по усовершенствованию линии прямой связи СССР — США 1971 г.)

Меры по снижению опасности ядерной войны закреплены в договорах СССР с другими ядерными державами 1970—1987 гг.

Соглашение о мерах по уменьшению опасности возникновения ядерной войны между СССР и Соединенными Штатами Америки 1971 г. стало первым договором, закрепляющим обязанность сторон предпринимать такие организационно-технические меры,

которые могли бы предотвратить случайное или несанкционированное применение ядерного оружия, избежать военной конфронтации. В случае необъясненных ядерных инцидентов стороны обязались воздерживаться от действий, которые могли бы быть расценены как начало ядерной войны.

Подобные соглашения были заключены между СССР и Францией о предупреждении случайного или несанкционированного применения ядерного оружия 1976 г., СССР и Великобританией о предотвращении случайного возникновения ядерной войны 1977 г.

Соглашение между СССР и Соединенными Штатами Америки о предотвращении ядерной войны 1973 г. стало качественно новым шагом. Стороны обязались действовать так, чтобы предотвратить возникновение ситуаций, способных вызвать опасное обострение их отношений, избежать военной конфронтации, исключить возникновение ядерной войны между СССР и США и между каждой из сторон и другими странами. Во исполнение указанной цели каждая сторона должна воздерживаться от угрозы силой или ее применения против другой стороны, ее союзников и других стран в обстоятельствах, которые могут угрожать международному миру и безопасности.

Соглашение СССР и США о создании центров по уменьшению ядерной опасности 1987 г. и вышеупомянутые договоры предусматривают незамедлительную передачу информации о ядерных инцидентах, случайных запусках ракет.

Гарантийные меры безопасности ядерных держав в отношении неядерных государств разделяют на два вида.

Позитивные гарантии состоят в обязательстве ядерных держав помочь любому неядерному государству, которому угрожают применением ядерного оружия (например, гарантии в рамках ДНЯО и заявления СССР, Великобритании и США о незамедлительном действии в рамках Совета Безопасности ООН для принятия мер в случае применения или угрозы применения ядерного оружия против неядерного государства).

Негативные гарантии — обязательства ядерных держав воздерживаться от применения ядерного оружия против неядерных государств. Такие заявления были сделаны Великобританией и США в 1978 г., Китаем в 1982 г., Францией в 1982 г., Российской Федерацией в 1993 г. в рамках ООН.

Меры по уменьшению опасности столкновения обычных сил (Соглашение между СССР и США о предотвращении опасной воен-

ной деятельности 1989 г.) и обеспечению безопасности морского судоходства и воздушных полетов (Соглашение между СССР и США о предотвращении инцидентов в открытом море и в воздушном пространстве над ним 1972 г., соглашения СССР с Канадой и европейскими государствами 1986—1990 гг., России с Японией 1993 г. и Республикой Корея 1994 г.). По данным договорам военные корабли и самолеты должны оставаться на достаточном удалении друг от друга и соблюдать осторожность, чтобы избежать риска столкновения; не проводить маневров в районах интенсивного судоходства, где введены в действие международные схемы разделения движения судов; оставаться на расстоянии, исключающем риск столкновений, а также избегать каких-либо маневров, стесняющих действия или создающих опасность кораблям, за которыми ведется наблюдение; не создавать помех и не подвергать опасности корабли, за которыми ведется наблюдение; не предпринимать имитации атак.

При маневрировании на виду друг у друга корабли и самолеты для обозначения своих действий и намерений должны придерживаться установленных сигналов (звуковых, световых или флажками).

Меры укрепления доверия и безопасности в рамках ОБСЕ были закреплены в Хельсинкском Заключительном акте 1975 г. Стороны приняли обязательство заблаговременно уведомлять и предоставлять информацию об осуществлении военной деятельности (крупных военных учениях, передвижениях войск, а также военных учениях вблизи границ). Итоговый документ Стокгольмской конференции по мерам укрепления доверия и безопасности и разоружению в Европе 1986 г., Венские документы 1990—1999 гг. определили район мер доверия от Атлантики до Урала.

Безусловно, наличие института мер укрепления доверия и безопасности должно оцениваться позитивно.

21.5. Система коллективной безопасности ООН и стратегическая концепция НАТО

Правовая основа всеобщей коллективной безопасности закреплена в Уставе ООН. Преамбула Устава ООН гласит: «Мы, народы Объединенных Наций, преисполненные решимости избавить гря-

дущие поколения от бедствий войны... и в этих целях... объединить наши силы для поддержания международного мира и безопасности и обеспечить принятием принципов и установлением методов, чтобы вооруженные силы применялись не иначе как в общих интересах...».

Статья 1 Устава ООН устанавливает, что ООН преследует в качестве первой из четырех целей: «Поддерживать международный мир и безопасность и с этой целью принимать эффективные коллективные меры для предотвращения и устранения угрозы миру, подавления актов агрессии или других нарушений мира и проводить мирными средствами... улаживание и разрешение международных споров или ситуаций, которые могут привести к нарушению мира».

Компетенция ООН в области поддержания международного мира и безопасности согласно Уставу ООН распределена между главными органами ООН, каждый из которых вносит собственный вклад в решение практических проблем и развитие концептуальных аспектов данной отрасли.

Совет Безопасности ООН. На Совет Безопасности ООН, состоящий из 15 государств, действующих от имени всех членов ООН, пять из которых являются постоянными членами (Россия, США, Китай, Великобритания, Франция), возложена «главная ответственность за поддержание международного мира и безопасности» (ст. 24 Устава ООН). Компетенция Совета Безопасности в данной области определена гл. V (Совет Безопасности), VI (Мирное разрешение споров), VII (Действия в отношении угрозы миру, нарушений мира и актов агрессии), VIII (Региональные соглашения) и XII (Международная система опеки).

Среди других положений Устава ООН следует выделить:

- ст. 5, предусматривающую право Совета Безопасности рекомендовать ГА ООН приостанавливать права и привилегии членов ООН и право Совета Безопасности их восстанавливать;
- ст. 6, закрепляющую право Совета Безопасности рекомендовать исключить из ООН членов, систематически нарушающих принципы Устава ООН.

Компетенция Совета Безопасности заключается в следующем.

1. Квалификация ситуации. Совет Безопасности должен определять в каждом конкретном случае наличие спора, «продолжение которого могло бы угрожать поддержанию междуна-

родного мира и безопасности» (ст. 33 Устава ООН), спора или ситуации, «которая может привести к международным трениям или вызвать спор...» (ст. 34 Устава ООН), «существование любой угрозы миру, любого нарушения мира или акта агрессии» (ст. 39 Устава ООН).

Таким образом, Устав ООН проводит различие между вышеуказанными ситуациями, а квалификация Совета Безопасности является правовой основой для его дальнейших действий и действий государств. Наделение Совета Безопасности правом и обязанностью квалифицировать ситуацию — важное положение в связи с тем, что непосредственные участники конфликтов могут расходиться во мнениях или вообще уклоняться от такой квалификации.

Однако критерии проведения различия между вышеуказанными и другими складывающимися ситуациями и мерами, как упомянутыми (например, агрессией, индивидуальной или коллективной самообороной), так и не упомянутыми в Уставе ООН (превентивной самообороной, гуманитарной интервенцией, вооруженным конфликтом), остаются абсолютным правовым пробелом. Соответственно этот вопрос решается в каждой конкретной ситуации членами Совета Безопасности, которые в большинстве случаев не могут прийти к единому мнению.

В период 1946—1986 гг. Совет Безопасности установил всего дважды наличие «нарушения мира» (Корея — 1950 г. и Фолклендские острова — 1986 г.), также дважды сослался на агрессию (Израиль и Южная Африка) и в семи случаях определил наличие «угрозы международному миру и безопасности».

Другая проблема возникает, когда из-за разногласий постоянных членов Совет Безопасности вообще уклоняется от осуществления такой квалификации (Вьетнам, Афганистан, Ирак). Последствия такого бездействия очевидны: трудности в определении объема международно-правовой ответственности государств и в определении применимых норм международного гуманитарного права (поскольку оно проводит различие между различными типами вооруженных конфликтов).

2. Принятие мер по мирному разрешению споров. Совет Безопасности может:

— потребовать от сторон урегулировать спор при помощи мирных средств (ст. 33 Устава ООН);

- рекомендовать надлежащую процедуру или методы урегулирования (ст. 36 Устава ООН);
- расследовать споры и ситуации (ст. 34 Устава ООН);
- делать рекомендации спорящим сторонам (ст. 38 Устава ООН).

3. Принятие временных мер (ст. 40 Устава ООН). «Чтобы предотвратить ухудшение ситуации, Совет Безопасности уполномочивается, прежде чем сделать рекомендации или решить о принятии мер, предусмотренных статьей 39, потребовать от заинтересованных сторон выполнения тех временных мер, которые он найдет необходимыми или желательными. Такие временные меры не должны наносить ущерба правам, притязаниям или положению заинтересованных сторон. Совет Безопасности должным образом учитывает невыполнение этих временных мер».

Временные меры включают прекращение огня, отвод войск на определенные позиции, вывод войск с оккупированной территории, проведение временных демаркационных линий, создание демилитаризованных зон.

Положения ст. 40 послужили правовой основой для проведения операций ООН по поддержанию мира.

4. Принятие мер, не связанных с применением вооруженных сил (ст. 41 Устава ООН). «Совет Безопасности уполномочивается решать, какие меры, не связанные с использованием вооруженных сил, должны применяться для осуществления его решений, и он может потребовать от членов Организации применения этих мер. Эти меры могут включать полный или частичный перерыв экономических отношений, железнодорожных, морских, воздушных, почтовых, телеграфных, радио или других средств сообщения, а также разрыв дипломатических отношений».

Перечисленные в ст. 41 меры в практике принято называть экономическими или невоенными санкциями. В период «холодной войны» ст. 41 применялась всего дважды (торговое эмбарго по отношению к Южной Родезии (Зимбабве) 1966—1979 гг., запрет торговли оружием с Южной Африкой 1977 г.). При этом установленные санкции неоднократно нарушались западными странами.

После окончания «холодной войны» с начала 90-х гг. XX в. ст. 41 стала использоваться активнее — применялся широкий круг мер в рамках двух десятков вооруженных конфликтов (Ирак 1990—2003 гг., Югославия 1991 г., СРЮ 1993—2001 гг., Ливия 1992—2003 гг., Сомали 1992 г., Гаити 1993 г., Ангола 1993—2002 гг., Руанда 1994—1995 гг., Либерия 1992—1995 гг. и 2001 г., Сьерра-Леоне 1997—2003 гг., Эритрея и Эфиопия 2000—2001 гг.). При этом не все введенные санкции были эффективными.

Для контроля за соблюдением санкций в каждом случае создается комитет по санкциям.

Более обширная практика применения ст. 41 выявила определенные проблемы и позволяет говорить о сложившихся тенденциях применения санкций. Первое — санкции (в частности, запрет торговли оружием) вводились в случаях различных вооруженных конфликтов: международного характера (впервые в отношении двух государств — Эфиопии и Эритреи), немеждународного характера (в Югославии, Сомали, Руанде, Либерии). Второе — данные меры применялись не только к государствам, но и к негосударственным образованиям, отдельным группам населения и движениям (боснийским сербам, движению УНИТА в Анголе, движениям «Талибан» и «Аль-Каида», военному режиму в Сьерра-Леоне).

Параллельно возникли следующие проблемы:

- 1) разногласия постоянных членов Совета Безопасности о необходимости применения ст. 41 в конкретных случаях и определении объема мер (Израиль, Иран);
- 2) определение срока действия санкций. В большинстве случаев санкции вводились и действовали до принятия резолюции Совета Безопасности о прекращении санкций. Благодаря России был реализован принцип недопустимости введения бессрочных санкций в резолюции по Эритрее и Эфиопии 2000 г., в которой впервые был установлен 12-месячный период действия санкций;
- 3) неблагоприятные последствия санкций в отношении гражданского населения, третьих государств и соответственно правомерности применения соответствующих мер. Совет Безопасности исходил из того, что меры, вводимые в отношении государств, не представляют собой наказание, их цель — обеспечить исполнение решений Совета Безопасности.

Однако всеобъемлющие санкции 1990-х гг. имели негативные последствия в отношении не вовлеченных в конфликт сторон и экономики государства в целом (гибель детей в Ираке, ухудшение социально-экономического положения на Гаити, голод среди гражданского населения, негативное воздействие на инфраструктуру многих государств, и без того экономически ослабленных из-за вооруженных конфликтов). После внесенного Россией предложения о гуманитарных пределах, основных условиях и критериях введения санкций Совет Безопасности с 1994 г. применяет «адресные» санкции и устанавливает определенные изъятия из режима санкций;

- 4) отсутствие юридических и фактических эффективных механизмов контроля за соблюдением санкций и нереализация ответственности за нарушение соответствующих резолюций Совета Безопасности.

В связи с этим можно сделать вывод о необходимости совершенствования принципов и правил применения мер в соответствии со ст. 41 Устава ООН и принятия соответствующего международно-правового акта, дополняющего положения Устава ООН.

5. Принятие мер с использованием вооруженных сил (ст. 42 Устава ООН). «Если Совет Безопасности сочтет, что меры, предусмотренные в статье 41, могут оказаться недостаточными или уже оказались недостаточными, он уполномочивается предпринимать такие действия воздушными, морскими или сухопутными силами, какие окажутся необходимыми для поддержания или восстановления международного мира и безопасности. Такие действия могут включать демонстрации, блокаду и другие операции воздушных, морских или сухопутных сил членов Организации».

На практике Совет Безопасности ни разу не прибегал к применению вооруженных сил в соответствии со ст. 42.

Статьи 42—49 Устава ООН предусматривают создание «вооруженных сил ООН», способных осуществлять меры по ст. 42, а также Военно-Штабного Комитета как постоянного вспомогательного органа Совета Безопасности. Государства — члены ООН должны были заключить соглашения по ст. 43 о предоставлении вооруженных сил в распоряжение Совета Безопасности. На практике такие

соглашения не заключались и «вооруженных сил ООН» как таковых создано не было. Функционирование же Военно-Штабного Комитета было заблокировано западными державами.

Однако нереализация данных положений (отсутствие предусмотренных соглашений) не помешала государствам предоставлять ad hoc военные контингенты в распоряжение Совета Безопасности.

Совет Безопасности не обладает правом обязывать государства предоставлять такие контингенты для каких-либо целей. Так же как и государства не обязаны при отсутствии вышеуказанных соглашений принимать участие в действиях, предпринимаемых Советом Безопасности по ст. 42. Совет Безопасности имеет право разрешить государству применение силы при наличии условий, предусмотренных в ст. 39 и 42.

В 1950 г. Совет Безопасности применил расширительное толкование гл. VII Устава ООН при принятии решения о создании вооруженных сил ООН в Корее, не указывая на юридические основания такого решения. Эти действия вызвали серьезные разногласия государств.

Большие споры вызывает юридический характер решений Совета Безопасности. Обычно принято разделять решения Совета Безопасности на рекомендации и юридически обязательные решения. Однако Устав ООН не проводит такого четкого деления.

Статья 25 Устава ООН содержит общую формулировку: «Члены ООН соглашаются в соответствии с настоящим Уставом подчиняться решениям Совета Безопасности и выполнять их».

Иногда с целью определения обязательного или рекомендательного характера решения Совета Безопасности также подразделяются на виды в зависимости от того, по какой главе Устава ООН они были приняты.

МЕЖДУНАРОДНАЯ СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

Международный Суд ООН в консультативном заключении 1970 г. о правовых последствиях продолжающегося присутствия ЮАР в Намибии пришел к выводу, что решения Совета Безопасности, принятые не по гл. VII (Действия в отношении угрозы миру, нарушений мира и актов агрессии) Устава ООН, а на основании ст. 25 могут носить обязательный характер.

Общепринято, что решения Совета Безопасности на основании гл. VI (Мирное разрешение споров) могут не носить обязательного характера, но имеют большое политическое значение. Обязательные же решения принимаются по гл. VII (Действия в отношении угрозы миру, нарушений мира и актов агрессии). Однако такая градация также не бесспорна.

Остается неразрешенным вопрос о правовой природе решений Совета Безопасности, принимаемых по другим главам Устава ООН, а также проблема, заключающаяся в том, что Совет Безопасности уклоняется от четкого указания статей, на основании которых применяется конкретное решение.

Параллельно существует проблема обеспечения исполнения решений Совета Безопасности. Таким образом, при наличии межгосударственных разногласий относительно правовой природы решений Совета Безопасности они исполняются или не исполняются в зависимости от наличия политической воли государств.

К общей компетенции ГА ООН относятся:

- обсуждение любых вопросов или дел в пределах Устава ООН (ст. 10);
- рассмотрение общих принципов сотрудничества в деле поддержания международного мира и безопасности, в том числе принципов, определяющих разоружение и регулирование вооружений (п. 1 ст. 11);
- обсуждение любых вопросов, относящиеся к поддержанию международного мира и безопасности (п. 2 ст. 11);
- представление рекомендаций государствам-членам и Совету Безопасности ООН (ст. 10, 11);
- организация исследований в целях содействия международному сотрудничеству в политической области и поощрения прогрессивного развития международного права и его кодификации (п. 1 ст. 13).

ГА ООН широко применяет на практике данные положения Устава ООН.

Резолюции ГА ООН развивают положения Устава ООН в данной области:

- резолюция 2734 (XXV) от 16 декабря 1970 г. «Декларация об укреплении международной безопасности»;

- резолюция 3314(XXIX) от 14 декабря 1974 г. «Определение агрессии»;
- резолюция от 5 декабря 1986 г. «О создании всеобъемлющей системы международного мира и безопасности»;
- Декларация об усилении эффективности принципа отказа от угрозы силой или ее применения в международных отношениях 1987 г.;
- резолюция от 7 декабря 1988 г. «Всеобъемлющий подход к укреплению международного мира и безопасности в соответствии с Уставом ООН»;
- резолюция 1988 г. «Декларация о предотвращении и устранении споров и ситуаций, которые могут угрожать международному миру и безопасности, и о роли Организации Объединенных Наций в этой области»;
- резолюция 44/21 от 15 ноября 1989 г. «Об укреплении международного мира, безопасности и международного сотрудничества во всех его аспектах в соответствии с Уставом ООН»;
- резолюция 46/59 от 9 декабря 1991 г. «Об установлении фактов Организацией Объединенных Наций в области поддержания международного мира и безопасности»;
- резолюция 49/57 от 9 декабря 1994 г. «Декларация о совершенствовании сотрудничества между Организацией Объединенных Наций и региональными соглашениями или органами в области поддержания международного мира и безопасности»;
- резолюция 55/2 от 8 сентября 2000 г. «Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций»;
- резолюция 60/1 от 16 сентября 2005 г. «Итоговый документ Всемирного саммита 2005 г.»;
- резолюция 60/180 от 20 декабря 2005 г. «Комиссия по миростроительству».

Большинство универсальных международных договоров данной отрасли было разработано и принято в рамках ГА ООН. При отсутствии специальных международных договоров резолюции ГА

ООН используются в качестве доказательства существования международного обычая и заполняют правовые пробелы.

По смыслу Устава ООН специальная компетенция ГА ООН в области поддержания международного мира и безопасности носит дополнительный характер:

«Когда Совет Безопасности выполняет возложенные на него настоящим Уставом функции по отношению к какому-либо спору или ситуации, Генеральная Ассамблея не может делать какие-либо рекомендации, касающиеся данного спора или ситуации, если Совет Безопасности не запросит об этом» (п. 1 ст. 12 Устава ООН);

«Генеральная Ассамблея может обращать внимание Совета Безопасности на ситуации, которые могли бы угрожать международному миру и безопасности» (п. 3 ст. 11 Устава ООН).

Компетенция ГА ООН была расширена на основании резолюции «Единство в пользу мира» 377 (V) от 3 ноября 1950 г. Проект данной резолюции был разработан США в период войны в Корее в ответ на существовавшие разногласия между СССР и США. Резолюция предусматривает, что, если Совет Безопасности в результате разногласия постоянных членов оказывается не в состоянии выполнить свою главную обязанность по поддержанию международного мира и безопасности, во всех случаях, когда есть основания усматривать нарушение мира, угрозу миру или акт агрессии, ГА ООН немедленно рассматривает этот вопрос (собирается на чрезвычайные сессии) с целью сделать членам ООН необходимые рекомендации о принятии коллективных мер, включая вооруженные силы.

На этом основании ГА ООН заседала много раз (Суэцкий кризис 1956 г., Венгрия 1956 г., Конго 1960 г., Пакистан 1971 г., Афганистан 1980 г., Палестина 1980 г., 1982 г., Намибия 1981 г.). Однако ни разу ГА ООН не рекомендовала применение силы.

Принятие резолюции 377 (V) еще больше усугубило межгосударственные споры. Принятая якобы в развитие положений Устава ООН для его адаптации к некогда новым реалиям, она явно противоречит Уставу ООН. ГА ООН таким образом наделила себя существенно большим объемом функций в области поддержания мира и безопасности. И самое главное, такое вольное толкование Устава ООН в резолюции — попытка фактического изменения соотношения компетенций ГА ООН, созданной для обсуждения вопросов и принятия рекомендаций, и Совета Безопасности как главного

ответственного органа в этой области, наделенного правом принимать конкретные меры от имени всех государств — членов ООН.

Принято считать, что на *Секретариат ООН* возложены функции преимущественно административного и исполнительного характера. В соответствии со ст. 97 Устава ООН Генеральный секретарь является главным административным должностным лицом Организации.

Положения Устава сформулированы таким образом, что, с одной стороны, Генеральный секретарь наделен определенными полномочиями:

- выполняет функции, возлагаемые Генеральной Ассамблеей, Советом Безопасности, ЭКОСОС, Советом по Опеке, присутствует на их заседаниях (ст. 98 Устава ООН);
- имеет право доводить до сведения Совета Безопасности о любых вопросах, которые, по его мнению, могут угрожать поддержанию международного мира и безопасности (ст. 99 Устава ООН).

С другой стороны, Генеральный секретарь не обладает правом осуществлять принудительные действия в отношении государств-членов, но может выполнять функции в области мирного урегулирования споров.

Примечательно, что в Уставе ООН отсутствует четкий перечень функций Секретариата и Генерального секретаря, что послужило основой для довольно широкого толкования Устава ООН на практике.

По сути, Устав ООН определяет несколько видов функций Генерального секретаря (общие административные и исполнительные функции, технические функции, финансовые функции, функции организации и управления делами Секретариата, политические функции, представительские функции). Однако со временем этот перечень функций расширился и практически стал включать полномочия во всех сферах деятельности ООН. Параллельно с увеличением объема компетенции Генерального секретаря усложнилась и структура Секретариата.

Одним из ярких примеров неурегулированности функций Генерального секретаря и широкого толкования Устава ООН стала практика проведения операций ООН по поддержанию мира. До настоящего времени в связи с нереализованностью положений ст. 43

Устава ООН и нереализацией полномочий Совета Безопасности в данной области Генеральный секретарь фактически подменяет функции Совета Безопасности. Учитывая также и то, что неоднократно поднимался вопрос об оказании влияния на Генерального секретаря и персонал Секретариата со стороны государств-членов вопреки обязательствам по ст. 100 Устава ООН, такая тенденция вряд ли является правомерной.

В области поддержания международного мира и безопасности *Международный Суд ООН* в силу своей компетенции не может по собственной инициативе предпринимать какие-либо действия. Суд вносит вклад в процесс мирного разрешения международных споров: рассматривает межгосударственные споры и дает консультативные заключения.

Среди переданных на рассмотрение Международного Суда ООН дел, прямо или косвенно затрагивающих вопросы международного мира и безопасности, следует выделить:

- дело о проливе Корфу (Великобритания против Албании 1947—1949 гг.);
- дело о военных или полувоенных действиях в Никарагуа (Никарагуа против США 1984—1991 гг.);
- дела об испытаниях ядерного оружия (Австралия против Франции, Новая Зеландия против Франции 1973—1974 гг.);
- дело о нефтяных платформах (Иран против США 1992—2003 гг.);
- ряд дел о правомерности применения силы (Сербия и Черногория против Бельгии, Канады, Франции, Германии, Италии, Нидерландов, Португалии, Великобритании, а также Югославия против Испании и США 1999—2004 гг.);
- ряд дел о военных действиях на территории Конго (Демократическая Республика Конго против Бурунди, Руанды, Уганды 1999—2001 гг.).

Существует проблема признания юрисдикции Суда по спорам в области поддержания мира и безопасности. Зачастую государства избегают передачи такого рода споров в Суд.

Важными являются следующие консультативные заключения Международного Суда ООН:

- о расходах ООН 1961—1962 гг.;

- о юридических последствиях продолжающегося присутствия Южной Африки в Намибии 1970—1971 гг.;
- о Западной Сахаре 1974—1975 гг.;
- о правомерности угрозы применения или применения ядерного оружия 1994—1996 гг.;
- о юридических последствиях строительства стены на оккупированной палестинской территории 2003—2004 гг.

В докладе Генерального секретаря ООН «Повестка дня для мира» 1992 г. была закреплена *Концепция международной безопасности*. Данная концепция разработана с учетом произошедших изменений в международных отношениях и накопленного опыта ООН, толкует положения Устава ООН и исходит из главенствующей роли ООН в предотвращении и урегулировании современных конфликтов. Комплексная роль ООН в области поддержания мира и безопасности согласно этой концепции должна реализовываться посредством четырех видов деятельности.

Превентивная дипломатия — это действия, направленные на предупреждение возникновения споров между сторонами, недопущение перерастания существующих споров в конфликты и ограничение масштабов конфликтов после их возникновения.

Такие действия включают меры по укреплению доверия (систематический обмен военными миссиями, создание региональных и субрегиональных центров по уменьшению опасности, обмен информацией, контроль за выполнением международных договоров о разоружении), установление фактов, раннее предупреждение угроз, аварий, бедствий, превентивное развертывание и создание демилитаризованных зон.

Миротворчество — это действия, направленные на то, чтобы склонить враждующие стороны к соглашению, главным образом с помощью таких мирных средств, которые предусмотрены в гл. VI Устава ООН.

Поддержание мира — это обеспечение присутствия ООН в конкретном районе с согласия всех заинтересованных сторон, как правило, с развертыванием военного и (или) полицейского персонала ООН, а также привлечением гражданского персонала.

Поддержание мира — это средство, которое расширяет возможности как в плане предотвращения конфликтов, так и в плане миро-

творчества. Основные условия успеха поддержания мира: четкий мандат, сотрудничество сторон при выполнении этого мандата, поддержка Совета Безопасности, готовность государств предоставлять необходимый персонал, надлежащая финансовая и материально-техническая поддержка.

Постконфликтное миростроительство — действия по выявлению и поддержке структур, которые будут содействовать укреплению и упрочнению мира в целях предотвращения рецидива конфликта.

Данная деятельность направлена на предотвращение повторных вспышек насилия и может включать разоружение сторон и восстановление порядка, уничтожение оружия, репатриацию беженцев, консультации для персонала по безопасности, содействие соблюдению прав человека, реформа или укрепление правительственных учреждений.

Декларация тысячелетия ООН 2000 г. подчеркивает необходимость повышения эффективности ООН в деле поддержания международного мира и безопасности и необходимость укрепления сотрудничества ООН с региональными организациями.

Доклад Генерального секретаря ООН «При большей свободе: к развитию, безопасности и правам человека для всех» 2005 г. констатирует: более всеобъемлющая концепция коллективной безопасности охватывает как новые угрозы, так и старые, а также затрагивает интересы безопасности всех государств.

Итоговый документ Всемирного саммита 2005 г. отражает желание государств — членов ООН сотрудничать на глобальном, региональном и национальном уровнях в соответствии с Уставом и нормами международного права в деле предотвращения современных угроз, которые не признают национальных границ и взаимосвязаны. Государства вновь подтвердили приверженность достижению консенсуса по вопросам безопасности, основанного на признании того, что:

- многие угрозы взаимосвязаны, что развитие, мир, безопасность и права человека являются взаимоукрепляющими;
- ни одно государство не может наилучшим образом защитить себя, действуя исключительно в одиночку;
- все государства нуждаются в эффективной и действенной системе коллективной безопасности, согласующейся с целями и принципами Устава ООН.

Центральным постулатом *стратегической доктрины* США на период после окончания «холодной войны» является недопущение появления в мире страны, равной по силам США. Претензии США на единоличное лидерство в мире диктует отказ от предусмотренной в Уставе ООН системы коллективной безопасности, все более широкое применение силовых методов в международных отношениях с использованием механизма НАТО, фактический демонтаж устоев современного международного права, перекраивание его принципов и норм под свои нужды, а когда это не удастся — правовой нигилизм. НАТО все в большей степени выступает важнейшим инструментом достижения США мировой гегемонии. Североатлантический пакт, подписанный 4 апреля 1949 г. в Вашингтоне, определял оборонительный статус альянса. Статья 5 Договора не только содержит ссылку на ст. 51 Устава ООН, но и прямо говорит, что помощь имеющимися средствами будет оказана члену НАТО, подвергшемуся вооруженному нападению. Иными словами, в Договоре 1949 г. дается традиционная, классическая интерпретация права применения силы. Более того, в этой же статье предусматривается, что меры блоковой обороны будут прекращены, «когда Совет Безопасности примет меры, необходимые для восстановления и поддержания международного мира и безопасности».

В Договоре определена и его территориальная сфера действия. В первую очередь — это территории государств-участников в Европе или Северной Америке.

В 1999 г. на юбилейной сессии Североатлантического совета принята новая стратегическая концепция НАТО. В ней провозглашена необходимость действий альянса в «кризисных ситуациях» вне рамок ст. 5 Вашингтонского договора и за пределами Североатлантического региона. По существу это означало, что альянс по собственному усмотрению, поскольку кризисные ситуации он определяет сам, будет действовать не в порядке самообороны, а любым иным образом и действовать там, где сочтет это необходимым. Иными словами, перед альянсом была поставлена новая глобальная задача — обеспечить интересы Запада, и прежде всего США, по всему земному шару, утвердить силой приоритет евроатлантической цивилизации в мировом сообществе.

На форуме альянса в Рейкьявике в мае 2002 г. прямо заявлено, что союзники готовы участвовать в операциях за пределами своей территориальной зоны ответственности. Вскоре НАТО приняла

на себя обязательства по выполнению различных задач в Афганистане, Ираке, Судане, Пакистане. Таким образом наполняется конкретным содержанием официально провозглашенная основная роль альянса: быть готовым к вмешательству по всему земному шару.

Анализ масштабов и направленности внутренней и внешней трансформации НАТО свидетельствует о глобализации интересов альянса, стремлении стать не только фактически, но и юридически единственным механизмом, способным действительно влиять на проблемы безопасности в мире. Придание НАТО глобального характера снимает и вопрос о применении к ней ст. 53 и 54 Устава ООН, в соответствии с которыми под руководством Совета Безопасности обязаны действовать «региональные соглашения или органы». Устав не предусматривает такого руководства в отношении глобальных организаций.

21.6. Региональная безопасность

Очевидно, что не может быть всеобщей безопасности без соответствующей безопасности регионов мира.

Устав ООН (ст. 52) признает правомерность существования региональных соглашений или органов для разрешения вопросов, относящихся к поддержанию международного мира и безопасности. Такие соглашения, как правило, являются учредительными актами соответствующих региональных международных организаций, которые играют дополняющую роль к системе коллективной безопасности, предусмотренной Уставом ООН. Отсюда неременное условие — такие региональные соглашения или органы и их деятельность должны быть совместимы с целями и принципами ООН. Что касается принудительных действий, то только Совет Безопасности «использует, где это уместно, такие региональные соглашения или органы для принудительных действий под его руководством». Более того, Устав однозначно устанавливает, что принудительные действия не могут быть предприняты без полномочий Совета Безопасности. Какой-либо самостоятельности со стороны региональных органов в принятии принудительных мер не допускается. Это и не устраивает НАТО, в последнее время избегающую характеризовать себя в качестве региональной организации.

В учредительных актах ряда региональных организаций (ЛАГ, АС, ОАГ) имеются положения о коллективной самообороне в случае вооруженного нападения на кого-либо из членов этих организаций. Однако на практике эти положения ни разу не работали. Все, чем они ограничивались, — это проведение операций по поддержанию мира. Это не значит, что не было случаев, когда коллективные действия могли бы иметь место. Например, такие действия могли бы быть предприняты в ходе Фолклендского кризиса, но сложная политическая подоплека этого конфликта не дала реализовать положения Пакта Рио-де-Жанейро о взаимопомощи (1947 г.).

Наиболее остро вопрос о региональной безопасности традиционно стоит в Европе. Не следует забывать, что именно на европейском континенте разразились обе мировые войны, принесшие человечеству неисчислимые бедствия.

Важным компонентом современной архитектуры европейской безопасности является ОБСЕ, образованная в 1975 г. в формате СБСЕ, которое в первой половине 1990-х гг. постепенно институционализировалось и эволюционировало в Организацию.

ОБСЕ является международным региональным политическим объединением, в состав которого входят 55 государств-участников (все европейские страны, США, Канада, государства Центральной Азии и Закавказья). Израиль, Иордания, Египет, Тунис, Алжир и Марокко имеют статус средиземноморских партнеров по сотрудничеству; Япония, Республика Корея, Таиланд, Афганистан и Монголия — статус азиатских партнеров по сотрудничеству.

ОБСЕ, признанная в качестве регионального соглашения по смыслу гл. VIII Устава ООН, рассматривается в качестве одной из основных организаций по мирному урегулированию споров в регионе ее действия, одним из ключевых инструментов раннего предупреждения, предотвращения конфликтов, регулирования кризисов и постконфликтного восстановления. ОБСЕ действует на основе концепции общей и всеобъемлющей безопасности, объединяющей три измерения: военно-политическое, экономическое (экологическое) и гуманитарное, руководствуется принципами равного партнерства, солидарности и транспарентности. Все государства-участники имеют равный статус.

Заключительный акт 1975 г. для своего времени имел важное политическое значение, поскольку закрепил в качестве фундамента европейской безопасности основные принципы международного

права. В дальнейшем концепция европейской безопасности была развита в целом ряде документов, в частности в Парижской хартии 1990 г. и Хартии европейской безопасности 1999 г., принятой на саммите в Стамбуле.

Следует отметить, что США и их союзники с самого начала вели дело к тому, чтобы не допустить превращения ОБСЕ в действительно эффективную организацию по поддержанию международного мира и безопасности, усматривая в ней прежде всего конкурента НАТО. Поэтому нынешняя ситуация, сложившаяся в ОБСЕ, неоднозначна. Все чаще звучат сомнения по поводу востребованности ОБСЕ в новых условиях и ее перспектив. Свидетельством надвигающегося системного кризиса ОБСЕ стала неспособность предложить убедительную повестку дня для рассмотрения на высшем политическом уровне, невозможность в ряде случаев согласовать общеполитические декларации заседаний Совета министров иностранных дел.

В последние годы деятельность ОБСЕ все больше ведется вразрез с принципом всеобъемлющего подхода к безопасности, включающего в себя военно-политическое, экономико-экологическое и гуманитарное измерения, что заметно сужает возможности Организации по противодействию новым вызовам и угрозам. Российская сторона неоднократно привлекала внимание партнеров к серьезному дисбалансу в этой области, чрезмерной концентрации усилий на одном из направлений — гуманитарном, причем с повышенным вниманием преимущественно к странам СНГ.

Корректировки требует «полевая» деятельность ОБСЕ. Ее «полевые миссии» зачастую фокусируются не на выполнении основных положений своих мандатов (оказание содействия властям принимающего государства по всему спектру деятельности Организации), а преимущественно на мониторинге внутривнутриполитической ситуации. Нарекания вызывает и практика «двойных стандартов» в оценке со стороны ОБСЕ / Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) избирательных процессов в государствах-участниках.

Принципиальные оценки ситуации в Организации были высказаны Россией и другими странами СНГ в Заявлении о положении дел в ОБСЕ (Москва, 3 июля 2004 г.) и Обращении к партнерам по ОБСЕ (Астана, 15 сентября 2004 г.). В документах сформулирован ряд конкретных предложений по перестройке работы ОБСЕ — усилению ее антитеррористической деятельности; ускорению вступ-

ления в силу адаптированного Договора об обычных вооруженных силах в Европе; обеспечению равноправных условий торговли, экономического сотрудничества и свободы передвижения людей на всем пространстве Организации; разработке и внедрению единых объективных критериев оценки избирательных процессов; реформированию полевой деятельности в духе приоритетности конкретных проектов по запросам принимающих государств.

Подчеркнута также необходимость сохранения в ОБСЕ фундаментального принципа консенсуса, систематизации существующих и разработки новых правил процедуры, в том числе совершенствования порядка назначения глав полевых миссий, более справедливого географического распределения постов в Секретариате, институтах, полевых присутствиях и миссиях, пересмотра шкалы взносов в бюджет Организации на основе принципа реальной платежеспособности государств по методологии ООН.

Всеобъемлющая реформа ОБСЕ должна позволить ей вернуться к изначальной функции форума для равноправного политического диалога 55 государств Европы, Азии и Северной Америки и коллективного принятия решений по наиболее важным проблемам безопасности на евроатлантическом пространстве.

Значимой организацией в области поддержания международного мира и безопасности показала себя ШОС — субрегиональная международная организация, основанная в 2001 г. лидерами России, Китая, Казахстана, Таджикистана, Киргизстана и Узбекистана. За исключением Узбекистана, остальные страны являлись участниками Шанхайской пятёрки, основанной в результате подписания в 1996—1997 гг. между Казахстаном, Киргизией, Китаем, Россией и Таджикистаном соглашений об укреплении доверия в военной области и о взаимном сокращении вооруженных сил в районе границы; после включения Узбекистана в 2001 г. участники переименовали организацию.

Общая территория входящих в ШОС стран составляет 61% территории Евразии. Ее совокупный демографический состав — четвертая часть населения планеты.

Государствами — наблюдателями при ШОС являются Индия, Иран, Монголия и Пакистан. В марте 2008 г. Иран подал официальное заявление о намерении стать полноправным членом организации.

Деятельность ШОС первоначально лежала в сфере взаимных внутрирегиональных действий по пресечению террористических

актов, а также сепаратизма и экстремизма в Средней Азии. 7 июня 2001 г. в Санкт-Петербурге на состоявшейся встрече глав государств — участников ШОС было подписано Соглашение о Региональной антитеррористической структуре. В 2006 г. ШОС анонсировала планы борьбы с международной наркомафией как финансовой опорой терроризма в мире.

ШОС не является и не намерена становиться военным блоком, однако растущая опасность «терроризма, экстремизма и сепаратизма» делают необходимым привлечение вооруженных сил.

В августе 2007 г. лидеры шести стран подписали Бишкекскую декларацию и утвердили План действий государств — членов Шанхайской организации сотрудничества по обеспечению международной информационной безопасности (МИБ). В октябре 2007 г. члены ШОС подписали в Душанбе (Таджикистан) Меморандум о сотрудничестве с ОДКБ с целью расширить сотрудничество по таким направлениям, как безопасность, правонарушения и наркоторговля.

Страны — участницы ШОС готовы совместно применять военную силу «для парирования новых вызовов и угроз, особенно международного терроризма, и прежде всего таких его проявлений, которые отличаются масштабностью, технической изощренностью, использованием самых современных видов оружия и информационных технологий. Главная задача ШОС — обеспечить стабильность и безопасность в регионе, создать условия для мирного сосуществования народов. Несмотря на то что ШОС создавалась с целью взаимозащиты границ соседних государств, практически сразу деятельность Организации получила и экономическую направленность. Подписан Меморандум между правительствами государств — участников ШОС об основных целях и направлениях регионального экономического сотрудничества и запуске процесса по созданию благоприятных условий в области торговли и инвестиций.

15 мая 1992 г. в Ташкенте главами шести государств — участников СНГ (Армении, Казахстана, Киргизии, России, Таджикистана, Узбекистана) был подписан Договор о коллективной безопасности. В сентябре 1993 г. к нему присоединился Азербайджан, в декабре того же года — Грузия и Белоруссия. Договор вступил в силу для всех девяти стран в апреле 1994 г. сроком на пять лет (без «автоматического» продления). В апреле 1999 г. Протокол о пролонгации Договора подписали шесть из них (кроме Азербайджана, Грузии и Узбекистана).

Договор предусматривает оказание помощи государству-участнику в случае совершения против него акта агрессии в порядке осуществления права на коллективную самооборону в соответствии со ст. 51 Устава ООН.

Договор зарегистрирован 1 ноября 1995 г. в ООН.

По решению глав государств-участников (Москва, 14 мая 2002 г.) осуществлен процесс преобразования ДКБ в полноценную международную организацию — ОДКБ. 7 октября 2002 г. в Кишиневе были подписаны Устав и Соглашение о правовом статусе ОДКБ, которые ратифицированы всеми государствами-участниками и 18 сентября 2003 г. вступили в силу.

2 декабря 2004 г. ГА ООН приняла резолюцию о предоставлении ОДКБ статуса наблюдателя в ГА ООН.

Налажено тесное взаимодействие ОДКБ с СНГ, ЕврАзЭС, ШОС. О росте международного признания Организации свидетельствует активизация ее контактов с международными и региональными структурами, включая Контртеррористический комитет ООН, Управление ООН по наркотикам и преступности, ОБСЕ, ЕС, ОИК, Международную организацию по миграции, Совет государств Балтийского моря и др. В повестке дня — налаживание диалога с НАТО, в первую очередь по афганской проблематике.

В соответствии с Уставом ОДКБ государства-члены принимают совместные меры по формированию в рамках Организации действенной системы коллективной безопасности и созданию региональных группировок войск, координируют свои усилия в борьбе с международным терроризмом, незаконным оборотом наркотиков, оружия, организованной преступностью, нелегальной миграцией и другими угрозами их безопасности. Согласно ст. 7 Устава решение о размещении войск государств, не являющихся членами Организации, на своих территориях принимается после консультаций с другими государствами — членами ОДКБ.

Высшим органом ОДКБ является Совет коллективной безопасности (СКБ), состоящий из глав государств-членов. Председателем СКБ является глава государства, на территории которого проходит очередная сессия Совета. В заседаниях СКБ могут принимать участие министры иностранных дел, министры обороны, секретари советов безопасности государств-членов, Генеральный секретарь Организации. Консультативными и исполнительными органами ОДКБ являются Совет министров иностранных дел (СМИД),

Совет министров обороны (СМО), Комитет секретарей советов безопасности (КССБ).

Главы государств-членов на сессии СКБ в Минске летом 2006 г. подписали документ программного характера, определяющий пути развития ОДКБ и укрепления военно-политического сотрудничества, — Декларацию о дальнейшем совершенствовании и повышении эффективности деятельности Организации. В условиях усиливающегося воздействия разноплановых глобальных и региональных факторов, современных вызовов и угроз в зоне ответственности ОДКБ и прилегающих к ней районах поставлена задача трансформации ОДКБ из военно-политического блока в универсальную международную организацию, способную реагировать на эти угрозы. В ноябре 2006 г. создана Парламентская Ассамблея ОДКБ. Развитие собственного парламентского измерения должно способствовать завершению процесса ратификации и проведения иных внутригосударственных процедур, необходимых для вступления в силу международных договоров, заключенных в рамках ОДКБ в последние годы.

ОДКБ стала реальным механизмом координации внешнеполитической деятельности государств в целях защиты коллективных и национальных интересов в ООН, ОБСЕ и других международных структурах. В сфере противодействия современным вызовам и угрозам эффективно развивается сотрудничество государств в борьбе с терроризмом, незаконным оборотом наркотиков и трансконтинентальной преступностью, незаконной миграцией, в ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. Важным компонентом работы ОДКБ остается военное сотрудничество, имеющее своей целью создание единой, эффективной системы коллективной безопасности. Ведется подготовка к созданию объединенной группировки войск центральноазиатского региона коллективной безопасности, формированию объединенных систем военного назначения и в конечном итоге — Коллективных сил Организации. Большое практическое значение для государств-членов приобретает реализация достигнутых соглашений о льготном военно-техническом сотрудничестве и о взаимной подготовке военных кадров.

На юбилейной сессии Совета коллективной безопасности в октябре 2007 г. в Душанбе была принята Декларация в связи с 15-летием Договора о коллективной безопасности, в которой дана оценка стоящих перед союзниками угроз и вызовов и определены

направления коллективных усилий по противодействию им и расширению функциональных возможностей Организации по обеспечению безопасности в зоне ее ответственности.

На сессии подписаны документы, которые выводят военно-политическое и военно-экономическое сотрудничество государств-членов на качественно новый уровень. К ним, в частности, относятся Соглашение о миротворческой деятельности ОДКБ, Протокол о механизме оказания военно-технической помощи государствам-членам в случаях возникновения угрозы агрессии или совершения акта агрессии, договоренности о поставках партнерам российских спецтехники и спецсредств по внутренним отечественным ценам, о развитии в различных областях военно-экономического сотрудничества, решения о создании Координационных советов по вопросам борьбы с незаконной миграцией и реагирования на чрезвычайные ситуации.

Накануне саммита был подписан Меморандум о взаимопонимании между Секретариатом ОДКБ и ШОС. ОДКБ неоднократно обращалась к НАТО с предложением установить контакты между двумя союзами. Однако ответа до сих пор не последовало.

21.7. Операции по поддержанию мира

В рамках ООН с 1948 г. стали проводиться «операции ООН по поддержанию мира» (ОПМ), не предусмотренные напрямую Уставом ООН. Возник вопрос о правомерности ОПМ и необходимости международно-правовых актов, регулирующих правила их проведения. По сути ОПМ дополняли заложенную в Уставе ООН систему коллективной безопасности.

Глава VI Устава ООН (ст. 33) не содержит исчерпывающего перечня способов мирного разрешения споров и допускает возможность разрешать спор сторонами «иными мирными средствами по своему выбору». Соответственно ОПМ теоретически могут включаться в категорию «иных мирных средств».

Глава VII Устава ООН (ст. 43) предусматривает обязанность государств — членов ООН предоставлять в распоряжение Совета Безопасности по его требованию и в соответствии с особым соглашением или соглашениями необходимые вооруженные силы. Однако

Миссия представителя Генерального секретаря в Доминиканской Республике (ДОМРЕП) проводилась в 1965—1966 гг. для наблюдения за существующим положением и представления докладов о нарушениях прекращения огня двумя действующими властями в Доминиканской Республике. После заключения соглашения о новом правительстве ДОМРЕП была прекращена.

Индо-пакистанская миссия ООН по наблюдению (ЮНИПОМ) действовала в 1965—1966 гг. вдоль индо-пакистанской границы между Кашмиром и Аравийским морем. Данная миссия была учреждена для контроля за прекращением огня вдоль индо-пакистанской границы за пределами штата Джамму и Кашмир, в котором находилась ГВНОНИП, и отводом всех сил на позиции, занимаемые ими до 5 августа 1965 г. После завершения намеченного по графику вывода войск Индии и Пакистана ЮНИПОМ была свернута.

Силы ООН по наблюдению за разъединением (СООННР) были учреждены резолюцией 350 (1974) от 31 мая 1974 г. после ближневосточной войны 1973 г. для обеспечения соблюдения прекращения огня между Израилем и Сирией, наблюдения за разъединением израильских и сирийских войск и наблюдения за районами разъединения и ограничения, как это предусматривается в Соглашении о разъединении от 31 мая 1974 г. Мандат СООННР регулярно продлевался и действует в настоящее время.

Временные силы ООН в Ливане (ВСООНЛ) были учреждены в 1978 г. и действуют в настоящее время с целью контроля за выводом израильских сил с юга Ливана, восстановления международного мира и безопасности и помощи правительству Ливана в обеспечении восстановления его эффективной власти над этим районом.

Последующие миссии, проведенные после окончания холодной войны (в Афганистане и Пакистане, Иране и Ираке, Анголе, Намибии, Центральной Америке, Западной Сахаре, Камбодже, на территории бывшей Югославии, Сомали, Мозамбике, в Уганде и Руанде, Грузии, Либерии, Гаити, Ливии (полоса Аозу), Таджикистане, Гаити, Центрально-Африканской Республике, Сьерра-Леоне, Восточном Тиморе, Демократической Республике Конго, Эфиопии и Эритрее, Кот-д'Ивуаре, Бурунди), стали выполнять новые масштабные функции и породили новые проблемы, в частности: быстрое развертывание, финансирование и негативное и подозрительное отношение к силам ООН, обвинения в неэффективности и политической предвзятости.

С 1948 г. было проведено 63 ОПМ, в настоящее время осуществляется 17 ОПМ в различных регионах мира, преимущественно в Африке и на Ближнем Востоке.

Изначально, как правило, ОПМ осуществлялись для разрешения межгосударственных вооруженных конфликтов и подразделялись на две «традиционные» категории в зависимости от предоставляемого мандата и состава персонала:

- миссии военных наблюдателей в составе сравнительно небольшого числа невооруженных офицеров («голубые береты»), перед которыми ставились такие задачи, как наблюдение за выполнением соглашений о прекращении огня и стабилизация ситуации, контроль за выводом войск, патрулирование границ или демилитаризованных зон;
- миротворческие силы в составе военнослужащих национальных контингентов («голубые каски»), развернутых для выполнения задач, аналогичных тем, которые выполняют военные наблюдатели, а также нередко для того, чтобы служить буфером для противоборствующих сторон;

Однако с возникновением новых типов конфликтов и окончанием холодной войны ОПМ все в большей степени стали применяться к урегулированию внутрисостоятельных конфликтов и гражданских войн. Цели ОПМ расширились и стали включать как военно-политические, так и социально-экономические и гуманитарные задачи. Иногда персонал ОПМ выполнял функции временной администрации и органов правосудия. Кроме того, с начала 1990-х гг. к участию в ОПМ наряду с военными контингентами государств стал активно привлекаться гражданский и полицейский персонал, в том числе наблюдатели — эксперты в области прав человека, экономисты, саперы (Намибия, Сальвадор, Камбоджа, Мозамбик, Гаити). Эволюция ОПМ привела к возникновению ОПМ «нового поколения» — многофункциональных и многокомпонентных операций.

В целом *правила проведения* ОПМ фактически все время видоизменялись. Такая ситуация негативно сказывается на всей миротворческой деятельности и оставляет неразрешенными ключевые вопросы.

На практике сложились три главных принципа проведения ОПМ, отраженные в различных решениях Совета Безопасности, ГА ООН и Генерального секретаря ООН:

- 1) ясно выраженное согласие сторон в конфликте на проведение ОПМ (обеспечивает свободу действий персонала ОПМ, ООН не становится стороной в конфликте);
- 2) беспристрастность по отношению к сторонам в конфликте;
- 3) неприменение силы персоналом ОПМ, за исключением случаев самообороны (ОПМ отличаются от принудительных действий Совета Безопасности).

Проведение ОПМ в большинстве случаев осуществлялось на основании резолюций Совета Безопасности и только в двух случаях — ГА ООН из-за разногласий постоянных членов Совета Безопасности (ЧВС-1 1956 г. и Операция ООН в Конго 1960 г.).

В каждом конкретном случае определяются мандат ОПМ, численность и структура персонала, бюджет и условия его формирования, сроки проведения и другие существенные условия.

Важной проблемой проведения ОПМ является финансирование и предоставление персонала. Государства — члены ООН не несут обязанности финансировать проводимые ОПМ и предоставлять персонал, это является их правом. В то же время отсутствие комплексного регулирования данных вопросов при нежелании государств участвовать в ОПМ в конкретных случаях приводит к тому, что ООН оказывается неспособной принимать своевременные эффективные меры. Одни операции финансируются из бюджета ООН, другие — непосредственными участниками конфликта или заинтересованными государствами. Иногда применяется «смешанное» финансирование.

Система резервных соглашений призвана адаптировать ст. 43 Устава ООН к современным реалиям. С 1993 г. более 80 государств на основании меморандумов о взаимопонимании с ООН выразили готовность выделить для ОПМ персонал, технику и оборудование. Россия подписала меморандум о взаимопонимании в 2002 г. и согласилась выделить одну инженерно-саперную роту и четыре транспортных вертолета МИ-8МТ (МТВ).

Для обеспечения защиты персонала ООН, участвующего в ОПМ, ГА ООН была принята Конвенция о безопасности персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала 1994 г. (вступила в силу в 1999 г.). Под защиту Конвенции подпадают лица, привлеченные или направленные Генеральным секретарем ООН в качестве членов военного, полицейского или гражданского компонентов операций ООН, а также других должностных лиц или экспертов, командированных ООН, специализированными учреждениями или МАГАТЭ. Конвенция не применяется к персоналу, участвующему в принудительных действиях по гл. VII Устава ООН, в которых он задействован в качестве комбатантов. Конвенция закрепляет необходимость заключения соглашения с принимающей стороной о статусе операции и защите участвующего персонала.

Персонал должен соблюдать законы и правила принимающего государства и государства-транзита, а также воздерживаться от любых действий, несовместимых с беспристрастным и международным характером своих обязанностей.

Персонал, материально-технические средства и помещения не должны становиться объектом нападения или любых действий, препятствующих выполнению его мандата. В случае захвата или задержания персонал не должен подвергаться допросу и незамедлительно освобождается. Убийства, похищения, другие нападения на персонал, служебное и личное имущество и транспортные средства признаны преступными деяниями.

В 2005 г. ГА ООН единогласно одобрила Факультативный протокол к Конвенции о безопасности персонала ООН и связанного с ней персонала. Протокол расширяет круг сотрудников ООН и связанного с ней персонала, которые будут подпадать под правовую защиту, предусмотренную Конвенцией.

ГА ООН рассматривала общие вопросы ОПМ с 1965 г. На каждой сессии начиная с 1993 г. этот пункт повестки дня передавался на рассмотрение Комитета по специальным политическим вопросам и вопросам деколонизации (Четвертого комитета), а до 1993 г. он обсуждался Специальным политическим комитетом.

Специальный комитет по операциям по поддержанию мира создан на основании резолюции 2006 (XIX) ГА ООН от 18 февраля 1965 г. в качестве вспомогательного органа Ассамблеи и наделен функциями всеобъемлющего рассмотрения ОПМ и подготовкой докладов ГА ООН.

В состав Комитета входят 100 государств — членов ООН, главным образом государства, которые предоставляют или предоставляют персонал для ОПМ. Другие государства-члены участвуют в работе Комитета и его рабочих групп в качестве наблюдателей.

Комитет в установленном порядке представляет доклады о своей работе ГА ООН через Комитет по специальным политическим вопросам и вопросам деколонизации (Четвертый комитет).

Департамент операций по поддержанию мира был образован в рамках Секретариата ООН. Данный департамент, возглавляемый заместителем Генерального секретаря ООН, отвечает за осуществление руководства, управление, планирование и подготовку ОПМ.

Комиссия по миростроительству (КМС) — это новый межправительственный консультативный орган ООН, созданный на основании параллельных резолюций ГА ООН и Совета Безопасности ООН 60/180 и 1645 (2005) от 20 декабря 2005 г. во исполнение Итогового документа Всемирного саммита 2005 г. В соответствии с данными документами также создан Фонд миростроительства и Управление по поддержке миростроительства, которые в совокупности и образуют миростроительный механизм ООН.

Комиссия содействует переходу от оказания чрезвычайной помощи к развитию. Она объединяет усилия государств, международных организаций и национальных групп для обсуждения и определения долгосрочных стратегий миростроительства с целью предотвратить возобновление конфликтов. Такая стратегия необходима для более эффективного распределения финансовых средств и координации мер, предпринимаемых непосредственно после окончания конфликта, и мер в области развития. КМС будет действовать до тех пор, пока риск возобновления конфликта не будет признан минимальным.

21.8. Безъядерные зоны

Установление безъядерных зон имеет целью укрепление режима нераспространения ядерного оружия. Безъядерные зоны создаются государствами на основании международного договора.

Договор об Антарктике 1959 г. запрещает «любые ядерные взрывы в Антарктике и удаление в этом районе радиоактивных материалов» (ст. V). За пределами Договора остался запрет иных видов деятельности с использованием ядерного оружия.

Договор о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела, 1967 г. закрепляет обязательство участников договора «не выводить на орбиту вокруг Земли любые объекты с ядерным оружием или любыми другими видами оружия массового уничтожения, не устанавливать такое оружие на небесных телах и не размещать такое оружие в космическом пространстве каким-либо иным образом».

Соглашение о деятельности государств на Луне и других небесных телах 1979 г. содержит обязанность государств «не выводить на орбиту вокруг Луны или на другую траекторию полета к Луне или вокруг нее объекты с ядерным оружием или любыми другими видами оружия массового уничтожения, а также не устанавливать и не использовать такое оружие на поверхности Луны или в ее недрах», запрет испытания любых типов оружия (ст. 3).

Договор о запрещении размещения на дне морей и океанов и его недрах ядерного оружия и других видов оружия массового уничтожения 1971 г. закрепляет обязанность не устанавливать и не размещать на дне морей и океанов и в его недрах за внешним пределом зоны морского дна (совпадающим с 12-мильным внешним пределом) какое-либо ядерное оружие или любые виды оружия массового уничтожения, а также сооружения, пусковые установки и любые другие устройства, специально предназначенные для хранения, испытания или применения такого оружия.

Договор о запрещении ядерного оружия в Латинской Америке 1967 г. (Договор Тлателолко) устанавливает обязательство государств региона использовать исключительно в мирных целях ядерные материалы и средства, находящиеся под их юрисдикцией, запрещать и предотвращать на своей территории:

- испытание, использование, изготовление, производство или приобретение любым путем любого ядерного оружия самими сторонами, прямо или косвенно, от имени кого-либо другого или в любой другой форме;
- получение, хранение, установку, размещение или любую форму владения любым ядерным оружием, прямо или косвенно, самими сторонами, кем-либо другим от их имени или в любой другой форме.

Дополнительный протокол I содержит обязательство применять статус безъядерной зоны в отношении военных целей на территориях, за которые государства де-юре или де-факто несут международную ответственность и которые расположены в пределах географической зоны, определенной в Договоре.

Дополнительный протокол II закрепляет обязательства не содействовать в какой-либо форме тому, чтобы на территориях, к которым применяется Договор, осуществлялись акты, являющиеся нарушением обязательств по Договору. Государства принимают обязательства не использовать и не угрожать использованием ядерного оружия против государств — участников Договора.

Ядерные державы при ратификации Дополнительного протокола II представили заявления о толковании отдельных положений Договора, которые свидетельствуют о разногласиях государств об определении безъядерного статуса и допустимых правах. В заявлении Правительства СССР от 18 мая 1978 г. говорится следующее:

СССР исходит из того, что ст. 1 Договора распространяется на всякое взрывное ядерное устройство и проведение ядерных взрывов в мирных целях нарушает обязательства по ст. 1 и несовместимо с безъядерным статусом.

СССР принимает к сведению толкование договора, данное в заключительном акте подготовительной комиссии, относительно того, что транспортировка ядерного оружия сторонами договора охватывается запрещениями, предусмотренными в ст. 1 Договора.

Однако СССР выразил несогласие с толкованием договора, данным в заключительном акте подготовительной комиссии, о том, что выдача разрешения на транзит ядерного оружия по просьбе государств-неучастников входит в компетенцию каждого отдельного государства-участника. СССР подтвердил, что допущение транзита ядерного оружия в любой форме противоречит целям договора. СССР оставил за собой право пересмотра обязательств по Дополнительному протоколу II в случае совершения участниками договора действий, несовместимых с безъядерным статусом государств-участников и с обязательствами по договору и данному протоколу.

Договор о безъядерной зоне южной части Тихого океана 1985 г. (Договор Раротонга) устанавливает более конкретизированные обязательства.

Отказ от ядерных испытаний подразумевает обязанности:

- не производить или не приобретать любым путем, не владеть и не осуществлять контроль над любыми ядерными взрывными устройствами;
- не стремиться получать и не получать любой помощи в производстве или приобретении любых ядерных взрывных устройств;
- не предпринимать каких-либо действий для оказания помощи или поощрения к производству или приобретению любых ядерных взрывных устройств любым государством.

В рамках мирной ядерной деятельности:

- установлены запреты не предоставлять источник или специальный расщепляющийся материал и оборудование, специально предназначенные для обработки, использования или производства специального расщепляющегося материала в мирных целях;

- оказывать поддержку сохранению эффективности международной системы нераспространения ядерного оружия, основанной на Договоре о нераспространении ядерного оружия и системе гарантий МАГАТЭ.

Кроме того, государства обязуются:

- не допускать размещения на своей территории любых ядерных взрывных устройств. При этом сохранена свобода государств разрешать иностранным судам и летательным аппаратам заходить в их порты, транзит через воздушное пространство и плавание в их территориальных или архипелажных водах;
- не допускать испытаний ядерных взрывных устройств;
- не допускать захоронение отходов.

Договор имеет три протокола (о гарантиях государств в отношении территорий, за которые они несут ответственность, об обязанности не применять и не угрожать применением любого ядерного взрывного устройства, а также обязанности не проводить испытаний любых ядерных взрывных устройств в безъядерной зоне южной части Тихого океана).

Заявление Правительства СССР при подписании Протоколов 2 и 3 от 15 декабря 1986 г. вновь свидетельствует о неприемлемости для СССР положений о транспортировке и транзите и их несовместимости с безъядерным статусом зоны.

Юго-Восточная Азия. Договор о зоне, свободной от ядерного оружия, в Юго-Восточной Азии 1995 г. (Бангкокский договор) включает в безъядерную зону не только территории государств-участников, но и находящиеся под их юрисдикцией пространства (континентальные шельфы и исключительные экономические зоны).

Любое государство-участник обязуется в любом месте в пределах или за пределами зоны:

- не разрабатывать, не производить или иным образом не приобретать, не обладать или не осуществлять контроль над ядерным оружием;
- не размещать или не транспортировать ядерное оружие любыми способами;
- не испытывать или не применять ядерное оружие.

Каждое государство-участник обязуется также не позволять на своей территории любому другому государству:

- разрабатывать, производить или иным образом приобретать, обладать или осуществлять контроль над ядерным оружием;
- размещать ядерное оружие;
- испытывать или применять ядерное оружие.

Каждое государство-участник обязуется также:

- не сбрасывать в море или не выбрасывать в атмосферу в любом месте в пределах зоны любые радиоактивные материалы или отходы;
- не удалять радиоактивные материалы или отходы на суше на территории других государств или на территории, находящейся под юрисдикцией других государств;
- не позволять в пределах своей территории любому другому государству сбрасывать в море или выбрасывать в атмосферу любые радиоактивные материалы или отходы.

Согласно Протоколу каждое государство-участник не должно прибегать к применению или угрозе применения ядерного оружия против любого государства — участника Договора, а также в зоне, свободной от ядерного оружия, в Юго-Восточной Азии.

Договор о зоне, свободной от ядерного оружия, в Африке 1996 г. (Договор Пелиндаба) регулирует следующие аспекты:

- отказ от ядерных взрывных устройств;
- предотвращение размещения ядерных взрывных устройств;
- запрещение испытаний ядерных взрывных устройств;
- объявление, демонтаж, уничтожение или конверсия ядерных взрывных устройств и объектов для их производства;
- запрещение сброса радиоактивных отходов;
- мирная ядерная деятельность;
- контроль за мирными видами деятельности;
- физическая защита ядерных материалов и установок;
- запрещение вооруженного нападения на ядерные объекты.

Договор о зоне, свободной от ядерного оружия, в Центральной Азии заключили в Семипалатинске (Казахстан) 8 сентября 2006 г. Узбекистан, Казахстан, Киргизия, Таджикистан и Туркменистан. Он разработан с учетом имеющегося опыта других регионов и соответствует руководящим принципам создания зон, свободных от ядерного оружия, согласованным в Комиссии ООН по разоружению в 1999 г.

Согласно Договору государства принимают обязательства не проводить исследований, не разрабатывать, не производить, не накапливать или иным образом не приобретать, владеть или осуществлять контроль над любым ядерным взрывным устройством в любой форме и где бы то ни было. При этом мирное использование ядерной энергии разрешается. Государства оставили за собой в случае особых обстоятельств право транзита через свою территорию ядерного оружия. В соответствии с Протоколом к Договору пять ядерных государств предоставляют ядерные гарантии. В процессе разработки договора выявились противоречия в позициях ядерных держав России и Китая, поддерживающих Договор, и Великобритании, США и Франции, выразивших неготовность стать участниками Протокола и предоставить ядерные гарантии.

Контрольные вопросы и задания

1. Раскройте понятие права международной безопасности.
2. Какие международно-правовые проблемы возникают на практике при применении п. 4 ст. 2 Устава ООН?
3. Каков порядок действий Совета Безопасности в случае угрозы миру, нарушения мира и актов агрессии?
4. Какую роль играют главные органы ООН в области поддержания мира и безопасности?
5. Как вы можете охарактеризовать региональные системы безопасности?
6. Как вы понимаете содержание международно-правового принципа разоружения? Назовите соглашения в области разоружения.
7. Проанализируйте соглашения, относящиеся к ядерному разоружению.
8. Какие безъядерные зоны существуют в настоящее время? Охарактеризуйте правовой статус безъядерных зон.
9. Какие нормы регулируют проведение операций ООН по поддержанию мира? Какие международно-правовые проблемы существуют в этой области?

Литература

1. Федоров, В. Н. Организация Объединенных Наций, другие международные организации и их роль в XXI веке. — М. : Логос, 2005.
2. Берденников, Г. Договор о запрещении ядерных испытаний // Международная жизнь. — 1997. — № 3.
3. Бертч, Г. К. Оружие массового уничтожения и контроль над экспортом / Г. К. Бертч, Р. Т. Купитт // Международная жизнь. — 1994. — № 5.
4. Блищенко, И. П. Обычное оружие и международное право. — М., 1984.
5. Богданов, О. В. Запрещение оружия массового уничтожения. — М., 1985.
6. Денисов, В. Н. Правовые аспекты разоружения в ракетно-ядерную эру. — Киев, 1990.
7. Скакунов, Э. И. Международно-правовые гарантии безопасности государств. — М., 1983.
8. Всеобъемлющая международная безопасность. Международно-правовые принципы и нормы / отв. ред. Б. М. Клименко. — М., 1990.
9. Международное право и международная безопасность : военная и политическая области. Диалог советских и американских экспертов. — М., 1991.
10. Ушаков, Н. А. Правовое регулирования использования силы в международных отношениях. — М., 1997.
11. Котляр, В. С. Международное право и современные стратегические концепции США и НАТО. — 2-е изд., перераб. и доп. — Казань, 2008.

ГЛАВА 22

Международно- правовые основы борьбы с преступностью

Ключевые термины и понятия:

Международные преступления; международная борьба с преступностью; агрессивная война; военные преступления; преступления геноцида; принцип индивидуальной уголовной ответственности; преступления против человечности; этнические чистки; международный терроризм; борьба с легализацией доходов, полученных преступным путем; фальшивомонетничество; экстрадиция; выдача лица; передача лица органам международной уголовной юстиции; политические преступления; международные трибуналы ad hoc; Международный уголовный суд.



22.1. Международные преступления

Международные преступления — тягчайшие, общественно опасные противоправные деяния, которые нарушают основополагающие нормы международного права, затрагивают интересы всего международного сообщества, посягают на международный правопорядок в целом.

Применительно к таким преступлениям Комиссия международного права указала, что они являются «столь серьезными или значительными, совершаются в столь массовых или широких масштабах или имеют столь плановую или систематическую основу, что представляют собой угрозу для международного мира и безопасности»¹.

В качестве международных преступлений традиционно рассматриваются *агрессия, военные преступления, преступление геноцида, преступления против человечности*.

Международные преступления совершаются государствами в лице их руководителей, иных ответственных должностных лиц. Следовательно, совершение международного преступления влечет как ответственность государства, так и ответственность конкретных виновных индивидов, действовавших от имени государства. Так, норма международного права, запрещающая агрессию, применяется к действиям государства. Однако государство может совершить преступление агрессии только посредством действий отдельных лиц. Таким образом, нарушение государством соответствующей нормы является основанием возникновения международно-правовой ответственности государства и уголовной ответственности индивидов, действующих от имени государства, виновных в планировании, подготовке, осуществлении агрессии.

Комиссия международного права разработала два базовых документа об ответственности за наиболее тяжкие нарушения норм международного права: применительно к институту ответственности государства — проект Статей об ответственности государств (в документе использован термин «серьезные нарушения обязательств, вытекающих из императивных норм общего меж-

¹ Доклад Комиссии международного права о работе ее 48-й сессии, 6 мая — 26 июля 1996 г. ООН, Нью-Йорк, 1996. — С. 43 (Док. ООН: А/51/10).

дународного права»); применительно к вопросу ответственности индивидов — проект Кодекса преступлений против мира и безопасности человечества 1996 г.

Впервые преступления против мира, военные преступления и преступления против человечности были квалифицированы в качестве «преступлений против международного права» в Уставе и Приговоре Нюрнбергского (и позднее Токийского) трибунала.

В ст. 5 резолюции ГА ООН 1974 г., содержащей определение агрессии, указано, что агрессивная война является «преступлением против международного мира» и «влечет за собой международную ответственность».

Принятие Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него 1948 г. обусловило выделение преступления геноцида из категории преступлений против человечности в отдельный состав и его квалификацию в качестве «преступления, нарушающего нормы международного права» (ст. I Конвенции).

В категорию военных преступлений входят нарушения законов и обычаев войны, серьезные нарушения Женевских конвенций 1949 г. и Дополнительных протоколов к ним 1977 г.

Преступления против человечности представляют собой насильственные действия в отношении гражданского населения в военное или мирное время.

В отношении данной категории международных преступлений не существует единого международно-правового акта, содержащего полный перечень соответствующих преступных деяний. Отдельные виды преступлений против человечности содержатся в ряде международных договоров: Конвенции о пресечении преступления апартеида и наказании за него 1973 г., Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1966 г., Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 г. и др.

Характерной особенностью международно-правовых актов, предусматривающих противоправность деяния и содержащих элементы состава преступных деяний, является отсутствие конкретных санкций за их совершение. В отношении военных преступлений и преступлений против человечности не действуют сроки давности; данное положение закреплено в Конвенции о неприменимости сроков давности к военным преступлениям и преступлениям против человечности 1968 г.

22.2. Международно-правовые итоги деятельности Нюрнбергского и Токийского трибуналов

Впервые вопрос о привлечении к ответственности и наказании лиц, виновных в совершении преступлений против мира и военных преступлений, возник после окончания Первой мировой войны. Положения ст. 228—230 Версальского мирного договора 1919 г. предусматривали возможность выдачи и привлечения к ответственности лиц, виновных в развязывании войны, нарушении законов и обычаев войны. Специально созданная комиссия из представителей победивших государств пришла к выводу о необходимости создания международного трибунала, полномочного рассматривать дела по данным преступлениям. Однако международный трибунал создан не был; немецкие военные преступники были судимы в Германии, затем оправданы. Судебный процесс над германским кайзером Вильгельмом II не состоялся по причине отказа Нидерландов в его выдаче.

Учрежденными после Второй мировой войны Нюрнбергским (1945 г.) и Токийским (1946 г.) трибуналами были впервые привлечены к ответственности лица, виновные в совершении международных преступлений. Судебное преследование осуществлялось в отношении главных военных преступников — лиц, несущих основную ответственность за преступления, совершенные в ходе Второй мировой войны.

Значение Устава Нюрнбергского трибунала в том, что на международно-правовом уровне были квалифицированы в качестве преступных такие деяния, как *преступления против мира, военные преступления, преступления против человечности* (ст. 6 Устава Трибунала). Данная классификация была воспринята Уставом Токийского трибунала. Ответственности подлежали руководители, организаторы, подстрекатели и пособники, участвовавшие в составлении или в осуществлении общего плана или заговора, направленного на совершение любого из вышеупомянутых преступлений. Должностное положение подсудимых в качестве глав государства, ответственных чиновников различных правительственных ведомств и то обстоятельство, что подсудимый действовал по распоряжению правительства или по приказу начальника, не являлось основанием для освобождения от ответственности.

Организацию и деятельность Нюрнбергского трибунала определяли три документа: Соглашение об учреждении Трибунала, подписанное в Лондоне 8 августа 1945 г. представителями СССР, США, Англии и Франции (к которому впоследствии присоединились еще 19 государств); Устав Международного военного трибунала, являющийся частью Соглашения; Регламент Трибунала. Решение о проведении судебного процесса над японскими милитаристами было отражено в Потсдамской декларации 1945 г.; Токийский трибунал был учрежден на основе приказа Главнокомандующего союзных держав на Дальнем Востоке в 1946 г. и действовал на основании принятого в 1946 г. Устава Трибунала.

В отношении доводов защиты о нарушении Нюрнбергским и Токийским трибуналами основополагающего правового принципа *nullum poena sine lege* (нет наказания без закона) и *ex post facto*, т.е. применении правовых норм, созданных после совершения преступлений, в Приговорах содержалось правовое обоснование того, что каждое из рассматриваемых преступлений было запрещено международно-правовыми нормами к моменту начала Второй мировой войны, следовательно, Уставы трибуналов стали результатом кодификации соответствующих договорных и обычных норм международного права. Как указывалось в тексте Приговора Нюрнбергского трибунала: «Устав не является произвольным осуществлением власти со стороны победивших народов, но... является выражением международного права, которое уже существовало ко времени его создания, и в этом смысле является сам вкладом в международное право»¹. Агрессивная война была запрещена положениями Пакта Бриана — Келлога 1928 г., который осудил обращение к войне для урегулирования международных споров и провозгласил отказ от такой в качестве орудия национальной политики; Женевского протокола о мирном разрешении международных споров 1924 г., Декларации об агрессивных войнах 1927 г. Деяния, квалифицированные Уставом и Приговором Нюрнбергского трибунала в качестве военных преступлений, к моменту их совершения были запрещены нормами Положения о законах и обычаях сухопутной войны Гаагской конвенции 1907 г., Женевской конвенции 1929 г.

¹ Нюрнбергский процесс : сборник материалов / под ред. К. П. Горшеина, Р. А. Руденко, И. Т. Никитченко. — Т. 1. — М. : Государственное издательство юридической литературы, 1954. — С. 988.

Рассмотрение трибуналами преступлений против мира обозначило проблему соотношения ответственности государства за развязывание, ведение агрессивной войны и ответственности конкретных индивидов. В данном случае речь идет о различных видах ответственности. Государство несет международно-правовую ответственность (политическую, материальную); субъектами уголовной ответственности выступают исключительно физические лица. Данные виды ответственности друг друга не исключают, а дополняют. Наступление международно-правовой ответственности государства за совершение международного преступления очевидно влечет за собой необходимость привлечения к ответственности и наказания конкретных виновных должностных лиц. Судебный процесс над военными преступниками явился следствием совершенных Германией и Японией международных преступлений, прежде всего развязывания и ведения агрессивной войны. В Приговоре Нюрнбергского трибунала отмечалось, что «международное право налагает долг и обязанности на отдельных лиц так же, как и на государства» и что «преступления против международного права совершаются людьми, а не абстрактными категориями, и только путем наказания отдельных лиц, совершающих такие преступления, могут быть соблюдены установления международного права»¹. Нюрнбергским трибуналом были признаны в качестве преступных организаций руководящий состав нацистской партии, организации СС, СД.

Приговоры Нюрнбергского и Токийского трибуналов стали значительным этапом в развитии международного права, в частности в развитии института ответственности за международные преступления. Их учреждение и деятельность явились правовым фундаментом для последующего создания, развития международных трибуналов *ad hoc*, Международного уголовного суда.

Применительно к институту ответственности индивидов за совершение международных преступлений ключевыми являются следующие положения, зафиксированные в Уставе и Приговоре Нюрнбергского трибунала: любое лицо, совершившее какое-либо действие, квалифицируемое нормами международного права в качестве преступления, несет ответственность и подлежит нака-

¹ Нюрнбергский процесс : сборник материалов / под ред. К. П. Горшенева, Р. А. Руденко, И. Т. Никитченко. — Т. I. — М. : Государственное издательство юридической литературы, 1954. — С. 992.

занию; отсутствие в национальном законодательстве мер наказания за действие, признаваемое согласно международному праву преступлением, не освобождает лицо, совершившее это действие, от ответственности по международному праву.

Впоследствии основные итоги деятельности Нюрнбергского трибунала были признаны на универсальном уровне — в резолюции ГА ООН, которая подтвердила «принципы международного права, признанные Статутом Нюрнбергского трибунала и нашедшие выражение в решении этого трибунала»¹. Таким образом, основные итоги деятельности Нюрнбергского трибунала составляют часть действующего международного права, служат основой его дальнейшего прогрессивного развития в данной области.

22.3. Понятие «международная борьба с преступностью»

Интернационализация преступности, в том числе увеличение числа преступлений, затрагивающих интересы нескольких государств, усложнение способов совершения преступлений обусловили необходимость сотрудничества государств, принятия совместных мер для борьбы с транснациональной преступностью.

Международная борьба с преступностью представляет собой скоординированную деятельность государств, международных органов, организаций, направленную на предупреждение, пресечение, раскрытие преступлений, привлечение лиц, виновных в их совершении, к ответственности.

Международное сотрудничество нацелено на борьбу с преступлениями, которые выходят за пределы одного государства, посягают на интересы нескольких государств, представляют опасность для международного сообщества; меры по борьбе с такими преступлениями могут быть эффективны только при межгосударственном взаимодействии.

Международная борьба с преступностью осуществляется на основе международных соглашений и в рамках деятельности международных органов, организаций.

¹ Резолюция 95 (1) Генеральной Ассамблеи ООН от 11 декабря 1946 г.

Применительно к сотрудничеству государств на основе *международных соглашений* традиционно выделяют три основных направления, имеющих соответствующую международно-правовую основу:

- признание определенных деяний в качестве преступных и особой опасных, осуществление совместных действий с целью их пресечения (на универсальном уровне — Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него 1948 г., Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации, 1971 г. и др.; на региональном — Европейская конвенция по борьбе с терроризмом 1977 г. (в рамках Совета Европы), Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом 2001 г. и др.);
- оказание правовой помощи, в частности проведение таких мероприятий, как розыск предполагаемых преступников, предоставление необходимых материалов, установление местонахождения и идентификация лиц и предметов, получение показаний, исполнение запросов о проведении обысков и пр. (Конвенция СНГ о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам 1993 г., Европейская конвенция о взаимной правовой помощи по уголовным делам 1959 г., двусторонние договоры о взаимной правовой помощи);
- осуществление экстрадиции лиц, обвиняемых в совершении преступлений или осужденных лиц для исполнения наказания (Европейская конвенция о выдаче 1957 г.). В случае, когда между государствами нет специального договора о выдаче, правовым основанием экстрадиции могут служить соответствующие международные конвенции по борьбе с отдельными преступлениями.

Среди иных направлений сотрудничества можно выделить обмен информацией, опытом, реализация международных стандартов в области уголовного правосудия (Минимальные стандартные правила обращения с заключенными 1984 г., Минимальные стандартные правила ООН, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних, 1985 г. (Пекинские правила)).

Существенный вклад в процесс борьбы с преступностью вносит деятельность различных международных организаций, орга-

нов (ООН, ШОС, Интерпол, Европол, Евроюст, органов международной уголовной юстиции). Основными источниками являются учредительные документы, регламентирующие порядок осуществления их деятельности (Устав Международной организации уголовной полиции 1956 г., Римский статут Международного уголовного суда 1998 г.).

В рамках ООН вопросы сотрудничества государств в борьбе с преступностью рассматриваются на сессиях ГА ООН; ими занимаются также Совет Безопасности, ЭКОСОС. В соответствии с резолюцией ГА ООН 1950 г. ООН наследовала функции Международной уголовной и пенитенциарной комиссии (МУПК). Борьба с преступностью является прежде всего задачей компетентных органов каждого государства; ООН выступает как координатор деятельности государств в международной борьбе с преступностью, оказывает содействие их сотрудничеству для большей его эффективности. В 1992 г. в качестве функционального органа ЭКОСОС была создана Комиссия по предупреждению преступности и уголовному правосудию, заменившая действовавший с 1950 г. Комитет по предупреждению преступности и борьбе с ней. Комиссия содействует реализации принятой ГА ООН в 1991 г. Программы ООН по предупреждению преступности и уголовному правосудию. В функции Комиссии входит формулирование, разработка программ действий по вопросам координации действий государств в борьбе с преступностью, содействие обмену опытом, информацией между государствами по соответствующим проблемам, осуществление мониторинга за применением государствами стандартов ООН в области уголовного правосудия. Комиссия координирует и способствует сотрудничеству государств в борьбе с такими преступлениями, как легализация доходов, полученных преступным путем, похищение и торговля людьми, коррупция; исследует новые тенденции в области транснациональной организованной преступности. С 1992 г. Комиссия проводит сессии один раз в год, в Вене. Повестка дня сессии, проходившей в 2007 г., была посвящена укреплению Программы ООН в области предупреждения преступности и уголовного правосудия и усиления роли Комиссии в качестве ее руководящего органа.

В задачу Комиссии входит определение круга вопросов, которые целесообразно выносить на обсуждение государств в рамках созываемого раз в пять лет Конгресса ООН по предупреждению пре-

ступности и обращению с правонарушителями. Правовую основу деятельности Конгресса составляют резолюции ГА ООН и ЭКОСОС, правила процедуры, которые одобряет ЭКОСОС. По итогам проведения Конгресса принимается доклад, в котором содержатся информация о проведенном Конгрессе, его решения и рекомендации. Конгрессы созываются с 1955 г. Повестка дня XI Конгресса (2005 г., Бангкок) была определена как «Взаимодействие и ответные меры: стратегические союзы в области предупреждения преступности и уголовного правосудия». Рассмотрению подлежали вопросы о мерах, направленных на предупреждение, пресечение таких преступлений, как терроризм, коррупция, экономические преступления. За всю историю проведения Конгрессов рассмотрено значительное количество тем — преступления, совершаемые несовершеннолетними; транснациональная организованная преступность; права и свободы правонарушителей, многие другие. По итогам проведения Конгрессов принят ряд международно-правовых документов: Основные принципы независимости судебных органов 1985 г.; Минимальные стандартные правила обращения с заключенными 1984 г.; Руководящие принципы в области предупреждения преступности и уголовного правосудия в контексте развития и нового международного экономического порядка 1985 г., Типовой договор о выдаче 1990 г., Типовой договор о взаимной помощи в области уголовного правосудия 1990 г. и др.

В 2001 г. резолюцией Совета Безопасности ООН был учрежден Контртеррористический комитет ООН. В его задачу входит контроль за претворением в жизнь резолюции 1373, принятой Советом Безопасности ООН, предписывающей принятие государствами комплекса мер, нацеленных на предупреждение, предотвращение, пресечение террористической деятельности. Комитет информирует Совет Безопасности о действиях государств по реализации данных мер; представляет Совету соответствующие рекомендации.

В рамках ЕС вопросами сотрудничества государств в борьбе с преступностью занимается (наряду с Интерполом) Европейская полицейская организация (Европол). Положения о создании Европола содержались в Маастрихтском договоре 1993 г.; позднее была принята Конвенция 1995 г. о принципах работы и задачах Европола. В его функции входит координация работы национальных следственных органов, информационное и научно-техническое содействие государствам-членам в расследовании преступлений.

В рамках ЕС также действует структура Евроюст (Eurojust), созданная в 2002 г. решением Совета ЕС. Цель данной структуры заключается в повышении эффективности деятельности правоохранительных органов государств — членов ЕС. Евроюст содействует исполнению международных поручений о взаимной правовой помощи и запросов об экстрадиции, а также расследованию и судебному преследованию за совершение особо опасных транснациональных преступлений.

В рамках СНГ учреждено Бюро по координации борьбы с организованной преступностью и иными опасными видами преступлений на территории Содружества. К его основным задачам отнесены: формирование и сохранение банка данных; содействие компетентным государственным органам в международном розыске лиц; обеспечение согласованных действий при проведении оперативно-разыскных мероприятий; выработка рекомендаций по борьбе с транснациональной преступностью. Действует также Антитеррористический центр СНГ.

22.4. Кодификация и прогрессивное развитие применимого международного права

ГА ООН, признав формулировку Нюрнбергских принципов вопросом «первостепенной важности», поручила эту задачу Комитету по кодификации международного права¹. Созданная в 1947 г. в качестве вспомогательного органа ГА ООН Комиссия международного права на своей первой сессии приступила к разработке проекта Кодекса преступлений против мира и безопасности человечества. В 1954 г. Комиссия представила с комментариями первый проект Кодекса, состоявший из четырех статей. Статья 1 проекта Кодекса квалифицировала действия, направленные против мира и безопасности человечества, в качестве международных преступлений, влекущих индивидуальную ответственность. В тексте документа к числу таких преступлений отнесены: любой акт

¹ Резолюция 95 (1) Генеральной Ассамблеи ООН от 11 декабря 1946 г.

агрессии или ее угроза; подготовка властями государства применения вооруженной силы против другого государства, кроме случаев, предусмотренных Уставом ООН; ведение, поощрение властями какого-либо государства террористической деятельности; действия властей какого-либо государства, нарушающие обязательства, основанные на международном договоре, целью которого является обеспечение международного мира и безопасности; аннексия территории другого государства; вмешательство во внутренние дела другого государства; преступление геноцида; нарушения законов и обычаев войны; преступления против человечности. Преступными также признавались заговор, покушение, подстрекательство и соучастие в совершении любого из вышеуказанных преступлений.

Проект Кодекса 1954 г. не был принят ввиду отсутствия на тот момент международно-правовых документов, содержащих определение агрессии. Возможность дальнейшей разработки проекта Кодекса появилась в 1974 г. после принятия ГА ООН резолюции, содержащей определение агрессии. В 1991 г. был выработан очередной проект Кодекса; его особенностью стал большой перечень деяний, квалифицируемых в качестве преступлений против мира и безопасности человечества. В такой перечень вошли: агрессия; угроза агрессией; вмешательство во внутренние дела государства; колониализм, иные формы иностранного господства; геноцид; апартеид; вербовка, использование, финансирование, обучение наемников; систематическое, массовое нарушение прав человека; военные преступления; терроризм; незаконный оборот наркотических средств; преднамеренный и серьезный ущерб окружающей среде.

Учитывая представленные замечания правительств, итоги обсуждения проекта Кодекса 1991 г. в шестом Комитете ГА ООН, Комиссия международного права в 1996 г. на 48-й сессии приняла окончательный проект Кодекса преступлений против мира и безопасности человечества (Draft Code of Crimes Against the Peace and Security of Mankind). В проекте 1996 г. Комиссия существенно сократила перечень преступлений, исключив из него угрозу применения силы; вмешательство во внутренние дела государства; колониализм и иные формы иностранного господства; апартеид; вербовку, использование, финансирование, обучение наемников; преднамеренный и серьезный ущерб окружающей среде. В отчете указыва-

лось, что Комиссия действовала в интересах принятия Кодекса и получения поддержки правительств. Подразумевается, что принятие Кодекса ни в коей мере не препятствует дальнейшему развитию этой важной области права.

Проект кодекса 1996 г. состоит из 20 статей. Часть I затрагивает общие положения: сфера действия и применения настоящего Кодекса (ст. 1), вопросы наказания (ст. 3), выдачи предполагаемых преступников (ст. 10), судебные гарантии обвиняемым (ст. 11), обстоятельства, исключающие (ст. 14) и смягчающие (ст. 15) вину. В данных статьях нашли отражения положения принятых в 1973 г. ГА ООН «Принципов международного сотрудничества в отношении обнаружения, ареста, выдачи и наказания лиц, виновных в военных преступлениях и преступлениях против человечества».

Согласно ст. 1 преступления, перечисленные в проекте Кодекса, квалифицируются в качестве преступлений против мира и безопасности человечества на основании международного права. Данное положение означает, что квалификация (отсутствие квалификации) какого-либо деяния в качестве уголовно наказуемого по нормам национального права не затрагивает и не влияет на квалификацию согласно международному праву. Однако международно-правовая квалификация деяний не затрагивает компетенции национальных судов в определении меры наказания за преступление, указанное в проекте Кодекса, в решении при рассмотрении соответствующих дел, иных вопросов уголовного права и процесса.

Статья 2 проекта Кодекса подтверждает принцип индивидуальной уголовной ответственности. Комиссия указала, что данный принцип, будучи «краеугольным камнем международного уголовного права», является непреходящим наследием Нюрнберга, так как «наполняет смыслом запрет преступлений по международному праву, обеспечивая, что отдельные лица, совершившие такие преступления, несут за это ответственность и подлежат наказанию». Индивид подлежит ответственности за преступление агрессии, если в качестве руководителя или организатора он активно участвует или отдает приказ о планировании, подготовке, начале или проведении агрессии, совершаемой государством (ст. 16). За другие преступления лицо ответственно в случае: их умышленного совершения (п. «а» ст. 2); соучастия в их совершении (п. «j» — «f» ст. 2); совершения покушения на преступление (п. «g» ст. 2). Ответственность наступает в случае совершенного преступления (действия

или бездействия) и в случае покушения на преступление, если оно не было доведено до конца по обстоятельствам, не зависящим от действий или намерений лица.

В части II проекта Кодекса содержится перечень преступлений, квалифицируемых по международному праву в качестве преступлений против мира и безопасности человечества: агрессия, военные преступления, преступления против человечности, преступления геноцида, преступления против персонала ООН и связанного с ней персонала. В соответствии со ст. 16 проекта Кодекса лицо, которое как руководитель или организатор активно участвует или отдает приказ о планировании, подготовке, начале или проведении агрессии, совершаемой государством, несет ответственность за преступление агрессии. При разработке проекта Кодекса Комиссия ограничилась рассмотрением вопроса уголовной ответственности индивида, не затрагивая вопросов ответственности государства за агрессию. Было указано, что ответственность лица за совершение преступления агрессии «тесно и органически связано с совершением агрессии государством»¹.

Включение преступлений против персонала ООН и связанного с ней персонала в перечень преступлений, предусмотренных проектом Кодекса (ст. 19), их квалификация в качестве преступлений против мира и безопасности человечества обусловлены их особой тяжестью, тем, что данные действия имеют последствия для всего международного сообщества, поскольку направлены против самой системы поддержания международного мира и безопасности. Данная статья не применяется в отношении персонала, задействованного в качестве комбатантов в операциях ООН, осуществляемых на основании гл. VII Устава ООН в качестве принудительной меры, так как на данные операции распространяются нормы международного гуманитарного права. Положения ст. 19 проекта Кодекса во многом опираются на нормы Конвенции о безопасности персонала ООН и связанного с ней персонала 1994 г.

Статья 18 проекта Кодекса содержит перечень деяний, квалифицируемых в качестве преступлений против человечности. Условие квалификации: деяния совершались систематически или в широких масштабах, инспирировались или направлялись прави-

¹ Доклад Комиссии международного права о работе ее 48-й сессии, 6 мая — 26 июля 1996 г. ООН, Нью-Йорк, 1996. — С. 90.

тельством или любой организацией или группой. К преступным деяниям отнесены: пытка; истребление; порабощение; преследование по политическим, расовым, религиозным или этническим мотивам; институционализированная дискриминация по расовому, этническому, религиозному признакам; произвольная депортация, другие бесчеловечные деяния, наносящие серьезный ущерб физической или психической неприкосновенности, здоровью или человеческому достоинству.

Статья 20 проекта Кодекса предусматривает, что любое военное преступление является преступлением против мира и безопасности человечества, если совершается систематически или в широких масштабах. В перечне таких преступлений воспроизводятся соответствующие положения Женевских конвенций 1949 г. и Дополнительных протоколов 1977 г.

22.5. Ответственность физических лиц за международные преступления

22.5.1. Деятельность международных трибуналов *ad hoc* (по бывшей Югославии, Руанде, Сьерра-Леоне)

Ситуация, характеризующаяся преступлениями, происходившими в ходе вооруженного конфликта на территории бывшей Югославии и Руанды, была квалифицирована Советом Безопасности ООН в качестве угрозы международному миру и безопасности. Действуя на основании гл. VII Устава ООН, Совет Безопасности в качестве вспомогательных органов учредил два международных трибунала *ad hoc* — по бывшей Югославии (1993 г.) и Руанде (1994 г.) с целью судебного преследования лиц, ответственных за совершение преступлений. К предметной юрисдикции международного трибунала по бывшей Югославии были отнесены серьезные нарушения Женевских конвенций 1949 г., нарушение законов или обычаев войны, преступление геноцида, преступления против человечности (ст. 2—5 Устава). В юрисдикцию меж-

дународного трибунала по Руанде вошли преступление геноцида, преступления против человечности, серьезные нарушения норм, закрепленных в Женевских конвенциях 1949 г. и Дополнительном протоколе II 1977 г. (ст. 1—4 Устава).

Уставами трибуналов определена территориальная и временная юрисдикция. Юрисдикция международных трибуналов распространяется на физических лиц. В Уставах международных трибуналов подтверждено положение, ранее закрепленное в Уставе Нюрнбергского военного трибунала: должностное положение обвиняемого в качестве главы государства, правительства или ответственного чиновника не освобождает его от уголовной ответственности, не является основанием для смягчения наказания. Тот факт, что преступное деяние было совершено подчиненным, не освобождает его начальника от ответственности, если он, зная о совершенном или планируемом преступлении, не принял необходимых мер для его предотвращения или наказания виновных.

Соотношение юрисдикций международных трибуналов и национальных судебных органов обозначено в Уставах следующим образом: трибуналы и национальные суды осуществляют параллельную юрисдикцию в отношении судебного преследования лиц, совершивших преступления, подсудных трибуналам, при этом юрисдикция международных трибуналов имеет приоритет по отношению к юрисдикции национальных судов. Это выражается в том, что на любом этапе судебного разбирательства трибунал может направить официальное требование национальному судебному органу о передаче производства по делу международному трибуналу в соответствии с положениями Устава и Правил процедуры и доказывания международного трибунала.

Осуществление правоприменительной деятельности международными трибуналами обусловило необходимость толкования действующих норм международного права в области международных преступлений.

Преступление геноцида. Специфика объекта преступления геноцида состоит в том, что им является не отдельный человек или группа людей, а права и свободы определенной группы представителей населения, объединенных по признакам, обозначенным международным правом. Жертвой преступления геноцида индивид становится не в силу своих личных характеристик, а по

причине его принадлежности или связи с определенной группой лиц. Существенным фактором является определение и выделение признаков определенной группы населения как объекта преступления геноцида. Дано толкование терминов «национальная, этническая, расовая и религиозная группа», зафиксированных в ст. II Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него 1948 г. Этническая — группа лиц, члены которой имеют общий язык и культуру. Этническая группа может рассматриваться в качестве таковой как самими ее членами, так и третьими лицами, включая лиц, виновных в совершении преступления геноцида; национальная группа — совокупность индивидов, связанных правовыми обязательствами, основанными на общем гражданстве, в сочетании с взаимными правами и обязанностями; особенностью расовой группы является наличие у ее представителей наследственных физических черт (особенностей), которые обычно определяются географической местностью, вне зависимости от языковых, культурных, национальных или религиозных факторов; религиозная — группа представителей населения, члены которой разделяют одни религиозные убеждения, имеют общую конфессиональную принадлежность, единые формы вероисповедания или общие взгляды (убеждения).

Трибуналами были квалифицированы в качестве преступления геноцида как совершение активных действий, так и преступное бездействие, в частности при наличии соответствующей возможности непринятие необходимых мер с целью пресечения совершения преступлений.

При квалификации деяния в качестве преступления геноцида решающее значение имеет установление субъективной стороны преступления, а именно наличие специального намерения уничтожить, полностью или частично, национальную, расовую, религиозную или этническую группу как таковую.

Преступление против человечности. При идентичном перечне преступных деяний в Уставах международных трибуналов различны их квалифицирующие признаки: а) совершение преступных деяний в рамках «широкомасштабного или систематического нападения на гражданское население по национальным, политическим, этническим, расовым или религиозным мотивам»; б) наличие вооруженного конфликта как международного, так и внутреннего характера.

Обозначен ряд условий, необходимых для квалификации в качестве преступлений против человечности: преступные деяния должны быть направлены против гражданского населения; совершаться систематически и организованно (необязательно на уровне государственной политики); достигать определенного масштаба и соответствующей тяжести. Определены следующие основные элементы преступлений против человечности: по своей природе и характеру они являются бесчеловечными; причиняют сильные страдания или серьезные повреждения физическому или умственному здоровью человека; направлены против гражданского населения; являются частью широкомасштабных или систематических атак.

Что касается субъективной стороны, то решающим критерием отграничения преступления против человечности от общеуголовного преступления является информированность (в том числе подразумеваемая) лица, совершившего преступление, о том, что его действия являлись частью широкомасштабного или систематического нападения на гражданское население и были совершены в рамках определенной политики или плана. Степень информированности определяется в каждом конкретном случае обстоятельствами, объективно существующими на момент совершения преступления.

Объективная сторона преступлений против человечности предполагает не только совершение активных действий, но и преступное бездействие.

Объект преступных деяний — права и свободы гражданского населения. Термин «гражданское население» подлежит расширительному толкованию: лица из состава вооруженных сил и движений сопротивления, которые не ведут боевых действий по причине ранений, болезни и пр., имеют статус гражданских лиц. Достижение определенного численного порога количества жертв не является принципиальным — даже единичное действие, направленное против одной жертвы, может быть квалифицировано в качестве преступления против человечности при наличии непосредственной связи преступного деяния с массовыми и систематическими атаками на гражданское население. Следует различать единичное действие лица («a single act») и отдельное, обособленное действие («an isolated act»); последнее не может быть квалифицировано в качестве преступления против человечности.

Военные преступления. Общим условием для квалификации трибуналами деяний в качестве военных преступлений явля-

ется наличие вооруженного конфликта. В отношении характера вооруженного конфликта констатируется, что в настоящее время постепенно стирается грань между международным вооруженным конфликтом и немеждународным. Таким образом, квалификация вооруженного конфликта в качестве международного или немеждународного не имеет определяющего значения; любое нарушение норм международного гуманитарного права, совершенное в ходе внутреннего конфликта, также можно рассматривать как международное преступление.

Субъектом военных преступлений может быть как военнослужащий, так и лицо, не состоящее на военной службе, при условии наличия связи между совершенным им преступным деянием и соответствующим вооруженным конфликтом¹.

Субъективная сторона военных преступлений может включать в себя как умысел, так и неосторожность (преступную небрежность — «criminal negligence» и легкомыслие — «recklessness»).

Один из вопросов — квалификация «этнических чисток», проводившихся на территории бывшей Югославии. Термин «этнические чистки» упоминается в ряде документов — в резолюциях ГА ООН, Совета Безопасности, в докладах Генерального секретаря ООН. Однако в данных документах не обозначено юридическое содержание термина «этнические чистки», не определены элементы состава данного противоправного действия, более того, различается квалификация соответствующих деяний. В резолюции ГА ООН от 7 апреля 1993 г.² «этнические чистки» названы «формой геноцида». В докладе Генерального секретаря ООН о ситуации в бывшей Югославии от 3 мая 1993 г.³ указано, что преступления против человечности «приняли форму так называемой этнической чистки». В резолюции Совета Безопасности ООН от 23 сентября 1994 г.⁴ зафиксировано, что «практика «этнических чисток» представляет собой явное нарушение международного гуманитарного права». Иная трактовка предложена в Итоговом документе Всемирного саммита 2005 г., где в п. 138 зафиксировано обязательство каждого государства защищать свое население от геноцида, военных преступлений, «этниче-

¹ Prosecutor v. Kayishema and Ruzindana, Case— № ICTR-95-1, Decision 21 May 1999, p. 175.

² Док. ООН: A/RES/47/121.

³ Док. ООН: S/25704.

⁴ Док. ООН: S/RES/941.

ских чисток» и преступлений против человечности. Таким образом, в данном документе «этнические чистки» представлены в качестве отдельного, самостоятельного международного преступления.

По смыслу самого термина речь идет о совершении преступлений в отношении определенной этнической группы представителей населения, в частности о мерах по их уничтожению. Положения Проекта Кодекса преступлений против мира и безопасности человечества, Римского статута Международного уголовного суда, Уставов международных трибуналов предусматривают ответственность за совершение противоправных деяний по этническому мотиву. Но важен и контекст, объект и цель конкретного международного договора, в котором предусматривается термин «этнические чистки»; важно установление элементов состава конкретных преступных деяний. Осуществление систематического или широкомасштабного преследования лиц по этническим мотивам является основанием для квалификации таких деяний в качестве преступлений против человечности.

В случае, если противоправные деяния были совершены в отношении представителей определенной этнической группы и в действиях лица содержалось намерение уничтожить данную этническую группу полностью или частично, указанные деяния подлежат квалификации в качестве преступления геноцида.

В международно-правовых актах элементы состава преступлений против человечности и геноцида подробно изложены, в том числе и применительно к противоправным деяниям, совершенным по этническим мотивам. Следовательно, «этнические чистки» не являются отдельным, самостоятельным международным преступлением.

В 2003 г. Совет Безопасности ООН определил стратегию завершения работы трибуналов. Предусмотрено, в частности, завершение к 2008 г. рассмотрение всех дел в первой инстанции, к 2010 г. — окончательное прекращение деятельности трибуналов.

Специальный суд по Сьерра-Леоне был создан на основе соглашения между ООН и правительством Сьерра-Леоне. Соглашением предусмотрено учреждение самостоятельного судебного органа, не являющегося составной частью системы органов национальной юстиции. Несмотря на то что Специальный суд является обособленным органом по отношению к судебной системе Сьерра-Леоне, в его состав входят судьи, назначенные правительством государства,

и несколько иностранных судей, что позволяет говорить о специфике этого органа. Своеобразие обозначенных черт не позволяет рассматривать данный орган как исключительно международный — применительно к Суду используются термины «интернационализированный», «смешанный», «гибридный» орган.

В начале 90-х гг. прошлого столетия в результате гражданской войны в Сьерра-Леоне погибло около 300 тыс. человек. В 2000 г. Генеральным секретарем ООН по поручению Совета Безопасности были проведены переговоры с правительством Сьерра-Леоне об учреждении специального суда, полномочного привлекать к ответственности лиц, виновных в совершении наиболее тяжких преступлений. Итогом переговоров стало подписание в январе 2002 г. Соглашения между ООН и правительством Сьерра-Леоне об учреждении Специального суда. Составной частью Соглашения является Устав Суда. В 2002 г. данное Соглашение было ратифицировано Парламентом Сьерра-Леоне.

В соответствии со ст. 1 Устава задачей Суда является судебное преследование лиц, несущих наибольшую ответственность за серьезные нарушения международного гуманитарного права и законодательства Сьерра-Леоне, совершенные на территории этого государства с 30 ноября 1996 г. В предметную юрисдикцию Специального суда входят две группы преступлений: нарушение норм международного права и нарушение законов Сьерра-Леоне.

Юрисдикция Суда распространяется на преступления против человечности, нарушения ст. 3, общей для Женевских конвенций 1949 г. и Дополнительного протокола II 1977 г., иные серьезные нарушения международного гуманитарного права. Основным требованием для квалификации деяний, перечисленных в ст. 2 Устава Суда, в качестве преступлений против человечности является их совершение в рамках широкомасштабного или систематического нападения на гражданское население. Во вторую группу преступлений, подпадающих под юрисдикцию Специального суда, входят деяния, являющиеся преступными по законодательству Сьерра-Леоне, в частности нарушения Закона о предотвращении жестокого обращения с детьми 1926 г., Закона об умышленном причинении вреда 1961 г.

Суд начал свою деятельность в 2002 г. Одним из первых дел, принятых к рассмотрению, стало дело в отношении бывшего пре-

зидента Либерии Ч. Тейлора¹. Обвиняемому вменялось в вину обеспечение финансовой поддержкой, оружием, военным оборудованием деятельности Революционного объединенного фронта с целью дестабилизации обстановки в Сьерра-Леоне для последующего получения доступа к минеральным ресурсам, в частности к алмазным месторождениям Сьерра-Леоне. Защита оспаривала юрисдикцию трибунала в отношении Ч. Тейлора на том основании, что, во-первых, обвиняемый в качестве главы государства пользуется абсолютным иммунитетом от уголовной юрисдикции и, во-вторых, не подлежит преследованию судом другого государства.

Специальный суд, указав, что нормы действующего международного права предоставляют международным уголовным трибуналам право осуществлять судопроизводство в отношении глав государств, в том числе действующих (со ссылкой на решение Международного Суда ООН по делу ДРК против Бельгии)², и что Специальный суд является международным судебным органом, созданным в соответствии с нормами международного права, принял дело к рассмотрению³. Судопроизводство осуществляется в отношении участников внутреннего вооруженного конфликта в Сьерра-Леоне: пропрезидентских сил (CDF), участников Объединенного революционного фронта (RUF), сил Революционного вооруженного совета (AFRC). Ожидается, что Суд завершит свою работу к концу 2008 г.

22.5.2. Международный уголовный суд

По поручению ГА ООН в 1994 г. Комиссия международного права (КМП) разработала проект договора по созданию международного уголовного суда. КМП рекомендовала созвать конференцию полномочных представителей для рассмотрения данного документа и принятия соответствующего международного догово-

¹ Prosecutor v. Ch.G. Taylor. Case— № SCSL — 2003 — 01 — AR 72 (E).

² ICJ Report (DRC v. Belgium; Case «Arrest Warrant of 11 April 2000»), 14 Feb. 2002. В данном деле Международный Суд рассматривал правомерность выдачи трибуналом первой инстанции Бельгии ордера на арест действовавшего министра иностранных дел Демократической Республики Конго, подозреваемого в совершении преступлений против человечности и военных преступлений.

³ Prosecutor v. Ch.G. Taylor. Appeals Chamber Decision on 31 May 2004, p. «e».

вора. В 1998 г. в Риме участники дипломатической конференции одобрили текст Устава Международного уголовного суда. Впоследствии он получил необходимое количество ратификаций. Россия подписала Римский статут, но не ратифицировала его. Ранее, в 2000 г. на первой Ассамблее государств — участников Римского статута были приняты документы, содержащие элементы преступлений, входящих в юрисдикцию Суда («Элементы преступлений»), и Правила процедуры и доказывания. 1 июля 2002 г. Международный уголовный суд начал свою деятельность. К началу 2009 г. членами Статута являются 108 государств. Местопробывание Суда — Гаага (Нидерланды), рабочими языками Суда являются английский и французский.

Состав Суда включает: Президиум, Отделение предварительного производства, Судебное отделение, Апелляционное отделение, Канцелярию Прокурора, Секретариат.

В предметную юрисдикцию Международного уголовного суда согласно Римскому статуту входят следующие международные преступления: преступление агрессии (п. 2 ст. 5), преступление геноцида (ст. 6), преступления против человечности (ст. 7), военные преступления (ст. 8). В ходе Римской конференции было решено, что перечень преступлений, входящих в юрисдикцию Суда, впоследствии может быть расширен: по истечении семи лет после вступления Статута в силу предусмотрен созыв Конференции по обзору с целью рассмотрения поправок к данному документу, относящихся в том числе к перечню подсудных преступлений.

Согласно п. 2 ст. 5 Римского статута Международный уголовный суд «осуществляет юрисдикцию в отношении преступления агрессии, как только будет принято... положение, содержащее определение этого преступления и излагающее условия, в которых Суд будет осуществлять юрисдикцию касательно этого преступления». Помимо принятия определения агрессии, его соотношения с правом государства на самооборону, ключевой является проблема выработки условий, при которых Суд будет осуществлять юрисдикцию в отношении данного преступления. Сложность заключается в согласовании правового механизма взаимоотношений между Судом и Советом Безопасности ООН — единственным органом, которому в соответствии с нормами международного права принадлежит право определять существование «любой угрозы миру, любого нарушения мира или акта агрессии» (ст. 39 Устава ООН).

Основной вопрос — должно ли предшествовать принятию Судом к рассмотрению дела об агрессии определение, вынесенное по данному случаю Советом Безопасности ООН. В настоящее время разработка определения преступления агрессии продолжается в рамках специально созданной Подготовительной комиссии.

Международный уголовный суд осуществляет юрисдикцию в отношении *преступлений против человечности* в соответствии с п. 1 ст. 5 Римского статута. Основным квалифицирующим признаком — совершение преступных деяний в рамках широкомасштабного или систематического нападения на гражданских лиц, если такое нападение совершается сознательно (ст. 7 Статута).

Суд правомочен рассматривать дела о военных преступлениях, совершенных как в ходе международных, так и внутренних конфликтов. Базовыми квалифицирующими признаками являются наличие вооруженного конфликта и совершение преступлений в рамках плана, политики или при крупномасштабном совершении таких преступлений. Военные преступления составляют: серьезные нарушения Женевских конвенций 1949 г.; другие серьезные нарушения законов и обычаев, применимых в международных вооруженных конфликтах. Статья 124 Римского статута предоставляет возможность государствам при подписании Статута сделать заявление, что в течение семи лет после вступления настоящего Статута в силу для соответствующего государства оно не признает юрисдикцию Суда в отношении военных преступлений, когда, как предполагается, преступление совершено его гражданами или на его территории.

В Римском статуте Международного уголовного суда зафиксирован принцип дополнительного характера международного уголовного правосудия («принцип дополнительности», или «комплементарности»). Указанный принцип предполагает, что Суд осуществляет свою деятельность лишь в тех случаях, когда национальные органы уголовного правосудия не могут функционировать надлежащим образом или их деятельность оказывается неэффективной. Дело не может быть принято Судом к производству: если данное дело расследуется или в отношении его возбуждено уголовное преследование государством, которое обладает в отношении его юрисдикцией, за исключением случаев, когда это государство не желает или не способно вести расследование или осуществлять уголовное преследование должным образом;

если государство, обладающее юрисдикцией в отношении данного дела, провело расследование и решило не возбуждать уголовного преследования, кроме случаев, когда это решение стало результатом нежелания или неспособности государства возбудить уголовное преследование должным образом; если лицо уже было судимо за преступления, входящие в юрисдикцию Суда, кроме случаев, когда судебное разбирательство было проведено для того, чтобы оградить соответствующее лицо от ответственности за данные преступления, или не являлось независимым и беспристрастным (ст. 17 Римского статута).

С целью выявления в каждом конкретном случае неспособности государства расследовать дело Суд учитывает «в состоянии ли данное государство в связи с полным либо существенным развалом или отсутствием своей национальной судебной системы получить в свое распоряжение обвиняемого либо необходимые доказательства и свидетельские показания или же оно не в состоянии осуществлять судебное разбирательство еще по каким-либо причинам» (п. 3 ст. 17). Таким образом, ст. 17 Римского статута предоставляет возможность привлекать виновных лиц к ответственности в первую очередь в рамках национальных правовых систем; только в случае их бездействия или неэффективности может быть задействован механизм Международного уголовного суда.

Часть 3 Римского статута посвящена «общим принципам уголовного права». К ним Статут относит принцип «*Nullum crimen sine lege*» (нет преступления без закона), в соответствии с которым лицо не подлежит уголовной ответственности за деяния, не являющиеся преступлениями на момент их совершения (ст. 22); принцип «*Nulla poena sine lege*» (нет наказания без закона), согласно которому лицо может быть наказано только на основании положений Римского статута (ст. 23); принцип отсутствия у закона обратной силы, в соответствии с которым лицо не подлежит уголовной ответственности за деяния до вступления Римского статута в силу (ст. 24); принцип неприменимости срока давности к преступлениям, входящим в предметную юрисдикцию Суда (ст. 29); принцип недопустимости ссылки подсудимых на их должностное положение (ст. 27).

Индивид несет уголовную ответственность и подлежит наказанию за преступление, подпадающее под юрисдикцию Суда, если он: совершает такое преступление индивидуально, совместно с

другим лицом или через другое лицо; приказывает, пособничает, подстрекает или побуждает совершить такое преступление, иным образом содействует его совершению или покушению на него; любым другим образом способствует совершению или покушению на совершение такого преступления группой лиц, действующих с общей целью; покушается на совершение такого преступления, предпринимая действие, представляющее собой значительный шаг в его совершении, однако преступление оказывается незавершенным по обстоятельствам, не зависящим от намерений лица (ст. 25 Римского статута).

В отношении элемента субъективной стороны преступления ст. 30 Римского статута устанавливает, что лицо подлежит ответственности и наказанию в случае, если совершило преступление «намеренно и сознательно». При этом лицо имеет намерение в тех случаях, когда: в отношении деяния — это лицо собирается совершить такое деяние; в отношении последствия — это лицо сознает, что оно наступит при обычном ходе событий.

Тот факт, что преступление, подпадающее под юрисдикцию Суда, было совершено лицом по приказу его начальника или правительства, не является основанием для освобождения этого лица от ответственности, кроме случаев, когда: это лицо «было юридически обязано исполнить приказы данного правительства или данного начальника»; это лицо не знало, что приказ был незаконным; и приказ не был явно незаконным. В отношении приказов о совершении преступления геноцида или преступлений против человечности устанавливается, что они являются «явно незаконными» (ст. 33 Статута).

В настоящее время на рассмотрении Международного уголовного суда находятся ряд ситуаций. Термин «ситуация», используемый в Римском статуте, имеет иное значение, чем в ст. 34 и 35 Устава ООН. В ст. 14 Римского статута данный термин определяется как «ситуация, при которой, как представляется, были совершены одно или несколько преступлений, подпадающих под юрисдикцию Суда».

Четыре ситуации были переданы в Канцелярию Прокурора Международного уголовного суда по инициативе соответствующих государств: Демократической Республики Конго, Центрально-Африканской Республики, Уганды, Кот д'Ивуара. Кот д'Ивуар стал первым государством, которое, не являясь участником Рим-

ского статута, передал Суду на рассмотрение ситуацию на основании ст. 12 Римского статута, предусматривающей возможность государства, не являющегося участником Статута, признать юрисдикцию Суда посредством заявления, представленного Секретарю Суда. Ситуация в отношении Дарфура (Судан) была передана в Суд Советом Безопасности ООН.

В отношении ситуаций в Венесуэле (Боливарианской Республике) и Ираке Канцелярией Прокурора на основании ст. 53 Статута было принято решение не начинать расследование. В первом случае Прокурор пришел к следующему выводу: «имеющаяся информация не является разумной основой для того, чтобы считать, что произошли преступления, подпадающие под юрисдикцию Суда»; во втором — что «ситуация не достигла уровня требуемой серьезности, предусмотренного Статутом».

22.6. Борьба с международным терроризмом

Во внутреннем праве многих государств террористические акты отнесены к категории особо опасных государственных преступлений. Среди них: террористические акты, направленные на подрыв территориальной целостности государств, их экономики, политического строя, дезорганизация правопорядка, убийства государственных и общественных деятелей, захват заложников, некоторые формы бандитизма и т.д. Другая категория терроризма — это преступные акты с иностранным элементом, ведущие к гибели людей, нарушающие дипломатическую деятельность государств, их представителей, нормальный ход международных контактов, транспортные связи между государствами и многое другое. Отличительной чертой терроризма является его политическая направленность.

Международное сотрудничество в борьбе с терроризмом активизировалось после Второй мировой войны. В 1973 г. ГА ООН приняла Конвенцию о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов. Подобные преступления, «угрожая безопасности этих лиц, создают серьезную угрозу поддержанию нормальных международных отношений». В Конвенции указано, что

каждое государство-участник предусматривает соответствующие наказания за такие преступления, принимает необходимые меры для установления своей судебной юрисдикции над преступниками (ст. 2, 3 Конвенции).

В 1979 г. ГА ООН приняла Международную конвенцию о борьбе с захватом заложников. Статья 2 Конвенции постановляет, что каждое государство-участник предусматривает соответствующие наказания за такие акты; в ст. 5 говорится о мерах по установлению юрисдикции государств в отношении данного преступления.

Международным сообществом было разработано и принято ряд конвенций, направленных на обеспечение безопасности воздушного транспорта и предотвращение террористических актов на нем (Конвенция о преступлениях и некоторых других актах, совершаемых на борту воздушных судов, 1963 г., Конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов 1970 г., Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации, 1971 г. и др.). В 1988 г. была принята Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства; в 1980 г. — Конвенция о физической защите ядерного материала.

Сотрудничество государств по борьбе с терроризмом осуществляется также на региональном уровне (например, в рамках Совета Европы на основе Европейской конвенции по борьбе с терроризмом 1977 г.) и двустороннем уровне. Основная цель соглашений по борьбе с терроризмом — осуждение и признание противоправности любых террористических актов вне зависимости от мотивов их совершения.

Акты международного терроризма осуществляются лицами или группировками, не находящимися в официальной связи с государствами. В то же время имеют место случаи, когда государственные органы тайно инспирируют акты террора. Именно на государствах лежит основная ответственность за борьбу с этими преступлениями, за принятие на национальном уровне и в пределах своей юрисдикции необходимых для их пресечения и предупреждения мер. Однако, поскольку акты международного терроризма затрагивают интересы многих государств, часто возникает конфликт национальных юрисдикций, что требует осуществления межгосударственного сотрудничества, в частности, путем оказания взаимной правовой помощи, выдачи виновных лиц.

Принятая в 1994 г. ГА ООН Декларация о мерах по ликвидации международного терроризма провозгласила, что государства обязаны, в частности: воздерживаться от организации террористической деятельности, подстрекательства к ней, содействия ее осуществлению, финансирования, поощрения или проявления терпимости к ней; обеспечивать задержание и судебное преследование или выдачу лиц, совершивших террористические акты, согласно соответствующим положениям их национального права; стремиться к заключению специальных соглашений на двусторонней, региональной и многосторонней основе и разработать типовые соглашения о сотрудничестве; сотрудничать в обмене соответствующей информацией относительно предотвращения и борьбы с терроризмом; оперативно предпринимать все необходимые меры к претворению в жизнь существующих международных конвенций по этому вопросу, включая приведение своего внутреннего законодательства в соответствие с этими конвенциями.

В случае, когда к преступным актам терроризма имеет отношение само государство, они приобретают особенно опасный характер. Поддержка со стороны государств действий террористических групп, отдельных террористов осуждается в ряде деклараций и резолюций ООН.

Специальному комитету ООН по международному терроризму, созданному в 1972 г., не удалось выработать общеприемлемого определения понятия «международный терроризм». Объясняется это прежде всего различием взглядов на методы борьбы национально-освободительных движений, попытками обвинить именно их в терроризме.

В 1996 г. ГА ООН утвердила декларацию, дополняющую Декларацию о мерах по ликвидации международного терроризма 1994 г., и постановила учредить Специальный комитет для выработки концепции по борьбе с бомбовым терроризмом, конвенции о борьбе с актами ядерного терроризма и для рассмотрения способов дальнейшего совершенствования всеобъемлющей правовой системы конвенций, касающихся международного терроризма.

Международная конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом была принята в 1997 г., вступила в силу в 2001 г. Российская Федерация подписала данное международное соглашение в 1996 г. и ратифицировала его Федеральным законом от 13.02.2001 № 19-ФЗ. В ст. 1 Конвенции содержится определение понятия «взрывное

или иное смертоносное устройство», которое означает «взрывное или зажигательное оружие или устройство, предназначенное или способное причинить смерть, серьезное увечье или существенный материальный ущерб». По смыслу Конвенции лицо совершает преступление, если оно незаконно и преднамеренно доставляет, помещает, приводит в действие или взрывает данное взрывное устройство в пределах мест общественного пользования, государственного или правительственного объекта, объекта системы общественного транспорта или объекта инфраструктуры. Государства — участники Конвенции приняли обязательства привести нормы внутреннего законодательства в соответствии с Конвенцией; расширить межгосударственное сотрудничество в области борьбы с актами терроризма, подпадающими под действие Конвенции; включить при заключении договоров о выдаче преступления, указанные в ст. 2 Конвенции, как влекущие выдачу.

После террористических актов, осуществленных 11 сентября 2001 г. в Нью-Йорке, Советом Безопасности ООН была принята резолюция № 1368, осудившая террористические нападения, осуществленные в США, призвавшая все государства к принятию совместных усилий для предания правосудию исполнителей, организаторов и лиц, осуществлявших финансирование этих террористических актов. Резолюция Совета Безопасности ООН № 1373 предусматривает ряд мер, которые должны предпринять государства с целью предотвращения и пресечения террористических актов. Среди них: предотвращение и пресечение финансирования террористических актов; введение уголовной ответственности за умышленное предоставление или сбор средств на осуществление подобных актов; блокировка финансовых средств физических и юридических лиц, участвующих в подготовке, осуществлении и финансировании террористических актов; активизация и ускорение обмена оперативной информацией относительно потенциального совершения террористических актов; скорейшее подписание конвенции о борьбе с финансированием терроризма и других международных договоров в этой области.

Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма была принята в 1999 г. и вступила в силу в 2002 г. Россия ратифицировала Конвенцию Федеральным законом от 10.07.2002 № 88-ФЗ. В этом же году она вступила в силу для Российской Федерации. В п. 1 ст. 2 Конвенции предусматривается, что любое лицо

совершает преступление, если оно любыми методами, прямо или косвенно, незаконно и умышленно предоставляет средства или осуществляет их сбор с намерением, чтобы они использовались, или при осознании того, что они будут использованы, полностью или частично, для совершения какого-либо деяния, представляющего собой преступление согласно одному из договоров, перечисленных в приложении к Конвенции, и содержащемуся в нем определению. Приложение к Конвенции содержит перечень международных соглашений в области борьбы с актами международного терроризма. Среди них: Конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов 1970 г., Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации, 1971 г., Международная конвенция о борьбе с захватом заложников 1979 г. В соответствии с Конвенцией каждое государство-участник принимает необходимые меры для привлечения юридического лица, находящегося на его территории или учрежденного по его законам, к ответственности в случае совершения физическим лицом, ответственным за управление этим юридическим лицом или контроль за ним, преступления, предусмотренного Конвенцией. Такая ответственность может носить уголовный, гражданский или административный характер. Государства — участники Конвенции при заключении двусторонних договоров о выдаче обязаны включать в них преступления, предусмотренные Конвенцией. Сотрудничество государств в рамках данной Конвенции осуществляется на основе запросов, направляемых участниками Конвенции друг другу. При этом государства-участники не могут отклонять просьбы о взаимной правовой помощи, ссылаясь на банковскую тайну.

В 2005 г. ГА ООН была принята Международная конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма. В Конвенции было отмечено, что акты ядерного терроризма могут создавать угрозу международному миру и безопасности. Согласно ст. 2 Конвенции лицо совершает преступление, если оно незаконно и умышленно: владеет, использует радиоактивный материал либо изготавливает устройство или владеет им с намерением причинить смерть, серьезное увечье или нанести существенный ущерб собственности или окружающей среде; использует или повреждает ядерный объект таким образом, что происходит высвобождение радиоактивного материала или опасность такового, с аналогичными намерени-

ями, а также с намерением вынудить физическое или юридическое лицо, международную организацию или государство совершить какое-либо действие или воздержаться от него. В качестве преступления также рассматривается угроза, попытка совершения указанных действий, а также соучастие, организация и иное содействие их совершению.

Данная Конвенция не применяется в случаях, когда преступление совершено в одном государстве, предполагаемый преступник и потерпевшие являются гражданами этого государства, предполагаемый преступник найден на территории этого государства и никакое другое государство не имеет оснований для осуществления своей юрисдикции (ст. 3 Конвенции). Иными словами, положения данной Конвенции подлежат применению только в случае, если преступление терроризма отягощено «иностранным элементом».

С целью предотвращения актов ядерного терроризма государства-участники принимают необходимые меры по обеспечению защиты радиоактивного материала с учетом рекомендаций МАГАТЭ. В целях реализации положений Конвенции государства-участники обязуются принять меры для изменения национального законодательства, в частности признания данных деяний в качестве уголовно наказуемых, установления за их совершение соответствующих мер наказания. Сотрудничество государств по борьбе с актами ядерного терроризма осуществляется посредством обмена информацией, принятия совместных мер для предотвращения, пресечения данных преступлений, оказания взаимопомощи в ходе их расследования. В случае отказа государства, на территории которого находится предполагаемый преступник, выдать это лицо, ст. 11 Конвенции предусматривает обязанность этого государства без неоправданных задержек передать дело своим компетентным органам для целей уголовного преследования; о результатах судебного разбирательства государство обязано информировать Генерального секретаря ООН.

В рамках сотрудничества в области борьбы с актами международного терроризма государства — участники СНГ подписали в Минске в 1999 г. Договор о сотрудничестве государств — участников Содружества Независимых Государств в борьбе с терроризмом.

В ст. 1 содержится определение понятия «терроризм», которое означает «противоправное уголовно наказуемое деяние, совершенное в целях нарушения общественной безопасности, оказания

воздействия на принятие органами власти решений, устрашения населения, проявляющиеся в виде: насилия или угрозы его применения в отношении физических или юридических лиц; уничтожения (повреждения) или угрозы уничтожения (повреждения) имущества и других материальных объектов, создающей опасность гибели людей; причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных общественно опасных последствий; посяательства на жизнь государственного или общественного деятеля, совершенного для прекращения его государственной или иной политической деятельности либо из мести за такую деятельность; нападения на представителя иностранного государства или сотрудника международной организации, пользующегося международной защитой, а равно на служебные помещения либо транспортные средства лиц, пользующихся международной защитой; иных деяний, подпадающих под понятие террористических в соответствии с национальным законодательством Сторон, а также иными общепризнанными международно-правовыми актами, направленными на борьбу с терроризмом».

Отдельно составители данного Договора выделяют *«технологический терроризм»*, определяя его как «использование или угроза использования ядерного, радиологического, химического или бактериологического (биологического) оружия или его компонентов, патогенных микроорганизмов, радиоактивных и других вредных для здоровья людей веществ, включая захват, выведение из строя и разрушение ядерных, химических или иных объектов повышенной технологической и экологической опасности, систем жизнеобеспечения городов и иных населенных пунктов, если эти действия совершены в целях нарушения общественной безопасности, устрашения населения, оказания воздействия на принятие решений органами власти, для достижения политических, корыстных или любых иных целей, а также попытка совершения одного из вышеперечисленных преступлений в тех же целях, осуществление руководства, финансирование или участие в качестве подстрекателя, сообщника или пособника лица, которое совершает или пытается совершить такое преступление».

В ст. 5 Договора перечислены формы сотрудничества государств СНГ в борьбе с актами терроризма. Среди них: обмен информацией, выполнение запросов о проведении оперативно-разыскных мероприятий, направление по согласованию между заинтересованными

государствами специальных антитеррористических формирований и др. Договор подробно регламентирует процедуру взаимодействия соответствующих органов государственной власти государств-участников в области противодействия терроризму, порядок формирования и объем полномочий специальных антитеррористических формирований на территории государств — участников Договора.

На встрече глав государств — участников СНГ, проходившей в 2000 г. в Минске, принято решение о создании Антитеррористического центра государств — участников СНГ. Утверждено Положение об этом органе. В соответствии с данным Положением Центр является постоянно действующим специализированным отраслевым органом СНГ и предназначен для обеспечения координации взаимодействия компетентных органов государств — участников СНГ в области борьбы с международным терроризмом и иными проявлениями экстремизма.

Для усиления эффективности регионального сотрудничества государств в области борьбы с международным терроризмом главы шести государств — Казахстана, Китая, Киргизии, России, Таджикистана и Узбекистана — приняли на встрече в Шанхае в 2001 г. Декларацию о создании «Шанхайской организации сотрудничества» и подписали Конвенцию о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом, которая была ратифицирована Федеральным Собранием РФ (Федеральный закон от 10.01.2003 № 3-ФЗ). В этом же году оно вступило в силу для России. Определение понятия «терроризм», предусмотренное ст. 1 Конвенции, полностью совпадает с определением, содержащимся в Конвенции о борьбе с финансированием терроризма 1999 г. В соответствии с Конвенцией Стороны сотрудничают в области борьбы с международным терроризмом через специально назначенные ими центральные компетентные органы, ответственные за выполнение Конвенции, путем обмена информацией, выполнения запросов о проведении оперативно-разыскных мероприятий, принятия согласованных мер для предупреждения, выявления и пресечения деяний, квалифицируемых Конвенцией как терроризм, путем обмена опытом работы. Перечень центральных компетентных органов РФ, ответственных за выполнение данной Конвенции, определен Указом Президента РФ от 17.06.2003 № 680.

В 2002 г. на встрече глав государств — участников ШОС были приняты два документа — Хартия Шанхайской организации сотруд-

ничества и Соглашение между государствами — членами Шанхайской организации сотрудничества о Региональной антитеррористической структуре (далее РАТС). Первое соглашение ратифицировано Россией в 2003 г., второе — в 2004 г. В ст. 10 Хартии предусматривается, что РАТС является постоянно действующим органом; к его основным задачам и функциям отнесены: содействие компетентным органам государств — членов ШОС по просьбе одного из государств в борьбе с терроризмом; сбор и анализ информации, поступающей в РАТС от государств — членов ШОС по вопросам борьбы с терроризмом; формирование банка данных о международных террористических организациях, их структуре, лидерах и участниках, других причастных к ним лицах, а также источниках, каналах их финансирования, неправительственных организациях и лицах, оказывающих поддержку терроризму; содействие в осуществлении международного розыска лиц, подозреваемых в совершении актов международного терроризма; содействие в подготовке специалистов и инструкторов для антитеррористических подразделений и др. Органами РАТС являются Совет РАТС и Исполнительный комитет. Совет состоит из постоянных представителей государств — членов ШОС и функционирует на постоянной основе. Совет представляет ежегодные доклады о деятельности РАТС Совету глав государств — членов ШОС. Исполнительный комитет состоит из Директора, который является высшим административным должностным лицом данного органа. Он назначается Советом глав государств — членов ШОС по рекомендации Совета РАТС. Местом пребывания РАТС является г. Бишкек (Киргизская Республика).

Говоря об эволюции правовых основ сотрудничества государств в борьбе с терроризмом следует иметь в виду, что соответствие принципов и норм международного права объективным закономерностям общественной жизни составляет критерий прогрессивного развития международного права.

В наше время терроризм вообще и международный терроризм в частности все в большей степени приобретает черты тягчайшего противоправного деяния, посягающего на основы существования государств и наций, подрывающего основополагающие принципы международного права, угрожающего международному миру и безопасности. Такой характер террористических актов ставит вопрос о переквалификации данных преступлений из преступлений международного характера, каковыми они традиционно считались, в между-

народные преступления. Объектом преступления терроризма являются жизнь и здоровье людей, стабильность мировой экономической и политической систем, нормальный ход межгосударственных отношений, государственный и международный правопорядок, мирное сотрудничество государств. Бытующее утверждение о том, что преступления терроризма в основном совершаются физическими лицами, а не государствами и в силу этого не могут быть отнесены к международным преступлениям, не представляется убедительным. Так, например, в соответствии с Конвенциями по геноциду (1948 г.) и апартеиду (1973 г.) — преступлениям, безусловно квалифицируемым как международные, предусматривается помимо ответственности представителей государства ответственность физических лиц. Разумеется, понятие международного преступления государства является не уголовным, а международным публично-правовым и ответственность — международно-правовой. Международные преступления совершают не только государства, но и физические лица, являющиеся, в частности, субъектами преступления терроризма. Это подтверждается и решениями ООН. Резолюции ГА ООН и Совета Безопасности ООН выделяют в качестве субъекта преступления терроризма физическое лицо и государство.

Часто имеющее место совпадение объектов и субъектов преступления терроризма и «классических» международных преступлений подтверждают тот факт, что мы являемся свидетелями эволюции преступления терроризма из преступления международного характера в международное преступление. Следует подчеркнуть, что подобное заключение и закрепление данной квалификации в международно-правовых документах имеет важнейшее значение с точки зрения подтверждения и укрепления неотвратимости наказания за преступления терроризма.

22.7. Правовые основы борьбы с преступлениями международного характера

В отличие от международных преступлений, которые совершаются государствами в лице их руководителей, высших должностных лиц, иных ответственных индивидов, преступления междуна-

родного характера (транснациональные) совершаются частными лицами вне связи с деятельностью государства для достижения собственных противоправных целей. Преступления международного характера представляют собой общеуголовные преступления,отягощенные «иностранном элементом» и, как следствие, затрагивающие интересы двух или более государств. Другим критерием разграничения международных преступлений и преступлений международного характера является степень их общественной опасности.

К преступлениям международного характера относятся незаконный оборот наркотических средств и психотропных веществ, фальшивомонетничество, пиратство и др. С целью борьбы с данными преступлениями государства разрабатывают и принимают универсальные, региональные конвенции, заключают двусторонние и многосторонние договоры о выдаче, взаимной правовой помощи.

Сотрудничество государств по борьбе с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ осуществляется на основе положений Единой конвенции о наркотических средствах 1961 г., Протокола к ней 1972 г., Конвенции о психотропных веществах 1971 г., Конвенции о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ 1988 г. В данных договорах содержится перечень запрещенных средств; предусмотрено обязательство государств признать деяния, связанные с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, в качестве преступных; регулируются вопросы установления юрисдикции в отношении данных преступлений; установлена обязанность сотрудничества государств посредством оказания взаимной юридической помощи, осуществления выдачи предполагаемых преступников. Основные организационно-правовые механизмы по борьбе с данным видом преступлений — Комиссия по наркотическим средствам ЭКОСОС ООН, Международный комитет по контролю над наркотиками. Активное межгосударственное взаимодействие по борьбе с данными преступлениями осуществляется в рамках Интерпола, Европола.

Международно-правовой основой борьбы с легализацией доходов, полученных преступным путем, являются: Конвенция об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности 1990 г.; Сорок рекомендаций ФАТФ

(Financial Action Task Force — Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег), нацеленных на борьбу против отмывания доходов, полученных преступным путем 1990 г.; Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности 2000 г. Вклад в борьбу с легализацией доходов, полученных преступным путем, вносят ООН, Интерпол, Европол, Группа ЭГМОИТ (структура, объединяющая подразделения финансовой разведки государств), ФАТФ, а также региональные организации, созданные по типу ФАТФ: Азиатско-Тихоокеанская группа по борьбе с «отмыванием» денег (APG), Специальная группа по финансовым мероприятиям стран Карибского бассейна (CFATF), Восточно- и Южно-Африканская группа по борьбе с «отмыванием» денег (ESAAMLG), Специальная группа по финансовым мероприятиям государств Южной Америки (GAFISUD), Избранный комитет экспертов Совета Европы по оценке мер против «отмывания» денег (MONEYVAL).

ФАТФ обладает полномочиями для осуществления деятельности в сфере оценки результатов сотрудничества, осуществляемого государствами для предотвращения использования банковской системы и финансовых учреждений в целях отмывания доходов, полученных преступным путем. Основными направлениями деятельности ФАТФ являются: рассмотрение упреждающих мер в сфере борьбы с легализацией доходов, полученных преступным путем, борьбы с финансированием терроризма; разработка и совершенствование системы мер, направленных на борьбу с отмыванием денег; выработка и распространение рекомендаций, нацеленных на повышение эффективности межгосударственного сотрудничества в данной области.

Международно-правовой базой сотрудничества государств по борьбе с рабством и работорговлей являются: Конвенция относительно рабства 1926 г., Конвенция о борьбе с торговлей людьми и с эксплуатацией проституции третьими лицами 1950 г., Дополнительная конвенция об упразднении рабства, работорговли и институтов и обычаев, сходных с рабством, 1956 г., Конвенция об упразднении принудительного труда 1957 г., Протокол 2000 г. о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности 2000 г. Кроме данных документов, существенное значение имеют положения универсаль-

ных международных договоров, направленных на защиту прав человека, — Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г., Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г., Конвенция о правах ребенка 1989 г. и Факультативные протоколы к ней 2000 г., касающиеся участия детей в вооруженных конфликтах (Протокол № 1) и торговли детьми, детской проституции и детской порнографии (Протокол № 2).

Значительную роль в борьбе с рабством и сходными институтами играют специализированные учреждения ООН: МОТ, ЮНЕСКО, ЮНИСЕФ, ВОЗ и др. В рамках ООН действует Рабочая группа по современным формам рабства, которой государства предоставляют информацию о предпринимаемых на национальном и международном уровнях мерах, направленных на борьбу с рабством, включая торговлю людьми, эксплуатацию проституции, принудительный труд, в том числе детский, участие детей в вооруженных конфликтах. К конкретным мерам, принимаемым в процессе сотрудничества государств по борьбе с рабством и схожими институтами, относятся: признание соответствующих деяний в национальном законодательстве в качестве уголовно наказуемых; создание различных организационных механизмов для целей координации исследований соответствующих преступлений (это предусмотрено, например, ст. 14 Конвенции 1950 г.); обмен компетентными органами информацией о преступлениях и лицах, их совершивших (описание, дактилоскопические отпечатки, фотоснимки и т.д.); оказание помощи и поддержки лицам, ставшим жертвами работорговли, содействие их адаптации к нормальным социальным условиям, организация их репатриации в случае необходимости; принятие мер для воспрепятствования тому, чтобы суда и летательные аппараты, законно пользующиеся их флагом, перевозили рабов, ряд других мер.

Сотрудничество государств в борьбе с фальшивомонетничеством осуществляется на основе Международной конвенции по борьбе с подделкой денежных знаков и Протокола к ней (1929 г.). В соответствии со ст. 2 Конвенции под термином «денежные знаки» понимаются «бумажные деньги, включая банковские билеты, и металлическая монета, имеющая хождение в силу закона». В ст. 3 Конвенции предусмотрено, что должны быть наказуемы как обычные уголовные преступления: все обманные действия по изготов-

лению или изменению денежных знаков; сбыт поддельных денежных знаков; действия, направленные на сбыт, ввоз в страну, получение, добывание поддельных денежных знаков, при условии, что их поддельный характер был известен; покушения на эти правонарушения и действия по умышленному соучастию; обманные действия по изготовлению, получению, приобретению для себя орудий, иных предметов, предназначенных для изготовления поддельных денежных знаков или для изменения денежных знаков. Данные преступные действия автоматически подлежат включению как основание для выдачи в соответствующие договоры. В соответствии со ст. 11 Конвенции поддельные денежные знаки подлежат изъятию и конфискации.

22.8. Международная организация уголовной полиции (Интерпол)

В 1923 г. на Международном конгрессе криминальной полиции была учреждена Международная комиссия уголовной (криминальной) полиции. В 1924 г. Комиссия приняла резолюцию, определяющую направление ее деятельности: создание информационных отделений по сбору фактов о международной преступности; организация международного розыска преступников и др. Деятельность Комиссии была приостановлена в период Второй мировой войны. В 1946 г. в Брюсселе состоялся очередной Конгресс криминальной полиции, в ходе которого был пересмотрен учредительный акт 1923 г., приняты временные положения о целях и задачах деятельности Комиссии. В 1956 г. Комиссия криминальной полиции была переименована в Международную организацию уголовной полиции (Интерпол), был принят Устав организации. Штаб-квартира Интерпола находится в Лионе (Франция), ее официальными языками являются арабский, английский, испанский, французский. К началу 2009 г. членами Интерпола являлись 187 государств. СССР стал членом Организации в 1990 г.

Основные цели Интерпола обозначены в ст. 2 Устава Организации: обеспечение широкого взаимодействия всех органов (учреждений) уголовной полиции государств в рамках существующего законодательства; создание, развитие учреждений, спо-

собствующих предупреждению и борьбе с уголовной преступностью. Уставом запрещено «какое-либо вмешательство или деятельность политического, военного, религиозного или расового характера» (ст. 3 Устава). Деятельность Интерпола нацелена на координацию сотрудничества государств в розыске преступников и лиц, пропавших без вести, борьбе с организованными преступными сообществами, преступностью несовершеннолетних, терроризмом, торговлей людьми, преступлениями в сфере экономики и высоких технологий, фальшивомонетничеством, подделкой ценных бумаг, незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ и т.д. Структура Интерпола включает в себя Генеральную ассамблею, Исполнительный комитет, Генеральный секретариат, Институт советников, Национальное центральное бюро.

В Российской Федерации Национальное центральное бюро (НЦБ) является структурным подразделением МВД России — органом, осуществляющим взаимодействие правоохранительных, иных федеральных органов государственной власти с соответствующими органами иностранных государств — членов Интерпола и Генеральным секретариатом Интерпола. Деятельность НЦБ России осуществляется в соответствии с положениями Указа Президента РФ от 30.07.1996 № 1113 «Об участии Российской Федерации в деятельности Международной организации уголовной полиции — Интерпола», постановления Правительства РФ от 14.10.1996 № 1190 «Об утверждении Положения о Национальном центральном бюро Интерпола»; в данных документах конкретизирован правовой статус НЦБ в качестве подразделения криминальной милиции, входящего в состав центрального аппарата МВД России, имеющего статус главного управления. Через НЦБ Интерпола в России в Генеральный секретариат и НЦБ государств — участников Интерпола направляются запросы от правоохранительных органов РФ о предоставлении различных сведений, розыске лиц, предметов, документов, иная информация, способствующая предупреждению, пресечению, раскрытию преступлений. Аналогичные запросы НЦБ Российская Федерация принимает от Генерального секретариата, НЦБ других государств, обеспечивает их перевод на русский язык, организует через соответствующие правоохранительные органы их выполнение, следит за сроками исполнения.

22.9. Институт выдачи лиц, совершивших преступления (экстрадиция)

Одним из действенных международно-правовых инструментов в борьбе с преступностью является институт экстрадиции («extradition»).

Экстрадиция — основанная на нормах международного права и национальном законодательстве юридическая процедура, состоящая в процессе доставки лица, совершившего преступление, под юрисдикцию запрашивающего государства для целей привлечения его к уголовной ответственности или исполнения наказания.

Выдача лица, совершившего преступление, предполагает наличие договорно-правовой базы; при отсутствии соответствующего международного договора государство не обязано осуществлять экстрадицию. Положения о выдаче обвиняемых или осужденных лиц содержатся в двух блоках международно-правовых актов. К первому следует отнести двусторонние и многосторонние международные договоры о выдаче, оказании правовой помощи по уголовным делам (Европейская конвенция об экстрадиции 1957 г., Межамериканская конвенция об экстрадиции 1981 г., Конвенция СНГ о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам 1993 г.). Ко второму — международные договоры, нацеленные на борьбу с конкретными видами преступлений, посягающих на международный правопорядок (Конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом 1977 г., Конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов 1970 г., Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания 1984 г. и др.). При отсутствии между государствами договора о выдаче указанные конвенции могут рассматриваться в качестве правооснования для экстрадиции. В рамках ООН в 1990 г. были выработаны Типовой договор о взаимной правовой помощи в области уголовного правосудия и Типовой договор об экстрадиции.

Государство, принимающее на себя договорное обязательство осуществлять экстрадицию, на уровне национального законодательства регламентирует процесс выдачи лиц, в том числе опре-

деляет круг государственных органов (должностных лиц), компетентных принимать решение об экстрадиции. Это может быть прерогативой судебных органов (Швейцария, Аргентина), органов исполнительной власти (Бельгия, Австрия); в Российской Федерации решение об экстрадиции принимает Генеральный прокурор или его заместитель.

Положения национального законодательства ряда государств могут обуславливать выдачу лица конкретному государству наличием «принципа взаимности». В российском законодательстве такое условие предусмотрено, в частности, ст. 462 Уголовно-процессуального кодекса РФ.

Реализация института экстрадиции увязана с наличием определенных условий:

- выдаче подлежит только лицо, совершившее преступление (но не гражданское, административное правонарушение);
- в отношении экстрадируемого лица компетентным органом должно быть вынесено решение о возбуждении уголовного дела или вынесен приговор, предусматривающий меру наказания в виде лишения свободы;
- совершенное деяние должно быть квалифицировано в качестве преступного как в законодательстве запрашиваемого государства, так и государства, требующего выдачи (правило «двойного вменения» — «double criminality»);
- отсутствие в законодательстве двух государств существенных различий в определении меры наказания за конкретное преступление. Например, данное условие в ст. 2 Европейской конвенции об экстрадиции сформулировано следующим образом: выдача применяется к преступлениям, за совершение которых по законодательству запрашивающей и запрашиваемой стороны предусматривается лишение свободы на срок не менее одного года или другое, более суровое наказание; в отношении осужденных — лишение свободы, к которому приговорено данное лицо, должно составлять не менее четырех месяцев;
- предоставление гарантий запрашивающего государства неприменения к экстрадируемому лицу в качестве меры наказания смертной казни;

- осуществление уголовного преследования лица только за то преступление, которое послужило основанием запроса об экстрадиции («правило специализации»);
- совершенное лицом преступление не относится к разряду политических; например, ст. 3 Европейской конвенции об экстрадиции 1957 г. предусматривает, что не подлежит выдаче лицо, совершившее преступление, рассматриваемое запрашиваемым государством в качестве политического или связанного с ним.

Политическими преступлениями считаются преступные деяния, направленные против государственных интересов (обороноспособность, политическая независимость, государственный строй, публичный правопорядок и т.д.).

На теоретическом уровне различают абсолютные и относительные политические преступления. В первом случае объектом преступного посягательства являются исключительно интересы государства, интересы частных лиц не затронуты (измена, призыв к мятежу, др.). Относительные политические преступления имеют общеуголовный характер, совершаются по политическим мотивам, при этом затронуты интересы частных лиц (убийство, похищение политического деятеля, членов его семьи). Отмечается тенденция к сужению перечня политических преступлений. Из категории политических преступлений исключены преступление терроризма, преступления против человечности, преступление геноцида, серьезные нарушения Женевских конвенций 1949 г., др. (это предусмотрено, в частности, Конвенцией о предупреждении преступления геноцида и наказании за него 1948 г., Дополнительным протоколом 1975 г. к Европейской конвенции об экстрадиции, Европейской конвенцией о борьбе с терроризмом 1977 г., Протоколом к ней 2003 г., Конвенцией о борьбе с актами ядерного терроризма 2005 г.).

При возникновении коллизии запросов об экстрадиции, т.е. в случае, когда выдачи одного лица добиваются несколько государств, решение в пользу того или иного запроса принимает государство, на территории которого пребывает обвиняемый или осужденный. Могут быть применены в качестве критерия: место совершения преступления, гражданство экстрадируемого лица, гражданство потерпевшего (потерпевших), хронологическая последователь-

ность поступления запросов о выдаче. *Территориальная юрисдикция* предполагает осуществление уголовного преследования государством, на территории которого было совершено преступление, вне зависимости от гражданства виновных и потерпевших лиц. Осуществление государством территориальной юрисдикции может быть основанием для отказа в выдаче лица (ст. 89 Конвенции СНГ о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам 1993 г.; ст. 7 Европейской конвенции об экстрадиции 1957 г.). *Универсальная юрисдикция* предполагает возможность осуществления уголовного преследования любым государством вне зависимости от места совершения преступления, гражданской принадлежности виновных и потерпевших лиц; определяющим в данном контексте будет характер преступного деяния. Данная концепция основана на признании определенной категории преступлений, совершение которых безотносительно их конкретной направленности затрагивает интересы всего международного сообщества, посягает на международный правопорядок в целом¹. Государство обязано выдать лицо, совершившее преступление, или осуществить в отношении него уголовное преследование (принцип «aut dedere, aut judicare»). Данное положение предусмотрено, в частности, ст. 9 проекта Кодекса преступлений против мира и безопасности человечества 1996 г.; ст. 7 Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания 1984 г.; ст. 10 Конвенции о борьбе с финансированием терроризма 1999 г.; ст. 7 Конвенции о борьбе с незаконным захватом воздушных судов 1970 г.

В международных договорах (например, ст. 57 Конвенции СНГ о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам 1993 г.), законодательстве ряда государств предусмотрено положение о *недопустимости выдачи собственных граждан*. Это положение закреплено в ст. 61 Конституции РФ. Некоторые государства, однако, с учетом принципа взаимности предусматривают возможность экстрадиции собственных граждан.

¹ An Introduction to International Criminal Law and Procedure, ed. by R. Cryer, D. Robinson, H. Friman, E. Wilmshurst. — Cambridge University Press, 2007. — P. 44; *Broomhal B. International Justice and the International Criminal Court: Between Sovereignty and the Rule of Law.* — Oxford University Press, 2003. — P. 105—128.

От института экстрадиции следует отличать институт передачи (*surrender*, *transfer*) лица органам международной уголовной юстиции. Порядок передачи лица в распоряжение судебного органа предусмотрен положениями Уставов международных трибуналов по бывшей Югославии и Руанде (ст. 29 Устава Международного трибунала по бывшей Югославии, ст. 28 Устава Международного трибунала по Руанде). Вопросы передачи лица Международному уголовному суду регулируются ст. 89—91 Римского статута. Значение этих различных терминов содержится в ст. 102 Статута Суда: выдача означает «доставку лица одним государством в другое государство в соответствии с положениями международного договора, конвенции или национального законодательства»; «предоставление в распоряжение» означает доставку лица государством в Суд в соответствии с настоящим Статутом. Разграничение данных юридических процедур имеет существенное практическое значение, так как большинство государств не признает допустимым выдачу собственных граждан; данное обстоятельство могло бы стать значительным препятствием для нормального функционирования Международного уголовного суда. Согласие на экстрадицию лица, совершившего преступление, является правом государства, передача требуемого лица Суду — обязанностью государства — участника Римского статута. Применительно к институту экстрадиции предусмотрен ряд условий, когда в выдаче лица может быть отказано (отсутствие условия «двойного вменения», политический характер преступления, несоразмерность мер наказания, др.). Римский статут не предусматривает условий отказа в передаче (в ст. 98 Статута перечислены лишь случаи, когда непосредственно Суд не может обращаться к государству с запросом о передаче лица). Таким образом, юридическое разграничение процедур экстрадиции и передачи лица международному судебному органу способствует эффективной деятельности Суда.

Контрольные вопросы и задания

1. Дайте определение международного преступления, преступления международного характера; поясните, в чем различие между ними.
2. Перечислите основные международно-правовые источники, регулирующие сотрудничество государств в области борьбы с преступностью.
3. Какие преступления входят в предметную юрисдикцию международных трибуналов *ad hoc*, Международного уголовного суда? Перечислите их квалифицирующие признаки.
4. Какие вам известны способы создания органов международной уголовной юстиции?
5. Как вы понимаете термин «универсальная юрисдикция» в контексте международной борьбы с преступностью?
6. Назовите основные направления международно-правового регулирования в сфере борьбы с терроризмом.
7. Раскройте содержание института экстрадиции. Как соотносятся термины «выдача» и «передача» лица?
8. В чем заключаются цели и задачи Международной организации уголовной полиции?

Литература

1. Современное международное уголовное право : понятие, задачи, принципы / отв. ред. А. В. Наумов. — СПб., 2003.
2. Международное уголовное право / отв. ред. В. Н. Кудрявцев. — М., 1999.
3. Паков, В. П. Сотрудничество государств в борьбе с международными уголовными преступлениями. — М., 1993.
4. Ляхов, Е. Г. Международные институциональные контртеррористические системы / Е. Г. Ляхов, Д. Е. Ляхов. — М., 2004.
5. Овчинский, В. С. Интерпол (в вопросах и ответах). — М., 2001.
6. Лукашук, И. И. 48-я сессия Комиссии международного права // Московский журнал международного права. — 1997. — № 2.
7. Международный уголовный суд как субъект международного права // Российский ежегодник международного права. — 2003. — Спец. вып.
8. Родионов, К. С. Интерпол : вчера, сегодня, завтра. — М., 1990.
9. Международное право и борьба с преступностью : сборник документов / сост. А. В. Змеевский, Ю. М. Колосов, Н. И. Прокофьев. — М., 2005.

ГЛАВА 23

Международное право массовой информации

Ключевые термины и понятия:

Право массовой информации; массовые коммуникации; информационно-коммуникационные технологии; присвоение частоты; информационная безопасность.

23.1. Понятие и принципы международного права массовой информации

Международное право массовой информации — это совокупность специальных международных принципов и норм, предусматривающих права и обязанности субъектов международного права в процессе использования (или санкционирования использования) средств массовой информации.

К средствам массовой информации относятся электросвязь и информационно-коммуникационные технологии (радиовещание, телевизионное вещание, передача информации по сетям компьютерной связи), а также распространение тиражированной печатной, звуковой и визуальной продукции в виде книг, газет, журналов, кинолент, компакт-дисков и т.п. Используется также термин «массовые коммуникации», который включает не только распространение информации, но и взаимные контакты между источниками информации и ее потребителями, т.е. обратную информационную связь.

Многие вопросы международной массовой информации являются объектом межгосударственных правоотношений. Нормы данной отрасли права регламентируют как технические аспекты распространения массовой информации, так и вопросы ее содержания. В последние годы в ООН и других организациях активно обсуждаются вопросы правового режима киберпространства и, по инициативе России, информационной безопасности.

На использование средств массовой информации в международном масштабе распространяют свое действие все общие императивные принципы международного права, а также сложился ряд специальных отраслевых принципов, что свидетельствует о целесообразности выделения этой группы норм в отрасль международного права.

Распространяемая информация не должна представлять собой вмешательство во внутренние дела суверенных государств, равно как и противоречить всем другим основным принципам международного права, которые лежат в основе международных отношений в любой области. В свете изложенного без существенных оговорок нельзя согласиться с концепцией «свободного потока

информации» на международном уровне. Независимость средств массовой информации не должна отрицать принцип международной ответственности государств за деятельность своих национальных средств массовой информации на трансграничном уровне.

В резолюции ГА ООН 59 (I) от 14 декабря 1946 г. отмечалось, что «свобода информации, безусловно, требует от тех, кто пользуется ее привилегиями, желания и умения не злоупотреблять ими». Провозглашенные во Всеобщей декларации прав человека 1948 г. право и свобода каждого человека «искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ» (ст. 19) не могут быть абсолютными. В ст. 29 Всеобщей декларации признается, что при осуществлении прав и свобод человек может подвергаться ограничениям. Статья 19 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г. добавляет к этому право законодательного ограничения свободы информации «для охраны государственной безопасности», «здоровья или нравственности населения». Вполне очевидно, что распространение массовой информации за пределы границ государства местонахождения источника информации предполагает и международно-правовое ограничение свободы информации.

Выступая против односторонних потоков трансграничной массовой информации, развивающиеся страны ставят в Комитете ООН по информации и в ЮНЕСКО вопрос о принципе более сбалансированного и справедливого мирового информационного и коммуникационного порядка.

Помимо содержательного аспекта существует и важный технический аспект в сфере международного использования средств массовой информации. Не будь международного сотрудничества в деле использования радиоволн, радиостанции замолкли бы под тяжестью взаимных помех, а тиражируемая продукция не достигала бы зарубежного потребителя из-за таможенных барьеров. Поэтому государства заключают многосторонние и двусторонние договоры, организующие международные потоки обменов информационными материалами. Насчитывается свыше 50 многосторонних актов договорного и рекомендательного характера, регулирующих международные обмены массовой информацией.

Международное право не основывается исключительно на охранительных и координирующих функциях в сфере распространения

массовой информации. Не менее важна в этой области и обеспечительная функция международного права, которое исходит из необходимости расширения международных обменов массовой информацией, содействия взаимопониманию между странами, прогрессу мировой цивилизации, демократизации системы международных отношений.

В рамках отрасли, учитывая совокупность норм международного права и практику их применения, сформировались такие специальные принципы, регулирующие международное использование средств массовой информации, как право государств на осуществление или санкционирование трансграничного радиовещания и телевизионного вещания; обязанность государств обеспечивать свободный доступ населения к источникам информации; воздержание от распространения и пресечение распространения ряда антидемократических, реакционных идей, таких как пропаганда войны, расовая дискриминация, апартеид и др.; обязанность государств предотвращать или пресекать распространение идей, осужденных мировым сообществом; право государств развивать свои средства массовой информации и использовать их в трансграничном масштабе; обязанность государств осуществлять контроль за деятельностью национальных органов массовой информации, распространяющих идеи и сведения за границей.

23.2. Международно-правовое регулирование распространения массовой информации

На проблему международно-правового регулирования распространения определенных идей ГА ООН обратила внимание еще на этапе начала своего существования. Резолюция ГА ООН 110 (II) от 3 ноября 1947 г. осуждает любую форму ведущейся в любой стране пропаганды, имеющей целью или способную создать или усилить угрозу миру, нарушение мира или акт агрессии. Резолюция ГА ООН 127 (II) от 15 ноября 1947 г. предлагала государствам принимать меры для борьбы с распространением

ложных или извращенных известий, которые могут повредить дружеским отношениям между государствами. Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. устанавливает в ст. 20, что всякая пропаганда войны должна быть запрещена законом.

Международная конвенция об использовании радиовещания в интересах мира 1936 г. запрещает государствам вести со своей территории радиовещание, которое могло бы побудить население одной страны к действиям против внутреннего порядка или безопасности другой страны. Она обязывает участников принимать меры к прекращению подобного вещания на своей территории, равно как и следить за тем, чтобы передачи их радиостанций не призывали к войне или к действиям, могущим повести к ней. Конвенция обязывает государства «издать для руководства правительственных радиослужб соответствующие инструкции и правила и обеспечить их выполнение такими службами», а также «включать соответствующие положения в уставы национальных учреждений, либо в условия деятельности любой концессионной компании, либо в правила, применимые к прочим частным предприятиям, и принимать необходимые меры по обеспечению выполнения таких положений любыми независимыми вещательными организациями». СССР присоединился к этой Конвенции в 1983 г.

В принятой на Женевской конференции отдельной резолюции обращается внимание на необходимость проявлять особую сдержанность при радиовещании на языках тех народов, для которых предназначаются радиопередачи.

В Декларацию ООН о недопустимости интервенции и вмешательства во внутренние дела государств 1981 г. включено положение, признающее обязанность государства воздерживаться от любых клеветнических кампаний, оскорбительной или враждебной пропаганды с целью осуществления интервенции или вмешательства во внутренние дела других государств.

Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 г. обязывает ее участников запретить осуществление какими-либо лицами и организациями расовой дискриминации и осуждает всякую пропаганду, основанную на идеях или теориях расового превосходства.

Согласно Международной конвенции о пресечении обращения порнографических изданий и торговли ими 1923 г. государства обязались сотрудничать в пресечении распространения порнографических материалов, в том числе при их ввозе и вывозе за пределы государственных границ.

Резолюция ГА ООН 110 (II) 1947 г. предлагает государствам предпринять шаги для содействия всеми имеющимися в их распоряжении средствами распространению информации и пропаганды дружественных отношений между государствами на основе целей и принципов Устава ООН и для поощрения распространения всей информации, предназначенной для выражения несомненного желания мира всеми народами.

Согласно Декларации ООН о распространении среди молодежи идеалов мира, взаимного уважения и взаимопонимания между народами 1965 г. все средства воспитания, образования и информирования молодежи должны способствовать распространению среди молодежи идеалов мира, гуманизма, свободы и международной солидарности, а также всех других идеалов, способствующих сближению народов.

Принципы использования государствами искусственных спутников Земли для международного непосредственного телевизионного вещания, принятые ООН в 1982 г., исходят из применимости к этой деятельности международного права, включая Устав ООН, а также из необходимости ее совместимости с суверенными правами государств, включая принцип невмешательства, с развитием взаимопонимания и укрепления дружественных отношений и сотрудничества между всеми государствами и народами в интересах поддержания международного мира и безопасности.

Опасность негативного идеологического влияния через средства массовой информации привела к принятию ГА ООН в 1952 г. Конвенции о международном праве опровержения (вступила в силу в 1962 г.). Конвенция обязывает государства-участники передавать своим корреспондентам и информационным агентствам опровержение, поступившее от другого государства, на опубликованные или распространенные сведения, являющиеся ложными или искаженными и могущие причинить ущерб его престижу или отношениям с другими государствами.

23.3. Использование массовых коммуникаций в экономических отношениях

Информационно-коммуникационные технологии (ИКТ) не могли не повлиять и на предпринимательские отношения, связанные с электронной торговлей и использованием в качестве сети связи Интернета, представляющего собой сложную технологическую систему в виде глобальной информационно-телекоммуникационной сети, предназначенной для передачи по линиям связи информации, доступ к которой осуществляется с применением средств вычислительной техники. Заметные усилия в области правового регулирования электронных средств международной торговли для преодоления различий в нормах национальных правовых систем, осложняющих процесс заключения и исполнения коммерческих договоров, предпринимает Комиссия ООН по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ). ГА ООН резолюцией 2205(XXI) от 17 декабря 1966 г., учредив ЮНСИТРАЛ, поручила ей содействовать прогрессивному развитию и унификации права международной торговли и отметила, что все большее число сделок в международной торговле заключается с помощью электронного обмена данными и других средств передачи данных, обычно называемых «электронной торговлей», которые предусматривают использование альтернативных бумажным формам методов передачи и хранения информации. В 2002—2005 гг. в развитие ранее принятого Типового закона об электронной торговле 1996 г. ЮНСИТРАЛ была подготовлена Конвенция ООН об использовании электронных сообщений в международных договорах. ГА своей резолюцией 60/21 от 23 ноября 2005 г. приняла эту Конвенцию, и Генеральный секретарь ООН открыл ее для подписания 16 января 2006 г. Конвенция об электронных сообщениях призвана регулировать все фактические ситуации, связанные с подготовкой, хранением или передачей информации в форме электронных сообщений, независимо от используемых для этого технологий и носителей.

Состоявшееся в апреле 2000 г. под эгидой ООН заседание группы независимых экспертов, представлявших различные сферы экономики, академические круги, гражданское общество и правительственные структуры, предложило создать Целевую группу по ИКТ.

В июле того же года эта инициатива получила одобрение на межправительственном уровне в форме Министерской Декларации Экономического и Социального Совета. Идеи Целевой группы получили поддержку в ходе Саммита тысячелетия ООН и в принятой им Декларации тысячелетия. В Декларации тысячелетия ООН содержится обязательство «обеспечить, чтобы все блага новых технологий, особенно информационно-коммуникационных, были доступны всем». В условиях глобальной экономики такие технологии могут содействовать ускорению развития, экономического роста, повышению производительности и искоренению нищеты. Для решения этой задачи Генеральный секретарь сформировал в ноябре 2001 г. Целевую группу ООН по ИКТ. В ее функции входят просветительская деятельность, политика вовлечения населения, инновационные технологические и бизнес-модели при одновременной организации партнерств с участием государственного и частного секторов и гражданского общества, содействующих достижению целей в области развития путем широкого применения ИКТ, в том числе и посредством системы Интернет. ГА ООН приняла 19 декабря 2007 г. резолюцию 62/182, в которой еще раз подтвердила важность использования ИКТ в целях развития.

23.4. ООН и массовая информация

В соответствии с резолюцией ГА ООН 56/183 от 21 декабря 2001 г. состоялась Всемирная встреча на высшем уровне по вопросам информационного общества. На первом этапе Всемирной встречи, проходившей в Женеве в декабре 2003 г., главы государств и правительств признали важное значение Интернет. Они отметили, что Интернет является одним из главных элементов инфраструктуры нового информационного общества, однако существуют разные точки зрения относительно пригодности действующих институтов и механизмов для управления процессами и выработки политики в отношении глобального Интернета. Главы государств и правительств обратились к Генеральному секретарю ООН с просьбой учредить Рабочую группу по управлению использованием Интернет с целью подготовки документа, который послужит основой для переговоров на втором этапе Всемирной встречи

на высшем уровне по вопросам информационного общества, который был проведен в Тунисе в конце 2005 г. В Декларации принципов Всемирной встречи на высшем уровне по вопросам информационного общества и Плате действий Всемирной встречи на высшем уровне по вопросам информационного общества, которые были приняты в Женеве, указаны параметры Рабочей группы по управлению использованием Интернет и изложены ее круг ведения и программа работы. Рабочей группе по управлению использованием Интернета было поручено, в частности, изучить «вопрос об управлении использованием Интернета и представить к 2005 г. в надлежащих случаях предложения для принятия решения в отношении организации управления использованием Интернета». В настоящее время работа по принятию решений, приемлемых для всех участников, переходит на следующий этап.

На своей 34-й сессии ГА ООН постановила сохранить Комитет по обзору политики и деятельности ООН в области общественной информации, который был учрежден в соответствии с резолюцией 33/115С ГА ООН от 18 декабря 1978 г. и который стал называться «Комитет по информации». Комитет по информации является вспомогательным органом, уполномоченным выносить рекомендации относительно общественной информации. В соответствии с мандатом Комитет ориентирован продолжать изучение политики и деятельности ООН в области общественной информации в свете развития международных отношений, в частности в течение двух последних десятилетий, и настоятельной необходимости установления нового международного экономического порядка и нового международного порядка в области информации и коммуникации; оценивать и развивать предпринимаемые усилия и прогресс, достигнутый системой ООН в области информации и коммуникации; содействовать установлению нового, более справедливого и более эффективного международного порядка в области информации и связи, призванного укреплять мир и международное взаимопонимание и основанного на свободной циркуляции и более широком сбалансированном распространении информации, и представлять рекомендации по данному вопросу ГА ООН.

Комитет по информации также дает рекомендации Департаменту общественной информации секретариата ООН, который организует процесс информирования общественности о деятельности ООН и глобальных проблемах.

23.5. Роль Международного союза электросвязи в сфере массовой информации

С появлением широкоэвещательной техники на рубеже XIX и XX вв. встал вопрос о международном регулировании использования радиочастот во избежание причинения взаимных помех передающими станциями. Берлинская конвенция 1906 г. учредила Международный радиотелеграфный союз, а в 1932 г. на Мадридской конференции был создан Международный союз электросвязи (МСЭ).

МСЭ является специализированным учреждением ООН в области использования информационно-коммуникационных технологий. Роль МСЭ, как всемирного координационного центра, состоит в том, чтобы содействовать международному обмену информацией, и осуществляется в виде деятельности трех основных секторов: радиосвязи, стандартизации и развития. МСЭ также организует мероприятия TELECOM и выступает ведущим учреждением — организатором Всемирной встречи на высшем уровне по вопросам информационного общества. Штаб-квартира МСЭ расположена в Женеве (Швейцария). Его членами являются 191 государство.

Устав и Конвенция МСЭ, которые были подписаны 22 декабря 1992 г. (Женева) и вступили в силу 1 июля 1994 г., являются международными договорами, регламентирующими деятельность МСЭ. В Устав и Конвенцию МСЭ вносились поправки Полномочными конференциями (Киото, 1994 г.; Миннеаполис, 1998 г. и Марракеш, 2002 г.).

МСЭ разрабатывает стандарты, способствующие подключению инфраструктуры национальных коммуникаций к глобальным сетям, что обеспечивает бесперебойный обмен информацией — будь то данные, факсы или телефонные звонки — по всему миру; интегрирует новые технологии в глобальную телекоммуникационную сеть, что позволяет развивать новые направления, такие как Интернет, электронная почта, мультимедийные системы и электронная торговля; обеспечивает распределение диапазона радиочастот и спутниковых орбитальных позиций; стремится к расширению и совершенствованию телекоммуникаций в развивающихся странах, предоставляя консультативную помощь в определении политики,

техническую помощь, руководство проектами и программы обучения и способствуя налаживанию партнерских отношений между телекоммуникационными администрациями, ведомствами, финансирующими проекты, и частными организациями.

Административные регламенты (Регламент радиосвязи и Регламент международной электросвязи), которые дополняют Устав и Конвенцию, регулируют использование средств электросвязи. Последний вариант Регламента радиосвязи был подписан 4 июля 2003 г. (Женева), а большинство его положений вступили в силу 1 января 2005 г. Регламент международной электросвязи был подписан 9 декабря 1988 г. (Мельбурн) и вступил в силу 1 июля 1990 г. Административные регламенты относятся к основным документам МСЭ и обязательны для соблюдения всеми его членами.

МСЭ осуществляет распределение радиочастотного спектра, выделение радиочастот и регистрацию присвоений радиочастот и соответствующих позиций на орбите геостационарных спутников таким образом, чтобы избежать вредных помех между радиостанциями различных стран. Он также облегчает международную стандартизацию электросвязи.

Основные документы МСЭ должны соблюдаться не только государствами-членами, но и эксплуатационными организациями, которые получают у государства разрешение на создание и эксплуатацию службы электросвязи и которые участвуют в международных службах (например, в системе международной морской спутниковой связи ИНМАРСАТ).

Высший орган МСЭ — Полномочная конференция, которая избирает Совет МСЭ, являющийся ее руководящим органом. Она также избирает генерального секретаря, его заместителя и директоров Бюро секторов, а также членов Радиорегламентарного комитета. Помимо Полномочной конференции по линии каждого из трех секторов проводятся соответствующие всемирные и региональные конференции и ассамблеи. Радиорегламентарный комитет осуществляет важнейшую функцию — регистрацию частотных присвоений, сделанных членами МСЭ. По Регламенту радиосвязи все частоты распределены по районам, зонам и категориям служб (радиовещательная, спутниковая, воздушная подвижная, морская подвижная и др.).

Присвоение частоты — это заявление государства о намерении осуществлять работу установки электросвязи на определен-

ной частоте, с определенной мощностью излучения и в определенное время.

Присвоение частоты регистрируется, если это не создает помех ранее зарегистрированным установкам. Возникающие споры разрешаются сторонами с помощью взаимно согласованного способа, а при недостижении согласия по этому вопросу — путем арбитража. Решение арбитража является окончательным и обязательным. В отношении военного радиооборудования члены МСЭ сохраняют полную свободу (ст. 48 Устава МСЭ). Члены МСЭ имеют право прервать любую частную электросвязь, которая могла бы представлять угрозу безопасности государства или противоречить его законам, общественному порядку или правилам приличия (ст. 34 Устава).

Документы МСЭ учтены в Правилах оказания услуг местной, внутризоновой, междугородной и международной телефонной связи, утвержденных постановлением Правительства РФ от 18.05.2005 № 310, а также в Федеральном законе от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи».

Появление искусственных спутников Земли создало переворот в технике электросвязи, сделав ее более дешевой и надежной. МСЭ стал заниматься также техническими аспектами космической электросвязи, в том числе распределением точек стояния спутников на геостационарной орбите. Статья 44 Устава МСЭ устанавливает, что радиочастоты и орбита геостационарных спутников являются ограниченными естественными ресурсами, которые надлежит использовать эффективно, рационально и экономно, чтобы обеспечить справедливый доступ к этой орбите и к этим частотам разным странам или группам стран с учетом особых потребностей развивающихся стран и географического положения некоторых стран.

По Регламенту радиосвязи радиовещательная спутниковая служба определяется как служба радиосвязи, в которой сигналы, передаваемые или ретранслируемые космическими станциями, предназначены для непосредственного приема населением (непосредственного телевизионного вещания — НТВ). 10 декабря 1982 г. ГА ООН приняла резолюцию 37/92, содержащую «принципы использования государствами искусственных спутников Земли для международного непосредственного телевизионного вещания», которыми утверждается, что служба международного НТВ с помощью

спутников может создаваться только на основе специальных на то соглашений, согласующихся с надлежащими документами МСЭ, и в соответствии с принятыми принципами НТВ.

23.6. Ограничения на распространение массовой информации

В 1974 г. в Брюсселе была подписана Конвенция о распространении несущих программы сигналов, передаваемых через спутники. Цель Конвенции — предотвратить несанкционированную ретрансляцию для населения телевизионных программ, передаваемых через спутник и предназначенных только для приема заранее определенными (фиксированными) станциями. Участники Конвенции обязались предотвращать распространение на своей территории сигналов теми органами, для приема которыми сигналы не предназначены.

В 1965 г. в рамках Совета Европы было заключено Соглашение о предотвращении вещания со станций за пределами национальных территорий. Оно предусматривает борьбу с распространением «пиратской» недобросовестной рекламы с борта морских судов, находящихся в открытом море.

В 1954 г. вступило в силу принятое в 1949 г. в рамках ЮНЕСКО Соглашение об облегчении международных обменов визуальными и звуковыми материалами образовательного, научного и культурного характера, которое предусматривает взаимное предоставление его участниками таможенных льгот на ввоз указанных материалов.

Конвенция о международном обмене изданиями 1958 г. регулирует обмен между государствами изданиями просветительно-культурного и научно-технического характера. Ее участники взяли на себя обязательство поощрять и облегчать обмен изданиями как между правительственными органами, так и между неправительственными просветительными, научно-техническими и культурными учреждениями, не преследующими коммерческие цели. Согласно Конвенции обмены осуществляются через национальные центры книгообмена. Государства согласились освободить свои центры от уплаты таможенных пошлин и обеспечить благоприятные условия при выполнении таможенных формальностей.

Конкретные вопросы обменов подлежат урегулированию в двусторонних соглашениях.

В 1978 г. была принята Декларация ЮНЕСКО об основных принципах, касающихся вклада средств массовой информации в укрепление мира и международного взаимопонимания, в развитие прав человека и борьбу против расизма, апартеида и подстрекательства к войне. В этом документе отмечается, что посредством более широкого распространения всей информации, касающейся всемирно признанных целей и принципов, средства массовой информации эффективно способствуют укреплению мира и международного взаимопонимания. В ней подчеркивается необходимость того, чтобы поощрялись и развивались двусторонние и многосторонние обмены информацией между всеми государствами, в частности между государствами с различными экономическими и социальными системами.

ЮНЕСКО в 1990 г. был создан Сектор по коммуникациям и информации (СКИ). Его программы предусмотрены Уставом ЮНЕСКО, который требует продвижения «свободного потока идей в словесной и визуальной формах». СКИ состоит из Отдела по развитию коммуникаций, Отдела по свободе выражения мнений, демократии и миру и Отдела по информационному обществу. Цель СКИ заключается в продвижении свободного обмена мнениями и общего доступа к информации, содействии выражению плюрализма и культурного обмена в средствах массовой информации и международных информационных сетях и т.п.

Принятая 13 сентября 1997 г. Софийская декларация направлена на укрепление независимых и плюралистических средств массовой информации.

Окинавская Хартия глобального информационного общества, принятая 22 июля 2000 г. лидерами стран «Большой Восьмерки», отмечает необходимость осуществления руководства в продвижении усилий правительств по укреплению соответствующей политики и нормативной базы, стимулирующих конкуренцию и новаторство, обеспечения экономической и финансовой стабильности, содействующих сотрудничеству по оптимизации глобальных сетей, борьбе со злоупотреблениями, которые подрывают целостность сети, по сокращению разрыва в цифровых технологиях, инвестированию в людей и обеспечению глобального доступа и участия в этом процессе.

Государства — участники СБСЕ выразили в Заключительном акте 1975 г. намерение способствовать улучшению распространения на их территории газет и печатных изданий, периодических и непериодических, из других государств-участников на основе заключения между их фирмами и компетентными организациями соответствующих соглашений и контрактов.

Европейские государства придают большое значение воздействию телевидения на мораль, нравственность и общественное мнение. В рамках Совета Европы подписана специальная Европейская конвенция о трансграничном телевидении 1989 г.

Соглашение о создании Содружества Независимых Государств 1991 г. предусматривает предоставление государствами-членами гарантий свободы передачи информации в рамках Содружества (ст. 5). Устав СНГ содержит положение о содействии развитию общего информационного пространства (ст. 19).

23.7. Международная информационная безопасность

Глобальное использование ИКТ, создание межгосударственных, национальных и частных инфраструктур, базирующихся на ИКТ, привели к возникновению принципиально новых угроз, прежде всего связанных с возможностью использования ИКТ в целях, несовместимых с задачами поддержания международного мира и безопасности, соблюдения принципов отказа от применения силы, невмешательства во внутренние дела государств, уважения прав и свобод человека и т.п. В связи с этим появляются такие термины, как «информационное оружие», «угроза информационных войн», «информационный терроризм» и пр., суть которых сводится к тому, что указанные явления способны вызвать информационные конфликты, последствия которых могут быть сопоставимы с последствиями преступлений, угрожающих международному миру и безопасности.

Инициатива создания международно-правового режима информационной безопасности была впервые отражена в Доктрине информационной безопасности Российской Федерации и Концепции реализации идеи международной информационной безопасности,

одобренной Межведомственной комиссией по информационной безопасности Совета Безопасности Российской Федерации.

В 1998 г. в адрес Генерального секретаря ООН было направлено специальное Послание по проблеме международной информационной безопасности министра иностранных дел РФ. Особый акцент в нем был сделан на необходимости предотвращения появления принципиально новой — информационной — сферы конфронтации и развязывания принципиально новых конфликтов. Указанная инициатива получила практическую реализацию в резолюции ГА ООН 53/70 «Достижения в сфере информатизации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности» от 4 декабря 1998 г. Резолюция предлагает государствам — членам ООН продолжить обсуждение вопросов информационной безопасности, дать конкретные определения угроз, предложить свои оценки проблемы, включая разработку международных принципов обеспечения безопасности глобальных информационных систем. Указанная резолюция положила начало обсуждению вопроса о создании совершенно нового международно-правового режима, объектом которого должны стать информация, информационная технология и методы ее использования.

Резолюция ГА ООН 54/49 от 1 декабря 1999 г. «Достижения в сфере информатизации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности» впервые указала на угрозы международной информационной безопасности применительно не только к гражданской, но и к военной сфере.

В докладе Генерального секретаря ООН от 10 июня 2000 г. «Достижения в сфере информатизации и телекоммуникации в контексте международной безопасности» отражены «Принципы, касающиеся международной информационной безопасности».

Под информационной безопасностью в соответствии с Принципами понимается состояние защищенности основных интересов личности, общества и государства в информационном пространстве, включая информационно-телекоммуникационную инфраструктуру и собственно информацию в отношении таких ее свойств, как целостность, объективность, доступность и конфиденциальность.

В последующем, учитывая резолюцию ГА ООН 55/28, отмечающую необходимость изучения соответствующих международных концепций, направленных на укрепление безопасности глобаль-

ных информационных и телекоммуникационных систем, был подготовлен доклад Генерального секретаря ООН от 3 октября 2001 г. «О достижениях в сфере информатизации и телекоммуникации в контексте международной безопасности». В данном документе выделены 11 основных факторов, создающих опасность для основных интересов личности, общества и государства в информационном пространстве и представляющих, таким образом, наибольшие угрозы с точки зрения обеспечения международной информационной безопасности. К таким факторам относятся прежде всего разработка и использование средств несанкционированного вмешательства в работу и неправомерного использования информационных ресурсов другого государства, а также нанесения ущерба им; целенаправленное информационное воздействие на критические инфраструктуры и население другого государства; действия, направленные на доминирование в информационном пространстве, поощрение терроризма, и собственно ведение информационных войн.

Резолюцией ГА ООН 56/19 от 29 ноября 2001 г. одобрена идея создания в 2004 г. специальной Группы правительственных экспертов государств — членов ООН для проведения всестороннего исследования проблемы международной информационной безопасности. Мандатом группы предусматривается рассмотрение существующих и потенциальных угроз в сфере информационной безопасности и возможных совместных мер по их устранению, а также изучение международных концепций, которые были бы направлены на укрепление безопасности глобальных информационных и телекоммуникационных систем.

Резолюция ГА ООН 62/17 от 5 декабря 2007 г. «Достижения в сфере информатизации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности» призывает государства-члены и далее содействовать рассмотрению на многостороннем уровне существующих и потенциальных угроз в сфере информационной безопасности, а также возможных мер по ограничению угроз, возникающих в этой сфере, исходя из необходимости сохранить свободный поток информации.

Контрольные вопросы и задания

1. Назовите и охарактеризуйте средства распространения международной массовой информации.
2. Дайте обоснование необходимости международно-правового регулирования использования средств массовой информации.
3. Охарактеризуйте цели МСЭ и его основные документы.
4. Охарактеризуйте термин «международная информационная безопасность».

Литература

1. Вещунов, В. С. Новые документы Международного союза электросвязи // Московский журнал международного права. — 1994. — № 2. — С. 134—141.
2. Колосов, Ю. М. Массовая информация и международное право. — М., 1974.
3. Колосов, Ю. М. Новый международный информационный порядок и проблема поддержания мира / Ю. М. Колосов, Б. А. Цепов. — М., 1983.
4. Робинов, А. А. Международно-правовые проблемы ответственности провайдеров за распространение материалов, содержащих информацию экстремистского характера // Московский журнал международного права. — 2003. — № 2. — С. 143—149.
5. Шульц, О. С. «Приватизация» насилия и информационная война в XXI веке // Московский журнал международного права. — 2003. — № 4. — С. 178—193.
6. Действующее международное право : в 3 т. — Т. 3. — М., 1997. — Разд. XIX, док. 28 и 29.

ГЛАВА 24

Международное морское право

Ключевые термины и понятия:

Международное морское право; пространства Мирового океана; национальное морское законодательство; режим внутренних морских вод; территориальное море (территориальные воды); право мирного прохода; действия, совершаемые судами при проходе через территориальное море, которые считаются нарушающими мир; морские коридоры и схемы разделения движения судов; прилежащая зона; транзитный проход; правовой режим Черноморских проливов; архипелаг; государство-архипелаг; архипелажные воды; архипелажный проход; исключительная экономическая зона; континентальный шельф; открытое море; пиратство; право преследования по горячим следам; морское дно; правовой режим Района; международные каналы; морские природные ресурсы; живые и неживые природные ресурсы; рыболовная зона; режим минеральных ресурсов Района; анадромные виды; сидячие виды.

24.1. Понятие международного морского права и его источники

Международное морское право — это совокупность международно-правовых принципов и норм, которые устанавливают правовое положение пространств и ресурсов Мирового океана и регулируют отношения субъектов международного права, связанные с морской деятельностью.

Мировой океан является основным объектом международного морского права. Мировой океан — это «легкие» нашей планеты, источник значительной части вырабатываемого кислорода, побудитель движения воздушных масс. Мировой океан — это ключевой фактор в геологическом развитии планеты; источник колоссальных благ, генерируемых морской деятельностью: торговым судоходством; морским рекреационным бизнесом и морской медициной; морской добычей минеральных ресурсов; морскими промыслами рыбы и зверя и др.

Пространства Мирового океана (а они покрывают более 70% поверхности нашей планеты) длительное время делили на два вида: 1) находящиеся под суверенитетом прибрежного государства (внутренние морские воды, территориальное море) и 2) находящиеся за пределами действия суверенитета (открытое море). К настоящему времени морских пространств с разным правовым режимом стало больше. Что касается правового режима природных ресурсов Мирового океана, то ниже будет показано, что в значительной степени он определяется правовым режимом того морского пространства, в пределах которого данные природные ресурсы залегают (если речь идет о минеральных, иных неживых ресурсах) или обитают (когда имеется в виду фауна и флора Мирового океана).

Долгое время обычаи являлись единственным источником международного морского права. С XVIII в. заключаются международные договоры, которые касались, в частности, вопросов морской войны, морских пределов осуществления прибрежными государствами своей власти, а в XIX—XX вв. — многосторонние договоры (например, Копенгагенский трактат о Балтийских проливах 1857 г.; Женевская конвенция о международном режиме морских портов 1923 г.; Конвенция о Черноморских проливах 1936 г. и т.д.).

Первая конференция Лиги Наций «Прогрессивная кодификация международного права» (1930 г.) рассмотрела в числе других вопрос о территориальных водах. Хотя соглашения по этому вопросу достигнуто не было, конференция подготовила для рассмотрения «в будущем» проект конвенции о правовом режиме территориального моря. Кроме того, конференция посчитала, что подлежит урегулированию международным соглашением вопрос об «эксплуатации естественных ресурсов моря».

В 1958 г. на I Конференции ООН по морскому праву на основе проектов статей, подготовленных Комиссией международного права ООН, приняты четыре Женевских конвенции: о территориальном море и прилежащей зоне; об открытом море; о континентальном шельфе; о рыболовстве и сохранении живых ресурсов открытого моря. Их участниками стало значительное число государств: например, Конвенцию о континентальном шельфе ратифицировали и приняли согласно национальному законодательству 54 государства, Конвенцию об открытом море — 57 государств. Как отмечается в юридической литературе, большая часть положений Женевских морских конвенций 1958 г. отражают «кодифицированное обычное право (codified customary law)».

Тем не менее по мере технологического прогресса в морской деятельности, расширения возможностей разработки минеральных ресурсов на океанских глубинах, за пределами национальной юрисдикции были востребованы новые нормы морского права. К тому же Женевские морские конвенции 1958 г. не решили точно вопрос о допустимой ширине территориального моря (II Конференция ООН по морскому праву в 1960 г. также не решила этот вопрос). Кроме того, по мнению многих государств, освободившихся в 1960-х гг. от колониальной зависимости, Женевские морские конвенции 1958 г. не в полной мере учитывали их интересы. Данные обстоятельства, а также появление в результате научно-технического прогресса новых видов морской деятельности, усиление «промыслового пресса» на биоресурсы Мирового океана, обострение необходимости их сохранения, особенно в районах, примыкающих к территориальным морям, привели к учреждению ГА ООН в 1967 г. Комитета по морскому дну, а в декабре 1973 г. — созыву III Конференции ООН по морскому праву.

Ее работа завершилась подписанием 10 декабря 1982 г. Конвенции ООН по морскому праву. Конвенция 1982 г., во-первых, вклю-

чила без изменения многие положения Женевских морских конвенций 1958 г., тем самым подтвердила действовавшее ранее международное морское право. Во-вторых, эта Конвенция явилась результатом прогрессивного развития международного права, поскольку в ней содержатся новые институты международного морского права, отражающие современные реалии: институт исключительной экономической зоны; архипелажные воды; международный район морского дна и т.д. Конвенция 1982 г. имеет преимущественную силу перед Женевскими конвенциями 1958 г., но только между участниками Конвенции 1982 г. В то же время Женевские морские конвенции 1958 г. продолжают действовать и для участников Конвенции 1982 г. — в их взаимоотношениях с теми государствами, которые не присоединились к Конвенции 1982 г.

Источниками международного морского права являются и многие другие договоры. Соответственно в науке международного права выделяют иногда его «морские» подотрасли. Их стержень составляют соответствующие части Конвенции 1982 г., положения Женевских конвенций 1958 г. Кроме того, такие обозначенные подотрасли представлены другими морскими договорами. Так, право судоходства (Shipping Law) представлено, например, Конвенцией о Международных правилах предупреждения столкновения судов в море 1972 г.; Международной конвенцией об охране человеческой жизни на море 1974 г.; Протоколом к ней 1978 г.; Конвенцией о грузовой марке 1966 года и др. Право защиты морской среды (Marine Environmental Law) представлено Конвенцией по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов 1972 г.; Международной конвенцией по предотвращению загрязнения с судов 1973 г. и Протоколом к ней 1978 г.; Международной конвенцией относительно вмешательства в открытом море в случаях аварий, приводящих к загрязнению нефтью, 1969 г. и Протоколом к ней 1973 г. и др. Международно-правовой режим рыбных ресурсов (International Fisheries Law) представлен Соглашением об осуществлении положений Конвенции 1982 г., которые касаются сохранения трансграничных рыбных запасов и управления ими, 1995 г.; Конвенцией о рыболовстве в северо-восточной части Атлантического океана 1980 г. и т.д.

Государства заключают и соответствующие двусторонние договоры, регулирующие отношения в сфере морской деятельности, в

том числе о морском судоходстве, об условиях рыбных и иных промыслов, о доступе иностранных судов в порты и т.д.

Определенную роль в регулировании морской деятельности играет национальное морское законодательство. Во-первых, его содержание, практика применения и, особенно, отношение к этой практике других государств (молчаливое согласие, например) способствуют уточнению содержания обычных норм международного права, применимых к ряду особых районов (например, к Северному морскому пути; к Северо-Западному проходу). Во-вторых, национальные нормативные акты государств могут содержать положения, направленные на имплементацию международно-правовых норм, касающихся режима морских пространств, уточнять правила пользования определенными пространствами, например внутренними морскими водами. В России к таким актам относятся Федеральные законы от 31.07.1998 № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации», от 30.11.1995 № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации», от 17.12.1998 № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации», Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации от 30.04.1999 № 81-ФЗ и др.

Рассматривая международно-правовой режим конкретных морских пространств, следует напомнить прежде всего, что под суверенитетом государств находятся следующие районы Мирового океана: внутренние морские воды, территориальное море (территориальные воды) и архипелажные воды. За пределами действия суверенитета какого-либо государства находятся: прилежащие зоны, исключительная экономическая зона, континентальный шельф, открытое море, Международный район морского дна.

24.2. Правовой режим внутренних морских вод

К внутренним морским водам относятся заливы (бухты, лиманы, губы), ширина входа в которые не превышает 24 морских миль; исторические воды, прежде всего исторические заливы; воды морских портов; воды, расположенные между береговой линией госу-

дарства и прямыми исходными линиями, от которых отсчитывается ширина территориального моря.

В соответствии с международным правом государства имеют право объявлять те или иные заливы, ширина входа в которые превышает 24 морские мили, историческими. Федеральный закон от 31.07.1998 № 155-ФЗ предусматривает, что внутренние воды составляют воды «заливов, бухт, губ и лиманов, морей и проливов с шириной входа в них более чем 24 морские мили, которые исторически принадлежат Российской Федерации». Вопрос об исторических водах рассматривала Комиссия международного права ООН. К историческим водам чаще всего относят заливы, которые в силу своего географического положения имеют особое значение для безопасности и экономики прибрежного государства и в отношении которых оно длительное время осуществляет свои властные полномочия. Об этом должно быть известно, причем другие государства не противодействуют такому осуществлению властных полномочий. В настоящее время к историческим заливам относятся, например, залив Петра Великого (Россия), Гудзонов залив (Канада), Вест-фьорд (Норвегия) и др.

Поскольку внутренние морские воды находятся под суверенитетом прибрежного государства, пользование ими, в том числе в целях прохода через них, рыболовства, проведения научных исследований, может осуществляться иностранными государствами на условиях, определяемых прибрежным государством. Особое значение для морского судоходства имеют порты и их воды. Государство само определяет, какие его порты могут быть открыты для захода и пребывания иностранных судов¹, уточняет правовой режим пребывания таких судов в портах. В соответствии с Федеральным законом от 31.07.1998 № 155-ФЗ морские порты объявляются открытыми для захода иностранных судов на основании решения Правительства РФ. Все иностранные суда, за исключением военных кораблей и других государственных судов, используемых в некоммерческих целях, могут свободно заходить в такие порты. При пребывании в портах иностранные суда, а также нахо-

¹ Термин «судно» означает любой вид плавучего средства (включая неводоизмещающие суда и гидросамолеты), которое используется или может быть использовано в качестве средства передвижения по воде (Правило 3 Конвенции о Международных правилах предупреждения столкновения судов в море 1972 г.).

дящиеся на их борту пассажиры и члены экипажей подпадают под действие уголовной, гражданской и административной юрисдикции государства порта.

Особый порядок захода и пребывания в портах устанавливается для военных кораблей и государственных судов, используемых в некоммерческих целях. В частности, для таких судов существует разрешительный порядок захода в порты. Указанные суда заблаговременно, как правило за 30 дней до предполагаемого захода, должны испрашивать по дипломатическим каналам предварительное разрешение на заход. Иностранное судно имеет право на заход в порт без получения предварительного разрешения в случае форс-мажорных обстоятельств. К ним Федеральный закон от 31.07.1998 № 155-ФЗ относит, например, аварии, стихийное бедствие, сильный шторм, ледоход или ледовые условия, угрожающие безопасности судна.

На иностранные военные корабли и государственные суда, используемые в некоммерческих целях, при их пребывании в портах распространяется иммунитет, т.е. они освобождаются из-под действия юрисдикции государства порта, в том числе судебной. Однако данное обстоятельство не означает, что такие корабли не обязаны соблюдать законы и правила прибрежного государства. В случае какого-либо нарушения указанных законов и правил прибрежное государство вправе потребовать от такого корабля покинуть пределы порта и территориального моря.

Подытоживая, отметим, что в отношении любого иностранного торгового судна, находящегося в порту, государство порта в общем случае вправе применять свое национальное право. Более того, ст. 218 Конвенции 1982 г. специально предусматривает право такого государства «возбудить разбирательство в отношении любого сброса с этого судна за пределами внутренних вод, территориального моря или исключительной экономической зоны этого государства в нарушение применимых международных норм и стандартов».

24.3. Правовой режим территориального моря

Под *территориальным морем* (территориальными водами) понимается морской пояс, который примыкает к сухопутной тер-

ритории прибрежного государства либо к внешнему пределу его внутренних морских вод.

На территориальное море и на его дно и недра распространяется суверенитет прибрежного государства, осуществляемый с соблюдением норм международного права. Такой суверенитет распространяется также на воздушное пространство над территориальным морем. В случае государства-архипелага территориальное море примыкает к архипелажным водам такого государства.

В соответствии с Конвенцией 1982 г. ширина территориального моря не может превышать 12 морских миль.

В соответствии с Конвенцией 1982 г. государство вправе применять для отсчета ширины территориального моря линии наибольшего отлива (это — нормальные исходные линии), а также прямые исходные линии.

Метод прямых исходных линий применяется в тех местах, где береговая линия глубоко изрезана и извилиста, а также в тех местах, где в непосредственной близости от берега имеется цепь островов (расположенных на расстоянии, не превышающем двойной ширины территориального моря). Прямая исходная линия для отсчета ширины территориального моря соединяет соответствующие точки на побережье, обозначенные прибрежным государством.

Государство может использовать для отсчета ширины своего территориального моря оба названных метода.

В соответствии с международным правом суда любого государства, как прибрежного, так и не имеющего выхода к морю, обладают правом мирного прохода через территориальное море любого другого государства.

Под проходом понимается плавание через территориальное море с целью пересечь его, не заходя во внутренние воды, или пройти во внутренние воды, включая порты, либо выйти из внутренних вод.

Проход должен быть непрерывным и быстрым. Однако он может включать остановку и стоянку на якорю, если они связаны с обычным плаванием, либо вызваны непреодолимой силой или бедствием, либо необходимы для оказания помощи лицам, судам или летательным аппаратам, которые находятся в опасности или терпят бедствие.

Проход является мирным только в том случае, если он не нарушает мир, добрый порядок или безопасность прибрежного

государства. К действиям, совершаемым судами при проходе через территориальное море, которые считаются нарушающими мир, добрый порядок или безопасность государства, относятся: угроза силой или ее применение против суверенитета, территориальной целостности или политической независимости прибрежного государства; любые маневры или учения с оружием любого вида; сбор информации в ущерб обороне или безопасности прибрежного государства; подъем в воздух, посадка или принятие на борт судна любого летательного аппарата или военного устройства; погрузка или выгрузка любого товара или валюты, посадка или высадка любого лица в нарушение законов и правил прибрежного государства; любой акт преднамеренного и серьезного загрязнения; любая рыболовная деятельность; проведение исследовательской или гидрографической деятельности; любой акт, направленный на создание помех функционированию систем связи или любых других сооружений или установок прибрежного государства; любая другая деятельность, которая не имеет прямого отношения к проходу судна через территориальное море.

Суда обязаны соблюдать законы и правила прибрежного государства, относящиеся к осуществлению права мирного прохода.

Государство вправе принимать меры для недопущения прохода, который не является мирным. Оно также имеет право в определенных районах территориального моря приостанавливать, после заблаговременного опубликования должной информации, осуществление права мирного прохода для обеспечения своей безопасности. Такое приостановление должно быть временным и не носить дискриминационный характер, т.е. должно действовать в отношении всех иностранных судов.

Прибрежное государство может устанавливать морские коридоры и схемы разделения движения судов и в случае необходимости и с учетом безопасности судоходства вправе требовать от иностранных судов при осуществлении права мирного прохода следовать по таким морским коридорам или схемам разделения движения судов. При этом прибрежное государство принимает во внимание рекомендации компетентной международной организации (Международной морской организации), особые характеристики судов, интенсивность движения судов.

Право мирного прохода признается за всеми иностранными судами, в том числе и военными кораблями. Подводные лодки,

другие подводные средства должны следовать при осуществлении права мирного прохода в надводном положении и нести флаг.

Прибрежное государство не должно предъявлять к иностранным судам требований, которые могли бы на практике лишить такие суда права мирного прохода. Оно обязано надлежащим образом объявлять о любой известной ему опасности для судоходства в его территориальном море. Его право на осуществление уголовной и гражданской юрисдикции в отношении иностранных судов, пользующихся мирным проходом, ограничено нормами международного права. Прибрежное государство не должно осуществлять уголовную юрисдикцию в отношении иностранных судов, проходящих через территориальное море, для ареста какого-либо лица или для производства расследования в связи с преступлением, совершенным на борту судна во время мирного прохода. Тем не менее прибрежное государство может осуществлять уголовную юрисдикцию в следующих случаях: 1) если последствия преступления распространяются на это государство; 2) если преступлением нарушается спокойствие в стране или добрый порядок; 3) если капитан судна, дипломатический агент или консульское должностное лицо государства флага обратятся к местным властям с просьбой об оказании помощи; 4) если это необходимо для пресечения незаконной торговли наркотическими средствами или психотропными веществами. В том случае, если иностранное судно проходит через территориальное море после выхода из внутренних вод, прибрежное государство может применять любые меры для ареста или проведения расследования на его борту. Осуществляя уголовную юрисдикцию, прибрежное государство по просьбе капитана до принятия каких-либо мер уведомляет дипломатического агента или консульское должностное лицо государства флага. В случае крайней необходимости такое уведомление может быть сделано во время принятия этих мер.

Решение вопроса о гражданской юрисдикции прибрежного государства зависит от того, проходит ли иностранное судно через территориальное море «транзитом» или же оно осуществляет мирный проход после выхода из внутренних вод. В первом случае прибрежное государство не вправе останавливать иностранное судно или изменять курс в целях осуществления гражданской юрисдикции. Указанные меры могут применяться лишь в отношении такого иностранного судна, которое навлекло на себя гражданско-право-

вые обязательства либо ответственность во время прохода или для прохода через воды прибрежного государства. Во втором случае прибрежное государство в соответствии со своими законами может применять меры взыскания или арест по гражданскому делу.

На военные корабли и государственные суда, используемые в некоммерческих целях, распространяется, как и во внутренних водах, иммунитет. Если военный корабль не соблюдает законы и правила прибрежного государства, касающиеся мирного прохода, то прибрежное государство может потребовать от него немедленно покинуть территориальное море. Государство флага несет международную ответственность в случае причинения военным кораблем (или государственным судном, используемым в некоммерческих целях) ущерба или убытков в результате несоблюдения законов и правил прибрежного государства о мирном проходе.

24.4. Прилежащая зона

Под *прилежащей зоной* понимается морской район, прилегающий к территориальному морю, в пределах которого прибрежное государство осуществляет контроль в строго определенных международным правом целях (ст. 24 Конвенции о территориальном море и прилежащей зоне 1958 г.; ст. 33 Конвенции 1982 г.).

В соответствии с Конвенцией 1982 г. прилежащая зона не может распространяться за пределы 24 морских миль от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря. Прилежащая зона может устанавливаться для осуществления контроля в отношении иностранных судов, направляющихся в территориальное море, в целях предотвращения нарушений таможенных, фискальных, санитарных и иммиграционных законов и правил прибрежного государства в пределах его территории, включая территориальное море, а также в целях наказания за такие нарушения. Прибрежное государство в целях борьбы с торговлей археологическими и историческими объектами, обнаруженными в его прилежащей зоне, вправе установить, что они могут быть извлечены с морского дна только с его одобрения.

Установление прилежащей зоны — не обязанность, а право прибрежного государства. Его законодательством определяются

и виды контроля, которые оно будет осуществлять в своей прилегающей зоне.

Международной практике известны, помимо четырех, конвенционно обозначенных, и иные случаи претензий на контроль в морских зонах, прилежащих к территориальному морю, соответственно и другие их названия: зона радионадзора; зона безопасности и т.д. Такие случаи не соответствуют международному праву, если они создают препятствия для реализации свобод открытого моря.

24.5. Проливы, используемые для международного судоходства

В Конвенции 1982 г. предусмотрен раздел «Транзитный проход». Положения этого раздела применяются к проливам, используемым для международного судоходства между одной частью открытого моря или исключительной экономической зоны и другой частью открытого моря или исключительной экономической зоны; при этом к таким проливам относятся те, воды которых составляют территориальное море. Если в проливе, используемом для международного судоходства, имеется столь же удобный судоходный путь, проходящий в открытом море или исключительной экономической зоне, то к такому проливу не применяется режим «транзитного прохода». Этот режим не применяется и к проливам, проход в которых регулируется в целом или частично давно действующими и находящимися в силе международными конвенциями.

Под *транзитным проходом* понимается осуществление свободы судоходства и полета единственно с целью непрерывного и быстрого прохождения судна или пролета летательного аппарата (транзита) через международный пролив.

При осуществлении транзитного прохода суда обязаны соблюдать определенные Конвенцией 1982 г. условия: воздерживаться от любой угрозы силой или ее применения против суверенитета, территориальной целостности или политической независимости государств, граничащих с проливом; воздерживаться от любой деятельности, которая не свойственна транзитному проходу; соблюдать общепринятые международные правила, процедуры и практику,

касающиеся безопасности на море, сокращения и сохранения под контролем загрязнения с судов и др.

В международных проливах государства, граничащие с ними, могут устанавливать морские коридоры и схемы разделения движения судов, если это необходимо для обеспечения безопасности судоходства. Такие коридоры и схемы должны соответствовать международным правилам. Предложения об их установлении государства должны передавать Международной морской организации (ИМО). ИМО после согласования с государствами, граничащими с проливами, утверждает морские коридоры и схемы разделения движения. Суда при осуществлении транзитного прохода обязаны соблюдать морские коридоры и схемы разделения движения, установленные в таком порядке.

Конвенция 1982 г. предусматривает, что государства, граничащие с международными проливами, вправе принимать законы и правила, касающиеся транзитного прохода.

Эти государства обязаны не препятствовать транзитному проходу и сообщать о любой опасности для судоходства в проливе.

В том случае, если пролив соединяет территориальное море какого-либо государства с частью открытого моря или исключительной экономической зоной, в таком проливе действует право мирного прохода. Режим мирного прохода применяется и в проливе, образуемом островом государства, граничащего с проливом, и его континентальной частью, если в сторону моря от острова имеется столь же удобный с точки зрения навигационных и гидрографических условий путь в открытом море или в исключительной экономической зоне. Мирный проход в этих проливах имеет такой же правовой режим, что и мирный проход в территориальном море, за исключением того, что мирный проход в указанных проливах не может быть даже временно приостановлен.

Имеется ряд проливов, правовой режим в которых установлен полностью или частично действующими специальными конвенциями. К ним относятся Черноморские, Балтийские проливы, Магелланов пролив.

Правовой режим Черноморских проливов определен Конвенцией о режиме проливов, заключенной в Монтре (Швейцария) в 1936 г. Конвенция 1936 г. регулирует проходы и судоходство в проливах Дарданеллы, Босфоре и в Мраморном море («Проливы»). В соответствии с этой Конвенцией все торговые суда независимо

от флага и груза пользуются свободой прохода и плавания в проливах в любое время суток. За проход торговых судов через проливы взимаются сборы за осуществление санитарного контроля, оказание помощи, а также маячные и подобные сборы. В соответствии с Конвенцией Турция приняла на себя обязательство не взыскивать за проход через проливы никаких иных сборов.

Торговые суда осуществляют транзитный проход без каких-либо формальностей, за исключением необходимости останавливаться у санитарной станции при входе в проливы для прохождения санитарного контроля.

Во время войны, если Турция не является воюющей стороной, все торговые суда независимо от флага и груза пользуются обозначенной свободой прохода. В том случае, если Турция является воюющей стороной, все торговые суда, за исключением судов, принадлежащих противнику турецкой стороны, также пользуются свободой прохода. Суда должны входить в проливы только в дневное время.

Начиная с 70-х гг. XX столетия Турция делает попытки ограничить свободу прохода торговых судов в проливах путем установления дополнительных требований, предъявляемых к этим судам, в основном мотивируя это природоохранными соображениями. Так, в 1994 г. она ввела Регламент судоходства в проливах, положения которого являются отступлением от положений Конвенции о режиме проливов 1936 г.

Конвенционный режим плавания и прохода через Черноморские проливы различен для военных (и военно-вспомогательных) кораблей черноморских и нечерноморских держав. Учитывается также тип кораблей, их общий тоннаж и срок пребывания в Черном море.

В мирное время легкие надводные корабли, небольшие боевые суда и военно-вспомогательные суда черноморских и нечерноморских государств пользуются свободой прохода через проливы. Общее число таких кораблей не может превышать девяти единиц.

Черноморские государства могут проводить через проливы линейные корабли любого тоннажа. Однако они должны следовать в одиночку в сопровождении не более чем двух миноносцев. Эти государства могут также проводить через проливы подводные лодки для возвращения их на базы, находящиеся в Черном море. Подводные лодки черноморских государств могут выводиться из Черного моря и проходить через проливы, только если это необхо-

димо для ремонта вне этого моря. Подводные лодки должны следовать через проливы в надводном состоянии и в дневное время. При этом общий тоннаж всех военных кораблей, находящихся одновременно в проливах при транзите через проливы, не может превышать 15 тыс. т.

Конвенция устанавливает, что общий тоннаж всех военных кораблей нечерноморских государств, одновременно находящихся в Черном море, не может превышать 45 000 т. Время их пребывания в Черном море ограничивается 21 сутками. Конвенция подтверждает, что Черное море имеет специфический правовой режим, отличный от правового режима других морей: здесь ограничено *военное мореплавание нечерноморских государств*.

Государства как черноморские, так и нечерноморские должны направлять Турции уведомление за восемь дней до прохода военных кораблей через проливы. Однако Конвенция указывает, что для нечерноморских государств было бы желательным направлять уведомление за 15 дней до предполагаемого прохода кораблей.

Режим судоходства через проливы Большой и Малый Бельты и Зунд, соединяющие Балтийское и Северное моря, определен в договорном порядке лишь частично. В 1857 г. в Копенгагене был заключен Трактат об отмене пошлин, взимаемых с купеческих судов и грузов при проходе через проливы Зунд и обоих Бельтов. Этим договором отменялись сборы, которыми Дания облагала торговые суда при их проходе через проливы, провозглашалась свобода торгового судоходства в Балтийских проливах.

В отношении военного мореплавания в Балтийских проливах длительное время действовала также свобода судоходства в качестве обычной нормы международного права. Этой свободе не чинили препятствий государства, граничащие с проливами — Дания и Швеция (последняя — в части пролива Зунд). Положение о свободе военного мореплавания в проливах не нашло своего закрепления в Трактате 1857 г., хотя нет в нем и запрета такого мореплавания.

В 1976 г. Дания приняла Постановление о допуске иностранных военных кораблей и военных воздушных судов в пределы датской территории в мирное время. Этим Постановлением хотя и декларируется свобода прохода военных кораблей через территориальное море Дании в указанных проливах, но для осуществления такого прохода предусмотрена необходимость уведомления (не менее чем

за трое суток до прохода), а в определенном случае и разрешения (если корабли, например, намерены проходить через внутренние морские воды Дании).

В 1982 г. Швеция приняла Постановление о правилах доступа иностранных кораблей и государственных воздушных судов на территорию Швеции. Этим Постановлением также предусмотрен в некоторых случаях разрешительный порядок прохода через морскую территорию Швеции военных кораблей и принадлежащих государству судов, не используемых для коммерческих целей.

Правовой режим *Магелланова пролива* (соединяет Атлантический и Тихий океаны) установлен чилийско-аргентинским договором 1881 г. В соответствии с этим договором Магелланов пролив объявлен постоянно нейтрализованным, в нем гарантирована свобода судоходства для всех судов независимо от их флага.

Поскольку пролив перекрывается территориальными водами Чили, пребывание в них военных кораблей регламентируется правилами, объявленными в ноте МИД Чили от 13 ноября 1967 г.

Великобритания и Франция как государства, граничащие с проливом Па-де-Кале (Дуврским проливом), приняли 2 ноября 1988 г. Совместную декларацию о транзитном проходе через пролив Па-де-Кале. В двустороннем документе подтверждено право «беспрепятственного транзитного прохода» через пролив гражданских судов и военных кораблей, а также транзитного пролета над проливом самолетов. Вместе с тем указано, что правительства двух государств предпримут в соответствии с международным правом «меры, необходимые для предотвращения загрязнения судами морской среды, уменьшения такого загрязнения и контроля над ним».

24.6. Архипелажные воды

Архипелажные воды являются новым институтом современного международного морского права, нашедшим свое закрепление в Конвенции 1982 г.

Согласно Конвенции 1982 г. *государство-архипелаг* — это «государство, которое состоит полностью из одного или более архипелагов и может включать другие острова». К государствам-ар-

хипелагам относятся, например, Филиппины, Индонезия, Сейшельские острова, Багамские острова, Мальдивы, Кабо-Верде, Фиджи и др.

Под *архипелагом* понимается группа островов, «включая части островов, соединяющие их воды и другие природные образования, которые настолько тесно взаимосвязаны, что такие острова, воды и другие природные образования составляют единое географическое, экономическое и политическое целое или исторически считаются таковым» (ст. 46).

Архипелажные воды — это воды государства-архипелага, расположенные в пределах прямых архипелажных исходных линий, соединяющих «наиболее выдающиеся в море точки наиболее удаленных островов и осыхающих рифов архипелага». Длина таких линий не должна, как правило, превышать 100 миль, а соотношение между площадью водной поверхности и суши, включая атоллы, может составлять от 1:1 до 9:1 (ст. 47 Конвенции 1982 г.).

В пределах архипелажных вод государством-архипелагом могут быть установлены его внутренние воды. От архипелажных исходных линий отсчитывается ширина его территориального моря, прилежащей зоны, исключительной экономической зоны и континентального шельфа.

На архипелажные воды распространяется суверенитет государства-архипелага. Суверенитет также распространяется на воздушное пространство над архипелажными водами, а также на их дно и недра. Этот суверенитет осуществляется с соблюдением норм международного права.

Так, для иностранных судов устанавливается, как общее правило, право *мирного прохода*. Однако в целях обеспечения интересов международного судоходства Конвенция 1982 г. предусматривает право *архипелажного прохода*. Он осуществляется по морским коридорам, установленным государством-архипелагом. Они включают пути, обычно используемые для международного судоходства в тех морских районах, которые стали архипелажными водами. В таких морских коридорах могут предписываться схемы разделения движения судов. Морские коридоры и схемы разделения движения должны соответствовать общепринятым международным правилам.

Под *архипелажным проходом* понимается осуществление права нормального судоходства с целью непрерывного, быстрого

и беспрепятственного транзита из одной части открытого моря или исключительной экономической зоны в другую часть открытого моря или исключительной экономической зоны.

Государство-архипелаг не может в одностороннем порядке устанавливать морские коридоры или предписывать схемы разделения движения. В соответствии с Конвенцией 1982 г. государство-архипелаг должно направить свои предложения о морских коридорах Международной морской организации. После утверждения этой Организацией указанных предложений государство-архипелаг может устанавливать морские коридоры, предписывать схемы разделения движения.

24.7. Исключительная экономическая зона

Исключительная экономическая зона также является новым институтом международного морского права, предусмотренным Конвенцией 1982 г., но не Женевскими морскими конвенциями 1958 г. Этот институт связан с институтом территориального моря.

Согласно Конвенции 1982 г. *исключительная экономическая зона* «представляет собой район, находящийся за пределами территориального моря и прилегающий к нему» (ст. 55).

Здесь речь идет именно о территориальном море данного прибрежного государства. Государство не вправе установить исключительную экономическую зону, прилегающую к территориальному морю другого государства, или к скале (которая не имеет территориального моря), или к международной территории (например, к Антарктиде).

Ширина экономической зоны не может превышать 200 морских миль, отсчитываемых от тех же исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря.

В исключительной экономической зоне прибрежному государству принадлежат права, которые определены Конвенцией 1982 г. Прежде всего, это суверенные права в целях разведки, разработки и сохранения живых и неживых ресурсов, находящихся на дне, в его недрах и в покрывающих водах. Суверенные права осущест-

включаются и в отношении других видов деятельности по экономической разведке и разработке в этой зоне, например таких, как производство энергии путем использования воды, течений и ветра. Прибрежное государство в своей исключительной экономической зоне имеет юрисдикцию в отношении: создания и использования искусственных островов, сооружений и установок; морских научных исследований; защиты и сохранения морской среды.

Прибрежному государству принадлежит исключительное право на возведение искусственных островов, сооружений и установок в исключительной экономической зоне, а также исключительное право разрешать и регулировать их создание, эксплуатацию и использование. Другие государства могут возводить здесь искусственные острова, сооружения и установки только с согласия прибрежного государства.

Морские научные исследования в исключительной экономической зоне также осуществляются с согласия прибрежного государства. Прибрежное государство может отказать в проведении научных исследований, если они, например, имеют непосредственное значение для разведки и разработки природных ресурсов экономической зоны, как живых, так и неживых.

Юрисдикция прибрежного государства в отношении защиты и сохранения морской среды означает, что прибрежное государство вправе принимать законы и правила для предотвращения, сокращения и сохранения под контролем загрязнения морской среды, вызванного, например, захоронением либо сбросом с судов. Однако такие законы и правила должны соответствовать общепринятым международным нормам и стандартам.

Другие государства в исключительной экономической зоне пользуются свободами судоходства и полетов, прокладки подводных трубопроводов и кабелей и иными видами использования моря, относящимися к названным свободам. Более того, в исключительной экономической зоне применяются положения Конвенции 1982 г., относящиеся к правовому режиму открытого моря (в том числе о неправомерности претензий на суверенитет; о свободе судоходства и т.д.), за исключением положений, несовместимых с правовым режимом исключительной экономической зоны. Последнее касается в первую очередь суверенных природоресурсных прав прибрежного государства в его исключительной экономической зоне.

24.8. Континентальный шельф

В соответствии с международным правом прибрежным государствам принадлежат определенные права, в основном природоресурсные, в таком морском пространстве, как континентальный шельф. В естественных науках, в частности в геологии, термин «шельф» («континентальный шельф», «материковая отмель») означает ту часть подводной окраины материка, которая примыкает к суше; на большей глубине находятся другие части подводной окраины материка: континентальный (материковый) склон и материковое подножие (континентальный подъем), которое граничит с ложем океана — абиссалью. Соответственно ширина континентального шельфа (в геологическом значении этого слова) различна в разных районах: например, она не простирается далее пяти морских миль от берега в море в районах западного побережья США; напротив, практически все дно Северного моря или Персидского залива составляет шельф.

От этого геологического понятия континентального шельфа отличается его юридическое понятие. Согласно 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».

И согласно Конвенции 1982 г. «*континентальный шельф прибрежного государства*» — это «морское дно и недра подводных районов, простирающихся за пределы его территориального моря на всем протяжении естественного продолжения его сухопутной территории».

Следовательно, с позиций международного права: 1) можно говорить о континентальном шельфе только прибрежного государства; 2) институт континентального шельфа связан с институтом территориального моря: нет юридически континентального шельфа международной территории, например нет континентального шельфа Антарктиды, поскольку никакое государство не имеет своего территориального моря, омывающего Антарктиду. То есть по смыслу обеих конвенций там, где заканчивается дно территориального моря прибрежного государства, начинается его континентальный шельф.

Что касается внешней границы континентального шельфа, то она устанавливается по-разному Конвенцией 1958 г. и Конвенцией

1982 г. Лучшие возможности для прибрежного государства представляет первая Конвенция, по смыслу которой термин «континентальный шельф» прибрежного государства означает поверхность и недра морского дна, находящегося за пределом его территориального моря «до глубины 200 метров или, за этим пределом, до такого места, до которого глубина покрывающих вод позволяет разработку естественных богатств этих районов» (ст. 1 Конвенции 1958 г.).

В соответствии с Конвенцией 1982 г. континентальный шельф прибрежного государства простирается за пределы его территориального моря до внешней границы подводной окраины материка или на расстояние 200 морских миль от исходных линий, от которых отсчитывается ширина территориального моря. В том случае, когда континентальный шельф простирается далее 200 морских миль, предусмотрен порядок установления прибрежным государством внешней границы подводной окраины материка с многочисленными вариантами ограничения такой границы (в 350 морских миль от исходных линий; не далее 100 морских миль от 2500-метровой изобаты и т.д. — ст. 76). Предусмотрена также процедура направления прибрежным государством «представления» о такой границе в Комиссию по границам континентального шельфа, предусмотренную Конвенцией 1982 г.

Конвенция 1982 г. предусматривает обязанность прибрежного государства производить по истечении первых пяти лет добычи ежегодные отчисления или взносы натурой Международному органу по морскому дну в связи с разработкой неживых ресурсов континентального шельфа за пределами 200 морских миль. Размер отчислений или взноса за шестой год составляет один процент стоимости или объема продукции. Этот размер увеличивается на один процент каждый последующий год до истечения 12-го года и затем сохраняется на уровне 7%.

Прибрежные государства обладают суверенными правами в целях разведки и разработки природных ресурсов континентального шельфа. Права прибрежных государств в пределах континентального шельфа являются исключительными в том смысле, что другие государства не вправе без согласия прибрежного государства осуществлять разведку или разработку природных ресурсов шельфа. При этом не имеет значения, осуществляет ли подобную деятельность само прибрежное государство.

Прибрежному государству принадлежит исключительное право на возведение искусственных островов, сооружений и установок и проведение бурильных работ в пределах своего континентального шельфа. Оно может разрешать и регулировать осуществление данных видов деятельности.

Другие государства обладают правом прокладки подводных трубопроводов и кабелей на континентальном шельфе. Определение трассы для подводных трубопроводов и кабелей осуществляется, однако, по согласованию с прибрежным государством, которое не должно препятствовать такой прокладке.

Права прибрежного государства на континентальный шельф не затрагивают правового статуса покрывающих его вод и воздушного пространства над ним.

24.9. Открытое море

Как следует из Конвенции 1982 г., *открытое море* включает все части моря, которые не входят ни в исключительную экономическую зону, ни в территориальное море или внутренние воды какого-либо государства, ни в архипелажные воды государства-архипелага.

Открытое море находится в общем пользовании всех государств. Оно «открыто для всех государств, как прибрежных, так и не имеющих выхода к морю» (ст. 87). Принцип свободы открытого моря носит общий характер. В соответствии с Конвенцией 1982 г. этот принцип включает, в частности: свободу судоходства; свободу полетов; свободу прокладывать подводные кабели и трубопроводы; свободу возводить искусственные острова и другие установки; свободу рыболовства; свободу научных исследований. Приведенный перечень не является исчерпывающим.

Указанные свободы не являются абсолютными. Государства, осуществляя их, должны учитывать интересы других государств, применимое международное право.

Конвенция 1982 г. предусмотрела, что открытое море «резервируется для мирных целей»; запретила любому государству подчинять своему суверенитету какую-либо часть открытого моря (ст. 88, 89).

Открытое море с давних времен служит для судоходства. Принцип свободы судоходства в открытом море подразумевает, что каждое государство независимо от того, является ли оно прибрежным или не имеющим выхода к морю, имеет право на то, чтобы суда под его флагом плавали в открытом море.

Из принципа свободы открытого моря и принципа неподчинения какой-либо части открытого моря суверенитету следует, что ни одно государство не может вмешиваться в дела других государств в открытом море. Применительно к судоходству это означает, что какие-либо акты вмешательства в дела иностранных судов в открытом море в общем случае недопустимы. Все суда в открытом море подчиняются исключительной юрисдикции государства флага. Это означает, что государство должно эффективно осуществлять в административных, технических и социальных вопросах свою юрисдикцию и контроль над судами, плавающими под его флагом. Государство ведет регистр судов с указанием названий судов, плавающих под его флагом, принимает необходимые меры для обеспечения безопасности в море. Государство само определяет условия предоставления судам права плавать под его флагом и порядок их регистрации. Так, в России порядок предоставления судам права на флаг и их регистрацию установлен КТМ РФ.

Конвенция 1982 г. предусматривает *изъятия* из исключительной юрисдикции государства флага. Другие государства могут осуществлять акты вмешательства в отношении иностранных судов в открытом море в строго определенных международным правом случаях. Военные корабли либо специально уполномоченные государственные суда имеют право на осмотр судна, если есть подозрения, что это судно занимается пиратством, работоторговлей либо несанкционированным вещанием. Военный корабль может также подвергнуть осмотру судно, если оно не имеет национальности, либо на нем поднят иностранный флаг, либо судно отказывается поднять флаг, однако в действительности имеет ту же национальность, что и данный военный корабль. Если подозрения окажутся необоснованными, то судну должны быть возмещены любые причиненные убытки или ущерб.

Международное право предусматривает необходимость сотрудничества государств в борьбе с перевозкой рабов, пиратством, несанкционированным вещанием из открытого моря, незаконной торговлей наркотиками или психотропными веществами.

Под *пиратством* понимаются любой неправомерный акт насилия, задержания или любой грабеж, совершаемый с личными целями экипажем или пассажирами какого-либо частновладельческого судна или частновладельческого летательного аппарата и направленный в открытом море против другого судна или летательного аппарата или против лиц или имущества, находящихся на их борту.

Любое государство может захватить в открытом море пиратское судно или пиратский летательный аппарат и подвергнуть судебному преследованию.

Изъятием из исключительной юрисдикции государства флага являются положения Конвенции 1982 г. относительно сотрудничества государств в пресечении *несанкционированного вещания*. Кроме государства флага право на задержание и арест лица или судна, занимающегося *несанкционированным вещанием*, предоставлено государству, гражданином которого является виновное лицо, государству регистрации передающей установки, государству, на территории которого могут приниматься передачи, и государству, санкционированной радиопередаче которого чинятся помехи.

Существенным изъятием из исключительной юрисдикции государства флага является право преследования по горячим следам.

Под *правом преследования по горячим следам* понимается право прибрежного государства осуществлять в открытом море преследование иностранных торговых судов, если власти этого государства имеют достаточные основания считать, что эти суда нарушили его законы и правила.

Преследование должно быть начато непосредственно после совершения нарушения законов и правил прибрежного государства в пределах его территории. Преследование может быть осуществлено и в отношении судов, находящихся в прилегающей зоне и совершивших нарушение законов и правил, для защиты которых была установлена эта зона. Преследование может быть предпринято только в том случае, если иностранное судно во время начала преследования находится во внутренних водах, территориальном море, архипелажных водах либо в прилегающей зоне прибрежного государства. Такое преследование может продолжаться за пределами территориального моря или прилегающей зоны при условии,

что оно будет непрерывным. Преследование прекращается, как только преследуемое судно войдет в территориальное море своего или третьего государства. Право преследования может осуществляться только военными кораблями или военными летательными аппаратами, а также другими судами или летательными аппаратами, находящимися на правительственной службе и имеющими четкие внешние опознавательные знаки.

Эти положения с соответствующей модификацией применяются и в случае нарушения законов и правил прибрежного государства, касающихся его прав в отношении исключительной экономической зоны или континентального шельфа.

24.10. Морское дно за пределами континентального шельфа

Конвенция 1982 г. содержит часть XI — «Район», положения которой регулируют деятельность по освоению богатств *морского дна*, расположенного за пределами национальной юрисдикции, т.е. за пределами континентального шельфа. Это — договорная новелла современного международного права, о соответствующем обычном международном праве говорить пока преждевременно.

Морское дно за пределами континентального шельфа и его недра («Район» — ст. 1 Конвенции 1982 г.) имеют особый правовой режим, который установлен Конвенцией 1982 г. и Соглашением 1994 г. об осуществлении части XI Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. (вступило в силу в 1997 г.). В случае какого-либо несоответствия между Соглашением 1994 г. и частью XI Конвенции 1982 г. преимущественную силу имеет названное Соглашение. Соглашение 1994 года внесло существенные изменения в Конвенцию 1982 г. В частности, оно отменило непосредственное финансирование деятельности в Районе в интересах развивающихся государств, обязательства по бесплатной передаче технологии, оказание иной помощи этим государствам и т.д.

Основу правового режима Района определяют следующие принципы. Район и его ресурсы являются общим наследием человечества. Это предполагает, в частности, что деятельность государств в Районе может осуществляться только в соответствии с Соглашением

1994 г. и частью XI Конвенции 1982 г. и на благо всего человечества. Ни одно государство не может претендовать на суверенитет или суверенные права или осуществлять их в отношении какой-либо части Района или его ресурсов. Все права на ресурсы принадлежат всему человечеству, от имени которого действует Международный орган по морскому дну. Эти ресурсы не подлежат отчуждению иначе как на основании международного права. Государства, физические и юридические лица могут претендовать на права в Районе, приобретать или осуществлять эти права только в соответствии с Соглашением 1994 г. и частью XI Конвенции 1982 г. Государства несут ответственность за ущерб, причиненный в результате невыполнения своих обязанностей в связи с деятельностью в Районе. Район используется исключительно в мирных целях. Морские научные исследования в Районе осуществляются исключительно на благо всего человечества.

При осуществлении деятельности в Районе должны приниматься все необходимые меры для защиты окружающей среды от загрязнения. Все археологические и исторические объекты, найденные в Районе, сохраняются или используются на благо всего человечества. При этом особое внимание уделяется преференциальным правам государства культурного происхождения или государства исторического и археологического происхождения найденных объектов.

Деятельность в Районе организуется, осуществляется и контролируется Международным органом по морскому дну от имени всего человечества. Государства осуществляют свою деятельность на основе плана работы, утвержденного Советом Органа. Международный орган по морскому дну является международной организацией. Он начал свою деятельность в 1996 г. Штаб-квартира Органа находится в Кингстоне (Ямайка). Членами Органа являются все государства — участники Конвенции 1982 г.

Для осуществления своей деятельности Международный орган по морскому дну наделен соответствующей международной правосубъектностью. Главными его органами являются Ассамблея, Совет и Секретариат. Предусмотрено создание Предприятия как международного промышленного и коммерческого подразделения Органа, основной функцией которого являются разведка и разработка природных ресурсов Района, транспортировка, переработка и сбыт этих ресурсов.

24.11. Международные каналы

Международные каналы являются искусственными судоходными путями, проложенными по территориям государств. В настоящее время такими искусственными путями, имеющими значение для международного морского судоходства, являются Суэцкий, Панамский и Кильский каналы.

Суэцкий канал расположен на территории Египта, находится под его суверенитетом. Он соединяет Средиземное море с Красным. Длина канала составляет 161 км. Был открыт для судоходства в 1869 г. До 1957 г. управление и эксплуатация канала осуществлялись Всеобщей компанией морского Суэцкого канала (контролировалась в основном акционерами Великобритании).

Правовой режим канала определяется Константинопольской конвенцией относительно обеспечения свободного плавания по Суэцкому каналу (1888 г.) и законодательными актами Египта. Канал в мирное и военное время открыт для всех торговых и военных судов независимо от флага. Государства обязуются не нарушать свободы пользования каналом как в военное, так и в мирное время, а также не нарушать неприкосновенность канала, его материальную часть, учреждения, постройки и работы. Конвенция запрещает устанавливать блокаду. Запрещаются также военные действия как в канале и его входных портах, так и на расстоянии трех морских миль от этих портов даже в том случае, если Египет станет одной из воюющих сторон. Конвенция предусматривает запрет строительства иностранными государствами военных баз в зоне канала. В соответствии с Конвенцией Египет может принимать меры по обеспечению безопасности и поддержанию общественного порядка.

С 1957 г., после национализации Египтом в 1956 г. названной выше компании, управление каналом и его эксплуатация осуществляются Администрацией Суэцкого канала. Она издает специальные правила плавания по каналу. Правилами предусматривается, в частности, что для прохода по каналу Администрации заранее сообщаются название и национальная принадлежность судна, список экипажа и пассажиров (для невоенных судов). Для прохода военных кораблей необходимо не менее чем за 10 дней до предполагаемого прохода по каналу направить уведомление в МИД Египта. При проходе через канал все суда обязаны соблюдать технические правила и указания Администрации, касающиеся подде-

ржания свободы судоходства и безопасности плавания по каналу. Для торговых судов предусматривается обязательная лоцманская проводка.

Панамский канал проходит по территории Панамы и соединяет Атлантический и Тихий океаны. Его длина 81,6 км. Был открыт для прохода судов в 1914 г. Его правовой режим определялся до 1977 г. Договором, заключенным США с Панамой в 1903 г. В 1977 г. в результате длительных переговоров между США и Панамой были заключены Договор о Панамском канале (действовал до 31 декабря 1999 г.) и Договор о постоянном нейтралитете и эксплуатации канала. В соответствии с ним Панама провозгласила постоянный нейтралитет канала. Договор о Панамском канале заменил Договор 1903 г. и все другие договоры, связанные с каналом и его эксплуатацией.

Панамский канал открыт в мирное и в военное время для мирного прохода всех судов на основе равенства флагов без какой бы то ни было дискриминации. За проход по каналу взимаются сборы и пошлины. Суда при проходе обязаны соблюдать правила, касающиеся безопасности канала и судоходства, воздерживаться от совершения каких-либо враждебных действий. Военные корабли пользуются правом мирного прохода через канал и не могут подвергаться инспекции, досмотру или обследованию.

До 31 декабря 1999 г. управление, эксплуатация и содержание канала, включая издание и обеспечение исполнения правил судоходства по каналу и сбор пошлин за пользование каналом, осуществлялось США. С 2000 г. управление Панамским каналом перешло в ведение Панамы.

Кильский канал проходит по территории ФРГ и соединяет Балтийское и Северное моря. Его длина 98,7 км. Открыт для прохода судов в 1895 г. Правовой режим канала определяется законодательством ФРГ и ее договорами с другими государствами. Невоенные суда всех государств имеют право прохода через канал в любое время суток после уплаты сборов. Для иностранных военных кораблей установлен разрешительный порядок прохода. Во время прохода через канал военные корабли, получившие соответствующее разрешение, пользуются иммунитетом. В канале действует обязательная лоцманская проводка. Суда подлежат обязательному санитарному осмотру перед входом в канал, а таможенный досмотр может осуществляться и во время следования.

24.12. Международно-правовой режим морских природных ресурсов

Термин «природные ресурсы» употребляется в многочисленных источниках международного и национального права. В юридической литературе подчеркивается, что такие ресурсы — это часть природы, а не нечто, созданное человеком; что не всякий компонент природы является природным ресурсом, а лишь тот, который общественно востребован; что эти критерии надо применять гибко.

По смыслу Конвенции 1982 г. морскими называются такие природные ресурсы, которые залегают (минеральные) или обитают (биологические) в Мировом океане: в его водной толще, на поверхности морского дна или в его недрах.

В Конвенции 1982 г. используются и давно известные международному праву термины (например, «природные ресурсы», «морские млекопитающие»), и ранее неизвестные универсальным международным Договорам («анадромные виды», «катадромные»); те, правовое значение которых определено Комиссией международного права еще в 1950-х гг. («сидячие виды»), и те, юридический смысл которых обозначен после принятия Конвенции 1982 г. либо его еще предстоит уточнять («запасы, встречающиеся как в исключительной экономической зоне, так и в районе, находящемся за ее пределами и прилегающем к ней»; «ассоциированные виды»). Нередко конвенционное и естественно-научное значение многих из таких терминов не совпадают, подобно тому как геологическое значение термина «континентальный шельф» отличается от международно-правового. Понятие «морские ресурсы» («морские природные ресурсы») по смыслу Конвенции 1982 г. объединяет в себе понятия «морские живые ресурсы» и «неживые ресурсы».

Конвенционный термин «живые ресурсы» признан четвертой сессией III Конференции ООН по морскому праву: тогда этот термин в новой редакции пересмотренного сводного текста для переговоров заменил термин «возобновимые ресурсы». Равным образом на этом этапе переговорного процесса термин «невозобновимые ресурсы» был заменен термином «неживые ресурсы». В Конвенции 1982 г. не повторено широкое определение морских живых ресурсов, которое дано для иной цели — экосистемного управления морскими биоресурсами — согласно Конвенции о сохране-

нии морских живых ресурсов Антарктики 1980 г.: «морские живые ресурсы означают популяции плавниковых рыб, моллюсков, ракообразных и всех других видов живых организмов, обитающих в конвенционном районе» (п. 2 ст. 1 Конвенции 1980 г.). Согласно Конвенции 1982 г. меры сохранения морских живых ресурсов и управления ими преследуют общую цель: чтобы их состояние не подвергалось опасности в результате чрезмерной эксплуатации (п. 2 ст. 61; п. 1 ст. 119). Если морские организмы не эксплуатируются, не возникает и обязательства осуществлять дорогостоящие меры их сохранения (например, собирать научную информацию об объеме биомассы более 20 тыс. видов рыб при том, что человеком используется сегодня порядка 2 тыс. видов). По смыслу Конвенции 1982 г. морские живые ресурсы — это те организмы Мирового океана, которые на период применения Конвенции уже востребованы человеком. Но предусмотренное Конвенцией 1982 г. понятие «живые ресурсы» не является статичным, оно охватывает все новые и новые виды морской фауны и флоры по мере их вовлечения в хозяйственный оборот для целей пищевых, рекреационных, медицинских или иных. Далее в Конвенции 1982 г. четко проводится отграничение термина «морские живые ресурсы» от термина «улов». Морские живые ресурсы по смыслу Конвенции — это не то, что изъято из морской среды и находится, к примеру, на борту рыболовного судна (это по Конвенции «улов»); морские живые ресурсы — это то, что обитает в естественной морской среде.

Применяемые в Конвенции термины «сохранение» и «управление» используются применительно к природным ресурсам, живым и неживым, а конвенционный термин «защита» — применительно к морской среде. В Конвенции 1982 г. термин «охрана» применен в ст. 146 и 155, когда речь идет об охране человеческой жизни.

Термины «минеральные ресурсы» и «полезные ископаемые» в отличие от их несовпадающего международно-правового значения используются в Законе РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» как взаимозаменяющие. Между тем Конвенцией 1982 г. четко отграничено юридическое значение термина «минеральные ресурсы» от значения термина «полезные ископаемые». Первым термином обозначены всякие неживые природные ресурсы в месте их залегания. Как сказано в Конвенции 1982 г., «ресурсы» означают «все твердые, жидкие или газообразные минеральные ресурсы, включая полиметаллические конкреции, *in situ* в Районе на морском дне

или в его недрах» (п. «а» ст. 133; *in situ* — означает по латыни «на своем месте»). Вторым термином обозначены в Конвенции 1982 г. те минеральные ресурсы, которые «извлечены из Района», — п. «b» ст. 133. Переход минерального ресурса в новое юридическое качество — «полезного ископаемого» — имеет последствия практического порядка. Так, согласно Конвенции «права на ресурсы Района принадлежат всему человечеству. Эти ресурсы не подлежат отчуждению» (п. 2 ст. 137). В отличие от минеральных ресурсов «полезные ископаемые, добываемые в Районе, могут быть отчуждены» (п. 2 ст. 137). В Соглашении 1994 г. об осуществлении части XI Конвенции по морскому праву 1982 г. (о минеральных ресурсах Международного района морского дна) также последовательно проводится разграничение между указанными терминами. В Соглашении 1994 г. есть положения и об «управлении ресурсами Района» (Международного района морского дна за пределами действия национальной юрисдикции), об «освоении ресурсов Района»; и о «добыче полезных ископаемых», о «добываемых полезных ископаемых», о «производителях полезных ископаемых» и т.д. В тексте резолюции II, принятой III Конференцией ООН по морскому праву, предусмотрено: «полиметаллические конкреции означают один из видов ресурсов Района, представляющий любую залежь или скопление конкреций, содержащих марганец, никель, кобальт и медь, на морском дне глубоководных районов или непосредственно под его поверхностью» (п. 1d резолюции II).

В Конвенции 1982 г. и в других материалах III Конференции ООН по морскому праву акцент сделан не на минеральные ресурсы в экономически широком смысле, а на «полиметаллические конкреции» (п. 6, 7 ст. 151; Приложение III к Конвенции; резолюция II Конференции ООН по морскому праву и др.). Предусмотрены некоторые правила, направленные на поддержание стабильности рынков тех «товаров, которые производятся из полезных ископаемых, добываемых в Районе», в частности никеля (п. 2—6 ст. 151 Конвенции), а также меди, кобальта и марганца (п. 7 ст. 151; Приложения III и IV к Конвенции и др.). В статьях о морских районах, находящихся под юрисдикцией прибрежного государства, предпочтение отдано термину «природные неживые ресурсы» (ст. 56, 77, 82 и др.). В конвенционных положениях о Районе используется в большинстве статей термин «ресурсы Района», которые определены как «минеральные ресурсы» (ст. 133), и лишь в ст. 145 сказано о защите

нии морских живых ресурсов Антарктики 1980 г.: «морские живые ресурсы означают популяции плавниковых рыб, моллюсков, ракообразных и всех других видов живых организмов, обитающих в конвенционном районе» (п. 2 ст. 1 Конвенции 1980 г.). Согласно Конвенции 1982 г. меры сохранения морских живых ресурсов и управления ими преследуют общую цель: чтобы их состояние не подвергалось опасности в результате чрезмерной эксплуатации (п. 2 ст. 61; п. 1 ст. 119). Если морские организмы не эксплуатируются, не возникает и обязательства осуществлять дорогостоящие меры их сохранения (например, собирать научную информацию об объеме биомассы более 20 тыс. видов рыб при том, что человеком используется сегодня порядка 2 тыс. видов). По смыслу Конвенции 1982 г. морские живые ресурсы — это те организмы Мирового океана, которые на период применения Конвенции уже востребованы человеком. Но предусмотренное Конвенцией 1982 г. понятие «живые ресурсы» не является статичным, оно охватывает все новые и новые виды морской фауны и флоры по мере их вовлечения в хозяйственный оборот для целей пищевых, рекреационных, медицинских или иных. Далее в Конвенции 1982 г. четко проводится отграничение термина «морские живые ресурсы» от термина «улов». Морские живые ресурсы по смыслу Конвенции — это не то, что изъято из морской среды и находится, к примеру, на борту рыболовного судна (это по Конвенции «улов»); морские живые ресурсы — это то, что обитает в естественной морской среде.

Применяемые в Конвенции термины «сохранение» и «управление» используются применительно к природным ресурсам, живым и неживым, а конвенционный термин «защита» — применительно к морской среде. В Конвенции 1982 г. термин «охрана» применен в ст. 146 и 155, когда речь идет об охране человеческой жизни.

Термины «минеральные ресурсы» и «полезные ископаемые» в отличие от их несовпадающего международно-правового значения используются в Законе РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» как взаимозаменяющие. Между тем Конвенцией 1982 г. четко отграничено юридическое значение термина «минеральные ресурсы» от значения термина «полезные ископаемые». Первым термином обозначены всякие неживые природные ресурсы в месте их залегания. Как сказано в Конвенции 1982 г., «ресурсы» означают «все твердые, жидкие или газообразные минеральные ресурсы, включая полиметаллические конкреции, *in situ* в Районе на морском дне

или в его недрах» (п. «а» ст. 133; *in situ* — означает по латыни «на своем месте»). Вторым термином обозначены в Конвенции 1982 г. те минеральные ресурсы, которые «извлечены из Района», — п. «b» ст. 133. Переход минерального ресурса в новое юридическое качество — «полезного ископаемого» — имеет последствия практического порядка. Так, согласно Конвенции «права на ресурсы Района принадлежат всему человечеству. Эти ресурсы не подлежат отчуждению» (п. 2 ст. 137). В отличие от минеральных ресурсов «полезные ископаемые, добываемые в Районе, могут быть отчуждены» (п. 2 ст. 137). В Соглашении 1994 г. об осуществлении части XI Конвенции по морскому праву 1982 г. (о минеральных ресурсах Международного района морского дна) также последовательно проводится разграничение между указанными терминами. В Соглашении 1994 г. есть положения и об «управлении ресурсами Района» (Международного района морского дна за пределами действия национальной юрисдикции), об «освоении ресурсов Района»; и о «добыче полезных ископаемых», о «добываемых полезных ископаемых», о «производителях полезных ископаемых» и т.д. В тексте резолюции II, принятой III Конференцией ООН по морскому праву, предусмотрено: «полиметаллические конкреции означают один из видов ресурсов Района, представляющий любую залежь или скопление конкреций, содержащих марганец, никель, кобальт и медь, на морском дне глубоководных районов или непосредственно под его поверхностью» (п. 1d резолюции II).

В Конвенции 1982 г. и в других материалах III Конференции ООН по морскому праву акцент сделан не на минеральные ресурсы в экономически широком смысле, а на «полиметаллические конкреции» (п. 6, 7 ст. 151; Приложение III к Конвенции; резолюция II Конференции ООН по морскому праву и др.). Предусмотрены некоторые правила, направленные на поддержание стабильности рынков тех «товаров, которые производятся из полезных ископаемых, добываемых в Районе», в частности никеля (п. 2—6 ст. 151 Конвенции), а также меди, кобальта и марганца (п. 7 ст. 151; Приложения III и IV к Конвенции и др.). В статьях о морских районах, находящихся под юрисдикцией прибрежного государства, предпочтение отдано термину «природные неживые ресурсы» (ст. 56, 77, 82 и др.). В конвенционных положениях о Районе используется в большинстве статей термин «ресурсы Района», которые определены как «минеральные ресурсы» (ст. 133), и лишь в ст. 145 сказано о защите

и сохранении «природных ресурсов» Района, под которыми подразумеваются и живые, и неживые природные ресурсы.

В научной литературе обращено внимание на трудности юридической квалификации в качестве морских минеральных ресурсов биогенетических материалов, создаваемых живыми организмами. Наиболее известные из таких минеральных ресурсов — коралловые сооружения, в том числе рифы (известковые гряды, формируемые в основном из скелетов колониальных кораллов). Упрощением было бы констатировать здесь факт перехода одного юридического понятия («морские живые ресурсы») в иное («минеральные ресурсы»). Фактически коралловые рифы — это скопление живых и неживых природных ресурсов моря. Горное бюро США причисляет кораллы к минеральным морским ресурсам, однако в других странах режим кораллов определяется в рамках режима морских живых ресурсов.

Всякие неживые природные ресурсы, в том числе и находящиеся в данное время в морских районах под суверенитетом прибрежного государства или под его юрисдикцией, — это объекты не только национальных правоотношений, но и международных. Международно-правовой режим минеральных ресурсов в морских районах под суверенитетом и юрисдикцией прибрежных государств в настоящее время представлен на универсальном уровне положениями Конвенции 1982 г., предусмотренными в частях II («Территориальное море и прилежащая зона»), III («Проливы, используемые для международного судоходства»), IV («Государства-архипелаги»), V («Исключительная экономическая зона»), VI («Континентальный шельф»). Поскольку внутренние морские воды, территориальное море, а также морское дно под этими пространствами и недра дна составляют часть государственной территории прибрежного государства, оно суверенно устанавливает режим сохранения и использования природных ресурсов в этих морских районах, в том числе и минеральных ресурсов.

Комиссия международного права в комментарии к ст. 2 текста статей по морскому праву подтвердила, что права прибрежного государства на свое территориальное море не отличаются по своей природе от тех прав, «которые осуществляются этим государством над другими частями своей территории». Суверенитет над государственной территорией означает и право государства-суверена на природные ресурсы. Это подтверждено рядом резо-

лющий ГА ООН, в том числе резолюцией «Неотъемлемый суверенитет над естественными ресурсами» № 1803 (XVII) от 14 декабря 1962 г. Право на природные ресурсы «присуще концепции суверенитета», отмечают авторы пятитомного Комментария к Конвенции 1982 г.

В настоящее время следует считать общепризнанным: если государство — носитель суверенитета вообще не использует естественные ресурсы в морских районах, находящихся под его суверенитетом, никакое иное государство, тем не менее, не может осуществлять в них разработку или разведку природных ресурсов без определенно выраженного на то согласия государства-суверена. Никакое иное государство не вправе без такого согласия проводить в указанных районах даже научные исследования, в том числе и природных ресурсов (ст. 245 Конвенции 1982 г.). При этом не исключаются обязательства о сотрудничестве государств в области сохранения природных ресурсов и управления ими в морских районах, составляющих часть их государственной территории. Такие обязательства предусмотрены, например, нормами международных договоров об управлении минеральными ресурсами в конкретных морских районах, когда такие ресурсы расположены по обе стороны границы между территориальными морями граничащих государств, а также договорными нормами об экосистемном управлении. Еще большее значение это имеет, когда речь идет об управлении природными ресурсами более обширных морских районов — исключительной экономической зоны и континентального шельфа.

Конвенцией 1982 г. предусмотрено наличие у прибрежного государства в его исключительной экономической зоне суверенных прав в целях разведки, разработки, сохранения природных ресурсов, в том числе минеральных ресурсов, и управления ими. Некоторые государства, установившие не исключительную экономическую зону, а *рыболовную зону*, тем не менее национальным законом регулируют отношения, связанные с сохранением и использованием не только рыбных, но всяких природных ресурсов, в том числе и минеральных. Поскольку юридическое содержание подобного закона о рыболовной зоне не выходит за пределы конвенционных прав прибрежного государства в исключительной экономической зоне, постольку такой закон следует квалифицировать как соответствующий международному праву. Вместе

с тем прибрежное государство не обязано устанавливать исключительную зону, экономическую или рыболовную. Это — не обязанность, а право.

МЕЖДУНАРОДНАЯ СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

Международный Суд ООН в решении по делу о континентальном шельфе (1985 г., Ливия против Мальты) отметил: «Хотя может быть континентальный шельф там, где нет исключительной экономической зоны, не может быть исключительной экономической зоны без корреспондирующего континентального шельфа».

Предоставляемые Конвенцией 1982 г. прибрежному государству суверенные права в области сохранения и использования природных ресурсов исключительной экономической зоны определены весьма широко. Современной тенденцией является практика комплексного применения прибрежным государством конвенционных положений о природных ресурсах для целей единого управления такими ресурсами — в районах под его суверенитетом (во внутренних водах, территориальном море и т.д.) и в исключительной экономической зоне, на континентальном шельфе. Конвенцией 1982 г. предусмотрены права и обязанности других по отношению к прибрежному государству в исключительной экономической зоне; эти права и обязанности соответствуют порядку реализации свобод открытого моря, в том числе свободы прокладки подводных кабелей и трубопроводов (п. 1 ст. 58), что имеет ключевое значение, например, для морской разработки ресурсов нефти и газа. При реализации указанных прав и выполнении обязанностей должным образом учитываются права прибрежного государства, соблюдаются его законы и правила, принятые в соответствии с международным правом (п. 3 ст. 58). Природные неживые ресурсы в пределах исключительной экономической зоны — это прежде всего минеральные ресурсы, которые растворены в самой водной толще исключительной экономической зоны. Из морской воды уже извлекаются поваренная соль, бром, магний, хотя подобное использование минеральных ресурсов водной толщи Мирового океана носит локальный характер.

Конвенция 1982 г. предусматривает права прибрежного государства в отношении природных ресурсов не только в водной толще, но и «на морском дне и в его недрах» в 200-мильных пределах этой зоны (п. 1 ст. 56). Вопрос о применимости указанных положений к природным ресурсам морского дна между 12-мильным и 200-мильным расстоянием от исходных линий решается на основе п. 3 ст. 56: указанные права прибрежного государства «в отношении морского дна и его недр осуществляются в соответствии с частью VI» («Континентальный шельф»). Даже если прибрежное государство само не разрабатывает природные ресурсы континентального шельфа, национальным законом не обозначило свой континентальный шельф, тем не менее никакое другое государство не вправе разрабатывать такие природные ресурсы без определенно выраженного согласия прибрежного государства. В этом существенное отличие природоресурсных прав прибрежного государства на континентальном шельфе от таких прав в водной толще исключительной экономической зоны.

Что касается правового режима минеральных ресурсов Района, то ключевой его вопрос — о последствиях их квалификации как «общего наследия человечества». Упомянувшееся Соглашение 1994 г. существенно изменило режим минеральных ресурсов Района и ресурсной деятельности в Районе в пользу рыночных принципов, сохранив, однако, установленный Конвенцией 1982 г. режим пространств Района и его ресурсов как общего наследия человечества. Приложением к Соглашению предусмотрено, что «освоение ресурсов Района осуществляется в соответствии с разумными коммерческими принципами»; в целях сведения к минимуму расходов государств-участников все органы и вспомогательные подразделения, учреждаемые в соответствии с Конвенцией и Соглашением, «являются экономичными», их создание и функционирование «происходит на основе эволюционного подхода, при котором учитываются функциональные потребности». Жестко регламентированы функции Органа в период до утверждения первого плана разработки ресурсов. В целях реализации зафиксированного принципа экономичности предусмотрены дополнительные положения, регламентирующие деятельность Органа и субъектов ресурсной деятельности в Районе. Функции предприятия на начальном этапе выполняются Секретариатом Органа, а предприятие занимается ресурсными разработками в Районе посредством организации

с тем прибрежное государство не обязано устанавливать исключительную зону, экономическую или рыболовную. Это — не обязанность, а право.

МЕЖДУНАРОДНАЯ СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

Международный Суд ООН в решении по делу о континентальном шельфе (1985 г., Ливия против Мальты) отметил: «Хотя может быть континентальный шельф там, где нет исключительной экономической зоны, не может быть исключительной экономической зоны без корреспондирующего континентального шельфа».

Предоставляемые Конвенцией 1982 г. прибрежному государству суверенные права в области сохранения и использования природных ресурсов исключительной экономической зоны определены весьма широко. Современной тенденцией является практика комплексного применения прибрежным государством конвенционных положений о природных ресурсах для целей единого управления такими ресурсами — в районах под его суверенитетом (во внутренних водах, территориальном море и т.д.) и в исключительной экономической зоне, на континентальном шельфе. Конвенцией 1982 г. предусмотрены права и обязанности других по отношению к прибрежному государству в исключительной экономической зоне; эти права и обязанности соответствуют порядку реализации свобод открытого моря, в том числе свободы прокладки подводных кабелей и трубопроводов (п. 1 ст. 58), что имеет ключевое значение, например, для морской разработки ресурсов нефти и газа. При реализации указанных прав и выполнении обязанностей должным образом учитываются права прибрежного государства, соблюдаются его законы и правила, принятые в соответствии с международным правом (п. 3 ст. 58). Природные неживые ресурсы в пределах исключительной экономической зоны — это прежде всего минеральные ресурсы, которые растворены в самой водной толще исключительной экономической зоны. Из морской воды уже извлекаются поваренная соль, бром, магний, хотя подобное использование минеральных ресурсов водной толщи Мирового океана носит локальный характер.

Конвенция 1982 г. предусматривает права прибрежного государства в отношении природных ресурсов не только в водной толще, но и «на морском дне и в его недрах» в 200-мильных пределах этой зоны (п. 1 ст. 56). Вопрос о применимости указанных положений к природным ресурсам морского дна между 12-мильным и 200-мильным расстоянием от исходных линий решается на основе п. 3 ст. 56: указанные права прибрежного государства «в отношении морского дна и его недр осуществляются в соответствии с частью VI» («Континентальный шельф»). Даже если прибрежное государство само не разрабатывает природные ресурсы континентального шельфа, национальным законом не обозначило свой континентальный шельф, тем не менее никакое другое государство не вправе разрабатывать такие природные ресурсы без определенно выраженного согласия прибрежного государства. В этом существенное отличие природоресурсных прав прибрежного государства на континентальном шельфе от таких прав в водной толще исключительной экономической зоны.

Что касается правового режима минеральных ресурсов Района, то ключевой его вопрос — о последствиях их квалификации как «общего наследия человечества». Упомянувшееся Соглашение 1994 г. существенно изменило режим минеральных ресурсов Района и ресурсной деятельности в Районе в пользу рыночных принципов, сохранив, однако, установленный Конвенцией 1982 г. режим пространств Района и его ресурсов как общего наследия человечества. Приложением к Соглашению предусмотрено, что «освоение ресурсов Района осуществляется в соответствии с разумными коммерческими принципами»; в целях сведения к минимуму расходов государств-участников все органы и вспомогательные подразделения, учреждаемые в соответствии с Конвенцией и Соглашением, «являются экономичными», их создание и функционирование «происходит на основе эволюционного подхода, при котором учитываются функциональные потребности». Жестко регламентированы функции Органа в период до утверждения первого плана разработки ресурсов. В целях реализации зафиксированного принципа экономичности предусмотрены дополнительные положения, регламентирующие деятельность Органа и субъектов ресурсной деятельности в Районе. Функции предприятия на начальном этапе выполняются Секретариатом Органа, а предприятие занимается ресурсными разработками в Районе посредством организации

совместных предприятий. Лишь после того как Совет установит, что деятельность совместного предприятия «отвечает разумным коммерческим принципам», Совет издает директиву о независимом функционировании предприятия. Рыночные начала внедрены Соглашением 1994 г. и в режим передачи технологий, связанных с деятельностью в Районе: «Предприятия, а также развивающиеся государства, желающие приобрести технологию глубоководной разработки морского дна, стремятся приобрести такую технологию на справедливых и разумных коммерческих условиях на открытом рынке или через посредство совместных предприятий» (п. 1а раздела 5 Соглашения 1994 г.).

Конвенцией 1982 г. к субъектам ресурсной деятельности в Районе в первую очередь отнесено предприятие — своеобразный производственный институт Органа, через который он непосредственно осуществляет деятельность в Районе. Во вторую очередь Конвенцией к субъектам ресурсной деятельности в Районе отнесены: а) государства-участники; б) их государственные предприятия; в) другие их физические и юридические лица или лица, находящиеся под эффективным контролем государств-участников или их граждан (если государство-участник поручилось за такое лицо); г) любая группа перечисленных выше субъектов ресурсной деятельности. Общим условием для субъектов ресурсной деятельности и критерием правомерности такой деятельности является соответствие требованиям, предусмотренным частью XI Конвенции и Приложением III к ней. С вступлением в силу Соглашения 1994 г. указанная очередность меняется: предприятие — уже не первый субъект ресурсной деятельности.

Живые организмы, как показали современные естественно-научные данные, наличествуют не только на поверхности Района, но и под поверхностью морского дна, что обогащает современные представления о биоразнообразии морской среды. Некоторые из таких компонентов морского биоразнообразия могут быть востребованы в обозримом будущем и по смыслу Конвенции 1982 г. будут квалифицированы в качестве «морских живых ресурсов». Но вопроса об их причислении к ресурсам Района не возникает: любые организмы, в том числе морские, по определению не могут быть охвачены понятием «минеральные ресурсы» (ст. 133 Конвенции).

Как и в случае с неживыми природными ресурсами, в районе, находящемся под суверенитетом прибрежного государства, никакое

другое государство не вправе использовать морские живые ресурсы без согласия прибрежного государства. Существуют, однако, некоторые особенности современного правового режима таких морских биоресурсов, обусловленные подвижностью морских биоресурсов, естественными их перемещениями, в том числе и через государственную морскую границу. Речь идет прежде всего о современной международно-правовой практике управления морскими живыми ресурсами некоторых видов по всему ареалу обитания их запасов (т.е. и в районе под суверенитетом государства, и за его пределами). Пример того показывает американо-канадская практика управления ресурсами тихоокеанских лососевых, запасы которых образуются в реках и иных внутренних водах этих двух государств, — на основе Договора между США и Канадой о тихоокеанском лососе 1985 г. Далее, «экологизация» международного правосознания сказывается и на правах прибрежного государства на биоресурсы в морских районах под его суверенитетом: биоразнообразие морской среды в таких районах, например, находится под защитой международного права.

Конвенцией 1982 г. прибрежному государству предоставлены суверенные права на живые природные ресурсы в его исключительной экономической зоне в целях прежде всего сохранения таких ресурсов и управления ими, включая научные оценки запасов, иные ресурсные исследования, а также регулируемое использование морских биоресурсов. Последнее экономически наиболее привлекательно для прибрежного государства; юридически оно реализуется посредством осуществления конвенционного права прибрежного государства самостоятельно определять допустимый улов живых ресурсов в своей исключительной экономической зоне (п. 1 ст. 61); конвенционного права полностью использовать все живые ресурсы в своей исключительной экономической зоне, в отношении запасов которых прибрежное государство определило допустимый улов (ст. 56, 61, 62). При том на прибрежное государство налагаются и вполне определенные обязательства в целях сохранения живых ресурсов его исключительной экономической зоны и управления ими, прежде всего обязательство обеспечить, чтобы состояние ресурсов «не подвергалось опасности в результате чрезмерной эксплуатации» (п. 2 ст. 61).

У прибрежного государства широкие полномочия самому определять, что означает «оптимальное использование живых ресурсов»

в его исключительной экономической зоне (п. 1 ст. 62). Компетентная международная организация в настоящее время может точнее, чем, например, прибрежное государство на африканском побережье, определить величину максимального устойчивого вылова (п. 3 ст. 61) в экономической зоне такого государства. Но Конвенция не налагает на прибрежное государство обязательство эксплуатировать его ресурсы на уровне величины такого вылова. Конвенция лишь обязывает принимать меры сохранения ресурсов и управления ими, направленные на поддержание или восстановление «популяций вылавливаемых видов на уровнях или до уровней, при которых может быть обеспечен максимальный устойчивый вылов» (п. 3 ст. 61). Если такие популяции поддерживаются на столь высоком уровне, нет конвенционного обязательства поднимать устанавливаемый прибрежным государством «допустимый улов» (п. 1 ст. 61) до уровня максимального устойчивого вылова. Иными словами, Конвенция 1982 г. не дает оснований обвинять в ее нарушении то прибрежное государство, которое явно занизило допустимый улов.

Конвенционная часть об исключительной экономической зоне предусматривает также статьи о специально обозначенных видах морских биоресурсов: далеко мигрирующих видах; анадромных; «сидячих»; морских млекопитающих (ст. 64—68). Наличие этих статей не означает, что к перечисленным видам не применимы общие правила Конвенции 1982 г. о суверенных правах прибрежного государства, о сохранении морских биоресурсов в его исключительной экономической зоне, об управлении такими ресурсами. По отношению к этим правилам статьи об управлении запасами конкретных видов надо считать *lex speciales*. Некоторые из этих статей предусматривают положения, дополняющие режим управления биоресурсами: например, по ст. 65 прибрежное государство имеет право «запрещать, ограничивать или регулировать промысел морских млекопитающих более строго, чем это предусмотрено в настоящей части».

Установив национальным законом исключительную экономическую или рыболовную зону, прибрежное государство тем самым в силу ст. 61 и 62 Конвенции приняло обязательство: а) определить величину допустимого улова и б) определить свои возможности промысла. Если прибрежное государство такие обязательства не выполняет и вместе с тем в свою исключительную экономическую зону доступ другим государствам не предоставляет, то это проти-

воречит Конвенции 1982 г. Если прибрежное государство не имеет возможности освоить весь допустимый улов, оно обязано предоставить доступ другим государствам к остатку допустимого улова. Конвенция 1982 г. обязывает прибрежное государство при решении вопроса о доступе учитывать ряд факторов, в том числе «необходимость свести к минимуму нарушения в экономике государств, граждане которых обычно вели рыбный промысел в данной зоне или которые предприняли значительные усилия по исследованию и выявлению запасов» (п. 3 ст. 62).

Международно-правовой режим запасов анадромных видов выражен нормами ст. 66 и 116 Конвенции 1982 г.

Анадромные виды — одни из самых востребованных мировым рынком дорогостоящих обитателей моря. Такие виды проводят начальный этап своей жизни в пресных водоемах, мигрируют затем в море и после длительных миграций в морской воде возвращаются, как правило, в водоем происхождения для нереста.

В числе анадромных первое место по промысловой значимости занимают лососи. Кроме них к анадромным относятся, в частности, корюшковые, полосатый лаврек. В основу применимого конвенционного режима положены: а) правило о первоочередной заинтересованности в запасах анадромных видов государства происхождения и его ответственности за такие запасы; б) общее правило о запрете промысла таких запасов в районах открытого моря, за 200-мильными пределами исключительной экономической зоны; в) право государства происхождения принимать меры по управлению запасами анадромных, включая такую, как установление общего допустимого улова. Тем не менее Конвенцией 1982 г. зафиксирован определенный компромисс: согласно ст. 66 промысел запасов анадромных видов ведется к берегу от внешних границ исключительной экономической зоны, «кроме случаев, когда это положение может привести к нарушениям в экономике какого-либо государства, иного, чем государство происхождения». Но такой случай по смыслу Конвенции есть исключение из общего правила — о запрете промысла анадромных видов в открытом море. Чтобы воспользоваться этим конвенционным исключением, требуется соглашение с государством происхождения о порядке и условиях промысла анадромных в открытом море. Более того, Конвенция предписывает обязательный учет «требований, касающихся сохранения этих видов и потребностей в них государства

происхождения». Таким образом, у государства происхождения сильнее начальная позиция на переговорах по такому соглашению. Это подтверждается и при сопоставлении ст. 66 и 116. Право промысла рыбы в открытом море регламентировано ст. 116: «Все государства имеют право на то, чтобы их граждане занимались рыболовством в открытом море при условии соблюдения... прав и обязанностей, а также интересов прибрежных государств, предусмотренных, в частности... в ст. 64—67», т.е. предусмотренных и в ст. 66. Возникновение у государства права промысла анадромных в открытом море зависит от того, исполняется ли этим государством конвенционный режим управления запасами анадромных видов. Если права государства происхождения в отношении запасов анадромных видов не соблюдаются, т.е. если не заключено с ним соглашение о порядке и условиях промысла запасов анадромных видов в открытом море, то по смыслу ст. 116 не возникает и права вести промысел в открытом море таких запасов.

Этот подход развивается в региональных конвенциях о запасах анадромных видов. В Конвенции о сохранении лосося в северной части Атлантического океана 1982 г. установлены более жесткие по сравнению с Конвенцией 1982 г. правила сохранения запасов анадромных. Так, согласно ст. 2 упомянутой региональной Конвенции запрещается (без каких-либо исключений) промысел лосося не только за пределами районов юрисдикции прибрежных государств, т.е. в открытом море, за пределами 200-мильных экономических или рыболовных зон (п. 1); как сказано в п. 2 этой же статьи, в «районах, на которые распространяется юрисдикция прибрежных государств в области рыболовства, промысел лосося запрещается за пределами 12 морских миль от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря». В качестве исключения из этого общего запретительного предписания обозначены только два района. Для целей исполнения Конвенции, в том числе рационального управления запасами лосося Северной Атлантики, учреждена Комиссия по сохранению североатлантического лосося.

Другой дорогостоящий объект природоресурсной деятельности государств в Мировом океане — «сидячие виды».

Согласно Конвенции 1982 г. *сидячие виды* — это «организмы, которые в период, когда возможен их промысел, либо находятся в неподвижном состоянии на морском дне или под ним, либо

не способны передвигаться иначе как находясь в постоянном физическом контакте с морским дном и его недрами» (п. 4 ст. 77).

Английский текст этого определения в точности повторяет то, которое было предусмотрено п. 4 ст. 2 Конвенции о континентальном шельфе 1958 г., а русский текст определения отличается: согласно Конвенции 1958 г. «сидячие» виды — это «организмы, которые в надлежащий с промысловой точки зрения период своего развития либо прикреплены к морскому дну или под ним, либо могут передвигаться только по морскому дну или же в его недрах». Отличие это, однако, юридического значения не имеет. В цитированном Комментарий к Конвенции 1982 г. напоминает о высказанном в ходе III Конференции ООН по морскому праву мнении о том, что «трудно установить, какие живые ресурсы относятся к сидячим». При этом для решения этого вопроса обращено внимание на целесообразность учета «применяемых методов их промысла». Конвенция 1982 г., однако, не усложняет вопрос об отнесении морских биоресурсов к «сидячим», четко установив два критерия: 1) нахождение организмов «в неподвижном состоянии на морском дне или под ним» или 2) способность организмов передвигаться только «в постоянном физическом контакте с морским дном или его недрами». Оба критерия применяются в определенный период жизненного цикла организмов — «когда возможен их промысел».

В Конвенции 1982 г. предусмотрено, что ее часть V не применяется к «сидячим видам». Это имеет практическое значение: хотя положения Конвенции 1982 г. об установлении общего допустимого улова фактически применяются некоторыми прибрежными государствами, в том числе Россией, и к управлению ресурсами крабов, иных «сидячих видов», тем не менее нет конвенционного обязательства прибрежного государства поступать так; нет и обязательства предоставить другим государствам доступ к остатку допустимого улова «сидячих видов».

В 1995 г. заключено многостороннее Соглашение об осуществлении положений Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву от 10 декабря 1982 г., которые касаются сохранения трансграничных рыбных запасов и запасов далеко мигрирующих рыб и управления ими, 1995 г. В Мировом океане складываются ситуации, когда ареал обитания рыбных запасов находится как в исключительной экономической зоне, так и в прилегающем к ней районе открытого моря. Такие запасы называются *трансграничными*. Стремясь

рационально использовать трансграничный рыбный запас, прибрежное государство идет на самоограничительные меры, в том числе на уменьшение вылова в своей исключительной экономической зоне. Но эти меры оказываются тщетными вследствие нерегулируемого лова того же запаса в прилегающем районе открытого моря. В этой связи между государствами возникают разногласия, правовой и биологический аспекты которых могут быть разные. Например, в Северо-Западной Атлантике речь шла о разногласиях по поводу трансграничных запасов между прибрежным государством (Канадой) и ЕС; между государствами — членами Организации по рыболовству в Северной Атлантике (НАФО); между государствами — членами этой международной организации и государствами, не являющимися ее членами, но ведущими промысел в конвенционном районе НАФО (к примеру, Южной Кореей). В Беринговом море запасы минтая, обитающего преимущественно в исключительных экономических зонах России и США, были подорваны вследствие нерегулируемого промысла судами неберингоморских государств в анклавном открытом море, окруженном этими зонами. Поскольку в Конвенции 1982 г. термин «трансграничные запасы» не используется, его содержание вызвало в научных кругах дискуссию на международных симпозиумах, особенно в связи с различием между трансграничными и разделяемыми запасами.

В первом случае речь идет о запасе, ареал обитания которого включает районы с разными международно-правовыми режимами (экономическая зона — открытое море). Вопросы сохранения такого запаса специально регулируются положением п. 2 ст. 63 Конвенции 1982 г.: «В случае, когда один и тот же запас или запасы ассоциированных видов встречаются как в исключительной экономической зоне, так и в районе, находящемся за ее пределами и прилегающем к ней, прибрежное государство и государства, ведущие промысел таких запасов в прилегающем районе, стремятся прямо или через субрегиональный и региональные организации согласовать меры, необходимые для сохранения этих запасов в прилегающем районе».

Во втором случае имеется в виду запас, ареал обитания которого включает районы со сходным правовым режимом (исключительная экономическая зона одного государства — такая же зона другого государства), к которому применимо положение п. 1 ст. 63 Конвенции: «В случае, когда один и тот же запас или запасы ассоциированных видов встречаются в исключительных экономи-

ческих зонах двух и более прибрежных государств, эти государства стремятся согласовать меры, необходимые для координации и обеспечения сохранения и увеличения таких запасов без ущерба для других положений настоящей части» («Исключительная экономическая зона»). При анализе Соглашения 1995 г. (о трансграничных рыбных запасах) особое практическое значение имеют три вопроса: о соотношении Соглашения 1995 г. и Конвенции 1982 г.; о соотношении прав прибрежного государства и государства, ведущего промысел трансграничных запасов в открытом море; о правах и обязанностях стороны Соглашения 1995 г. в связи с мерами, принятыми участниками региональных договоров о морских биоресурсах. В отличие от Соглашения 1994 г. (о применении части XI Конвенции 1982 г.) Соглашение 1995 г. не предусматривает приоритет его норм перед нормами Конвенции 1982 г. Напротив, как сказано в ст. 4 Соглашения 1995 г., ничто в нем «не наносит ущерба правам, юрисдикции и обязанностям государств согласно Конвенции» и оно «толкуется и применяется в контексте Конвенции и сообразно с ней».

Вопрос о соотношении в открытом море прав на трансграничные запасы прибрежного государства и государства, ведущего их промысел в открытом море, решен Соглашением 1995 г. определеннее, чем в Конвенции 1982 г., — путем обязательного учета интересов прибрежного государства в сохранении морских биоресурсов. Предусмотрено обязательство государств — участников Соглашения широко применять «осторожный подход» (ст. 5 и 6). Предусмотрены «общие принципы» сохранения трансграничных запасов (а также запасов далеко мигрирующих рыб) и управления ими. Меры «по сохранению и управлению, вводимые для открытого моря и принимаемые в районах под национальной юрисдикцией, являются сопоставимыми», и «в деле выработки сопоставимых мер» прибрежные государства и государства, ведущие промысел в открытом море, «обязаны сотрудничать». При определении таких сопоставимых мер государства обязаны принять во внимание в первую очередь меры по сохранению и управлению, принятые прибрежным государством и применяемые в районах под его юрисдикцией. Иначе говоря, обозначено особое значение национальных норм, принятых прибрежным государством и уже применяемых им: в процессе согласования международно-правовых норм — «сопоставимых»; и в случае отсутствия таких согласован-

ных «сопоставимых» мер. «Сопоставимые» меры должны быть договорно согласованы прибрежным государством и иными государствами, ведущими промысел трансграничных запасов (а также запасов далеко мигрирующих видов), «в разумный срок».

Соглашением 1995 г. усилено международно-правовое значение мер, принятых участниками *региональных соглашений о морских биоресурсах*. Там, где на основе таких региональных договоренностей вводятся меры по сохранению и управлению, государства, ведущие промысел запасов в открытом море, и соответствующие прибрежные государства выполняют обязанность сотрудничать путем вступления в международную организацию, созданную на основе такой региональной договоренности, «либо путем выражения согласия на применение введенных такой организацией или договоренностью мер по сохранению или управлению» (ст. 9). Если сторона Соглашения 1995 г., не являющаяся участником региональной договоренности, не согласна с мерами, введенными на основе такой договоренности, и их не применяет, то такая сторона лишается доступа к ресурсам, являющимся объектом указанных мер: «Только те государства, которые являются членами такой организации или участниками такой договоренности либо которые соглашаются на применение мер по сохранению и управлению, введенных такой организацией или договоренностью, имеют доступ к промысловым ресурсам, к которым применяются эти меры по сохранению и управлению». Более того, государство, не являющееся участником региональной договоренности или членом организации, созданной на ее основе, обязано не разрешать «судам, плавающим под его флагом, вести операции по промыслу трансграничных рыбных запасов или запасов далеко мигрирующих видов, которые подпадают под применение мер по сохранению и управлению, введенных такой организацией или договоренностью» (ст. 17). Таким образом, положения о трансграничных рыбных запасах, предусмотренные Соглашением 1995 г., существенно усиливают сформированный Конвенцией 1982 г. глобальный договорный режим сохранения морских живых ресурсов: предусмотрена обязательность мер сохранения, принятых участниками регионального соглашения, для государства, не являющегося участником такого соглашения, но использующего в этом регионе запасы трансграничные или далеко мигрирующие.

Контрольные вопросы и задания

1. Дайте определение международного морского права. Назовите источники международного морского права.
2. В чем суть правового режима внутренних вод и каков их состав? Раскройте содержание права мирного прохода, где он может осуществляться.
3. Каковы цели установления прилежащих зон? Каков правовой режим этих зон?
4. Раскройте содержание правового режима трансграничных рыбных ресурсов.
5. Раскройте содержание принципа свободы открытого моря и дайте краткую характеристику элементов этого принципа.
6. Охарактеризуйте особенности правового режима анадромных видов.
7. Раскройте содержание правового режима исключительной экономической зоны.
8. Что понимается под континентальным шельфом и каков его правовой режим?
9. Сравните правовой режим исключительной экономической зоны и открытого моря.
10. Что понимать под проливами, используемыми для международного судоходства, и каков их правовой режим?
11. В каких проливах действует право транзитного прохода и право мирного прохода?
12. Что такое архипелажные воды, кем они могут устанавливаться и каков их правовой режим?
13. Раскройте содержание архипелажного прохода.

14. Что понимается под Районом морского дна? Какие принципы определяют его правовой режим и в чем суть этого режима?
15. Какие существуют международные каналы и каков их правовой режим?

Литература

1. *Вылегжанин, А. Н.* Морские природные ресурсы (международно-правовой режим). — М., 2001.
2. *Ковалев, А. А.* Современное международное морское право и практика его применения. — М., 2003.
3. *Колодкин, А. Л.* Мировой океан. Международно-правовой режим. Основные проблемы / А. Л. Колодкин, В. Н. Гуцуляк, Ю. В. Боброва. — М., 2007
4. *Котляр, В. С.* Черноморские проливы : арена сотрудничества или конфронтации? // Московский журнал международного права. — 1996. — № 3. — С. 79—91.
5. *Молодцов, С. В.* Международное морское право. — М., 1987.
6. *Саваськов, П. В.* Исторические воды в международном морском праве : сб. научных трудов «Морское право и международное торговое мореплавание». — М., 1987. — С. 29—42.
7. *Сперанская, Л. В.* Международно-правовая ответственность государств за загрязнение Мирового океана. — М., 1984.
8. *Яковлев, И. И.* Международный орган по морскому дну. — М., 1985.
9. Действующее международное право : в 3 т. — Т. 3. — М., 1997. — Разд. XX.
10. Действующее международное право. Документы в 2 т. — Т. 2. — М., 2002. — Разд. 15.
11. Мировой океан и международное право. В пяти книгах. — М., 1986—1991.
12. Правовой режим минеральных ресурсов : словарь / под ред. А. А. Арбатова, В. Ж. Аренса, А. Н. Вылегжанина. — М., 2002.
13. Словарь международного морского права / отв. ред. Ю. Г. Барсегов. — М., 1985.
14. *Бекяшев, К. А.* ФАО и правовые вопросы охраны живых ресурсов открытого моря. — М., 1976.
15. *Бекяшев, К. А.* Международные морские организации / К. А. Бекяшев, В. В. Серебряков. — Л., 1979.

ГЛАВА 25

Международное воздушное право

Ключевые термины и понятия:

Международное воздушное право; принципы международного воздушного пространства; районы полетной информации; маршрут обслуживания воздушного движения; воздушные зоны безопасности; международный полет; регулярные международные воздушные сообщения; полеты над открытым морем, международными проливами и архипелажными водами; правовой статус воздушного судна и экипажа; акты незаконного вмешательства; административные формальности; «Варшавская система».

25.1. Понятие, предмет международного воздушного права

Международное воздушное право (МВП) — часть международного права, представляющая собой совокупность специальных принципов и норм, регулирующих отношения между субъектами международного права в связи с использованием воздушного пространства для целей полетов, перевозок и иной деятельности посредством воздушных судов.

Объективный процесс кодификации и прогрессивного развития норм МВП почти полностью ограничивается авиационными аспектами использования воздушного пространства.

Даже использование государственной авиации (военных, таможенных и полицейских воздушных судов) осталось за рамками норм МВП, о чем специально указывается во всех международных договорах универсального характера в этой области. В отношении данного аспекта наметилась современная тенденция (на уровне региональных авиационных организаций) по общему регулированию аэронавигации (воздушного движения, но не деятельности по существу) как гражданских, так и государственных воздушных судов (последние не абсолютно, поскольку выполняют приказ своего руководства).

В ряде стран вводятся, в частности, единые системы управления движением в воздушном пространстве двух и более государств. Конвенция ООН 1982 г. содержит нормы, в соответствии с которыми государственные летательные аппараты должны обычно соблюдать правила полетов ИКАО при транзитном пролете через проливы и при архипелажном пролете.

В рамках ИКАО активно разрабатывается глобальная система управления воздушным движением, которая обеспечивала бы полеты как гражданских, так и государственных воздушных судов.

Сложилась устойчивая практика уведомления об испытаниях ракет-носителей в Мировом океане в пределах объявляемых зон морского и воздушного пространств, а также уведомлений о запуске ракет с бортов научно-исследовательских судов. Рядом стран заключены соглашения о предотвращении инцидентов на море за пределами территориальных вод и в воздушном про-

странстве над ним, причем это относится как к гражданским, так и к государственным летательным аппаратам. Но это далеко не всегда относится именно к МВП.

Воздушное пространство подразделяется на государственное (или суверенное) воздушное пространство и международное (или открытое) воздушное пространство. Высотный предел воздушного пространства не определен ни в МВП, ни во внутригосударственном праве.

25.2. Источники международного воздушного права

Первым международным многосторонним документом в области МВП явилась Парижская конвенция об авионавигации 1919 г., участниками которой стали 38 государств. За ней следуют Иберо-американская (Мадридская) конвенция об авионавигации 1926 г., Панамериканская (Гаванская) конвенция о коммерческой авиации 1928 г., Буэнос-Айресская конвенция 1935 г., Бухарестская конвенция 1936 г., Земанское соглашение 1937 г.

Указанные документы утратили силу с принятием Конвенции о международной гражданской авиации (Чикагской конвенции) 1944 г., являющейся основным документом в области МВП (по состоянию на 1 мая 2008 г. участниками Конвенции являются 188 государств). Часть II Конвенции содержит уставные положения ИКАО.

В 1944 г. приняты также Соглашение о транзите (или о «двух свободах воздуха»), насчитывающее 112 участников, и Соглашение о международном воздушном транспорте (или о «пяти свободах воздуха»), насчитывающее 11 участников.

Большой нормативный массив в МВП представлен документами так называемой «Варшавской системы», относящимися к воздушным перевозкам. Основу данной системы составляет Конвенция об унификации некоторых правил, касающихся международных воздушных перевозок, 1929 г. Данная Конвенция устанавливает принцип виновной ответственности воздушного перевозчика за смерть или телесное повреждение пассажира, за порчу или утрату груза (почты) или опоздание при перевозке. Установлены также требования к перевозочной документации, пределы ответственности

перевозчика. В 1955 г. подписан Протокол к Варшавской конвенции, которым в два раза повышен предел ответственности.

В 1961 г. заключена Конвенция, касающаяся выполнения перевозки лицом иным, чем договорный перевозчик. В 1975 г. в Монреале приняты четыре протокола к указанным документам «Варшавской системы»: Монреальский протокол № 1 к Варшавской конвенции 1929 г.; Монреальский протокол № 2 к Варшавской конвенции 1929 г., измененной Гаагским протоколом 1955 г.; Монреальский протокол № 4 к Варшавской конвенции 1929 г., измененной Гаагским протоколом 1955 г. (вводится принцип объективной ответственности перевозчика). В 1948 г. заключена Конвенция о признании прав на воздушное судно. В 1952 г. заключена Конвенция о возмещении вреда, причиненного иностранным воздушным судном третьим лицам на поверхности (Римская конвенция 1952 г.), которая вступила в силу в 1958 г. и заменила Римскую конвенцию 1933 г. и Брюссельский протокол к ней 1938 г.

В области борьбы с актами незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации действуют: Конвенция о правонарушениях и некоторых других актах на борту воздушного судна 1963 г., Конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов 1970 г., Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации, 1971 г., Протокол о борьбе с незаконными актами насилия в аэропортах, обслуживающих международные полеты, 1988 г., Конвенция о маркировке пластиковой взрывчатки в целях обнаружения 1991 г.

В 1992 г. подписан Договор об открытом небе, предусматривающий выполнение полетов военных самолетов государств-участников над территорией друг друга (согласно договорным квотам) в контексте «мер доверия» и фотографирования наземных объектов. В силу не вступил.

В МВП действует ряд региональных договоров, например Соглашение о нерегулярных воздушных сообщениях в Европе 1956 г. В рамках СНГ заключено Соглашение об авиации и об использовании воздушного пространства 1991 г., а также некоторые другие договоры. Значительный нормативный массив в МВП представлен двусторонними межправительственными соглашениями о воздушном сообщении.

Большую роль в МВП играют принимаемые или одобряемые Советом ИКАО стандарты, рекомендуемая практика, процедуры

странстве над ним, причем это относится как к гражданским, так и к государственным летательным аппаратам. Но это далеко не всегда относится именно к МВП.

Воздушное пространство подразделяется на государственное (или суверенное) воздушное пространство и международное (или открытое) воздушное пространство. Высотный предел воздушного пространства не определен ни в МВП, ни во внутригосударственном праве.

25.2. Источники международного воздушного права

Первым международным многосторонним документом в области МВП явилась Парижская конвенция об авионавигации 1919 г., участниками которой стали 38 государств. За ней следуют Иbero-американская (Мадридская) конвенция об авионавигации 1926 г., Панамериканская (Гаванская) конвенция о коммерческой авиации 1928 г., Буэнос-Айресская конвенция 1935 г., Бухарестская конвенция 1936 г., Земанское соглашение 1937 г.

Указанные документы утратили силу с принятием Конвенции о международной гражданской авиации (Чикагской конвенции) 1944 г., являющейся основным документом в области МВП (по состоянию на 1 мая 2008 г. участниками Конвенции являются 188 государств). Часть II Конвенции содержит уставные положения ИКАО.

В 1944 г. приняты также Соглашение о транзите (или о «двух свободах воздуха»), насчитывающее 112 участников, и Соглашение о международном воздушном транспорте (или о «пяти свободах воздуха»), насчитывающее 11 участников.

Большой нормативный массив в МВП представлен документами так называемой «Варшавской системы», относящимися к воздушным перевозкам. Основу данной системы составляет Конвенция об унификации некоторых правил, касающихся международных воздушных перевозок, 1929 г. Данная Конвенция устанавливает принцип виновной ответственности воздушного перевозчика за смерть или телесное повреждение пассажира, за порчу или утрату груза (почты) или опоздание при перевозке. Установлены также требования к перевозочной документации, пределы ответственности

перевозчика. В 1955 г. подписан Протокол к Варшавской конвенции, которым в два раза повышен предел ответственности.

В 1961 г. заключена Конвенция, касающаяся выполнения перевозки лицом иным, чем договорный перевозчик. В 1975 г. в Монреале приняты четыре протокола к указанным документам «Варшавской системы»: Монреальский протокол № 1 к Варшавской конвенции 1929 г.; Монреальский протокол № 2 к Варшавской конвенции 1929 г., измененной Гаагским протоколом 1955 г.; Монреальский протокол № 4 к Варшавской конвенции 1929 г., измененной Гаагским протоколом 1955 г. (вводится принцип объективной ответственности перевозчика). В 1948 г. заключена Конвенция о признании прав на воздушное судно. В 1952 г. заключена Конвенция о возмещении вреда, причиненного иностранным воздушным судном третьим лицам на поверхности (Римская конвенция 1952 г.), которая вступила в силу в 1958 г. и заменила Римскую конвенцию 1933 г. и Брюссельский протокол к ней 1938 г.

В области борьбы с актами незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации действуют: Конвенция о правонарушениях и некоторых других актах на борту воздушного судна 1963 г., Конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов 1970 г., Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации, 1971 г., Протокол о борьбе с незаконными актами насилия в аэропортах, обслуживающих международные полеты, 1988 г., Конвенция о маркировке пластиковой взрывчатки в целях обнаружения 1991 г.

В 1992 г. подписан Договор об открытом небе, предусматривающий выполнение полетов военных самолетов государств-участников над территорией друг друга (согласно договорным квотам) в контексте «мер доверия» и фотографирования наземных объектов. В силу не вступил.

В МВП действует ряд региональных договоров, например Соглашение о нерегулярных воздушных сообщениях в Европе 1956 г. В рамках СНГ заключено Соглашение об авиации и об использовании воздушного пространства 1991 г., а также некоторые другие договоры. Значительный нормативный массив в МВП представлен двусторонними межправительственными соглашениями о воздушном сообщении.

Большую роль в МВП играют принимаемые или одобряемые Советом ИКАО стандарты, рекомендуемая практика, процедуры

и т.п., которые известны под названием «международные авиационные регламенты» (САРПС).

САРПС закреплены в 18 приложениях к Чикагской конвенции 1944 г., процедурах аэронавигационного обслуживания, дополнительных аэронавигационных процедурах и других документах, содержащих рекомендательные нормы. За исключением обязательных правил полетов, содержащихся в Приложении 2 к Чикагской конвенции 1944 г. (только применительно к полетам над открытым морем), требований к бортовым журналам и признания свидетельств экипажа и удостоверений летной годности, указанные регламенты соблюдаются государствами по собственному усмотрению.

В соответствии со ст. 37 Чикагской конвенции 1944 г. государства — члены ИКАО вправе представлять Совету ИКАО любые отклонения от авиационных регламентов (стандартов и рекомендаций), за исключением стандартов Приложения 2. То есть исходить из своей национальной практики, воспринимая стандарты и рекомендации ИКАО как ориентир в унификации весьма разнообразных правил полетов, управления воздушным движением, выдачи свидетельств членам экипажа, связи, маркировки и т.д. Вместе с тем все государства стремятся учитывать важнейшие рекомендации ИКАО в своих же интересах.

25.3. Принципы международного воздушного права

Принцип исключительного и полного суверенитета государств над их воздушным пространством получил закрепление как в международных договорах (прежде всего ст. 1 Чикагской конвенции 1944 г.), так и в законодательстве различных стран, в частности в Воздушном кодексе Российской Федерации от 19.03.1997 № 60-ФЗ.

В соответствии с данным принципом государства самостоятельно устанавливают правовой режим использования своего воздушного пространства. Воздушное пространство разделяется: на *верхнее* (для полетов по приборам) и *нижнее* (включая визуальные полеты); на *контролируемое* воздушное пространство (здесь выделяются районы обслуживания воздушного движения, где опреде-

ляются диспетчерские районы, диспетчерские зоны, аэроузловые (узловые) диспетчерские и аэродромные районы, воздушные трассы, аэродромные зоны (зоны взлета, посадки, ожидания, пилотажа), коридоры входа и выхода для прилета и вылета воздушных судов, зоны испытательных полетов, районы взрывных работ, стрельб); неконтролируемое воздушное пространство, в котором обеспечиваются только полетно-информационное обслуживание и аварийное оповещение и выделяются консультативные маршруты и консультативные районы.

Воздушное пространство, кроме того, поделено на районы полетной информации (РПИ) трех видов: РПИ в нижнем воздушном пространстве, РПИ в верхнем воздушном пространстве и РПИ, объединяющие верхнее и нижнее воздушные пространства.

В соответствии с подп. «а» ст. 9 Чикагской конвенции 1944 г. государство может также устанавливать запретные воздушные зоны в пределах своей территории при условии, что их режим будет одинаково действовать в отношении воздушных судов, занятых в регулярных воздушных сообщениях, данного государства и аналогичных воздушных судов других государств — участников Конвенции. Согласно подп. «б» ст. 9 государство может немедленно, при исключительных обстоятельствах или в период чрезвычайного положения или в интересах общественной безопасности, временно ограничить или запретить полеты над всей своей территорией или какой-либо ее частью при условии применения указанного запрета к воздушным судам всех других государств — участников Конвенции.

Воздушное пространство государства может использоваться для полетов иностранных летательных аппаратов только в соответствии с разрешительным порядком (разрешение в форме договора о воздушных сообщениях или разовое разрешение на полет, выдаваемое компетентным государственным органом). Государство обязано обеспечить осуществление прав других государств в пределах своей территории в соответствии с международными договорами (предоставление маршрутов и аэропортов для международных полетов, содействие в реализации коммерческих прав, предоставленных иностранным авиакомпаниям, и пр.).

Государство также должно использовать свое воздушное пространство таким образом, чтобы при этом не наносился ущерб правомерным интересам других государств. Например, недопустимы

полеты в приграничной полосе с прохождением сверхзвукового барьера, если последствия звукового удара (лавины, акустические воздействия на строения, памятники архитектуры и т.п.) носят вредоносный характер на территории соседнего государства.

Каждое воздушное судно во время полета и пребывания в пределах территории какого-либо другого государства обязано строго соблюдать действующие в этом государстве законы и правила, касающиеся воздушных сообщений. В соответствии с принципом суверенитета над своим воздушным пространством государства обычно устанавливают маршруты или трассы полетов и, если необходимо, запретные зоны для полетов, а также определяют правила радиосвязи и обеспечения безопасности полетов. При прибытии иностранного воздушного судна в аэропорт компетентные органы каждого государства вправе производить его досмотр и проверку документов (свидетельство о регистрации, удостоверение о пригодности к полетам, свидетельства о квалификации членов экипажа, списки пассажиров и т.п.). На иностранные воздушные суда, их экипажи и пассажиров, прибывающих в данное государство или отбывающих из него, распространяются паспортные, таможенные, санитарные и другие правила, а также правила ввоза и вывоза имущества, действующие в государстве пребывания.

Таким образом, иностранное воздушное судно, осуществляющее международные воздушные сообщения, во время своего пребывания в пределах территории какого-либо государства подчиняется его юрисдикции.

Определенное исключение из этого правила имеет место при транзитном пролете через международные проливы, перекрываемые территориальными водами, и при архипелажном пролете, а также в случае наличия специальных соглашений по проливам (например, по Черноморским проливам). В таких случаях действуют специальные правила.

Принцип свободы полетов в открытом воздушном пространстве. К открытому (или международному) воздушному пространству относится воздушное пространство за пределами территориальных вод прибрежных государств.

Все воздушные суда во время своего пребывания в международном воздушном пространстве подчиняются юрисдикции только государства своей регистрации. Однако свобода полетов в международном воздушном пространстве не означает, что государства

и их воздушные суда свободны от соблюдения определенных правил и требований, закрепленных в международных соглашениях или в регламентах ИКАО.

Согласно Чикагской конвенции 1944 г. правила полетов, которые устанавливаются ИКАО в соответствии с Конвенцией, действуют над открытым морем без каких-либо исключений. Все государства должны придерживаться этих правил и принимать меры к тому, чтобы они строго соблюдались их воздушными судами во время полетов над открытым морем. Так, в силу свободы открытого воздушного пространства эксплуатанты и командиры воздушных судов, а также органы, запускающие другие летательные аппараты, формально не связаны обязательством придерживаться здесь каких-либо маршрутов. Тем не менее в интересах безопасности полетов (обеспечение которой здесь значительно сложнее, чем в суверенном воздушном пространстве) сложилась устойчивая обычно-правовая практика выполнения международных полетов над открытым морем по согласованным на международной основе маршрутам обслуживания воздушного движения (ОВД), основные из которых устанавливаются и пересматриваются на региональных аэронавигационных совещаниях, созываемых в рамках ИКАО.

Вместе с тем значительная и все более возрастающая масса полетов имеет место за пределами маршрутов ОВД. В таком случае конкретный маршрут указывается в плане полета, который сообщается органу, обслуживающему конкретный район воздушного пространства.

Система правил полетов, действующих в открытом воздушном пространстве, складывается на основе обобщенных основных правил, содержащихся в Приложении 2 к Чикагской конвенции, а также в «Процедурах аэронавигационного обслуживания — Правилах полетов и обслуживания воздушного движения» и «Дополнительных региональных процедурах».

Чикагская конвенция 1944 г. и соответственно регламенты, содержащиеся в приложениях к ней и других документах ИКАО, не распространяются на государственные летательные аппараты. В Чикагскую конвенцию лишь включена норма, обязывающая государства при установлении правил для своих государственных воздушных судов «обращать должное внимание» на безопасность навигации гражданских воздушных судов (ст. 3).

В дополнение и развитие этих положений Ассамблея ИКАО в Сводном заявлении о постоянной политике ИКАО в области аэронавигации рекомендовала, чтобы полеты государственных воздушных судов выполнялись, «насколько практически возможно», с учетом правил, содержащихся в Приложении 2, согласовывая данный вопрос «со всеми государствами, ответственными за обеспечение обслуживания воздушного движения над открытым морем в данном районе».

В большинстве случаев подобное согласование и соблюдение правил полетов ИКАО государственными воздушными судами стали обычно-правовой практикой.

Конвенция по морскому праву 1982 г. подтвердила традиционную свободу полетов над открытым морем. Не повлияла на эту свободу и предусмотренная Конвенцией исключительная экономическая зона: в воздушном пространстве над ней по-прежнему существует свобода полетов.

Вместе с тем многие государства возле своих берегов устанавливают прилежащие воздушные зоны или воздушные зоны безопасности — районы воздушного пространства протяженностью в 200—300 морских миль. К числу таких государств относятся США, Канада, Испания, Италия, Франция, Япония, Филиппины, Южная Корея. Такие зоны устанавливаются для идентификации воздушных судов, а также контроля их полета в целях национальной безопасности. В США и Канаде эти районы носят название «Air Defence Identification Zones» (ADIZ) — «Зоны опознавания в целях воздушной обороны».

Государства, установившие воздушные зоны безопасности, требуют от любого воздушного судна, влетающего или влетевшего в такие зоны, сообщения данных о самом судне и о направлении его полета. Не исключается возможность перехвата судна и применения к нему других принудительных мер, если это судно не сообщает указанных данных, не отвечает на запрос или если его фактическое поведение (полет) противоречит представленным им данным.

Воздушные зоны безопасности (воздушно-морские) устанавливаются государствами при проведении военных учений, стрельб, испытаний баллистических ракет в Мировом океане, а также при ведении войны. Примером последнего является объявление США в 1965 г. «районом боевых действий» в 100 морских миль у побережья Вьетнама.

В соответствии с принципом обеспечения безопасности международной гражданской авиации государства обязаны: а) принимать меры по обеспечению технической надежности авиационной техники, аэропортов, вспомогательных служб и воздушных трасс; б) вести борьбу с актами незаконного вмешательства (АНВ) в деятельность гражданской авиации.

Одна из основных задач Чикагской конвенции 1944 г. и создания ИКАО состояла в том, чтобы «международная гражданская авиация могла развиваться безопасным и упорядоченным образом» (Преамбула). На это направлены прежде всего те единые требования к технике безопасности аэронавигации, которые содержатся в самой Конвенции и в регламентах ИКАО, содержащихся в Приложениях к Конвенции.

В связи с многочисленными случаями АНВ в ИКАО разработано и принято специальное Приложение 17 к Чикагской конвенции 1944 г. — «Безопасность. Защита гражданской авиации от актов незаконного вмешательства». В Приложении подчеркивается, что во всех вопросах, связанных с защитой международной гражданской авиации от АНВ, первостепенное значение имеет безопасность пассажиров, экипажа, наземного персонала и общества в целом.

По инициативе и под эгидой ИКАО в 70-х гг. XX в. разработаны три универсальные международные конвенции, направленные на организацию и развитие сотрудничества государств по борьбе с АНВ.

Неуклонное соблюдение всеми государствами принципа обеспечения безопасности гражданской авиации — важное условие дальнейшего развития международных воздушных сообщений, которые играют все более важную роль в установлении и развитии политических, экономических, культурных и других связей между государствами.

25.4. Международные полеты в пределах государственной территории

Под международным полетом понимается всякий полет, при котором пересекается граница по крайней мере двух государств.

Полет полностью в пределах одного государства считается внутренним. Вылет в открытое воздушное пространство и полет в нем носит «международный характер» с точки зрения применимости к такому полету международных правил и в условном смысле часто квалифицируется как международный.

Исходя из принципа суверенитета, государства устанавливают в пределах своей территории правила осуществления полетов воздушных судов и других летательных аппаратов.

Согласно ст. 6 Чикагской конвенции 1944 г. «никакие регулярные международные воздушные сообщения не могут осуществляться над территорией или на территории договаривающегося государства, кроме как по специальному разрешению или с иной санкции этого государства и в соответствии с условиями такого разрешения или санкции».

На практике право на регулярные полеты в пределах своей территории (осуществляемые по определенным линиям, с определенной частотой и по заранее устанавливаемому расписанию) государства преимущественно предоставляют иностранным государствам в соответствии с двусторонними соглашениями о воздушном сообщении. Некоторые государства (в частности, США) дополнительно выдают авиапредприятиям так называемые эксплуатационные разрешения, содержащие перечень требований, которым должны отвечать воздушные суда, совершающие полеты на их территорию.

В 1952 г. Совет ИКАО принял официальное определение *регулярных международных воздушных сообщений* как серии полетов, которые осуществляются через воздушное пространство более чем одного государства с целью выполнения за вознаграждение перевозок пассажиров, почты и грузов при условии, что все рейсы открыты для общего пользования либо в соответствии с опубликованным расписанием, либо с такой частотой и регулярностью, которые составляют систематическую серию рейсов.

Полеты, которые не отвечают этим условиям, следует рассматривать как *нерегулярные*. В соответствии со ст. 5 Чикагской конвенции 1944 г. воздушные суда государств-участников, «не являющиеся воздушными судами, занятыми в регулярных международных воздушных сообщениях, имеют право при условии соблюдения положений Чикагской конвенции осуществлять полеты на территорию другого государства-участника или транзитные беспосадочные полеты через его территорию и совершать посадки с неком-

мерческими целями без необходимости получения предварительного разрешения и при условии, что государство, над территорией которого осуществляется полет, имеет право требовать совершения посадки».

Вместе с тем каждое государство по соображениям безопасности полетов сохраняет за собой право требовать от воздушных судов, которые намереваются пролетать над районами, являющимися недоступными или не имеющими надлежащих аэронавигационных средств, следовать по предписанным маршрутам или получать специальные разрешения на такие полеты.

Практика применения ст. 5 Чикагской конвенции 1944 г. в части транзитных нерегулярных полетов без осуществления на данной территории коммерческих прав противоречива. Чаще всего для выполнения таких полетов требуется получить разрешение, хотя, как правило, в упрощенной форме по сравнению с регулярными полетами. Отдельные страны допускают на свою территорию нерегулярные полеты по уведомлению (диспетчерскому разрешению). Что касается нерегулярных полетов с осуществлением на данной территории коммерческих прав, то разрешение на такие полеты требуется всегда.

Особой формой применения разрешительного порядка в данном вопросе является соответствующий международный договор. Так, 30 апреля 1956 г. в Париже было подписано многостороннее Соглашение о коммерческих правах при нерегулярных воздушных сообщениях в Европе, участниками которого стали члены Европейской конференции гражданской авиации. По данному Соглашению не занятым в регулярных воздушных сообщениях гражданским воздушным судам договаривающихся государств предоставляется право осуществлять погрузку и выгрузку на их соответствующих территориях без применения каких-либо правил, условий и ограничений, о которых говорится в ст. 5 Чикагской конвенции 1944 г.

В соответствии с Воздушным кодексом РФ любые полеты в воздушном пространстве России выполняются на основе международных договоров РФ или разрешений, выдаваемых в порядке, установленном Правительством РФ (п. 4 ст. 79).

Если соглашение России о воздушном сообщении предусматривает возможность выполнения полетов по конкретной договорной линии с использованием соответствующих коммерческих прав, то такие сообщения могут выполняться как регулярно, так и нерегу-

лярно. Аналогичной практики придерживаются и другие страны, если иное прямо не оговорено в соглашении.

Влет на иностранную территорию без разрешения является правонарушением и, за исключением случаев действия «непреодолимой силы», влечет уголовную, административную или дисциплинарную ответственность экипажа (командира воздушного судна), а также (в отдельных случаях) международную ответственность государства регистрации судна.

По условиям ст. 12 Чикагской конвенции 1944 г. государства обязаны принимать меры для того, чтобы каждое воздушное судно, совершающее полет или маневрирующее в пределах его территории, а также каждое воздушное судно, несущее его национальный знак, где бы оно ни находилось, соблюдало действующие на этой территории правила и регламенты, касающиеся полетов и маневрирования воздушных судов. Каждое государство — член ИКАО должно также поддерживать максимально возможное соответствие своих правил в этой области правилам, устанавливаемым на основании Конвенции.

Полеты иностранных воздушных судов должны проходить по предписанным маршрутам (договорным линиям) с использованием тех аэропортов, которые устанавливаются самими государствами (ст. 68 Конвенции).

За исключением разрешенного транзитного пролета, каждое воздушное судно должно, если это требуется в соответствии с правилами конкретного государства, совершать посадку в назначенном аэропорту с целью прохождения таможенного и иного контроля (ст. 10 Конвенции).

Право на производство досмотра при прибытии и убытии устанавливается ст. 16 Конвенции. Могут быть проверены также удостоверения членов экипажа и другие документы, наличие которых на борту предусмотрено ст. 29 Конвенцией.

В соответствии с Конвенцией каждое государство может в одностороннем порядке запрещать перевозку на иностранных воздушных судах через свою территорию военного снаряжения и военных материалов. В интересах соблюдения «общественного порядка и безопасности» может быть запрещена перевозка и других материалов, но при условии, что в этом отношении не будет проводиться различий между своими воздушными судами, занятыми в международных сообщениях, и воздушными судами других государств.

А также при условии, что не будут устанавливаться никакие ограничения, которые могут препятствовать перевозке и использованию на воздушных судах аппаратуры, необходимой для эксплуатации воздушных судов или навигации либо для обеспечения безопасности членов экипажа или пассажиров (ст. 35).

Подробно правила полетов изложены в Приложении 2 к Чикагской конвенции 1944 г.

25.5. Гармонизация национальных систем организации воздушного движения государств — участников СНГ

17 сентября 2003 г. Советом Глав государств — участников СНГ была утверждена Концепция гармонизации национальных систем организации воздушного движения (ОрВД).

Главная задача гармонизации национальных систем ОрВД государств СНГ — это адаптация идеологии совершенствования и дальнейшего развития национальных аэронавигационных систем, нормативно-правовой базы, правил и технологий планирования использования воздушного пространства и управления воздушным движением к Стандартам и Рекомендациям ИКАО, следование принципам Глобальной эксплуатационной концепции ИКАО по ОрВД, определяющим направления формирования перспективной международной Глобальной системы ОрВД.

При этом важная роль отведена субрегиональной деятельности, содействующей эффективной реализации указанных действий.

К числу первоочередных задач гармонизации в Концепции отнесена задача приведения в соответствие национальных правил и требований в области аэронавигации со Стандартами и Рекомендуемой практикой ИКАО.

Сейчас национальные требования в области аэронавигации ряда государств — членов СНГ отличаются от Стандартов и Рекомендуемой практики ИКАО.

Вследствие указанных различий, системы ОрВД в некоторых государствах — членах СНГ не обладают достаточной гибкостью

для учета изменений интенсивности воздушного движения, а также способностью быстро адаптироваться к условиям необходимого увеличения пропускной способности.

Минимизация различий между национальными правилами ОрВД и Стандартами и Рекомендациями ИКАО должна быть достигнута путем принятия согласованных решений по унификации нормативных правовых документов на субрегиональном уровне — в рамках СНГ, а на региональном уровне — в рамках регионального Европейского бюро ИКАО. Это будет гарантией гармонизации правил во всем Европейском регионе ИКАО.

Такое направление деятельности в рамках СНГ в полной мере соответствует Глобальной эксплуатационной концепции ИКАО.

Вторая задача — это унификация в рамках СНГ нормативно-правовой базы по ОрВД в части положений, относящихся к взаимодействию органов управления воздушным движением государств при планировании и управлении межгосударственными полетами.

Необходимо также скоординировать усилия государств — членов СНГ на разработке соответствующей нормативно-правовой базы применительно к реализации возможностей перспективной системы CNS/ATM ИКАО, функционирующей с использованием GNSS (GPS+GLONASS).

Существующая структура воздушных трасс государств — участников СНГ требует оптимизации. Отклонения от ортодромии при полетах гражданских воздушных судов в государствах СНГ сейчас достигают около 12%, при этом предъявляются довольно жесткие требования к инфраструктуре наземных радиотехнических средств навигации. Внедрение маршрутов зональной навигации на территории государств — членов СНГ позволит не только повысить экономическую эффективность использования воздушного пространства, но и станет промежуточным этапом на пути реализации концепции «свободных полетов», создания «бесшовного» воздушного пространства, как это предусматривается Глобальной эксплуатационной концепцией ИКАО.

Аэронавигационные планы государств — членов СНГ должны отражать основные положения Глобального аэронавигационного плана ИКАО применительно к системам CNS/ATM и Европейского аэронавигационного плана. Однако, учитывая особенности разви-

тия систем аэронавигационного обслуживания государств — членов СНГ, объемы воздушного движения и экономику стран, переход к системам CNS/ATM в этих странах будет иметь свои особенности и отличаться по срокам. В этой связи координация планов позволит избежать неравномерности развития аэронавигационных систем, а следовательно, устранить узкие места в пропускной способности, что должно привести к повышению безопасности и эффективности воздушного движения.

Положительным образом на развитии и гармонизации аэронавигационных систем государств СНГ сказывается деятельность таких региональных образований, как Координационный Совет «Евразия», созданный аэронавигационными администрациями России, Казахстана, Узбекистана, Кыргызстана и Таджикистана, а также Ассоциация провайдеров аэронавигационных услуг «Рада», созданная администрациями Украины, Молдовы, Грузии, Армении и Азербайджана.

Говоря о реализации Концепции в стратегическом плане наиболее важными проектами, требующими совместных усилий государств — членов СНГ, являются разработка и внедрение заданного уровня безопасности воздушного движения, метода обслуживания воздушного движения «от перрона до перрона» и метода «свободных полетов».

Реализация Концепции гармонизации позволит целеустремленно приблизиться к конечной цели — Глобальной эксплуатационной концепции ИКАО.

25.6. Полеты над открытым морем, международными проливами и архипелажными водами

Над открытым морем действует принцип свободы полетов, являющийся реализацией принципа свободы открытого моря, который закреплен в Конвенции об открытом море 1958 г., а также в Конвенции по морскому праву 1982 г. Эта «свобода» не безгранична. Воздушные суда при полетах над открытым морем обязаны соблюдать ряд требований.

Прежде всего, воздушное судно, как и при полетах над государственной территорией, должно иметь национальные и регистрационные знаки. Им должен управлять экипаж, имеющий соответствующую подготовку и квалификацию. Воздушное судно не должно совершать преднамеренных маневров и действий, угрожающих безопасности морских и воздушных судов, установок и сооружений в открытом море, а также находящимся на них лицам и имуществу, загрязнять открытое море.

Над открытым морем положения Приложения 2 действуют без каких-либо исключений. В отдельных районах открытого моря применяется и ряд национальных правил прибрежных государств, поскольку Приложение 2 устанавливает только основные, наиболее общие правила полетов.

В целях обеспечения безопасности влета на государственную территорию со стороны открытого моря и регулирования безопасной аэронавигации в отдельных его районах государствам разрешается контролировать определенные участки воздушного пространства над открытым морем.

Для установления четких критериев в обслуживании международных полетов над открытым морем (аэронавигационный контроль и обеспечение полетной информации) ИКАО установила четыре основные категории воздушного пространства над открытым морем: консультативное, контролируемое, опасные зоны, зоны ограниченного режима полетов.

Регулирование полетов над международными проливами отличается своеобразием. Существует несколько видов проливов. К одним из них относятся проливы, соединяющие различные районы открытого моря или исключительной экономической зоны и имеющие значение мировых водных путей: Балтийские, Гибралтарский, Ла-Манш (Английский канал), Мозамбикский, Корейский, Дрейка, Паде-Кале (Дуврский), Сингапурский, Магелланов, Баб-эль-Мандебский и др. Пролет над такими проливами подчиняется всем нормам и правилам, действующим в отношении открытого моря вообще, если эти проливы не перекрываются территориальными водами прибрежного государства. В последнем случае действует правило «транзитного пролета», который должен производиться быстро и непрерывно и единственно с целью перелета из одной части открытого моря (или исключительной экономической зоны) в другую его часть (или исключительную экономическую зону).

Еще одну категорию составляют проливы, соединяющие открытое море с морями типа Черного и являющиеся единственным выходом из последних. Правовой режим таких проливов регулируется особыми международными соглашениями. Так, режим проливов Босфор и Дарданеллы определен Конвенцией о режиме Черноморских проливов 1936 г. В соответствии с положениями ст. 23 данной Конвенции гражданские воздушные суда, осуществляющие регулярные полеты, могут пересекать зону указанных проливов по маршрутам, установленным турецким правительством, при обязательном уведомлении об утвержденной в расписании полета дате. При нерегулярных полетах такое уведомление должно направляться за три дня до полета.

Полеты воздушных судов над проливами Балтийского моря (Большой и Малый Бельты и Эресунн, он же Зунд) регламентируются международными конвенциями и специальными правилами, издаваемыми Данией.

Правом на архипелажный пролет над традиционными международными морскими путями либо в пределах специальных воздушных коридоров, устанавливаемых архипелажным государством, обладают все воздушные суда.

25.7. Правовое регулирование международных воздушных сообщений

Понятие международных воздушных сообщений (перевозок) обычно раскрывается через следующие коммерческие права (или «свободы воздуха»):

- 1) транзитного полета без посадки на территории государства, предоставляющего это право;
- 2) транзитного полета с посадкой, но не в коммерческих целях, т.е. без выгрузки или погрузки пассажиров, грузов и почты (в основном для заправки топливом);
- 3) привозить в иностранное государство пассажиров, грузы и почту, которые были взяты на борт в государстве регистрации (национальности) воздушного судна;

- 4) увозить из иностранного государства пассажиров, грузы и почту, которые летят в государство регистрации (национальности) воздушного судна;
- 5) высаживать на территории иностранного государства пассажиров, выгружать грузы и почту, а равно брать их на борт на территории такого государства для перевозки из любых третьих стран или в любые третьи страны.

Первые две «свободы» составляют содержание Соглашения о транзите 1944 г. Все пять данных «свобод» закреплены в Соглашении о международном воздушном транспорте 1944 г. Существуют еще три «свободы воздуха»:

- 6) право осуществлять перевозку между третьими странами через свою территорию;
- 7) право осуществлять перевозки между третьими странами, минуя свою территорию;
- 8) право осуществлять каботажные перевозки, начало и окончание которых полностью находятся в пределах иностранного государства. В соответствии со ст. 7 Чикагской конвенции 1944 г. такие перевозки запрещены на исключительной основе.

В настоящее время все указанные виды «свобод воздуха» применяются к воздушным судам не только государства регистрации, но и государства-эксплуатанта (арендующего воздушные суда), поскольку последнее самостоятельно договаривается о коммерческих правах при выполнении воздушных перевозок на арендованных воздушных судах.

С 80-х гг. XX в. многие развитые государства по примеру США взяли курс на «дерегулирование» деятельности авиапредприятий. Это означало переход на методы свободной рыночной конкуренции при внутренних и международных воздушных перевозках.

Коммерческие права авиапредприятий конкретизируются в заключаемых между ними коммерческих соглашениях. В них определяются расписания полетов, порядок продажи авиабилетов, тарифы, предоставление различного рода услуг, включая техническое обслуживание самолетов. Коммерческие соглашения тесно связаны с практической реализацией межправительственных двусторонних соглашений о воздушных сообщениях,

и поэтому их разработка и заключение происходят под контролем ведомств гражданской авиации и с учетом положений многосторонних соглашений в области международной гражданской авиации.

25.8. Правовой статус воздушного судна и экипажа

Воздушное судно обладает национальной принадлежностью, определяемой по факту регистрации его в том или ином государстве. Принцип национальной принадлежности создает непосредственную (публично-правовую) связь между государством регистрации и воздушным судном, которое таким образом пользуется защитой этого государства. Зарегистрированное воздушное судно заносится в государственный реестр.

От указанного принципа следует отличать гражданско-правовые вопросы собственности, владения и пользования воздушным судном. Гражданское воздушное судно может находиться в собственности государства, кооперативных и общественных организаций, частных лиц. Оно может быть продано, куплено, заложено, арендовано, подарено, входить в состав наследственного имущества и т.п. Согласно ст. 7 Воздушного кодекса РФ воздушные суда могут находиться в собственности граждан Российской Федерации.

Действуя в пределах своих служебных полномочий, члены экипажа являются представителями эксплуатанта (владельца) судна, который отвечает за их действия.

Каждый член экипажа выполняет строго определенные функции. Командир воздушного судна несет в целом ответственность за воздушное судно, других членов экипажа, пассажиров и грузы в пределах определенного периода времени.

Правовое положение экипажа определяется национальным законодательством государства регистрации воздушного судна. Во многих странах в состав экипажа не могут входить иностранные граждане. Однако ряд стран, не располагающих достаточными авиационными кадрами, активно прибегают к услугам иностранного авиационного персонала.

25.9. Борьба с актами незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации

Женевская конвенция об открытом море 1958 г. определяет *пиратство* как любые неправомерные акты насилия, задержания или грабежа, совершаемые в личных целях экипажем или пассажирами одного частновладельческого судна или летательного аппарата в отношении другого судна или летательного аппарата и находящихся на борту лиц и имущества. Речь идет о действиях экипажа или пассажиров пиратских морских или воздушных судов. При этом такие акты, по смыслу Женевской конвенции, могут квалифицироваться как «пиратство» только в случае их совершения в открытом море или в воздушном пространстве над ним.

Впервые определение одного из видов актов *незаконного вмешательства*, совершаемого на борту воздушного судна, дано в Токийской конвенции 1963 г.: «...когда лицо, находящееся на борту воздушного судна, незаконно, с помощью силы или угрозы применения силы совершило акт вмешательства, захвата или иным образом неправомерно осуществляет контроль над воздушным судном в полете или когда намечается совершение такого акта». Однако Конвенция лишь ограничивается указанным определением в заключительных положениях.

Конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов 1970 г., кроме определения акта незаконного захвата, по существу совпадающего с определением, содержащимся в Токийской конвенции 1963 г., квалифицирует такие действия как преступление (ст. 1) и обязывает государства принимать в отношении их суровые меры наказания (ст. 2).

В соответствии со ст. 1 Конвенции о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации, 1971 г. «любое лицо совершает преступление, если оно незаконно и преднамеренно:

- а) совершает акт насилия в отношении лица, находящегося на борту воздушного судна в полете, если такой акт может угрожать безопасности воздушного судна; или
- б) разрушает воздушное судно, находящееся в эксплуатации, или причиняет этому воздушному судну повреждение, которое выводит его из строя; или

- с) помещает или совершает действия, приводящие к помещению на воздушное судно, находящееся в эксплуатации, каким бы то ни было способом устройство или вещество, которое может разрушить такое воздушное судно или причинить ему повреждение, которое выводит его из строя, или причинить ему повреждение, которое может угрожать его безопасности в полете; или
- д) разрушает или повреждает аэронавигационное оборудование или вмешивается в его эксплуатацию, если любой такой акт может угрожать безопасности воздушных судов в полете; или
- е) сообщает заведомо ложные сведения, создавая тем самым угрозу безопасности воздушного судна в полете».

Все выше названные Конвенции применяются во всех случаях, когда воздушное судно находится в полете.

Токийская конвенция определяет время полета — «с момента включения двигателя с целью взлета до момента окончания пробега при посадке». Конвенции 1970 и 1971 гг. определяют начало полета — «с момента закрытия всех внешних дверей после погрузки» и окончание — «с момента открытия любой из таких дверей для выгрузки». Конвенция 1971 г. применяется также в период нахождения воздушного судна «в эксплуатации»: с начала предполетной подготовки и в течение 24 часов после совершения воздушным судном посадки. Все три Конвенции не применяются в отношении воздушных судов, занятых на военной, таможенной и полицейской службе.

В случае *вынужденной посадки* согласно Конвенциям 1970 и 1971 гг. считается, что условный «полет» происходит до тех пор, пока компетентные власти не примут на себя ответственность за воздушное судно и за лиц, находящихся на борту.

В соответствии с Токийской конвенцией командир воздушного судна может применить «разумные меры, включая меры принуждения», если он имеет достаточные основания полагать, что лицо совершило или готовится совершить правонарушение на борту воздушного судна или действия, угрожающие его безопасности. Кроме того, любой член экипажа или пассажир по просьбе командира воздушного судна или без такой просьбы или разрешения может принять такие превентивные меры самостоятельно и немедленно для

обеспечения безопасности воздушного судна или находящихся на нем лиц или имущества (ст. 6). Командир обладает также правом высадить такое лицо и передать компетентным органам того государства — участника Токийской конвенции, на территории которого совершена посадка.

Токийская конвенция (ст. 4) предусматривает, что осуществлять юрисдикцию во всех случаях может государство регистрации воздушного судна. Однако она позволяет любому государству вмешиваться в полет, если действия на борту воздушного суда направлены против гражданина такого государства, если преступление создает последствия на его территории или угрожает его безопасности либо если вмешательство государства в полет необходимо для выполнения им обязательств по многостороннему международному соглашению.

Согласно Конвенциям 1970 и 1971 гг. устанавливать юрисдикцию в отношении преступления могут: государство регистрации воздушного судна; государство основного места деятельности или постоянного места пребывания арендатора воздушного судна, которое сдано в аренду без экипажа; государство, на чьей территории совершает посадку воздушное судно, на борту которого совершено преступление и еще находится преступник; либо иное государство, на чьей территории находится преступник или предполагаемый преступник.

Центральными статьями данных Конвенций являются ст. 7, в соответствии с которыми «договаривающееся государство, на территории которого оказывается предполагаемый преступник, если оно не выдает его, обязано без каких-либо исключений и независимо от того, совершено ли преступление на его территории, передать дело своим компетентным органам для целей уголовного преследования. Эти органы принимают решение таким же образом, как и в случае любого обычного преступления серьезного характера, в соответствии с законодательством этого государства».

25.10. Оказание помощи воздушным судам и посредством воздушных судов

Согласно ст. 25 Чикагской конвенции 1944 г.: «Каждое договаривающееся государство обязуется принимать такие меры по ока-

занию помощи воздушным судам, терпящим бедствие на его территории, какие оно сочтет возможными, и при условии осуществления контроля со стороны своих властей разрешать собственникам воздушных судов или властям государства, в котором эти воздушные суда зарегистрированы, оказывать такие меры помощи, какие могут диктоваться данными обстоятельствами. Каждое договаривающееся государство при организации поиска пропавшего воздушного судна будет сотрудничать в осуществлении согласованных мер, которые время от времени могут рекомендоваться в соответствии с настоящей Конвенцией».

В соответствии с п. 2.1.2 Приложения 13 к Чикагской конвенции 1944 г. «договаривающиеся государства оказывают помощь воздушным судам и оставшимся в живых после авиационных происшествий».

Существует также ряд специальных многосторонних и двусторонних соглашений о помощи морским и воздушным судам, а также о спасании человеческих жизней в отдельных морских районах.

Хотя вопросы вознаграждения за спасание носят гражданско-правовой характер, они тесно связаны с соответствующими обязанностями государств. Это взаимодействие особенно очевидно в тех случаях, когда практическое выполнение операций по поиску и спасанию передано частновладельческим фирмам, добровольным организациям и даже частным лицам.

25.11. Административные формальности при международной авионавигации

Административные формальности — группа норм МВП и внутригосударственного права, направленных на создание благоприятных условий для международной авионавигации и охрану интересов пользователей воздушным транспортом и третьих лиц, а также государств в данной сфере.

Общие принципы установления и применения административных формальностей содержатся в ст. 16, 22 и 23 Чикагской конвенции 1944 г., а конкретные правила, предназначенные для применения в международных аэропортах, — в Приложении 9 к данной Конвенции.

Административные формальности разделяются на общие (таможенные, валютные, паспортные, санитарные, карантинные, иммиграционные) и специальные (досмотр воздушных судов, личный досмотр пассажиров и их багажа, процедуры проверки воздушно-перевозочной документации, меры специального контроля в аэровокзалах и аэропортах). В случае отказа пассажира или грузоотправителя (грузополучателя) от прохождения административных формальностей в месте отправления или приземления (в аэропорту) договор воздушной перевозки может быть перевозчиком расторгнут. Административные формальности могут быть выполнены командиром воздушного судна (или по его поручению членом экипажа) дополнительно или повторно во время полета независимо от согласия пассажира или лица, сопровождающего груз или почту.

25.12. Международные авиационные организации

Международная организация гражданской авиации (ИКАО). Учреждена на основании ч. II Чикагской конвенции 1944 г. Уставными целями ИКАО, существующей с 1947 г., являются обеспечение безопасного и упорядоченного развития международной гражданской авиации во всем мире и другие аспекты организации и координации международного сотрудничества по всем вопросам деятельности гражданской авиации, в том числе международных авиаперевозок.

Высшим органом является Ассамблея, в которой представлены все государства-члены. Собирается Ассамблея не реже одного раза в три года.

Постоянным органом ИКАО является Совет, ответственный за свою деятельность перед Ассамблеей. В Совет входят представители 33 государств, избираемых Ассамблеей.

Другими органами ИКАО являются Аэронавигационная комиссия, Авиатранспортный комитет, Юридический комитет, Комитет по совместной поддержке аэронавигационного обеспечения, Финансовый комитет, Комитет по незаконному вмешательству в деятельность гражданской авиации.

Юридический комитет играет большую роль в разработке проектов многосторонних договоров по воздушному праву, которые

затем рассматриваются на дипломатических конференциях, созываемых под эгидой ИКАО.

В структуре ИКАО предусмотрены региональные бюро: Европейское (Париж), Африканское (Дакар), Ближневосточное (Каир), Южно-Американское (Лима), Азиатско-Тихоокеанское (Бангкок), Северной Америки и Карибского бассейна (Мехико), Восточно-Африканское (Найроби).

Постоянным обслуживающим органом ИКАО является Секретариат во главе с Генеральным секретарем — главным исполнительным должностным лицом. Штаб-квартира ИКАО находится в Монреале (Канада).

Европейская конференция гражданской авиации (ЕКАК) учреждена в 1954 г. Членами ЕКАК являются государства Европы, а также Турция. Принятие в члены ЕКАК новых государств осуществляется с общего согласия всех ее членов.

Цели: сбор и анализ статистических данных о деятельности воздушного транспорта в Европе и разработка рекомендаций по его развитию и координации, в частности — путем упрощения административных формальностей при оформлении пассажиров, багажа, грузов, отправления и приема воздушных судов при международных воздушных перевозках и полетах; систематизация и стандартизация технических требований к авиационному оборудованию; изучение вопросов безопасности полетов и авиационной безопасности. Функции — консультативные.

Высший орган — Пленарная комиссия, в которой представлены все государства — члены организации. Решения Комиссии, принимаемые большинством голосов ее членов, носят обязательный характер.

Исполнительный орган — Координационный комитет, руководит деятельностью ЕКАК в период между сессиями Пленарной комиссии. Рабочие органы: постоянные комитеты (экономический комитет по регулярному воздушному транспорту, экономический комитет по нерегулярному воздушному транспорту, технический комитет, комитет по упрощению формальностей), рабочие группы и группы экспертов. Штаб-квартира находится в Страсбурге.

Европейская организация по обеспечению безопасности аэронавигации (Евроконтроль) учреждена в 1960 г. на основании Конвенции о сотрудничестве в области аэронавигации, особенно в совместной организации обслуживания воздушного движения в верхнем

воздушном пространстве Западной Европы. Согласно Протоколу 1981 г., изменившему указанную Конвенцию, ОВД в верхнем воздушном пространстве Западной Европы производится соответствующими органами государств-членов.

Цели: определение общей политики в отношении структуры воздушного пространства, средств аэронавигации, аэронавигационных сборов, координация и согласование национальных программ обеспечения ОВД.

Высший орган — постоянная Комиссия по обеспечению безопасности аэронавигации, в которой представлены все государства-члены. Комиссия заключает соглашения с любыми государствами и международными организациями, которые намерены сотрудничать с Евроконтролем. Решение Комиссии носят обязательный характер для государств-членов.

Исполнительный орган — Агентство по безопасности аэронавигации. Штаб-квартира находится в Брюсселе. Уставные цели — обеспечение безопасности полетов гражданских и военных воздушных судов.

Африканская комиссия гражданской авиации (АФКАК) учреждена в 1969 г. Условием членства в АФКАК является членство в Африканском Союзе.

Цели: разработка региональных планов развития и эксплуатации аэронавигационных служб; содействие во внедрении результатов исследований в области летной техники и наземных аэронавигационных средств; содействие интеграции государств-членов в области коммерческого воздушного транспорта; содействие в применении авиационных регламентов ИКАО по вопросам административных формальностей и разработка дополнительных норм по интенсификации воздушного движения; содействие применению тарифов, стимулирующих развитие воздушных перевозок в Африке.

Высший орган — Пленарная сессия, созываемая раз в два года. Сессия определяет программу работы Комиссии на двухгодичный срок, избирает Президента и четырех вице-президентов Комиссии, образующих Бюро АФКАК, которое осуществляет программу работы АФКАК в период между заседаниями Пленарной сессии.

Решения и рекомендации Комиссии являются консультативными, подлежат одобрению каждым заинтересованным государством — членом организации. Штаб-квартира находится в Аддис-Абебе (Эфиопия).

Агентство по обеспечению безопасности аэронавигации в Африке и на Мадагаскаре (АСЕКНА) учреждено в 1959 г. 12 африканскими государствами и Францией.

Цели: обеспечение регулярности и безопасности полетов воздушных судов над территорией государств-членов, за исключением Франции; предоставление полетной и технической информации, а также информации о воздушных перевозках на указанной территории; управление полетами воздушных судов, контроль за воздушным движением; управление, эксплуатация и содержание аэродромов.

По соглашению с государством-членом АСЕКНА может взять на себя обслуживание любого аэронавигационного объекта такого государства, заключать соглашения с третьими государствами и международными организациями, содействовать в качестве посредника в оказании финансовой и технической помощи государствам-членам.

Высший орган — Административный Совет, членами которого являются представители всех государств-членов. Решения Совета являются обязательными, не требуют одобрения государствами-членами. Обычные решения принимаются большинством голосов членов Совета, специальные решения (например, выборы президента АСЕКНА) — $\frac{2}{3}$ голосов членов Совета.

По предложению президента Совета последний назначает Генерального директора, который ответствен перед Советом за реализацию решений Совета, представляет АСЕКНА в органах правосудия, а также во всех гражданских актах, совершаемых от имени Агентства.

Рабочие органы АСЕКНА: административное, эксплуатационное, наземное, метеорологическое управления. Основной персонал Агентства обладает привилегиями и иммунитетами международных гражданских служащих. Штаб-квартира АСЕКНА находится в Дакаре (Сенегал).

Латиноамериканская комиссия гражданской авиации (ЛАКАК) учреждена в 1973 г. Члены ЛАКАК — государства Южной и Центральной Америки, включая Панаму и Мексику, а также государства Карибского бассейна.

Цели: координация деятельности воздушного транспорта государств-участников, сбор и публикация статистических данных об авиаперевозках по пунктам отправления и назначения, выработка

рекомендаций в отношении тарифов, развития сотрудничества между членами ЛАКАК.

Высший орган — Ассамблея, которая избирает президента ЛАКАК, утверждает бюджет Комиссии, рабочую программу организации и принимает решения, подлежащие одобрению государствами-членами. Исполнительный комитет в промежутках между сессиями Ассамблеи проводит совещания по вопросам гражданской авиации, утверждает мероприятия по выполнению программы, принятой ЛАКАК, осуществляет сбор статистических данных об авиаперевозках в Южноамериканском регионе. Штаб-квартира находится в Мехико (Мексика).

Центральноамериканская корпорация по обслуживанию аэронавигации (КОКЕСНА) учреждена в 1960 г. Цели: разработка на основе САРПС ИКАО рекомендаций по унификации национальных авиационных регламентов по вопросам аэронавигации; координация исследований в области ОВД; управление воздушным движением, обслуживание его связью при аэронавигации в воздушном пространстве государств-членов, а также в тех районах воздушного пространства, которые специально определены региональным аэронавигационным планом ИКАО, и в других районах, в которых КОКЕСНА несет ответственность за ОВД; предоставление ОВД юридическим и физическим лицам на основании заключенных с ними контрактов.

Высший орган — Административный совет, обладающий правом давать командирам воздушных судов указания, подлежащие обязательному исполнению. Штаб-квартира КОКЕСНА находится в Тегусигальпе (Гондурас).

Совет гражданской авиации арабских государств (КАКАС) учрежден на основании резолюции Лиги арабских государств (ЛАГ) в 1965 г.

Цели: развитие сотрудничества в области гражданской авиации между государствами — членами ЛАГ; содействие внедрению САРПС в практику государств-членов; руководство научными исследованиями по различным аспектам аэронавигации и деятельности воздушного транспорта; содействие обмену информацией по этим вопросам между заинтересованными государствами-членами; разрешение споров и разногласий между государствами-членами по вопросам гражданской авиации; оказание помощи в подготовке и обучении авиационных специалистов для арабских стран.

Высший орган — Совет КАКАС, в котором на равных основаниях представлены все государства — члены ЛАГ. Совет раз в год проводит пленарные заседания, на которых подводит итоги деятельности организации, принимает решения по текущим вопросам, утверждает планы деятельности КАКАС на очередной годовой период, раз в три года избирает президента и двух вице-президентов организации. Исполнительный орган — Постоянное бюро. Штаб-квартира находится в Рабате (Марокко).

Межгосударственный совет по авиации и использованию воздушного пространства (МСАИВВ) учрежден в декабре 1991 г. уполномоченными глав правительств 12 государств, ранее входивших в состав СССР, на основании Соглашения о гражданской авиации и об использовании воздушного пространства 1991 г.

Цели: разработка межгосударственных нормативных актов и стандартов с учетом требований ИКАО; сертификация международных эксплуатантов воздушных судов, международных воздушных трасс, аэродромов, воздушных судов, систем управления воздушным движением, навигации и связи, летного и диспетчерского составов; расследование авиационных происшествий; организация разработки и осуществления межгосударственных научных программ; разработка и координация согласованной политики в области международных воздушных сообщений; участие в работе ИКАО; развитие единых систем аэронавигации, связи, аэронавигационной информации, регулирования потоков воздушного движения; координация межгосударственного расписания воздушного движения; координация общей политики в области авиационных тарифов и сборов.

Исполнительный орган — Межгосударственный авиационный комитет (МАК). Штаб-квартира организации находится в Москве (Россия).

Международная ассоциация воздушного транспорта (ИАТА) — неправительственная организация, членами которой являются ведущие авиационные предприятия всех регионов мира. Учреждена в 1945 г.

Цели: содействие развитию безопасного, регулярного и экономичного воздушного транспорта, поощрение авиационной коммерческой деятельности и изучение связанных с этим проблем.

Высший орган — ежегодное Общее собрание, которое избирает президента и членов Исполнительного комитета Ассоциации, рас-

смаатривает отчеты за истекший год, а также утверждает бюджет на следующий год. Исполком назначает Генерального директора и создает комитеты по различным вопросам деятельности ИАТА с последующим утверждением Общим собранием.

ИАТА два раза в год проводит региональные конференции по перевозкам. Земной шар поделен ИАТА на три зоны: 1-я — страны Америки; 2-я — Европа и Африка; 3-я — Азия (кроме Ближнего Востока), Австралия и Океания.

ИАТА разрабатывает рекомендации по уровню, построению и правилам применения тарифов, единые общие условия перевозок, в том числе стандарты обслуживания пассажиров, ведет работу по обобщению и распространению экономического и технического опыта эксплуатации авиалиний, включая стандартизацию и унификацию перевозочной документации и коммерческих соглашений, согласование расписаний и т.п. Решения по экономическим и финансовым вопросам носят характер рекомендаций.

В рамках ИАТА действует Клиринговая палата (в Лондоне) для взаимных расчетов между авиапредприятиями-членами и Контрольное бюро (в Нью-Йорке) для контроля за соблюдением Устава Ассоциации, решений Общего собрания и Региональных конференций. Имеет консультативный статус при ЭКОСОС. Штаб-квартира ИАТА находится в Монреале (Канада).

Контрольные вопросы и задания

1. Дайте определение термина «международное воздушное право».
2. В чем суть различий правового режима национального воздушного пространства и воздушного пространства общего пользования?
3. Какие «свободы воздуха» характеризуют международные воздушные сообщения?
4. Каков правовой статус воздушного судна?
5. Каков правовой статус экипажа воздушного судна?
6. Охарактеризуйте цели и деятельность ИКАО.
7. Как решаются вопросы ответственности в международном воздушном праве?
8. Что такое «Варшавская система»?
9. Что главное, на ваш взгляд, в Чикагской конвенции 1944 г.?

Литература

1. Малеев, Ю. Н. Международное воздушное право. — М., 1986.
2. Бордунов, В. Д. Правовое регулирование международных полетов гражданских воздушных судов / В. Д. Бордунов, А. И. Котов, Ю. Н. Малеев. — М., 1988.
3. Волков, М. М. Воздушное право : учебное пособие. — Вып. 1 (часть специальная). — Л., 1975.
4. Грязнов, В. С. Международные авиаперевозки : правовые вопросы. — М., 1982.
5. Дежкин, В. Н. Некоторые вопросы гражданско-правовой ответственности авиаперевозчика (владельца воздушного судна) в международных соглашениях по воздушному праву // Вестник ЛГУ. — 1976. — № 5.
6. Колосов, Ю. М. Правовые вопросы безопасности гражданской авиации // Международная жизнь. — 1974. — № 3.
7. Малеев, Ю. Н. Воздушное пространство : актуальные международно-правовые вопросы статуса и режима использования / 4-й Конвент Российской ассоциации международных исследований. Секция «Международное право». 24 мая 2006. — М., 2007.
8. Сапрыкин, Ф. И. Международно-правовые проблемы использования воздушного пространства государств — участников СНГ // Московский журнал международного права. — 1993. — № 4. — С. 14—22.
9. Смыслова, Н. Н. К вопросу о правовом содержании понятия «воздушное судно» // Советский ежегодник международного права. — М., 1980. — С. 200—213.
10. Аваков, М. М., Незаконное вмешательство в деятельность гражданской авиации и международное право / М. М. Аваков, В. И. Лукьянович // Советский ежегодник международного права. — М., 1974.
11. Балаховский, Я. М. Разрешение споров в международном воздушном праве (роль Совета ИКАО) // Советский ежегодник международного права. — М., 1986.
12. Бордунов, В. Д. Международное воздушное право : учебное пособие. — М., 2007.
13. Актуальные вопросы международного воздушного права / под ред. А. С. Пирадова. — М., 1973.

ГЛАВА 26

Международное космическое право

Ключевые термины и понятия:

Международное космическое право; защищенные операции; аэрокосмические системы; дистанционное зондирование земли; космическая деятельность; коммерческая космическая деятельность; запускающее государство; космическое пространство; международная гарантия; международное космическое частное право.

26.1. Становление международного космического права

ИСТОРИЯ

Международное космическое право прошло три этапа развития и в настоящее время находится на четвертом этапе, основные проблемы которого освещаются в п. 26.2 и 26.3 настоящей главы.

Первый этап (1957—1967 гг.) начинается с доктринальной разработки основ международного космического права. Пионерами в этой области были советский юрист Коровин (1934 г.) и чешский юрист Мандль (1932 г.).

Международные документы появились после запуска в СССР 4 октября 1957 г. первого в истории человечества искусственного спутника Земли и учреждения в 1958 г. в качестве вспомогательного органа ГА ООН Специального комитета по использованию космического пространства в мирных целях (резолюция ГА ООН 1348 (XIII) от 13 декабря 1958 г.).

Первая сессия этого комитета оказалась бесплодной, поскольку ее бойкотировали СССР, Польша, Чехословакия, Индия и Египет. Причиной этого явилось неадекватное представительство в комитете социалистических и развивающихся стран (по три от каждой группы) и США с союзниками (12 стран).

Эта несправедливость была устранена в резолюции ГА ООН 1472 (XIV) от 12 декабря 1959 г. (в состав комитета вошли 24 государства — семь социалистических, семь развивающихся и 10 капиталистических). Этот орган ГА ООН получил и новое название — Комитет по использованию и исследованию космического пространства в мирных целях, т.е. приобрел статус не временного, а постоянного. С этого времени Комитет (далее Комитет ООН по космосу) проводит ежегодные сессии, а в 1962 г. он учредил Юридический и Научно-технический подкомитеты, которые также собираются ежегодно. С 1962 г. Комитет принимает решения на основе консенсуса. В его состав в 2008 г. входят уже 69 государств.

В первых резолюциях ГА ООН, подготовленных с участием Комитета ООН по космосу, были сформулированы следующие принципы, регулирующие космическую деятельность:

- международное право, включая Устав ООН, распространяется на космическое пространство и небесные тела;
- космическое пространство и небесные тела доступны для исследования и использования всеми государствами в соответствии с международным правом и не подлежат присвоению государствами;

государствам, производящим запуск аппаратов на орбиту или дальше, обращается просьба представлять Комитету ООН по космосу информацию для регистрации запусков;

- Генеральному секретарю ООН предлагается вести общедоступную регистрацию информации, представляемой государствами, производящими запуск аппаратов;
- связь с помощью спутников должна стать доступной всем государствам на всемирной основе, исключающей дискриминацию;
- выраженное США и СССР намерение не размещать в космическом пространстве каких бы то ни было объектов с ядерным оружием или другими видами оружия массового уничтожения и призыв ко всем государствам следовать этому намерению и воздерживаться от установки такого оружия на небесных телах или размещения такого оружия в космическом пространстве каким-либо другим образом.

13 декабря 1963 г. ГА ООН приняла Декларацию правовых принципов, регулирующих деятельность государств по исследованию и использованию космического пространства (резолюция 1962 (XVIII)). В ней нашли отражение положения предыдущих резолюций ГА ООН и ряд других принципов. Текст данной Декларации, носящей рекомендательный характер, лег в основу юридически обязательного для государств — участников Договора о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела. Договор был подписан 27 января 1967 г. в Москве, Вашингтоне и Лондоне и вступил в силу 10 октября того же года. К началу 2008 г. участниками Договора стали 98 государств.

Принятие Договора по космосу завершило первый этап становления международного космического права. Оно стало новой отраслью международного права, отражающей специфические отраслевые принципы в данной области международных отношений:

- исследование и использование космоса осуществляются на благо и в интересах всех стран и являются достоянием всего человечества;
- космическое пространство и небесные тела открыты для исследования и использования всеми государствами;
- космическое пространство и небесные тела свободны для научных исследований;
- космическое пространство и небесные тела не подлежат национальному присвоению;

Космическое пространство и небесные тела исследуются и используются в соответствии с международным правом, включая Устав ООН, в интересах поддержания мира и международной безопасности и развития международного сотрудничества;

- государства обязуются не выводить на орбиту объекты с ядерным оружием или другими видами оружия массового уничтожения;
- Луна и другие небесные тела используются исключительно в мирных целях;
- космонавты считаются посланцами человечества в космос;
- государства несут международную ответственность за всю национальную космическую деятельность и ущерб, причиненный космическими объектами.

К этим принципам следует добавить запрещение испытаний ядерного оружия в космическом пространстве в соответствии с Договором о запрещении испытаний ядерного оружия в атмосфере, в космическом пространстве и под водой 1963 г.

Второй этап (1968—1979 гг.) становления международного космического права характеризуется его бурным развитием. В этот период принимаются Соглашение о спасании космонавтов, возвращении космонавтов и возвращении объектов, запущенных в космическое пространство, 1968 г., Конвенция о международной ответственности за ущерб, причиненный космическими объектами, 1972 г., Конвенция о регистрации объектов, запущенных в космическое пространство, 1975 г., Соглашение о деятельности государств на Луне и других небесных телах 1979 г.

Космическая деятельность приобретает экономический характер. Создаются международные организации, свидетельствующие о коммерциализации космической деятельности: Соглашение о Международной организации спутниковой электросвязи «Интелсат» 1971 г., Соглашение о создании международной системы и организации космической связи «Интерспутник» 1971 г., которое было пересмотрено в 1997 г., Конвенция о Международной организации морской спутниковой связи «Инмарсат» 1976 г., которая была пересмотрена в 1996 г., Европейское космическое агентство 1975 г.

В 1968 г. в Вене проводится первая всемирная Конференция ООН по исследованию и использованию космического пространства в мирных целях (ЮНИСПЕЙС-I).

Космическая деятельность с самого начала была неотъемлемой частью развития вооружений. Ведутся работы по созданию ударных спутниковых систем

и противоспутникового оружия. В 1977 г. заключается Конвенция о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду, в которой, в частности, содержится обязательство не прибегать к военному или к любому иному враждебному использованию средств воздействия на природную среду, имеющих широкие, долгосрочные или серьезные последствия, в качестве способов разрушения, нанесения ущерба или причинения вреда. Понятие «средства воздействия на природную среду» относится к преднамеренному управлению природными процессами для изменения динамики, состава или структуры Земли или космического пространства.

На этом этапе завершается успешная нормотворческая деятельность Комитета ООН по космосу, поскольку из-за противоречий между различными группами государств не удается выработать юридически обязательные акты.

Вместе с тем на *третьем этапе (1980—1996 гг.)* принимаются важные резолюции ГА ООН, содержащие декларации рекомендательного характера, но имеющие большое морально-политическое значение. Им неизменно следуют все государства, осуществляющие космическую деятельность.

Упомянутые резолюции одобрили Принципы использования государствами искусственных спутников Земли для международного непосредственного телевизионного вещания (1982 г.), Принципы, касающиеся дистанционного зондирования Земли из космического пространства (1986 г.), Принципы, касающиеся использования ядерных источников энергии в космическом пространстве (1992 г.) и Декларацию о международном сотрудничестве в исследовании и использовании космического пространства на благо и в интересах всех государств, с особым учетом потребностей развивающихся стран (1996 г.).

Таким образом, *международное космическое право* — это совокупность международных принципов и норм, устанавливающих правовой режим космического пространства и небесных тел и регулирующих права и обязанности субъектов международного права в области исследования и использования космического пространства и небесных тел.

Необходимо обратить внимание на то, что до сих пор не выработано определение таких понятий, как «космическое пространство» и «космическая деятельность».

ИСТОРИЯ

На третьем этапе продолжалась борьба за предотвращение военного использования космоса. В 1981 г. СССР внес в ООН проект Договора о запрещении размещения в космическом пространстве оружия любого рода, а в 1983 г. — проект Договора о запрещении применения силы в космическом пространстве и из космоса в отношении Земли. Оба проекта были переданы Конференции по разоружению, но по существу не обсуждались.

В 1987 г. были приняты «Руководящие принципы, касающиеся передачи чувствительных оборудования и технологий, относящихся к ракетам» (РКРТ). Режим РКРТ в настоящее время объединяет более 30 стран, включая США и Россию. Режим РКРТ представляет собой джентльменское соглашение «об односторонней сдержанности» в деле передачи третьим странам баллистических ракет и их технологий.

В 1982 г. в Вене состоялась вторая Всемирная конференция ООН по исследованию и использованию космического пространства в мирных целях ЮНИСПЕЙС-II, основным итогом которой стало расширение Программы ООН по применению космической техники.

26.2. Новые тенденции развития международного космического права

Четвертый этап международного космического права характеризуется, с одной стороны, расширением масштабов международной космической деятельности, ее стремительной коммерциализацией; с другой — значительным снижением темпов правотворческой деятельности в этой области с начала 80-х гг. XX в. Однако происшедшие в космической области перемены открывают не только новые возможности перед международным сообществом, но и ставят новые задачи, международно-правовое регулирование которых носит безотлагательный характер.

Тенденции развития космического права и космической деятельности были подробно проанализированы в ходе третьей Всемирной конференции по космосу ЮНИСПЕЙС, проходившей 19—30 июля

в 1999 г. в Вене, под девизом «Космос на службе человечества в XXI веке». На форуме были приняты два важнейших документа: «Венская декларация о космической деятельности и развитии человеческого общества» и «Доклад конференции», представляющий собой подробный анализ мировой деятельности в космосе на рубеже тысячелетий.

В ходе работы конференции было подчеркнуто, что одной из ключевых задач, стоящих на сегодняшний день перед мировым сообществом, является сохранение космоса мирным. Как отмечал в своем докладе на открытии ЮНИСПЕЙС-III Генеральный секретарь ООН К. Аннан: «Космос не должен превратиться в еще одно поле сражения для разрешения конфликтов на Земле. Наоборот, международное сообщество должно добиваться, чтобы плоды технического прогресса служили всем людям во всех странах...»¹.

На сегодняшний день очевидно, что решение этой проблемы будет весьма не простым, учитывая принятие в 2006 г. США новой космической программы, нацеленной на получение односторонних преимуществ в космосе, и нежелание связать себя какими-либо международно-правовыми ограничениями в этой области. Однако с односторонним выходом США в 2002 г. из Договора по Противоракетной обороне (1972 г.) принятие срочных мер по выработке соглашения, препятствующего переносу гонки вооружений в космос, стало чрезвычайно острым. Опасность представляет не только размещение в космическом пространстве различных боевых систем, но и сопряжение систем наземного и морского базирования с космическими системами, что на порядок повышает их эффективность. Развитием позиции российской делегации на конференции стали инициативы России в деле немилитаризации космоса. Так, в 2001 г. на 56-й сессии ГА ООН Россия выдвинула предложение о заключении договоренности о неразмещении оружия в космосе, подкрепленное введением моратория на размещение в космосе боевых средств еще до достижения соответствующей договоренности. В 2002 г. Россия объявила о своем намерении пойти на новую меру открытости и укрепления доверия: заблаговременно предоставлять информацию о предстоящих запусках космических объектов, их предназначении и основных параметрах. В октябре

¹ См.: Космос на рубеже тысячелетий. ЮНИСПЕЙС-III: документы и материалы. — М., 2000. — С. 6.

2004 г. на 69-й сессии ГА ООН Россия заявила о неразмещении первыми в космосе оружия любого рода и призвала все государства, обладающие космическим потенциалом, последовать ее примеру, что позволило бы сохранить мирный статус космоса¹.

В июне 2002 г. на пленарном заседании конференции по разоружению делегациями России и Китая был совместно предложен документ «Возможные элементы будущей международно-правовой договоренности о предотвращении размещения оружия в космическом пространстве, применения силы и угрозы силой в отношении космических объектов». В уточненном и доработанном виде предложенные элементы договоренности были представлены на пленарном заседании Конференции по разоружению 12 февраля 2008 г. в проекте договора о предотвращении размещения оружия в космическом пространстве, применения силы или угрозы силой в отношении космических объектов. Проект договора содержал такие основные положения, как расшифровка ключевых терминов, используемых в соглашении, а именно:

- а) «космическое пространство» — наземное пространство выше 100 км над уровнем океана;
- б) «космический объект» — любое устройство, предназначенное для функционирования в космическом пространстве;
- в) «оружие в космическом пространстве» — любое устройство, размещенное в космическом пространстве и созданное для уничтожения объектов в космосе, на земле или на воздушном пространстве;
- г) толкование термина «размещение оружия»;
- д) «применение силы или угрозы силой», под которым понимались бы любые действия против космических объектов.

В проекте содержалось обязательство участников предлагаемого договора не выводить на орбиту вокруг Земли любые объекты с любыми видами оружия, не устанавливать такое оружие в космическом пространстве каким-либо иным образом, не прибегать к применению силы или угрозы силой в отношении космических объектов.

¹ Выступление Постоянного представителя РФ при отделении ООН и других международных организаций в Женеве Л. А. Скотникова в Первом комитете 59-й сессии ГА ООН, Нью-Йорк, 5 октября 2004 г.

Вместе с тем ничто в предполагаемом договоре не должно быть истолковано как препятствие к осуществлению прав государств-участников на исследование и использование космоса и права на самооборону в соответствии со ст. 51 Устава ООН.

Меры укрепления доверия по соблюдению договора могли бы найти отражение в дополнительном протоколе. Для осуществления целей договора предлагается учредить Исполнительную организацию Договора.

В докладе российской делегации на ЮНИСПЕЙС-III помимо задачи мирного использования космического пространства отмечалась и другая насущная необходимость — предотвращения загрязнения космической среды. В 1999 г. в ООН был представлен наиболее полный доклад по проблеме техногенного засорения околоземного пространства. Со всей очевидностью встал вопрос о необходимости разработки юридических норм, с помощью которых можно предотвратить образование космического мусора. Одним из возможных вариантов решения проблемы может стать разработка принципов предотвращения загрязнения околоземного космического пространства подобно уже принятым принципам, касающимся использования ядерных источников энергии в космическом пространстве. Решение проблемы борьбы с космическим мусором невозможно без толкования понятия «космический объект» и его применимости к термину «космический мусор». Придется ответить на вопрос о праве собственности запускающего государства на «мусор», в том числе и на вопросы, связанные с ответственностью государств за причинение ущерба таким «мусором».

В последние годы произошли кардинальные изменения как в характере деятельности государств в космосе, так и в формах сотрудничества государств в кругу участников космических правоотношений. Очевидно, что правила поведения в космосе, разрабатывавшиеся 30 лет назад, нуждаются в существенной корректировке.

Учитывая изложенные обстоятельства, на конференции ЮНИСПЕЙС-III прозвучало предложение к Комитету по использованию космического пространства в мирных целях и, в частности, его Юридическому подкомитету рассмотреть вопрос о пересмотре основных соглашений по космосу с учетом произошедших изменений в космической деятельности за прошедшие десятилетия. Так, например, вопрос о пересмотре Конвенции о регистрации

был поднят еще на 37-й сессии Юридического подкомитета Комитета ООН по космосу, когда Германия от имени государств — членов Европейского космического агентства (ЕКА) и государств, подписавших с ЕКА соглашение о сотрудничестве (всего 21 государство), представила для обсуждения рабочий документ по пересмотру Конвенции по регистрации объектов, запускаемых в космическое пространство. Целью было то, чтобы добиться привлечения внимания к такой важной проблеме, как нерегистрация космических объектов¹. Однако рабочий документ не нашел поддержки у ряда государств (прежде всего США и России), так как Юридический подкомитет не правомочен принимать решения о пересмотре Конвенции, а также по той причине, что из-за нового текста Конвенции могли бы возникнуть противоречия с другими договорами по космосу.

Вопрос о рассмотрении концепции «запускающее государство» рассматривался и на 41-й сессии Юридического подкомитета. Выводы Рабочей группы Юридического подкомитета по данной проблеме были отражены в Резолюции 59/11 от 10 декабря 2004 г. «Применение концепции “запускающее государство”», где отмечалось, что, хотя выводы рабочей группы не являются авторитетным толкованием Конвенции и не предлагаются никакие поправки к действующим договорам в этой области, все же государствам — участникам космических правоотношений рекомендуется рассмотреть вопрос о принятии и выполнении национальных законов, предусматривающих выдачу разрешений на деятельность неправительственных юридических лиц, находящихся под их юрисдикцией в космическом пространстве, и осуществление постоянного надзора за этой деятельностью. Государствам — участникам космических правоотношений было рекомендовано рассмотреть вопрос о возможности заключения соглашений в соответствии с Конвенцией 1972 г., примером чего может служить подписанное 29 января 1998 г. в Вашингтоне Межправительственное соглашение по созданию Международной космической станции (МКС). Его участниками стали: Россия, США, государства — члены ЕКА, Япония и Канада, создавшие первую в мире Международную орбитальную космическую станцию.

¹ См. подробнее: Колосов, Ю. М. Некоторые тенденции развития Международного космического права / Ю. М. Колосов, И. Ю. Штодина. — М.: Изд-во «МГИМО-Университет», 2006. — С. 17—23.

В Вашингтонском соглашении были отражены как основополагающие принципы сотрудничества государств-участников, так и те обязательства, которые требовали закрепления на межгосударственном уровне (например, взаимный отказ от требований об ответственности, уголовная юрисдикция на станции, таможенные вопросы)¹. Особенно значимой является ст. 16 Соглашения об МКС, посвященная отказу от требований об ответственности, целью которой является поощрение участия в исследовании и использовании космического пространства посредством космической станции. В соответствии с этой статьей ущерб определяется как причинение телесного повреждения любому лицу или причинения какого-либо иного вреда его здоровью или его смерть, ущерб любому имуществу, его утрату или потерю, возможности пользоваться им, потерю доходов или прибылей, а также прямой или косвенный ущерб. Такое определение значительно шире, чем содержащееся в Конвенции 1972 г. Далее в п. 3 ст. 16 Вашингтонского соглашения содержится принцип взаимного отказа партнеров от требований об ответственности, в соответствии с которым ни одно из государств — участников соглашения не будет предъявлять каких-либо претензий другому государству-партнеру, его организациям или служащим на основании ущерба, который имел место в результате осуществления деятельности в рамках защищенных космических операций.

Под «защищенными операциями» при этом понимались все виды деятельности, относящиеся к средству выведения космической станции и полезной нагрузке на Земле, в космическом пространстве или на этапе полета от Земли в космическое пространство и обратно, осуществляемые во исполнение соглашения.

На Конференции ЮНИСПЕЙС-III было отмечено, что сложившееся международное космическое право оказалось неготовым к бурной коммерциализации исследования и использования космоса. По предварительным оценкам, в ближайшем будущем коммерческий рынок вытеснит государственный сектор и станет крупнейшим заказчиком космической промышленности. Между тем появление новых субъектов международных правоотношений в этой сфере ставит ряд вопросов, касающихся и адаптации понятия «запускаю-

¹ См. подробнее: Международное космическое право. — М. : Международные отношения, 1999. — С. 176—184.

щее государство» к реалиям сегодняшнего дня, и пересмотра ключевых понятий ответственности за ущерб, причиненный космическими объектами, запускаемыми частными международными компаниями и в перспективе даже физическими лицами.

Ярким примером может служить осуществление проекта «Морской старт» — запуск ракеты-носителя ракетно-космического комплекса, осуществленный 28 марта 1999 г. При этом в международно-правовом аспекте этот проект носил беспрецедентный характер. В соглашении участвовали: американская космическая компания «Боинг», Российская ракетная и космическая компания им. С. П. Королева («Энергия»), норвежская акционерная компания «Квернер», украинские КБ «Южное» и ПО «Южный машиностроительный завод». Кроме того, запуск космических аппаратов производился из открытого моря с плавучей платформы под либерийским флагом, принадлежащей компании, зарегистрированной на Каймановых островах, находящихся под юрисдикцией Великобритании. В применении к данному конкретному проекту было достигнуто понимание того, что в случае причинения ущерба все запускающие государства несут за него ответственность. Таким образом, было достигнуто понимание того, что реальной «запускающей единицей» было не государство, а частная компания, к тому же производящая запуск не с территории какого-либо государства. В данном проекте все возникавшие в связи с такой деятельностью вопросы (регистрация, ответственность) решались в соглашениях частно-правового характера и зависели от доброй воли участников. Но при условии интенсификации такой деятельности, очевидно, потребуется и долгосрочное правовое решение подобных проблем.

Говоря об изменении круга субъектов космических правоотношений, следует отметить, что даже его первоначальные участники, такие как международные межправительственные организации (ИНТЕЛСАТ, ИНМАРСАТ), претерпели значительные изменения. Так, созданная в 1964 г. как межправительственная организация ИНТЕЛСАТ является сегодня частной компанией, предоставляющей широкий спектр услуг в области спутниковой связи: с помощью спутников ИНТЕЛСАТ осуществляется более половины объема международной телефонной связи и практически все международные телевизионные передачи. Компания осуществляет услуги в области передачи данных, видеоконференции, связи т.д.

На базе созданной в 1979 г. Международной организации морской спутниковой связи (ИНМАРСАТ) в 1998 г. была создана публичная акционерная компания с ограниченной ответственностью. Этой вновь созданной компании были переданы все активы ИНМАРСАТ, включая права на космический сегмент, используемый организацией, а акции были распределены между всеми участниками эксплуатационного соглашения соответственно имевшемуся на тот момент долевому участию государств. Руководство вновь созданной компании стало осуществляться Правлением, в состав которого вошли девять директоров, избираемых взвешенным голосованием из состава акционеров, три директора представляют развивающиеся страны и мелких акционеров, один директор является независимым и избирается по профессиональным качествам.

Изменила свой статут и созданная в 1971 г. международная межправительственная организация ИНТЕРСПУТНИК. В апреле 1997 г. корпорация «Локхид Мартин» и ИНТЕРСПУТНИК заключили договор о создании совместного предприятия. Целью создаваемого предприятия являлась реализация проекта спутниковой связи, включающего в себя весь технологический цикл предоставления услуг спутниковой связи от производства и запуска спутника на геостационарную орбиту до его долговременной эксплуатации.

Новое звучание приобрели и те международно-правовые вопросы, которые находятся уже длительный период времени на обсуждении Комитета по космосу и всемирных конференций по космосу, например проблема делимитации космического пространства, ставшая особенно актуальной в связи с использованием аэрокосмических систем (АКС).

Аэрокосмические системы представляют собой гибридное средство транспортировки и передвижения, находящееся на стыке авиационных и космических технологий.

Ее несомненными преимуществами является возможность многократного использования элементов системы, что позволяет значительно сократить затраты на транспортировку грузов на орбиту и обратно. АКС может стать следующей после космического челнока ступенью развития космических технологий и решить проблему удешевления полетов. Вместе с тем остается неурегулированным правовой статус подобных систем. Ключевой проблемой, требующей решения, становится определение момента, с которого по отношению к АКС прекращается действие норм международного

воздушного права и начинается действие норм международного космического права. И соответственно встает все тот же нерешенный вопрос о правовом разграничении космоса и воздуха.

Особую значимость приобретает вопрос о необходимости принятия юридически обязательных документов взамен ныне действующих Принципов деятельности государств по дистанционному зондированию Земли (1986 г.), Принципов непосредственного телевизионного вещания (1982 г.) и Принципов, касающихся использования ядерных источников энергии в космическом пространстве (1992 г.). Так, на конференции ЮНИСПЕЙС-III было предложено Юридическому подкомитету Комитета по космосу приступить к разработке договора о дистанционном зондировании Земли (ДЗЗ), учитывая, с одной стороны, фактор расширения сферы использования коммерческих услуг дистанционного зондирования, с другой — сохраняя принципы недискриминационного доступа к полученным данным.

Сложность договорно-правового оформления ДЗЗ связана с рядом причин. На сегодня известно три вида данных ДЗЗ — первичные данные, обработанные данные и проанализированная информация. Коммерциализация всей системы ДЗЗ логически подводит к тому, что и обработанные данные, и проанализированная информация должны иметь свою коммерческую стоимость, так как получение их весьма затратно. При этом будет не просто сохранить зафиксированный в принципах ДЗЗ компромисс: доступ к зондированию территории стран был увязан с вопросом о доступе к информации. Так, в V Принципе предусмотрено, что государства, осуществляющие деятельность по ДЗЗ, содействуют международному сотрудничеству в этой области и предоставляют другим государствам возможность для участия в ней. Такое участие в каждом случае основывается на справедливых и взаимоприемлемых условиях.

Кроме того, при участии частного сектора в деятельности по ДЗЗ встает вопрос об обеспечении соблюдения прав зондируемого объекта на интеллектуальную собственность, а также о соблюдении прав граждан на невмешательство в их личную жизнь. Такие права могут быть нарушены не в момент наблюдений, а в случае публикации их результатов. Не решен также вопрос о допустимости передачи данных ДЗЗ о частных лицах государственным органам и о том, могут ли такие сведения быть признаны в качестве доказательства в суде. Может встать вопрос и об обеспечении доступа

граждан к информации, накапливаемой о них через возможности ДЗЗ в административных органах. Для сбыта данных ДЗЗ необходимо обеспечить их правовую защиту от незаконного копирования и контроля за обращением таких сведений.

Комплексное регулирование на международном уровне гарантировало бы интеллектуальную собственность на электронную информацию, полученную в процессе ДЗЗ, а также адекватные правовые гарантии всем участникам этого сегмента космической деятельности.

Среди проблем, требующих неотложного решения, ЮНИСПЕЙС-III выделила и проблему правового регулирования космических технологий. Так, если на первых этапах исследования и использования космоса космические информационные системы имели только военное предназначение (обнаружение ракет, предупреждение о ракетном нападении), то сегодня все более возрастает масштаб применения военных космических систем для гражданских нужд. Имеющиеся сегодня у Российской Федерации системы фото- и оптико-электронной разведки применяются при мониторинге техногенных катастроф и стихийных бедствий, а также ликвидации их последствий. Космические аппараты обнаружения стартов баллистических ракет используют для обнаружения лесных пожаров в малонаселенных районах Сибири и Дальнего Востока. Космическая группировка навигационного обеспечения применяется и для организации безопасной эксплуатации различных транспортных средств, а также поиска и спасения терпящих бедствие. Очевидно, что преобладающей тенденцией будет и в дальнейшем создание спутников двойного назначения, так как это более рентабельно.

Средства спутниковой навигации — российская ГЛОНАСС и американская GPS — задействованы как военными, так и гражданскими потребителями. В 2005 г. российские космические войска вывели на орбиту 16 иностранных спутников. Для запуска спутников используются и конверсированные межконтинентальные баллистические ракеты. Примерами являются рентабельные запуски легких ракет «Старт» на базе боевой ракеты «СС-25» «Тополь», российско-украинской ракеты «Днепр» на базе тяжелой ракеты «СС-18», ракет «Рокот» на базе «СС-19». Неслучайно заключенные в последние годы многочисленные многосторонние или двусторонние договоры не только не наложили запретов или существенных

ограничений на подобную космическую деятельность, а наоборот, создали условия для ее поощрения и ограждения от препятствий в функционировании. Решение проблем правового статуса таких систем потребуется в самом скором будущем.

Таким образом, решение накопившихся проблем в исследовании и использовании космоса становится неотложной задачей. Возможны различные варианты и подходы к решению растущего числа правовых проблем в этой области. Очевидно, что единственной организацией, способной взять на себя выполнение этой задачи, по-прежнему является ООН. Только ООН, стоявшая у истоков международного сотрудничества в космосе, обеспечившая принятие свода норм космического права, способна успешно претворить в жизнь волю и чаяние мирового сообщества, создать условия для применения космической техники с целью поддержания устойчивого развития всех без исключения государств¹.

Неоценима и заслуга Комитета ООН по космосу и, в частности, его Юридического подкомитета. Вместе с тем, как отмечалось на ЮНИСПЕЙС-III, справиться с новыми задачами Комитет и его подкомитет смогут только при условии активизации его деятельности.

Возможным вариантом всеобъемлющего урегулирования космических проблем на современном этапе сможет стать заключение общей конвенции по космосу по модели Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. Ее выработка могла бы проходить в том числе и во Всемирной космической организации, которой можно было бы придать статус специализированного учреждения ООН (по типу МАГАТЭ), с возложением на нее функций организатора международного сотрудничества в этой области деятельности человека.

26.3. На пути к международному космическому частному праву

К концу XX в. в мировой космонавтике произошли значительные изменения: резко увеличились масштабы международного

¹ См.: Космос на рубеже тысячелетий. ЮНИСПЕЙС-III : документы и материалы. — М. : Международные отношения, 2000. — С. 6.

сотрудничества в области освоения космического пространства, началась стремительная коммерциализация космической деятельности. Возрастающий вклад частного сектора в этой области был отмечен Третьей конференцией ООН по исследованию и использованию космического пространства в мирных целях (ЮНИСПЕЙС-III), проходившей 19—30 июля 1999 г. в Вене. Дополнительное влияние на это оказало и окончание «холодной войны». В докладе Конференции, в частности, отмечается повышение уровня коммерциализации некоторых прикладных разработок и возникновение процесса приватизации.

Современное международное космическое право допускает космическую деятельность неправительственных юридических лиц, однако для этого необходимы разрешение и наблюдение за такой деятельностью государства — участника Договора о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела, 1967 г. с целью обеспечения ее соответствия нормам международного космического права. В связи с коммерциализацией и приватизацией космической деятельности с 1980-х гг. возникает необходимость модернизации существующих норм международного космического права. Деятельность частных организаций на международном рынке телекоммуникационных услуг в условиях свободной конкуренции и развитие в ряде стран национального космического законодательства создают предпосылки для возникновения международного космического частного права¹.

¹ См. подробнее: Международное космическое право / отв. ред. Г. П. Жуков и Ю. М. Колосов. — М. : Международные отношения, 1999. — С. 130—133.

ТЕОРИЯ

Тенденцию возникновения международного космического частного права в научной литературе отмечали и ранее. Например, профессор О. Кунц в 1990 г. выразил мнение о том, что постепенно начнет создаваться международное

космическое частное право — подобно тому, как уже возникло международное частное морское право¹.

Юристы-международники, специализирующиеся в области международного космического права, уже в течение ряда лет говорят о формировании международного космического частного права. Такое мнение поддерживают и официальные делегации ряда стран в Комитете ООН по космосу и его Юридическом подкомитете.

¹ Кунц, О. Международное космическое право и международное частное право / Новое в космическом праве (на пути к международному частному космическому праву) / отв. ред. В. С. Верешетин. — М., 1990. — С. 13.

Землю.

Следует отметить, что в официальной документации и специальной литературе под *космической деятельностью* понимается исследование космического пространства и небесных тел и их использование в практических целях, осуществляемые с помощью космической техники.

Такого рода деятельность не ограничивается сферой космического пространства. Она может распространяться и на Землю, однако должна быть органически связана либо с запуском космического объекта и его эксплуатацией, либо с возвращением на Землю этого объекта¹.

В международном космическом праве пока нет определения *коммерческой космической деятельности*, но, исходя из ее сути, можно было бы ее определить как деятельность по продаже, покупке и обмену космическими товарами и услугами.

Субъектами международного космического частного права являются физические лица, юридические лица, государства и международные организации. Основным интерес представляют неправительственные юридические лица.

Отношения субъектов международного космического частного права определяются положениями ст. VI и VII Договора 1967 г., согласно которым государства несут международную ответственность за всю национальную деятельность в космосе, даже если она осуществляется частными компаниями. Такая частная деятельность

¹ См. подробнее: Международное космическое право. — С. 7 и далее.

должна проводиться под постоянным наблюдением соответствующего государства — участника Договора по космосу.

Обязанностью соответствующих физических и юридических лиц является соблюдение международных и национальных норм права, направленных на регулирование космической деятельности.

В контексте правового статуса субъектов международного космического частного права интересной представляется проблема определения *запускающего государства*. В соответствии со ст. I Конвенции о международной ответственности за ущерб, причиненный космическими объектами, 1972 г. и ст. I Конвенции о регистрации объектов, запускаемых в космическое пространство, 1975 г. термин «запускающее государство» означает:

- I) государство, которое осуществляет или организует запуск космического объекта;
- II) государство, с территории или установок которого осуществляется запуск космического объекта.

Согласно ст. II и III Конвенции 1972 г. запускающее государство несет абсолютную ответственность за ущерб, причиненный его космическим объектом на поверхности Земли или воздушному судну в полете, и виновную за ущерб, нанесенный космическому объекту либо лицам или имуществу на борту такого космического объекта в любом месте, помимо поверхности Земли. В соответствии с Конвенцией 1975 г. на запускающее государство возлагается обязанность осуществления национальной регистрации запускаемых им космических объектов, учреждения и ведения соответствующего регистра. Занесение данных (обозначение космического объекта или его регистрационный номер, дата, территория или место запуска, основные параметры орбиты, включая период обращения, наклонение, апогей и перигей, а также указание на общее назначение космического объекта) в реестр Генерального секретаря ООН является свидетельством о регистрации космического объекта в соответствующем государстве. Случаи множественной регистрации должны быть исключены, при запуске космического объекта несколькими государствами они совместно определяют, которое из них регистрирует этот объект. Следует отметить, что понятие «запускающее государство» охватывает межправительственные организации, осуществляющие космическую деятельность, если они принимают на себя права и обязанности, предусмотрен-

ные Конвенцией 1975 г., и если ее члены являются участниками данной Конвенции и Договора 1967 г. (ст. VI Конвенции 1975 г.). Таким образом, международная межправительственная организация может самостоятельно осуществлять регистрацию запущенного ею космического объекта (в этом случае должна быть достигнута договоренность относительно того, какое из ее государств-членов будет осуществлять юрисдикцию над космическим объектом) или передать такие функции одному из государств-членов.

Применение определения запускающего государства тогда, когда в осуществлении космической деятельности принимают участие частные организации, является весьма проблематичным. В случае, когда космический объект запускает национальное неправительственное юридическое лицо, осуществлять регистрацию и нести ответственность будет по-прежнему соответствующее государство. Если же это международная неправительственная организация, вопрос о регистрации остается открытым, ответственность, очевидно, будет нести государство, где зарегистрирована международная неправительственная организация, но, как свидетельствует практика, возможны различные коллизии¹.

Разновидностью коммерческой космической деятельности является передача прав на подвижное оборудование. По этому вопросу в рамках Международного института по унификации частного права (МИУЧП) была разработана Конвенция о международных гарантиях в отношении подвижного оборудования 2001 г.

Цель Конвенции 2001 г. — установление международного правового режима и образование нового вещного права международного характера в отношении имущества, которое в силу своей специфики регулярно перемещается через государственные границы или за их пределы, — авиационное оборудование, железнодорожные подвижные составы и космическое имущество. В ходе работы над проектом Конвенции было решено, что она станет «общей частью», а отдельные протоколы — «особенная часть» — будут устанавливать правовой режим применительно к каждому отдельно взятому виду имущества; оба документа должны использоваться и толковаться как единое целое, причем их действительность невозможна при ратификации Конвенции отдельно от протокола, и наоборот.

¹ См. подробнее: Яковенко, А. В. Космические проекты. Международно-правовые проблемы / Научная книга. — М., 2002.

Протокол по вопросам, касающимся авиационного оборудования (Авиационный протокол), был подписан вместе с Конвенцией и вступил в силу; Протокол по вопросам, касающимся железнодорожного подвижного состава (Люксембургский протокол), был открыт для подписания 23 февраля 2007 г. Протокол по вопросам, касающимся космического имущества, в силу пока не вступил. В процессе работы над проектом данного протокола МИУЧП тесно сотрудничает с Комитетом ООН по космосу. Впервые рассмотрение предварительного проекта протокола было включено в повестку дня 40-й сессии Юридического подкомитета Комитета ООН по космосу в 2001 г. Проект протокола был рассмотрен Руководящим и редакционным комитетом, созданным президентом МИУЧП в Риме 1 февраля 2002 г. Обсуждение проекта протокола продолжается как в рамках МИУЧП, так и в Юридическом подкомитете.

Конвенция состоит из Преамбулы, 14 глав и 62 статей, проект протокола — из преамбулы, шести глав и 23 статей.

Протокол призван способствовать улучшению условий коммерциализации и приватизации космической деятельности путем защиты частных инвестиций в данный сектор.

В соответствии со ст. II проекта протокола «Конвенция применяется в отношении космического имущества в соответствии с положениями настоящего Протокола». И Конвенция, и Протокол получают общее название «Конвенция о международных гарантиях в отношении подвижного оборудования применительно к космическому имуществу».

Космическое имущество в соответствии с подп. (f) п. (2) ст. I проекта протокола означает:

- I) любой отдельно идентифицируемый объект, который находится в космосе, или который предназначен для запуска в космос и размещения в космосе, или который возвращен из космоса;
- II) любой отдельно идентифицируемый компонент, являющийся частью объекта, указанного в предыдущем положении, или установленный на таком объекте, или находящийся внутри него;
- III) любой отдельно идентифицируемый объект, собранный или изготовленный в космосе;

- IV) любое средство выведения одноразового или многоразового использования для доставки людей или предметов в космос и их возвращения из космоса.

В этой же статье отмечается, что используемый в настоящем определении термин «космос» означает космическое пространство, включая Луну и другие небесные тела.

Что касается определения космического имущества, то хотя оно и весьма подробное в Протоколе, но в некоторых аспектах является менее ясным, чем определения, данные в Конвенции 1972 г. и в Конвенции 1974 г.

Под *международной гарантией* по смыслу Конвенции 2001 г. понимается особый правовой режим, устанавливающий и защищающий дополнительные права кредитора (при условии их регистрации на международном уровне) в отношении космического имущества в случае неисполнения обязательств должником или его банкротства.

Международная гарантия в отношении космического имущества предоставляется залогодателем по договору об обеспечении исполнения обязательств (а); принадлежит лицу, являющемуся потенциальным продавцом по соглашению о предварительной продаже с резервированием права собственности (b); или принадлежит лицу, являющемуся лизингодателем по соглашению о лизинге (с) (ст. 2 Конвенции 2001 г.). При этом международная гарантия, подлежащая обязательной регистрации в специальном Международном регистре (его создание предусмотрено гл. IV Конвенции 1974 г.), возникает только на основании соглашения, которое составлено в письменной форме, относится к объекту, которым имеет право распоряжаться залогодатель, потенциальный продавец или лизингодатель, позволяет идентифицировать космический объект и в случае с залогом определить наличие обеспеченных обязательств (ст. 7 Конвенции 2001 г.). В качестве преимуществ новой системы отмечают возможность любого потенциального залогодателя более или менее незамедлительно точно выяснить статус имущества, под которое он собирается авансировать средства.

Значение международной гарантии состоит в том, что в случае неисполнения обязательств залогодателем (условным покупателем или лизингополучателем) кредитор имеет право на судебную

защиту или, если это предусмотрено соглашением об обеспечении исполнения обязательства, кредитор может без соответствующего судебного решения воспользоваться способами правовой защиты, предусмотренными Конвенцией 2001 г. В проекте протокола, в свою очередь, учитываются особенности космического имущества в случае применения в их отношении соответствующих процедур, а также устанавливаются способы правовой защиты в случае неплатежеспособности должника.

В соответствии со ст. 17 Конвенции 2001 г. учреждается контролирующий орган, который, в частности, создает или предусматривает создание Международного регистра; назначает и освобождает от должности Регистратора, за исключением случаев, когда в соответствующем Протоколе предусмотрено иное; осуществляет контроль за деятельностью Регистратора и функционированием Международного регистра; периодически отчитывается перед Договаривающимися государствами об исполнении своих обязанностей. Регистратор в свою очередь обеспечивает эффективное функционирование Международного регистра и исполняет другие функции, возложенные на него Конвенцией, соответствующим Протоколом и правилами, касающимися работы Международного регистра (последние согласно подп. (d) п. 2 ст. 17 Конвенции 2001 г. принимает или утверждает, а также публикует контролирующий орган).

Функции контролирующего органа в отношении авиационного оборудования осуществляет Международная организация гражданской авиации (ИКАО), функции Регистратора — ирландская компания *Aviareto Ltd.* — дочернее предприятие Международного общества авиационной электросвязи (SITA).

Вопрос о том, какая международная организация будет выполнять функции контролирующего органа в отношении железнодорожного оборудования и космического имущества, пока не решен. В рамках Юридического подкомитета Комитета ООН по космосу обсуждается возможность исполнения данных функций в отношении космического имущества ООН, в качестве вариантов также рассматриваются МСЭ и ВТО.

Следует отметить, что система международной регистрации, предусмотренная Конвенцией, потенциально может стать третьей системой регистрации в правовом регулировании космической

деятельности (с учетом двух существующих систем: по Конвенции 1974 г. и системы регистрации частот в рамках МСЭ).

Важным является вопрос о соотношении Конвенции о международных гарантиях в отношении подвижного оборудования применительно к космическому имуществу и международно-правовых документов, являющихся основой современного международного космического права. Прежде всего необходимо отметить, что как в Конвенции, так и в проекте протокола подчеркивается преимущественный характер договоров по космосу, разработанных в рамках ООН.

Статья XXIbis проекта протокола устанавливает, что «Конвенция ни в коей мере не влияет на права и обязательства Договаривающихся государств по пяти договорам ООН по космосу, а также по документам МСЭ».

Что же касается соотношения положений Конвенции и Протокола, то согласно п. 2 ст. 6 Конвенции 2001 г. в случае какого-либо несоответствия между ними преимущественную силу имеет Протокол.

Другим и наиболее распространенным источником международного космического частного права является национальное законодательство, регулирующее космическую деятельность.

Согласно ст. VI Договора 1967 г. государства несут международную ответственность за всю национальную космическую деятельность, даже если она осуществляется частными компаниями. Поэтому на практике для регулирования коммерческой космической деятельности государства принимают внутренние законодательные акты, которые регулируют в первую очередь вопросы лицензирования, страхования такой деятельности, экспортного контроля в данной области, а также ответственности неправительственных юридических лиц. Наиболее разработанными на сегодняшний день являются вопросы лицензирования космической деятельности. Посредством лицензирования государство осуществляет контроль над коммерческой космической деятельностью, за которую оно несет международную ответственность. Осуществление космической деятельности без лицензии или в ее нарушение является преступлением и может дополнительно повлечь гражданско-правовую ответственность (в частности, по Закону США о коммерческих космических запусках 1984 г.). Страхование обеспечивает надлежащие финансовые гарантии возмещения ущерба, причиненного космической деятельностью.

По мере роста числа неправительственных участников в коммерческой космической деятельности все больше внимания уделяется значению национального космического законодательства, а также вопросам его унификации и адаптации к международно-правовой базе. По инициативе России в 1999 г. Секретариат ООН приступил к каталогизации всего национального законодательства по космосу.

Поскольку коммерческая космическая деятельность является разновидностью космической деятельности вообще, то она традиционно регламентируется как нормами действующего международного права (включая международное космическое право), так и нормами национального космического права.

Государством, в котором в наибольшей степени поощряется коммерческая космическая деятельность, являются США. Правовой режим национального регулирования космической деятельности создается в данном государстве рядом взаимодополняющих актов: Законами об авионавигации и исследовании космического пространства 1958 г., о спутниках связи 1962 г., о коммерческих космических запусках 1984 г., который регламентирует систему лицензирования космической деятельности в США, о коммерциализации дистанционного зондирования Земли 1984 г., о регулировании экспортного контроля 1998 г.

Действие Закона 1984 г. распространяется на деятельность граждан США и юридических лиц, зарегистрированных в США, а также на деятельность не являющихся гражданами США физических лиц и не зарегистрированных в США юридических лиц, но осуществляемую с территории США.

В начале 2006 г. в силу вступили правила Федерального управления гражданской авиации США о требованиях, которым должны соответствовать экипаж и участники космических полетов¹.

Министр транспорта США осуществляет контроль и координацию операций по коммерческим запускам, выдачу и передачу коммерческих лицензий, разрешающих эти операции, и защиту здоровья и безопасности населения, сохранность имущества и интересов национальной безопасности и внешней политики США.

¹ Federal Aviation Administration (FAA) Human Space Flight Requirements for Crew and Space Flight Participants.

В Великобритании принят Закон о космическом пространстве 1986 г. Его действие распространяется не только на территорию Соединенного Королевства, но и на находящиеся под его юрисдикцией Каймановы острова на основании постановления № 2563 от 1998 г. (Каймановы острова) к Закону о космическом пространстве 1986 г.

Государственный секретарь наделяется законом лицензионными полномочиями для обеспечения выполнения соответствующих обязательств Соединенного Королевства применительно к запуску и эксплуатации космических объектов и проведения иной деятельности в космическом пространстве. Свои полномочия государственный секретарь осуществляет через Британский национальный космический центр (БНКЦ), который, в свою очередь, действует от имени правительства, подотчетен Министерству торговли и промышленности и является консультативным органом. БНКЦ ведет национальный регистр космических объектов.

В Российской Федерации ст. 9 Закона РФ от 20.08.1993 № 5663-1 «О космической деятельности» устанавливается, что космическая деятельность подлежит лицензированию в соответствии с законодательством РФ. Лицензированию подлежит космическая деятельность организаций и граждан Российской Федерации либо космическая деятельность иностранных организаций и граждан под юрисдикцией Российской Федерации, если такая деятельность включает испытания, изготовление, хранение, подготовку к запуску и запуск космических объектов, а также управление космическими полетами. Осуществление организацией или гражданином космической деятельности без лицензии либо с умышленным нарушением условий лицензии влечет ответственность, установленную законодательством РФ. Действия государственных органов по лицензированию космической деятельности могут быть обжалованы в суде или арбитражном суде.

Ответственным органом за лицензирование космической деятельности является Федеральное космическое агентство (Роскосмос). Деятельность Роскосмоса по лицензированию регламентируется: Федеральным законом от 08.08.2001 № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»; Законом РФ от 20.08.1993 № 5663-1 «О космической деятельности»; постановлениями Правительства РФ от 26.01.2006 № 45 «Об организации лицензирования отдельных видов деятельности»; от 30.06.2006 № 403 «Об утвержд-

дении Положения о лицензировании космической деятельности»; от 26.06.2004 № 314 «Об утверждении Положения о Федеральном космическом агентстве», а также другими нормативными правовыми актами.

Космическое законодательство Украины также предусматривает лицензионный порядок осуществления предприятиями, учреждениями, организациями, в том числе международными и иностранными, космической деятельности в Украине или под юрисдикцией Украины за ее пределами. Перечень видов космической деятельности, которые подлежат лицензированию, порядок осуществления лицензирования космической деятельности, в частности, устанавливается Законами Украины о предпринимательстве 1991 г., о лицензировании отдельных видов хозяйственной деятельности 2000 г., приказом Лицензионной палаты и Национального космического агентства Украины «Об утверждении инструкции об условиях и правилах проведения космической деятельности (лицензионные условия) и контроле за их соблюдением», а также другими нормативными правовыми актами.

Нельзя отрицать значимость национального космического законодательства, но тем не менее оно должно иметь вспомогательный характер в правовом регулировании деятельности, имеющей глобальный характер и затрагивающей интересы всего человечества.

Судебная («space law cases») и арбитражная практика также являются потенциальным источником международного космического частного права.

В свете новейших тенденций развития космической деятельности особую актуальность приобретают проблемы имущественных прав и прав интеллектуальной собственности в космическом праве.

Международное космическое право регламентирует право собственности на космические объекты. Статья VIII Договора 1967 г. предусматривает, что «права собственности на космические объекты, запущенные в космическое пространство, включая объекты, доставленные или сооруженные на небесном теле, и на их составные части остаются незатронутыми во время их нахождения в космическом пространстве или на небесном теле или по возвращении на Землю». В соответствии с п. 1 ст. 12 Соглашения о деятельности государств на Луне и других небесных телах 1979 г. «права собственности на космические аппараты, оборудование, установки, станции и сооружения остаются незатронутыми во время их нахождения на Луне».

Данные положения являются международно-правовым основанием для реализации соответствующих прав различными собственниками космических объектов, а именно государствами, международными организациями, юридическими и физическими лицами.

В том, что касается правового режима природных ресурсов Луны и других небесных тел, необходимо проводить различие между «природными ресурсами там, где они находятся» («minerals in place») и уже добытыми природными ресурсами («minerals not in place»). Первые не могут быть объектом права собственности (согласно ст. II Договора 1967 г. и п. 3 ст. 11 Соглашения 1979 г.). Пункт 5 ст. 11 Соглашения 1979 г. обязывает государства-участники «установить международный режим для регулирования эксплуатации природных ресурсов Луны, когда будет очевидно, что такая эксплуатация станет возможной в ближайшее время». Пункт 7 этой же статьи устанавливает цели такого режима:

- упорядоченное и безопасное освоение природных ресурсов Луны;
- рациональное регулирование этих ресурсов;
- расширение возможностей в деле использования этих ресурсов;
- справедливое распределение между всеми государствами-участниками благ, получаемых от этих ресурсов, с особым учетом интересов и нужд развивающихся стран, а также усилий тех стран, которые прямо или косвенно внесли свой вклад в исследование Луны.

Статья 18 Соглашения 1979 г. предусматривает созыв конференции государств-участников, которая, в частности, может рассмотреть вопрос об осуществлении п. 5 ст. 11 данного Соглашения с учетом технических достижений.

До сих пор нет подтверждения того, что эксплуатация природных ресурсов Луны стала реально возможной, и, соответственно, нет оснований для созыва Генеральным секретарем ООН конференции об установлении международного режима природных ресурсов Луны¹.

¹ См. подробнее: Колосов, Ю. М. Правовой режим природных ресурсов Луны и других небесных тел / Международно-правовые основы недропользования / отв. ред. А. Н. Вылегжанин. — М., 2007. — С. 237—242.

Необходимо отметить, что любая коммерческая космическая деятельность должна проводиться с учетом «ограничений», установленных ст. I и II Договора 1967 г. (исследование и использование космического пространства, включая Луну и другие небесные тела, являются «достоянием всего человечества»; запрет национального присвоения и др.).

Особого правового регулирования требуют также случаи, когда речь идет не о сохранении или передаче права собственности на космические объекты, а о его первоначальном возникновении, например, при создании новых материалов, совершении научных открытий и изобретений на борту космических объектов, составляющих предмет интеллектуальной собственности.

При осуществлении такой деятельности на космическом объекте, принадлежащем одному государству, вопросы, связанные с охраной прав интеллектуальной собственности решаются по закону государства регистрации данного космического объекта.

В случае, если государством регистрации является Российская Федерация, с 1 января 2008 г. данные вопросы регулируются в соответствии с положениями части четвертой ГК РФ.

При проведении международных экспериментов вопросы охраны прав интеллектуальной собственности на практике решаются путем заключения специальных соглашений между участниками совместной космической деятельности. Так, например, ст. 21 «Интеллектуальная собственность» Соглашения между Правительством Канады, Правительствами государств — членов Европейского космического агентства, Правительством Японии, Правительством РФ и Правительством США относительно сотрудничества по международной космической станции гражданского назначения предусматривает определенный порядок охраны прав интеллектуальной собственности в отношении МКС. В соответствии с п. 2 данной статьи «любая деятельность, осуществляемая внутри или на орбитальном элементе космической станции, рассматривается как деятельность, осуществляемая только на территории государства-партнера, зарегистрировавшего этот элемент, за тем исключением, что для элементов, зарегистрированных ЕКА, любое государство Европейского партнера может рассматривать такую деятельность как деятельность, имевшую место на его территории. Во избежание неопределенности участие любого государства-партнера, его сотрудничающей организации или его задей-

ствованных организаций в деятельности, осуществляемой внутри или на орбитальном элементе космической станции любого другого партнера, само по себе или в силу этого факта не затрагивает предусмотренную в настоящем пункте юрисдикцию в отношении такой деятельности».

Пункт 3 данной статьи запрещает применение законов о секретности изобретений государства-партнера в отношении изобретений, сделанных лицом, не являющимся его гражданином или не проживающим в нем, в целях воспрепятствования подаче заявки на патент (например, посредством наложения отсрочки или предъявления требования в отношении предварительного разрешения) в любом другом государстве-партнере, которое обеспечивает охрану секретности заявок на патент, содержащих закрытую информацию.

Пункты 4 и 5 регулируют правовой статус интеллектуальной собственности, охраняемой более чем в одном из государств Европейского партнера. В частности, предусматривается, что лицо или организация, владеющие такой интеллектуальной собственностью, не могут получать возмещение в более чем одном таком государстве за одно и то же нарушение тех же прав. В случае возбуждения более одного иска в отношении одного и того же нарушения внутри или на зарегистрированном ЕКА элементе исполнение решения о возмещении ущерба по любому иску исключает дальнейшее возмещение ущерба по любому рассматриваемому или последующему иску, основанному на одном и том же нарушении. Также предусматривается обязанность государств Европейского партнера признавать лицензии на осуществление какого-либо права на интеллектуальную собственность, если исполнение такой лицензии обеспечивается законами любого государства Европейского партнера.

Временное нахождение на территории какого-либо государства-партнера любых предметов в процессе перемещения от любого места на Земле к любому орбитальному элементу МКС, зарегистрированному другим государством-партнером или ЕКА, или обратно само по себе не создает оснований для судебных разбирательств, связанных с нарушением патента в государстве-партнере, на территории которого они временно находятся (п. 6 ст. 21 Межправительственного соглашения по МКС).

Среди возможных путей решения проблем защиты прав интеллектуальной собственности в космическом праве рассматрива-

ются следующие варианты: создание единого специального международно-правового режима защиты прав интеллектуальной собственности, включая единую систему разрешения споров в данной области; гармонизация соответствующего национального законодательства; стандартизация договорных условий по защите прав интеллектуальной собственности и конфиденциальной информации.

На современном этапе, как это было показано на примере МКС, соответствующие соглашения заключаются по каждому международному космическому проекту.

В целом необходимо отметить, что стремительно развивающаяся коммерческая космическая деятельность, помимо действующих норм и принципов международного космического права, требует и специфического правового регулирования, учитывающего частноправовой характер такой деятельности.

Таким образом, *международное космическое частное право* можно было бы определить как совокупность материальных и коллизионных норм, регулирующих имущественные и личные неимущественные отношения с «иностраннным элементом», связанные с космической деятельностью.

Контрольные вопросы и задания

1. Дайте определение международного космического права.
2. Охарактеризуйте правовой режим космического пространства.
3. Каков правовой статус космических объектов?
4. Каков правовой статус космонавтов?
5. Назовите принципы международного космического права.
6. Каковы международно-правовые ограничения военного использования космоса?
7. В чем заключаются особенности международно-правовой ответственности по космическому праву?
8. Сформулируйте вашу точку зрения относительно проблемы формирования международного космического частного права.

Литература

1. Международное космическое право / отв. ред. Г. П. Жуков, Ю. М. Колосов. — М. : Международные отношения, 1999.
2. Колосов, Ю. М. Борьба за мирный космос. — М., 1968.
3. Копылов, М. Н. Международное космическое право. — М., 1987.
4. Международное космическое право / под ред. А. С. Пирадова. — М., 1985.
5. Рубанов, А. А. Международная космическо-правовая имущественная ответственность. — М., 1977.
6. Шийко, Ц. Актуальные проблемы прогрессивного развития международного космического права на пороге нового тысячелетия // Юрист. — 1999. — № 6.
7. Колосов, Ю. М. Борьба за мирный космос. Правовые вопросы / Ю. М. Колосов, С. Г. Сташевский. — М., 1984.
8. Жуков, Г. П. Космическое право. — М., 1966.
9. Словарь международного космического права. — М., 1992.

ГЛАВА 27

Начала международного экономического права

Ключевые термины и понятия:

Международное экономическое право; предмет международного экономического права; новый международный экономический порядок; режим наибольшего благоприятствования; международное торговое право; торговая политика государства; принципы торговли; региональная экономическая интеграция; международное инвестиционное право; прямые иностранные инвестиции; международная валютно-финансовая система; международное финансовое право; валовой внутренний продукт; специальное право заимствования; международный резервный фонд; офшорные финансовые центры; международное таможенное право; таможенный контроль; таможенная территория; международный туризм; интеллектуальная собственность; литературные и художественные произведения; авторское право; принцип национального режима; промышленная собственность; недобросовестная конкуренция; право «конвенционного приоритета»; принцип наибольшего благоприятствования; международное трудовое право; энергетика; трансграничные минеральные ресурсы; трубопроводный транспорт; трансграничное воздействие.

27.1. Понятие «международное экономическое право»

Устав ООН подчеркивает значение международного сотрудничества в разрешении международных проблем экономического характера (п. 3 ст. 1). Эти экономические проблемы и связанные с их решением международные отношения обозначены прежде всего в гл. IX («Международное экономическое и социальное сотрудничество») и в гл. X Устава ООН («Экономический и Социальный Совет»).

Современная мировая экономика характеризуется сложным переплетением экономических факторов: производства, капиталов, информации, технологий, рынков товаров, труда и т.д. Все меньше становится в мире межгосударственных барьеров на пути мировых торговых, финансовых, интеллектуальных потоков. Информационные системы меняют характер международного рынка, влияют на развитие транснациональных деловых отношений. По мнению специалистов, современная мировая экономика представляет собой прежде всего систему обмена товарами, услугами, капиталами и работающими. Их трансграничное движение приобретает первостепенное значение.

В настоящее время, в условиях роста экономической взаимозависимости стран, проявлений в ряде регионов мира «природо-ресурсного голода», обновленной востребованности в международных инвестициях, взаимопроникновения национальных экономик углубляются и диверсифицируются экономические связи между государствами и созданными ими международными организациями, а также между ними и другими акторами (действующими лицами) складывающегося мирового хозяйства, в том числе транснациональными компаниями (ТНК). Эти связи — суть современные международные экономические отношения, вызываемые к жизни прежде всего международным разделением труда.

Комплекс международных экономических отношений составляет предмет международного экономического права. Такие отношения разнообразны, включают в себя международные торговые, валютно-финансовые, инвестиционные, научно-технические отношения, отношения в области использования интеллектуальной собственности, транспортных, туристических, телекоммуни-

кационных и других услуг. Соответственно к объектам международного экономического права относятся трансграничные движения товаров, капитала, технологий, услуг, иные экономические блага, которые затрагивают интересы государств и других субъектов международного права и по поводу которых эти субъекты вступают в международные правоотношения.

Широта предмета международного экономического права и множественность его объектов побуждают некоторых ученых усомниться в том, правильно ли вообще говорить о такой отрасли международного права. Оно (в том числе морское, воздушное, космическое и т.д.) в значительной мере нацелено на регулирование отношений государств, связанных с экономикой. Кроме того, возникает вопрос о месте в международном экономическом праве так называемого международного частного права (см. гл. 1 учебника).

Тем не менее с учетом реальностей, в первую очередь соглашения государствами многосторонних договоров экономического характера (например, комплекса Соглашения о ВТО, включая договоры-приложения к нему), преобладающим становится мнение о формировании такой отрасли международного права.

Соответственно *международное экономическое право* определяют как совокупность юридических принципов и норм, регулирующих международные экономические отношения, возникающие прежде всего между государствами, а также между ними и другими субъектами международного права.

Особенностью правоотношений в международной экономической сфере является то, что государства как субъекты международного права создают публично-правовые рамки международных договоренностей по регламентации экономических отношений, заключая чаще «рамочные», «зонтичные», «унификационные» международные договоры. Такие международные договоры в большинстве случаев обеспечивают стабильную и предсказуемую правовую среду экономической деятельности: государства, являющиеся их участниками, обязаны относиться на своей территории к национальным и иностранным хозяйствующим субъектам в соответствии с правилами, установленными в международном договоре. С другой стороны, юридические и физические лица договаривающихся государств, непосредственно вступающие в международные частноправовые сделки, должны соотносить свое экономическое поведение с

обусловленными международными публично-правовыми рамками, действующими на всем договорном пространстве.

Значение международного экономического права состоит в том, что оно сообщает упорядоченность экономическим отношениям государств, способствуя их дальнейшему развитию; эти нормы создают своеобразные межгосударственные «правила игры» в мировых хозяйственных связях, характеризующихся все более жесткой глобальной конкуренцией.

С учетом этого в юридической литературе отмечается, что хотя в настоящее время по количеству договорных источников международное экономическое право существенно уступает, например, такой древней отрасли международного права, как морское, тем не менее значение первого все более возрастает на фоне тенденций к формированию планетарного рынка товаров, капитала, услуг, проявления опасности возникновения войн за природные ресурсы, глобального передела естественных богатств, в отношении которых государства осуществляют суверенитет или суверенные права.

Структурно международное экономическое право представлено тремя основными нормативными блоками: 1) международный торговый режим, включая международно-правовые таможенные режимы; 2) международно-правовое регулирование валютно-финансовых отношений; 3) международно-правовое сотрудничество государств по инвестиционным и иным специальным вопросам в экономической сфере: по вопросам международного сотрудничества в сфере налогообложения, вопросам поощрения и защиты капиталовложений, обеспечения охраны интеллектуальных прав, вопросам научно-технического сотрудничества, коммуникаций, туризма и т.д. В популярном в США курсе «Правовые проблемы международных экономических отношений» к названным трем добавлен еще один компонент международного экономического права, а именно его нормы об урегулировании международных экономических споров. Другие западные авторы (Манчестерская школа права — А. Куреши и Лозаннский университет — А. Зиглер) выделяют из третьего в отдельный блок нормы международного права, регулирующие движение иных экономических факторов, в том числе инвестиций и взаимосвязь между торговлей, инвестициями и трудовыми ресурсами.

Современная договорно-правовая система международных экономических отношений начала складываться с завершением

Второй мировой войны. В 1944 г. представители правительств 45 государств собрались на международной конференции Объединенных Наций по экономическому сотрудничеству в г. Бреттон-Вудсе (США). В экономической основе Бреттонвудской системы лежит политика либерализма, вытекающая из теории сравнительных преимуществ. Согласно ей в мировой экономической системе отдельно взятый хозяйствующий субъект производит такой товар, который он способен произвести наиболее эффективным способом, и обменивает его на другие товары, которые он не в состоянии сделать также качественно и дешево. Деньги здесь выступают в качестве промежуточного звена. Государство в либеральной экономической системе призвано устанавливать справедливые правила поведения для участников экономической деятельности и наблюдать за выполнением таких правил.

Международно-правовая архитектура Бреттонвудской экономической системы опирается на международные межправительственные организации. Основная цель создания Международной торговой организации состояла в институционально-правовом оформлении существенной либерализации международной торговли и инвестиций (см. 27.3). Две другие опоры — международные институты, учрежденные на конференции: Международный валютный фонд (МВФ) и Международный банк реконструкции и развития (МБРР), — сегодня являются крупнейшими международными валютно-кредитными организациями (см. о них гл. 13 учебника).

27.2. Термин «новый международный экономический порядок»

Появление на международной арене новых государств, освободившихся от колониальной зависимости в 50—60 гг. XX в., их попытки отстаивать свою экономическую независимость привели к привнесению в экономические отношения государств новых международно-правовых механизмов. В 70-е гг. прошлого столетия развивающиеся страны выдвинули требования структурной перестройки мировой торговой и финансовой систем для установления так называемого *нового международного экономического порядка*

(НМЭП). Концепция НМЭП выражала требования развивающихся стран установить более справедливый с их точки зрения международный экономический порядок, отказаться от политики абсолютного либерализма в международных торговых отношениях, который выгоден «богатому Северу», но ведет к еще большему отставанию от него «бедного Юга». Эти требования были закреплены в документах, принятых ГА ООН, среди которых выделяют Декларацию и Программу действий по установлению нового международного экономического порядка (1974 г.) и Хартию экономических прав и обязанностей государств 1974 г.

Программа установления НМЭП, выдвинутая освободившимися государствами, не вполне последовательна. С одной стороны, она провозглашает такие важные цели, как обеспечение «полного» национального суверенитета государства над его природными ресурсами (включая безусловное право на национализацию), контроль за деятельностью ТНК и т.д. С другой — во многих своих компонентах она ограничивается мерами, ориентированными лишь на получение для освободившихся стран большей доли на международных рынках или перераспределение в их пользу мирового общественного продукта путем увеличения «помощи развитию». Тем не менее под воздействием вышеуказанных процессов стали формироваться правовые начала нового международного экономического сотрудничества. Они не систематизированы в каком-либо едином международно-правовом документе, однако показательным считается, кроме упомянутых выше, Заключительный акт Конференции ООН по торговле и развитию 1964 г.

С учетом изложенного выделяют следующие начала нового международного экономического порядка.

1. Принцип неотъемлемого суверенитета государств над их богатствами и естественными ресурсами. Он предусматривает свободное осуществление каждым государством суверенитета над своими природными богатствами, контроль над экономической деятельностью в пределах своей территории. В соответствии с этим принципом каждое государство имеет право регулировать и контролировать иностранные инвестиции, а также деятельность транснациональных корпораций в пределах действия своей юрисдикции (элементы

этого принципа и положения, связанные с его осуществлением, закреплены, например, в Декларации об установлении НМЭП (ст. 4), Хартии экономических прав и обязанностей государств (ст. 5 и 16)).

2. Принцип свободы выбора форм организации внешнеэкономических связей. Статья 4 Хартии экономических прав и обязанностей государств гласит, что при осуществлении международной торговли и других форм экономического сотрудничества каждое государство свободно в выборе формы организации своих внешнеэкономических отношений.
3. Принцип недискриминации. В правовом понимании этот принцип означает право государства на предоставление ему (в первую очередь его гражданам и иным субъектам своего национального права) со стороны другого государства общих условий, которые не хуже предоставляемых этим государством всем прочим государствам. Иными словами, режим недискриминации означает обязательство государства не ухудшать для конкретного другого государства действующих, общих для всех стран правовых условий экономической деятельности.
4. Принцип взаимной выгоды. Глава 1 Хартии экономических прав и обязанностей государств устанавливает, что экономические отношения государств должны строиться на основе взаимной выгоды.
5. Режим наибольшего благоприятствования (РНБ). Данный принцип означает юридическое обязательство одного государства предоставлять другому государству наиболее благоприятные условия, которые действуют или могут быть введены для любого третьего государства. Область применения РНБ определяется обычно в конкретном международном договоре. Это может быть вся область экономических отношений или только ее отдельные составляющие: таможенные пошлины, транзит, количественные ограничения, транспортный, налоговый режимы.
6. Национальный режим. Он означает, что физические и юридические лица иностранного государства приравниваются

(как правило, на основе взаимности) в своих правах к национальным физическим и юридическим лицам по отдельным видам экономических правоотношений.

7. Преференциальный режим. Это режим определенных торговых льгот, прежде всего в отношении таможенных пошлин. Характерным примером является система преференций, которая в силу рекомендаций Конференции ООН по торговле и развитию применяется развитыми странами в отношении развивающихся государств, а также между самими развивающимися странами.

27.3. Международное торговое право

В соответствии с обозначенными основными составляющими международного экономического права (см. 27.1) в качестве подотрасли выделяют *международное торговое право* — совокупность юридических норм, регулирующих отношения между государствами и другими субъектами международного права, связанные с осуществлением международного торгового оборота.

Эта подотрасль международного права представлена прежде всего: международными договорами, которые устанавливают общие условия сотрудничества государств в области торговли; соглашениями о товарных поставках; соглашениями о товарообороте и платежах; клиринговыми соглашениями, предусматривающими порядок расчетов по взаимным поставкам путем зачета сумм, подлежащих оплате, и т.д.; международными торговыми обычаями; соответствующими судебными решениями и др.

ИСТОРИЯ

Правопорядок в сфере международных экономических отношений исторически формировался преимущественно для регулирования международной торговли товарами. Гуго Гроций указывал, что «никто не вправе препятствовать взаимным торговым отношениям любого народа с любым другим народом». Принцип *jus commercii* — право свободы торговли — в общем плане

признается в международном экономическом праве. Начиная с XVII в. в мирные и союзные международные договоры включались и условия обеспечения торговли. Так, союзные договоры России XVIII в. и первой половины XIX в. предоставляли помимо прочего режим наибольшего благоприятствования в торговле. Эти положения встречаются, например, в Конвенции России с Любеком и Данцигом 1713 г., с Пруссией 1726 г. и др. В это же время заключаются первые двусторонние торговые трактаты России с другими государствами: Великобританией в 1734 г. и 1766 г., Швецией в 1743 г., Данией в 1782 г., Австрией в 1785 г., Францией в 1786 г., Португалией в 1787 г., Пруссией в 1825 г. и Персией в 1828 г.

В 1927 г. В. М. Корецкий сформулировал теорию международного хозяйственного права. В. И. Лисовский в работах, опубликованных в 1970-е гг., определял международное торговое право как институт международного права, применяемый государствами в определенных специфических областях международных отношений.

Юридически правопорядок в сфере международной торговли выстраивается на основе принципов и норм, закрепленных в системе многосторонних и двусторонних международных договоров, а также в международно-правовых обычаях. В юридической литературе выделяют иногда методы правового регулирования международной торговли (метод двустороннего, многостороннего регулирования) и формы государственного регулирования внешней торговли (например, меры таможенно-тарифного и нетарифного характера).

Осуществление государством определенных действий, направленных на правовое обеспечение функционирования внешнеторгового режима, составляет *торговую политику государства*.

ТЕОРИЯ

Иногда правоведы указывают на специфику международных договоров о торговле продовольственными и сырьевыми товарами. Среди таких соглашений выделяют стабилизационные и координационные соглашения. Стабилизационные соглашения (например, по натуральному каучуку, какао, кофе, олову)

устанавливают лимиты колебания рыночных цен и предусматривают механизмы их стабилизации, в том числе путем введения в предусмотренных случаях экспортных квот и обязательств по закупкам, создания стабилизационных запасов, а также применения мер по регулированию объемов производства. Координационные соглашения (например, по зерну, сахару, кофе, хлопку и др.) предусматривают лишь координацию политики государств-производителей и государств-потребителей и их регулярные консультации по проблемам торговли соответствующими товарами.

Основным договорным источником международного торгового права в настоящее время признается комплекс норм Соглашения о создании ВТО, включая юридически содержательные приложения к нему: Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГАТТ-1994); Генеральное соглашение по торговле услугами (ГАТС); Соглашение по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности; Соглашение по инвестиционным мерам торгового характера; Соглашение по сельскому хозяйству; Соглашение по применению санитарных и фитосанитарных мер; Договоренность о правилах и процедурах урегулирования споров и др. Для уяснения содержания этого важнейшего многостороннего торгового договора, регулирующего отношения многих государств, необходимо ознакомление с историей его согласования.

ИСТОРИЯ

На фоне победы союзных государств (СССР, США, Великобритании, Франции и др.) над фашистской Германией во Второй мировой войне создавалась благоприятная обстановка для ослабления препятствий свободному движению товаров через границы государств, в том числе главного препятствия — протекционистского национального законодательства, прежде всего положений о количественных ограничениях на импорт и о худшем режиме торговли иностранным товаром по сравнению с национальным. В 1945 г. США направили Великобритании «Предложения к расширению мировой торговли и занятости». В 1946 г. «Предложения...» были заменены другим американским документом — «Проектом Устава Международной торговой организа-

ции». Была образована Подготовительная комиссия по созыву международной конференции для рассмотрения проекта. Заседания комиссии в 1946 г. (Лондон) и в 1947 г. (Женева) привели к созыву Конференции под эгидой Экономического и Социального Совета ООН (1947—1948 гг., Гавана). В ходе дискуссий на Конференции американский проект Устава подвергся изменениям, был согласован компромиссный текст Устава, однако ни на уровне правительств (подписания), ни на уровне законодательных органов (ратификации) этот договор не собрал необходимого числа государств-участников, в силу не вступил, временно не применялся. Более того, инициатор разработки Устава — правительство США — заявило об утрате интереса к Уставу после тех изменений, которые были внесены в него Конференцией. Продвижение к глобальному многостороннему экономическому договору оказалось в тупике. Из него был, однако, подготовлен резервный выход. Еще в 1947 г. ЭКОСОС предложил странам, представленным в Подготовительной комиссии, незамедлительно ввести в действие ст. 17 проекта Устава, относящуюся к снижению тарифов посредством переговоров. К этой статье были добавлены положения о торговой политике (гл. IV проекта Устава) и, таким образом, в 1947 г. был сформирован текст Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ-1947).

В соответствии с Протоколом о временном применении ГАТТ (1947 г.) не требовалось принятия текста ГАТТ законодательными органами, и оно стало применяться «временно». Особенностью ГАТТ-47 была изначально разная степень обязательности его частей. Согласно упомянутому Протоколу 1947 г. правительства Австралии, Бельгии, Канады, Франции, Люксембурга, Нидерландов, Великобритании, США (т.е. восемь государств) согласились «временно» применять с 1 января 1948 г.: (а) части I и III Генерального соглашения по тарифам и торговле; (в) часть II этого Соглашения в такой наиболее полной степени, в которой это соответствует действующему законодательству. То есть в отношении части I (таможенные пошлины, другие экспортно-импортные сборы) и III (сфера действия ГАТТ и институциональные аспекты) Протоколом предусмотрен приоритет норм ГАТТ перед национальным законом, а в отношении части II (механизм торгового регулирования, включая пределы применения нетарифных ограничений) — приоритет норм действующего национального закона. В последующем, однако, в отношении единообразного применения некоторых правил части II были достигнуты договоренности.

Содержание сложных юридических формулировок ГАТТ сводится прежде всего к здравым, прагматическим принципам торговли:

1. Принцип взаимности и справедливой невзаимности. Принцип взаимности, как известно, — одно из наследий римского права: *do ut des* — «даю, чтобы ты дал» (формула кодекса Юстиниана). Этот принцип оптимален в отношении государств одного экономического уровня. В отношении государств различного экономического уровня справедливо ограничение этого принципа. Соответственно в статьях ГАТТ термины «взаимность» и «взаимная выгода» используется *in concreto* — подход основывается на балансе уступок. Если одно государство отзывает уступку, то другое государство вправе отозвать существенно равноценную уступку. Поначалу уступки означали только снижение таможенных пошлин.
2. Принцип недискриминации в торговых отношениях государств — участников ГАТТ. Он обеспечивается «режимом наиболее благоприятствуемой нации» (ст. I) и «национальным режимом» (ст. III). Согласно ст. I ГАТТ в отношении любых сборов, налагаемых в связи с импортом и экспортом или международными платежами, «всякое преимущество, благоприятствование, привилегия или льгота, предоставленная одной договаривающейся стороной» в отношении товара любого государства, «должна незамедлительно и безусловно предоставляться подобному товару, происходящему с территории всякой другой договаривающейся стороны или предназначенному для ее территории». Таким образом, каждый участник ГАТТ обязан предоставлять всем другим участникам ГАТТ равные условия в отношении экспортно-импортных сборов; эти условия должны быть наилучшими из всех, предоставленных данным участником ГАТТ. Согласно ст. III «товарам, происходящим с территории любой договаривающейся стороны и импортируемым на территорию любой другой договаривающейся стороны, предоставляется режим не менее благоприятный, чем режим, предоставленный подобным товарам, производимым на территории государства-импортера».
3. Принцип предсказуемости защиты национальной промышленности — только согласованными таможенными тарифами. Эти «видимые барьеры» за период действия ГАТТ уда-

лось снизить. ГАТТ, исповедуя стабильность во внешней торговле и ее либерализацию, предусматривает обязательство государств-участников: а) снижать уровень таможенных тарифов; б) исполнять согласованные национальные уровни таможенных тарифов, списки которых (на сотнях страниц) составляют неотъемлемую часть Соглашения. Каждый список таких тарифных уступок — это односторонний акт конкретного государства-участника; но сведенные воедино в качестве приложений к ГАТТ, эти списки обретают международно-договорной характер. Согласно ст. II «каждая договаривающаяся сторона предоставляет торговле других договаривающихся сторон режим не менее благоприятный, чем предусмотренный соответствующей Частью в соответствующем Списке, прилагаемом к настоящему Соглашению».

4. Принцип исключительности нетарифных мер защиты отечественного производителя. Нетарифные меры («невидимые барьеры») подлежат упразднению, они рассматриваются в качестве экономической угрозы. По смыслу ГАТТ нетарифные меры защиты правомерны лишь в том случае, если соответствуют предусмотренным правилам: а) о количественных торговых ограничениях; б) об изъятиях «при непредвиденном развитии событий»; в) о процедуре согласия других договаривающихся сторон на освобождение от обязательств ГАТТ. Если нетарифные меры не соответствуют этим специальным правилам, они противоречат международному праву.
5. Принцип честной конкуренции в торговле. С точки зрения ГАТТ демпинг препятствует справедливой и открытой конкуренции товаров, искажает подлинную конкурентоспособность товаров. Статьей VI ГАТТ определены понятия «демпинг» и «демпинговая разница»; предусмотрено, что «договаривающаяся сторона может налагать на любой демпинговый товар антидемпинговую пошлину в размере, не превышающем демпинговую разницу по данному товару».

Сложнее решается вопрос о юридической квалификации влияния государственных дотаций, субсидий на международную конкуренцию товаров. Однозначно решена лишь часть этого вопроса — о реакции государств — участников ГАТТ на дотации или субсидии,

а именно о праве налагать антидемпинговую или компенсационную пошлину на дотируемый товар. Статьей VI понятие «компенсационная пошлина» определено как «специальная пошлина, налагаемая в целях устранения последствия любой дотации или субсидии, предоставленной прямо или косвенно на изготовление, производство или экспорт какого-либо товара». Предусмотрены правила применения участником ГАТТ компенсационной пошлины, в частности о том, что ее размер не должен превышать размер «предоставленной дотации или субсидии». Кроме того, запрещено для устранения одного и того же ущерба, причиненного импортом дотируемого или субсидированного товара, налагать обе пошлины: и антидемпинговую, и компенсационную.

ГАТТ предусматривает и другие значимые правила международной торговли:

- о количественных ограничениях импорта и экспорта. Статья XI предусматривает общий запрет количественных ограничений в отношении импорта и экспорта, в том числе «посредством квот, импортных или экспортных лицензий или иных мер»; ст. XII предусмотрено, что «любая договаривающаяся сторона в целях сохранения своего внешнего финансового положения и платежного баланса может ограничить количество или стоимость товара, разрешенного к импорту», с соблюдением ряда условий. Эти условия подробно регламентированы Соглашением (ст. XII, XIII). Например, в отношении импортных ограничений, устанавливаемых договаривающейся стороной, предусмотрено, что они «не могут быть более значительными, чем это требуется для приостановления серьезного уменьшения ее валютных резервов»;
- об исключениях, обусловленных «непредвиденным развитием событий» (О «защитной оговорке»). Согласно ст. IX, если «в результате непредвиденного развития событий и выполнения обязательств договаривающейся стороны по настоящему Соглашению, включая обязательства по тарифным уступкам, какой-либо товар импортируется на территорию этой договаривающейся стороны в таких увеличенных количествах и при таких условиях, что отечественным производителям подобных или непосредственно конкурирующих товаров причиняется серьезный ущерб или созда-

ется угроза такого ущерба, то такие договаривающиеся стороны вправе в отношении такого товара и в такой мере и на такой срок, которые необходимы для предотвращения или устранения такого ущерба, приостановить, полностью или частично, выполнение соответствующего обязательства по соглашению или в отношении соответствующей тарифной уступки или же внести в нее изменения». Защищая таким образом отечественного производителя, участник ГАТТ обязан, однако, следовать процедурным правилам о письменном уведомлении других участников ГАТТ, о предоставлении «существенно заинтересованным» сторонам возможности консультироваться с ним относительно предполагаемого действия. Кроме того, ГАТТ предусматривает переговорный механизм, направленный против злоупотребления данной «защитной оговоркой»;

- об определении таможенной стоимости товара. Декларированная таможенная стоимость импортного товара определяется по смыслу ГАТТ на основе его цены (оплаченной или подлежащей оплате). Если таможенные органы имеют основания не согласиться с декларированной стоимостью, импортер вправе представить обоснование. Если оно не удовлетворяет таможенный орган, то по смыслу ГАТТ таможенная стоимость товара определяется в предписанном порядке.

Среди многих иных правил ГАТТ, имеющих практическое значение, следует отметить положение об освобождении от обязательств ГАТТ с согласия других договаривающихся сторон.

За период исполнения государствами ГАТТ-47 было немало достигнуто в развитии международной торговли. Эти достижения соответствуют основным переговорным раундам ГАТТ в рамках многосторонних торговых переговоров:

- тарифные переговоры (1947—1956 гг.) — снижение уровня таможенных пошлин;
- раунд Диллона (1960—1961 гг.) — дальнейшее снижение тарифов;
- раунд Кеннеди (1964—1967 гг.): признанным результатом согласованного противодействия нетарифным барьерам стало принятие Антидемпингового кодекса ГАТТ;

— Токио — раунд (1973—1979 гг.) — дальнейшее снижение таможенных пошлин; принятие специальных соглашений по отдельным видам нетарифных барьеров; разработка секторальных соглашений (по торговле молоком, говядиной, авиатехникой и т.д.); формирование постоянного секретариата ГАТТ.

Несмотря на обозначенные достижения этих раундов, во многих сферах, не охватываемых ГАТТ, таких как международное движение услуг и капитала, сохранялись проблемы проявления протекционизма, гиперрегулирования на двустороннем уровне, а также секторальными соглашениями о разделе рынка. Даже в сферах, охватываемых ГАТТ, таких как торговля сельскохозяйственной продукцией, сталью, текстилем, правительства часто обращались к мерам протекционистского давления, отходя от своих обязательств по ГАТТ в отношении открытых рынков и недискриминационной конкуренции. Такое «секторальное разрушение» положений ГАТТ свидетельствовало о несовершенстве практики применения по усмотрению государств норм национального законодательства или международного экономического права.

Уругвайский раунд многосторонних торговых переговоров ГАТТ, проходивший с 1986 по 1993 г., был призван привести систему ГАТТ в соответствие с современными реалиями международной торговли. Основные результаты Уругвайского раунда: преодоление протекционализма на универсальной основе; достижение всеохватности тарифного режима, его распространение на услуги, интеллектуальную собственность, инвестиции. Заключительный акт, объединяющий результаты Уругвайского раунда многосторонних торговых переговоров (Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations), был подписан на проходившем на уровне министров совещании 15 апреля 1994 г. в Марракеше (Марокко); в этот же день было подписано Соглашение о ВТО.

Соглашение о ВТО, принятое более 120 странами и ЕС, включает преамбулу и 16 статей, определяющих сферу действия и функции ВТО, ее институциональную структуру, статус, отношения с другими организациями, процедуры принятия решения, членство. Соглашение о ВТО — это не только 16 статей, но и комплекс юридически связанных 29 соглашений (в том числе ГАТТ-1994 г.) и договоренностей. В свою очередь, Соглашение о ВТО внесено в упомянутый Заключительный акт, закрепляющий результаты Уруг-

вайского раунда. В Заключительный акт включены, кроме Соглашения о ВТО, 28 «министерских» решений и деклараций, а также одна договоренность — об обязательствах в сфере финансовых услуг. Следует отметить, что ГАТТ-1994 в отличие от ГАТТ-1947 является не «самодостаточным» договорным источником международного экономического права, а приложением к международному договору — Соглашению о ВТО. Кроме ГАТТ-1994, в группу приложений 1 «А» к этому Соглашению входят «смежные» многосторонние соглашения и договоренности о торговле товарами: относительно таможенной оценки товаров; о предотгрузочной инспекции; о технических барьерах в торговле; о применении санитарных и фитосанитарных правил; о лицензировании импорта; о защитных мерах; о субсидиях и компенсационных мерах; о применении статьи относительно антидемпинговых мер; об инвестиционных мерах, связанных с торговлей; о текстильных изделиях и одежде; по сельскому хозяйству; о правилах происхождения товаров. Приложение 1 «В» к Соглашению о ВТО представлено Генеральным соглашением о торговле услугами, а приложение 1 «С» — Соглашением по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности 1994 г. Приложение 2 к Соглашению о ВТО составляет договоренность о правилах и процедурах разрешения споров. Приложение 3 посвящено механизму обзора торговой политики, а в Приложении 4 содержатся «факультативные» соглашения о либерализации торговли в отдельных секторах экономики. Первоначально их было четыре: Соглашение по торговле гражданской авиатехникой; Соглашение о государственных закупках; международное соглашение о торговле молочными продуктами; международное соглашение о торговле говядиной. Два последних соглашения в настоящее время не действуют; заключены новые соглашения с ограниченным числом участников: Декларация о торговле изделиями информационных технологий; Соглашение по основным телекоммуникационным услугам.

Цели и функции ВТО. В преамбуле Соглашения о ВТО сформулированы цели организации: а) стремление к повышению уровня жизни населения и эффективности производства и торговли товарами и услугами при наиболее целесообразном использовании «мировых ресурсов» в соответствии с целями устойчивого развития; б) содействие защите и сохранению окружающей среды с учетом соответствующих потребностей и интересов, связанных с неоди-

наковым уровнем экономического развития государств; в) поощрение роста торговли развивающихся, в особенности наименее развитых стран; г) создание целостной, устойчивой и эффективной многосторонней торговой системы.

С учетом поставленных целей соглашение определяет функции организации: 1) содействовать выполнению соглашений и договоренностей Уругвайского раунда; 2) обеспечивать проведение переговоров между членами организации относительно их торговых взаимоотношений, а также по вновь возникающим проблемам в рамках мандата организации; 3) представлять механизм урегулирования разногласий и споров, возникающих между государствами-участниками; 4) проводить периодические обзоры торговой политики государств — участников организации.

ВТО — универсальная международная организация экономического характера, это институциональная основа выполнения соглашений Уругвайского раунда, а также тех, которые будут согласованы в будущем под эгидой организации; это — и постоянно действующий форум дальнейших многосторонних торговых переговоров государств. Вместе с тем не следует и преувеличивать роль ВТО как международного институционального механизма. Основополагающая роль в развитии международного экономического права по-прежнему сохраняется за государствами, ООН, ЭКОСОС. Создано пять региональных экономических комиссий — для Европы, Азии и Дальнего Востока, Латинской Америки, Африки и Западной Азии. По конкретным направлениям на развитие международного экономического права оказывает влияние деятельность специализированных учреждений ООН, других международных организаций и конференций, нацеленных на решение международных проблем экономического характера. Будучи частью процесса глобализации, эти международные форумы государств по-разному на него воздействуют.

То, что международное экономическое право нестатично, подтверждается многими международными документами с экономическим содержанием: резолюциями ГА ООН; решениями ЭКОСОС; решениями и иными актами ООН по промышленному развитию (ЮНИДО), Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН (ФАО), МВФ, ВОИС; актами Конференции ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД), Комиссии ООН по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ). Например, ЮНСИТРАЛ была

учреждена в 1966 г. как центральный правовой орган «в рамках системы ООН в области права международной торговли», призванный содействовать: прогрессивному согласованию и унификации права международной торговли путем координирования работы международных организаций в этой области, поощрения сотрудничества между ними; более широкому участию в соответствующих международных многосторонних договорах; подготовке и принятию новых международных конвенций, типовых и единообразных законов; более широкому признанию международных торговых терминов, положений, обычаев и практики; изысканию путей и средств, обеспечивающих корректное толкование и применение международных конвенций, единообразных законов в области международной торговли; сбору и распространению информации о национальных законодательствах и современных тенденциях в праве международной торговли; установлению и поддержанию тесного сотрудничества с Конференцией ООН по торговле и развитию, а также с другими международными организациями, в том числе специализированными учреждениями ООН.

Комиссия определила для долгосрочной программы своей работы следующие темы: международная купля-продажа товаров; международные оборотные документы; международный коммерческий арбитраж и согласительная процедура; международная перевозка грузов; правовые последствия нового международного экономического порядка; промышленные контракты; оговорки о заранее оцененных убытках и штрафных неустойках; универсальная расчетная единица для международных конвенций; правовые вопросы, возникающие в связи с автоматической обработкой данных. Были определены также дополнительные темы: положения, защищающие стороны от влияния валютных колебаний; банковские коммерческие кредиты и банковские гарантии, общие условия купли-продажи; бартерные сделки и сделки бартерного типа; многонациональные предприятия; обеспечительные интересы; ответственность за ущерб, причиненный товарами, предназначенными для международной торговли или являющимися предметом международной торговли; режим наиболее благоприятствуемой нации. Существенными результатами работы Комиссии стала подготовка ею Конвенции об исковой давности в международной купле-продаже товаров 1974 г. и Протокола о поправках к ней 1980 г.; Конвенции ООН о договорах международной купли-

продажи товаров 1980 г.; Арбитражного регламента ЮНСИТРАЛ (1976 г.); Типового закона ЮНСИТРАЛ о международном коммерческом арбитраже (1985 г.) и др.

Конференция ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД), учрежденная в 1964 г. ГА ООН в качестве своего вспомогательного органа, формулирует экономические интересы развивающихся стран на универсальном уровне, включая те, которые связаны с торговлей, финансами, инвестициями, технологиями. Основными целями Конференции является максимальное расширение возможностей развивающихся стран в обозначенных областях, оказание им поддержки в решении задач, связанных с процессом интеграции в мировую экономику на справедливой основе. ЮНКТАД содействует развивающимся странам, в том числе наименее развитым из них, в усилении позитивного воздействия глобализации на их развитие; целостному рассмотрению на глобальном уровне проблем торговли, защиты окружающей среды и развития государств; поощряет диверсификацию экономики в развивающихся странах, зависящих от сырьевого сектора, оказывает им помощь в управлении рисками, связанными с торговлей. В рамках ЮНКТАД были, например, разработаны: Принципы международных торговых отношений и торговой политики, способствующие развитию (1964 г.); Соглашение о глобальной системе торговых преференций между развивающимися странами (1989 г.); Руководящие принципы международных мер в области реструктуризации задолженности (1980 г.); Основная новая программа действий для наименее развитых стран (1981 г.); Программа действий для наименее развитых стран на 1990-е гг.; ряд конвенций в области транспорта.

С иных, чем ЮНКТАД, экономических позиций нередко выступает Организация по экономическому сотрудничеству и развитию (ОЭСР), которая в 1960 г. стала преемницей Организации для европейского сотрудничества (последняя была создана в рамках плана Маршалла по восстановлению Европы после ее освобождения союзными государствами от фашизма). Члены ОЭСР — это 30 крупнейших развитых стран Запада, экономический потенциал которых дает порядка половины мировой продукции и 70% мировой торговли. Наиболее юридически значимым решением ОЭСР считается принятие в 1961 г. Кодекса либерализации движения капиталов. Хотя этот документ необязателен для государств, не являющихся членами ОЭСР, расширение этой организации, а также активная

реализация в 90-е гг. XX в. положений Кодекса показывает, что не следует недооценивать значение этого документа для развивающегося международного экономического права. Статья I Кодекса предусматривает общее обязательство государств — членов ОЭСР: «...члены организации постепенно упраздняют ограничения движения капитала в той мере, которая необходима для эффективного экономического сотрудничества». Это весьма решительный юридический шаг в направлении либерализации регулирования международных экономических отношений, например, в сравнении с положениями устава Международного валютного фонда: «члены имеют право осуществлять любой контроль, необходимый для регламентации международного движения капиталов, однако они не могут осуществлять этот контроль таким образом, чтобы это приводило к ограничению платежей по текущим сделкам или к неправомерным задержкам трансферта фондов» (ст. VI).

Завершая рассмотрение международного торгового права, отметим наиболее значимые международно-правовые аспекты экономической интеграции государств.

В XX в. наметилась тенденция к широкомасштабному экономическому взаимодействию государств. Объединительные экономические процессы проявились как на универсальном, так и на региональном уровнях в форме экономического сотрудничества государств и создания ими интеграционных механизмов. В последнем случае институциональной опорой, как правило, выступает международная организация. В юридической литературе отмечается, что такая экономическая интеграция предполагает нередко добровольную передачу государством-участником некоторых своих прав в пользу соответствующей международной организации, а также согласие такого государства на субординацию в ходе регулирования экономических отношений.

Региональная экономическая интеграция характеризуется как объединение государств с целью установления на едином экономическом пространстве неких общеприемлемых правил экономической деятельности.

Такая интеграция может принимать обозначенные практикой формы:

- зона (ассоциация) свободной торговли, которая устанавливает благоприятный режим торговли (например, без пошлин

и ограничений) между государствами-участниками, при этом в отношениях с третьими государствами каждый участник проводит самостоятельную торговую политику. Примерами могут служить Североамериканская зона свободной торговли (North American Free Trade Area); Европейская ассоциация свободной торговли (European Free Trade Association); Центральноевропейская зона свободной торговли (Central European Free Trade Area);

- таможенный союз, означающий введение единого таможенного тарифа и проведение единой торговой политики государств-участников. Например, таможенный союз ЕС;
- общий рынок, предполагающий снятие тарифных и нетарифных барьеров при перемещении товаров внутри группы экономически интегрированных государств. Например, Центральноамериканский общий рынок;
- экономический союз, характеризующийся свободным перемещением внутри территорий группы государств товаров, услуг, капиталов и физических и юридических лиц, а также единой внешнеэкономической политикой в отношениях с третьими государствами. Известными примерами являются Европейские сообщества (European Communities), ЕС (European Union); Экономический союз Бельгии, Нидерландов, Люксембурга (Benelux Economic Union); Содружество Независимых Государств; Сообщество Беларуси и России; Евразийское экономическое сообщество и др.;
- единое экономическое пространство, где помимо свободы перемещения всех экономических факторов, характерных для экономического союза, в обращение вводится единая валюта и учреждаются на межгосударственном уровне органы, призванные регулировать и координировать интеграцию государств-членов. Примером может служить Соглашение о европейском экономическом пространстве для государств ЕС и ЕАСТ 1992 г. (European Economic Area).

Региональные механизмы экономической интеграции отражают тенденцию к более упорядоченной организации общепланетарного экономического пространства, учитывающей экономическую специфику конкретных регионов и стран.

Практика решения вопросов экономических отношений государств, основанная на неукоснительном следовании международному праву, выражается на современном этапе и в виде многостороннего диалога государств, не оформленного в какую-либо формальную организационно-правовую форму. От перечисленных ранее механизмов, в том числе и от международных организаций, этот относительно новый международно-правовой инструмент отличается набором следующих признаков: 1) нацеленностью исключительно на результат по существу; 2) участием высоких должностных лиц, представляющих интересы своих наций и несущих реальную политическую ответственность за их судьбы; 3) неинституциональностью, неформальностью переговорного процесса; 4) осторожностью в выработке решений, предпочтительно на основе консенсуса; 5) юридической необязательностью таких решений, но имеющих признаваемый политический вес.

Подобные неинституциональные объединения государств играют на современном этапе подчас ключевую роль в глобальном международном экономическом общении государств.

«Большая семерка» («G-7») — это неинституциональное объединение наиболее индустриально развитых государств мира для комплексного обсуждения важнейших глобальных проблем современного международного порядка. Начиная с 1994 г. Россия принимает участие на встрече в верхах в формате «G-8». Однако Россия все-таки не признается полноправной стороной этого переговорного объединения, поскольку до сих пор ее приглашают участвовать в обсуждении не всех, а в основном политических и специальных (например, энергетических) вопросов, оставляя вне учета ее мнение по многим финансовым, торговым, иным экономическим проблемам.

«Группа двадцати». Правовая природа переговорного объединения «G-20» аналогична рассмотренной выше «G-7». Форум государств «G-20» был создан по инициативе государств «Большой семерки» в качестве нового механизма неформального диалога в рамках Бреттонвудской институциональной системы, с тем чтобы расширить обсуждение ключевых вопросов экономической и финансовой политики, привлекая к нему экономически развитые государства всего мира.

Особыми международными механизмами являются *Парижский и Лондонский клубы кредиторов*. Парижский клуб представ-

ляет собой неинституциональное неформальное объединение государств, в рамках которого государства-кредиторы ведут переговоры с государством-должником в целях поиска эффективных механизмов урегулирования внешней задолженности в условиях, когда суверенный должник испытывает определенные трудности с выполнением обязательств по выплате государственных займов в установленные сроки. В Лондонском клубе участвуют коммерческие банки-кредиторы государств и в отличие от Парижского клуба кредиторов Лондонский клуб занимается вопросами задолженности перед частными коммерческими банками.

Что касается универсального институционального уровня экономической интеграции государств, то в первую очередь здесь называют *Международный банк реконструкции и развития* (МБРР). Это — международная межправительственная организация. Суверенные государства, учредившие банк, поставили перед ним главную задачу — обеспечивать устойчивое экономическое развитие государств посредством сбалансированного развития международной торговли, поощрения капиталовложений в производство материальных и нематериальных благ в условиях открытой рыночной экономики.

Международно-правовая природа МБРР предопределила организационно-функциональную схему деятельности, получившей наименование «*Группа Всемирного банка*». Международный банк реконструкции и развития стал ее ключевым элементом, а отдельные функциональные направления были возложены на специально учрежденные международные институты, ассоциированные с МБРР. Собственно Всемирный банк — это МБРР и учрежденный в 1960 г. его филиал — *Международная ассоциация развития* (МАР). В задачи МАР входит оказание финансовой помощи наименее развитым государствам мира в целях искоренения бедности как социального явления путем предоставления кредитов на беспроцентной основе. По линии МАР в этих странах финансируются государственные национальные проекты, направленные на рост промышленного производства и создание новых рабочих мест или обеспечивающие права граждан на доступ к образованию и квалифицированному медицинскому обслуживанию.

В Группу Всемирного банка также входят три независимых международных агентства: *Международная финансовая корпора-*

ция (МФК), *Международное агентство по гарантированию инвестиций* (МАГИ) и *Международный центр по урегулированию инвестиционных споров* (МЦУИС).

В соответствии с Уставом МБРР членом банка может стать любое государство, участвующее в МВФ. Членство в МБРР является обязательным условием для участия в филиале МБРР и его двух международных агентствах: МФК и МАГИ. Исключение сделано лишь для Швейцарии в отношении ее членства в МАГИ, поскольку это государство исторически признается центром мирового кредитно-финансового рынка. Участие государств в МЦУИС осуществляется путем присоединения к Вашингтонской конвенции 1965 г.

Присоединение к уставным документам международных организаций Группы Всемирного банка возможно при оплате квоты в долевом капитале соответствующего международного учреждения. При этом квота государства определяется в соответствии с квотой в МВФ.

Участие государств в МАР также предполагает оплату определенной доли в капитале. Доля в подписке на капитал в МАР определяется в арифметическом соотношении к доле этого государства в МБРР.

Организационная структура управления в Группе — трехуровневая. Высшим руководящим органом МБРР является Совет управляющих, в котором каждое государство-член представлено своим представителем и его заместителем на уровне министра финансов. Если государство одновременно состоит в членстве МАР и МФК, то управляющий в МБРР *ex officio* является управляющим в этих международных учреждениях. В соответствии с уставом МБРР Совет управляющих правомочен осуществлять все конвенционные полномочия на ежегодных сессиях, проходящих, как правило, совместно с Советом управляющих МВФ. Совет управляющих также может быть созван на внеочередные сессии по требованию не менее пяти государств — членов организаций, располагающих 25% всех голосов. В настоящее время таким правом располагают, например, объединения пяти государств, имеющих наибольшие квоты (США, Япония, Германия, Великобритания, Франция). Заседания Совета управляющих могут проводиться, если имеется кворум, равный простому большинству общего числа управляющих, при условии, что присутствующие располагают двумя третями всего количества голосов.

Решения в Совете управляющих принимаются путем процедуры взвешенного голосования. При этом каждое государство располагает в соответствии с уставом 250 базовыми голосами, каждая дополнительная оплаченная акция прибавляет один голос.

В порядке делегирования полномочий в период между ежегодными сессиями Совета управляющих главный исполнительный орган МБРР — Совет исполнительных директоров — правомочен рассматривать все вопросы. Исполнительные директора отвечают перед Советом управляющих. Персональный состав исполнительного органа формируется путем назначения и избрания государствами-участниками или группами государств-участников. Пять государств, обладающих наибольшими пакетами голосов (США, Япония, Германия, Великобритания и Франция), назначают своих представителей в Совет исполнительных директоров. Остальные 19 мест замещаются путем выборов каждые два года с учетом широкого географического представительства. При этом квоты России, Саудовской Аравии и Китая позволяют им каждый раз избирать своего представителя в исполнительный орган. Чтобы решения Совета исполнительных директоров имели юридическую силу, для заседаний необходим кворум, равный простому большинству от общего числа директоров, составляющему не менее 50% количества всех голосов.

Решения в Совете исполнительных директоров принимаются большинством голосов. При этом каждый директор голосует таким количеством голосов, которым располагают назначившее его государство либо избравшая группа государств.

Совет исполнительных директоров МБРР выполняет аналогичные функции в МАР и МФК.

Руководство оперативно-хозяйственной деятельностью осуществляет президент МБРР, который одновременно является президентом всех ассоциированных членов Группы. Текущую работу по направлениям выполняют вице-президенты. Президент МБРР избирается Советом исполнительных директоров и является его председателем. Президент не имеет права голоса в Совете, кроме случая равного разделения голосов, в котором его голос считается решающим. Основная обязанность президента заключается в осуществлении контроля над повседневной деятельностью штатного персонала банка. Он занимается вопросами организации работы, назначения и увольнения работников аппарата банка.

27.4. Международное инвестиционное право

Международное право предоставляет сбалансированную основу защиты прав государств на их природные ресурсы, с одной стороны, и, с другой — стандарты стабильности условий международных инвестиций в недропользование, отличающееся особой капиталоемкостью и инерционностью окупаемости во времени. Этот международно-правовой баланс особенно важен для развивающихся стран, в экономике которых доминируют иностранные компании. Исходные применимые положения международного права предоставляют некоторые резолюции ГА ООН, прежде всего 626 (VII) «Право свободной эксплуатации естественных богатств и ресурсов» (1952 г.) и 1803 (XVII) «Неотъемлемый суверенитет над естественными ресурсами» (1962 г.). Согласно последнему документу «осуществление и укрепление неотъемлемого суверенитета государств над их природными богатствами и ресурсами укрепляет их экономическую независимость», а право «народов и наций на неотъемлемый суверенитет над их естественными богатствами и ресурсами должно осуществляться в интересах их национального развития и благосостояния населения соответствующих государств».

Однако положения международного права о неотъемлемости суверенитета государств над их природными ресурсами имеют значение не только для предупреждения новых экономических переделов мира, в том числе под предлогом поиска оружия массового уничтожения или привнесения в другое государство минимальных стандартов демократии. Согласно указанной резолюции ГА ООН 1962 г. на разведку и эксплуатацию природных ресурсов так же, как и на ввоз требуемого для этих целей иностранного капитала, нужно разрешение. «В случае предоставления разрешения использование ввезенного капитала и доходов с этого капитала регулируется условиями этого разрешения, действующими национальными законами и международным правом». Важное положение этой резолюции — о международных гарантиях в случае лишения инвестора прав собственности, возникших в связи с природопользованием: «Национализация, экспроприация или реквизиция должны основываться на соображениях или мотивах обществен-

ной пользы, безопасности или национальных интересов, которые признаются более важными, чем чисто личные или частные интересы как граждан, так и иностранцев. В этих случаях владельцу уплачивается соответствующая компенсация согласно правилам, действующим в государстве, которое принимает эти меры в осуществление своего суверенитета и в соответствии с международным правом».

Обязательство уплатить соответствующую компенсацию инвестору предусмотрено также и Хартией экономических прав и обязанностей государств, принятой резолюцией ГА ООН (1974 г.). Согласно Хартии каждое государство имеет право: а) регулировать и контролировать иностранные инвестиции в пределах действия своей национальной юрисдикции; б) регулировать и контролировать в этих пределах деятельность транснациональных корпораций; с) национализировать, экспроприировать или передавать иностранную собственность. В последнем случае государство, принимающее такие меры, должно выплачивать соответствующую компенсацию с учетом его применимых законов и постановлений «и всех обстоятельств, которые это государство считает уместными (and all circumstances that the State considers pertinent)» (п. 2 ст. 2). То есть Хартия в отличие от приведенной выше резолюции ГА ООН 1962 г. не обязывает национализирующее государство при определении размера «соответствующей компенсации» учитывать применимые нормы международного права. Объяснимо поэтому, что западные государства голосовали против этой статьи Хартии. Вместе с тем вряд ли можно утверждать, что на ст. 2 Хартии можно ссылаться как на наличие соответствующей обычной нормы международного права. Напротив, многие развивающиеся страны, голосовавшие за Хартию в ее действующей редакции, пошли на заключение таких двусторонних соглашений с западными государствами, в которых предусмотрены их договорные обязательства о защите иностранных инвестиций, в том числе от «политических рисков», с позиций именно международного, а не национального права. Количество действующих двусторонних договоров государств о защите инвестиций превысило тысячу, и характерным для них является механизм компенсации при изъятии иностранной собственности.

Как показывает международная арбитражная практика разрешений межгосударственных споров по размеру такой компенсации,

суды придерживались в основном следующей позиции: а) согласно обычным нормам международного права требуется *prima facie* полная компенсация в случае экспроприации собственности иностранного инвестора; б) бремя доказывания применимости в конкретном случае положения о полной компенсации лежит на истце (а это часто означает существенные временные и финансовые судебные издержки инвестора, если он является истцом); в) с учетом отмеченного проблему компенсации целесообразнее урегулировать посредством глобального «мирового соглашения» («global settlement»). Его суть в том, что в случае национализации или экспроприации в каком-то государстве объектов собственности, принадлежавших инвесторам другого государства, не каждый из инвесторов добивается компенсации, а государство их национальности достигает с первым государством с учетом применимых норм международного права суммарного соглашения («lump sum agreement») о компенсации. Хотя при этом фактически предоставляется, как правило, не полная, а частичная компенсация, практика суммарных соглашений придает стабильность международному режиму инвестиций, поскольку какая-то компенсация частному инвестору гарантируется на публично-правовом уровне. Наиболее цитируемыми по этой проблеме считаются судебные решения, вынесенные по спору между США и Ираном о национализации американских инвестиций после исламской революции в Иране 1979 г.

Итак, комплекс норм международного экономического права, регулирующих отношения государств в сфере инвестиций, называют *международным инвестиционным правом*.

Последнему посвящено в юридической литературе несколько книг и даже учебных пособий. Поскольку инвестиции общепринято считать элементом содействия экономическому благосостоянию государства, объективно оно заинтересовано в обеспечении свободного доступа инвестиций на свою территорию. Для этого, как показала практика, недостаточно только национального законодательства о поощрении инвестиций. Инвесторов больше привлекает сочетание такого законодательства с благоприятными и применимыми к государству — импортеру инвестиций международно-правовыми актами. Согласно последним в международном плане поощряются в большей степени не краткосрочные «портфельные» капиталовложения, а прямые инвестиции, носящие долгосрочный характер. В связи с этим важно

определение последних с позиций международного права. В соответствии с упоминавшимся Кодексом либерализации движения капиталов (ОЭСР, 1961 г.), а также европейскими актами (например, директивой 88-361 от 24 июня 1988 г. о применении ст. 67 и 70 Римского договора) капиталовложение, характеризующееся комбинацией нижеперечисленных признаков, можно квалифицировать как прямую инвестицию: фактически имеет место некий вклад; этот вклад выражен в форме капитала; этот вклад способствует установлению между инвестором и инвестируемым предприятием долговременных связей; эти связи позволяют инвестору оказывать реальное влияние на управление инвестируемым им предприятием.

Другими словами, под прямыми иностранными инвестициями понимается вклад (перевод) денежных средств или иного имущества юридическими или физическими лицами для участия на территории иностранного государства посредством их имущественных или интеллектуальных ценностей в предприятии либо в уставном (складочном) капитале хозяйствующих субъектов в целях извлечения прибыли при полном или частичном контроле над данными ценностями.

Исторически международно-правовое регулирование иностранных инвестиций развивалось из норм общего международного права о дипломатической защите граждан за рубежом, а также об ответственности государства. В 50-е гг. XX в. в процессе деколонизации и появления новых независимых государств были предложены различные подходы в определении международно-правового режима иностранных инвестиций.

В отсутствие универсальной конвенции в данной области в настоящее время констатируется, что сложилась двухуровневая система международно-правового регулирования трансграничного движения иностранных инвестиций. Составными частями этой системы являются: 1) многосторонние международно-правовые механизмы, которые, в свою очередь, подразделяются на универсальные и региональные; 2) двусторонние соглашения государств в области регулирования инвестиций, представленные прежде всего двусторонними инвестиционными договорами и отчасти договорами об избежании двойного налогообложения. На уровне правоприменения к этой системе присовокупляют национальные правовые средства: прежде всего национальное

законодательство об иностранных инвестициях, валютном и экспортном контроле.

Как уже отмечалось, подотрасли, составляющие международное экономическое право, взаимосвязаны, в том числе в части источников. Например, статьи соглашения о Международном валютном фонде (международное финансовое право) или Генеральное соглашение по тарифам и торговле (международное торговое право) затрагивают также и вопросы регулирования иностранных инвестиций. Другие источники отражают специфические стороны операций с прямыми иностранными инвестициями: например, Соглашение по инвестиционным мерам торгового характера (ТРИМ).

ТРИМ представляет собой одобренные правительством государства, принимающего иностранные инвестиции, определенные условия, направленные на принуждение инвестора использовать инвестиции в соответствии с национальными приоритетами этого государства. В соглашении по ТРИМ устанавливается запрет на использование в торговой политике таких мер, применение которых ограничивает свободу экспорта и импорта товаров.

Приняты и международные соглашения, которые не регулируют прямые иностранные инвестиции, но способствуют улучшению международно-правового инвестиционного климата, защищая правовые интересы потенциальных инвесторов. Например, Конвенция об урегулировании инвестиционных споров между государствами и физическими или юридическими лицами других государств 1965 г. учредила Международный центр по урегулированию инвестиционных споров (МЦУИС). Число подписавших Конвенцию государств с каждым годом увеличивается, в связи с чем обращение в Центр становится все более частым. В последнее время сложилась устойчивая тенденция, когда государства в положениях международных двусторонних инвестиционных соглашений указывают МЦУИС в качестве органа, полномочного принимать окончательные решения по инвестиционным спорам между иностранным инвестором и принимающим инвестиции государством. Однако у данного юрисдикционного органа не возникает автоматической подсудности по рассмотрению спора.

Урегулирование споров между государствами и частными инвесторами других государств по процедуре МЦУИС осуществляется посредством примирительной или арбитражной процедуры. В боль-

шинстве случаев указанные процедуры действуют только при условии согласия сторон на их применение. Положения Конвенции не предусматривают возможности отзыва согласия.

Процедура инициируется по письменному заявлению стороны в споре. В зависимости от заявленной процедуры Секретариат МЦУИС формирует состав арбитров либо комиссию по примирению. В соответствии со ст. 62 Конвенции 1965 г. примирительная и арбитражная процедуры осуществляются по месту нахождения Центра в Вашингтоне (США). Однако ст. 63 Конвенции позволяет сторонам по договоренности перенести указанные процедуры в иное место. МЦУИС заключил соответствующие соглашения, например, с Постоянной палатой третейского суда в Гааге (Нидерланды), а также с некоторыми региональными третейскими центрами: Азиатско-африканским правовым консультативным комитетом в Каире (Египет) и Куала-Лумпуре (Малайзия), Австралийским коммерческим арбитражным центром в Мельбурне (Австралия) и Австралийским центром по рассмотрению коммерческих споров в Сиднее (Австралия), Центрами международного коммерческого арбитража в Сингапуре и в Бахрейне.

Стороны выдвигают кандидатуры в комиссию по примирению из находящегося в распоряжении Секретариата списка авторитетных экспертов. Любое государство-участник может рекомендовать на включение в список не более четырех кандидатов, при этом указанные лица необязательно должны быть гражданами рекомендуемого государства. По регламенту МЦУИС комиссия по согласованию спора должна быть сформирована не позднее 90 дней с момента подачи заявления. Комиссия наделена компетенцией урегулировать споры путем примирительной процедуры, при этом стороны обязаны проявить добрую волю к достижению соглашения на основе рекомендаций комиссии. Если, по мнению комиссии, достичь соглашения не представляется возможным, она вправе прервать примирительную процедуру на любом этапе.

Состав арбитров для арбитража также формируется сторонами из списка кандидатур в Секретариате. При этом арбитры — граждане заинтересованного государства не могут составлять большинство в составе арбитров по делу. В соответствии с арбитражной процедурой спор рассматривается по существу на основании применимого права, согласованного сторонами в споре. В случае, когда стороны не могут достичь соглашения по применимому

праву, арбитраж применяет право государства — участника Конвенции, выступающего стороной в споре, включая те нормы международного частного права, которые включены в его национальное право, а также положения действующих международных договоров с участием указанного государства.

Решения арбитража принимаются большинством голосов, оформляются в письменном виде и подписываются членами арбитражного состава, проголосовавшими за его принятие. Каждый арбитр вправе приложить к решению индивидуальное мнение. Решения направляются непосредственно сторонам спора, опубликование решения возможно только по согласию сторон.

Арбитражные решения являются окончательными и обязательными для сторон. Более того, все участники Конвенции обязаны признать и исполнить арбитражное решение МЦУИС по конкретному спору, даже если они не являются стороной в споре. Для исполнения арбитражного решения заинтересованная сторона обращается в соответствующий национальный суд или иные юрисдикционные органы государства, на территории которого это решение должно быть исполнено. Однако арбитражная процедура по Конвенции не ограничивает иммунитет суверенного государства, если он законодательно установлен в этом государстве.

Конвенция об учреждении Многостороннего агентства по гарантиям инвестиций 1985 г. (МАГИ) предоставляет инвесторам гарантии безопасности их инвестиций. Цель МАГИ — поощрение иностранного прямого инвестирования в развивающиеся государства для ускорения их экономического роста. Прежде всего речь идет об облегчении процесса капиталовложения путем предоставления гарантий от рисков переводов валюты, угроз конфискации, военных или гражданских волнений (политических рисков). МАГИ призвано содействовать поддержанию потоков капиталовложений и распространять информацию относительно возможностей инвестирования в развивающихся государствах — участниках Конвенции. Являясь членом группы Международного банка реконструкции и развития, МАГИ обладает финансовой независимостью.

Многостороннему агентству по гарантиям инвестиций было предложено разработать общие правовые рамки осуществления иностранных инвестиций. Обсуждение этого вопроса в нескольких международных экономических организациях завершилось в конечном счете разработкой Всемирным банком Руководства

(Guidelines) по режиму иностранных инвестиций. Согласно этому документу: политику поощрения каждым государством иностранных инвестиций целесообразно выражать, в частности, в упрощении доступа таких инвестиций и формальностей, с этим связанных; вместе с тем неоспоримо право каждого государства регламентировать такой доступ; последнее включает в себя резервирование государством только за своими гражданами возможности заниматься некоторыми видами экономической деятельности (преимущественно затрагивающими национальную безопасность); при доступе иностранных инвесторов рекомендуется не устанавливать для них специальных требований, которые вели бы к искажению конкуренции между иностранными и отечественными инвесторами; при ликвидации или продаже инвестиций рекомендуется разрешать «перевод на родину собственника или трансферт за один раз чистой выручки от указанной ликвидации или продажи, а также от любой причитающейся прибавочной стоимости; в особых случаях, когда у государства недостает иностранной валюты, этот трансферт в виде исключения может осуществляться по частям в максимально короткий срок, не превышающий пяти лет, считая с момента ликвидации или продажи».

Среди региональных интеграционных объединений ЕС добился наиболее значимых результатов в области либерализации регулирования иностранных инвестиций. В ЕС создан единый рынок товаров, услуг и капиталов, а между государствами-членами устранены все препятствия для свободного движения товаров, услуг и капиталов, а также граждан и юридических лиц. С 2002 г. в полном объеме введена в обращение единая денежная единица (евро). Происходит дальнейшее сближение и унификация национальных законодательств государств — членов ЕС, развивается экономическое право ЕС, обеспечивающее однородную среду для развития предпринимательской инициативы.

Соглашение о Североамериканской зоне свободной торговли (НАФТА) (1992 г.) также содержит положения о свободном трансграничном движении капитала между США, Канадой и Мексикой. Соглашение о НАФТА освобождает инвестиции от ограничений, устанавливает для иностранных инвестиций режим недискриминации, национальный режим и режим наибольшего благоприятствования. В Соглашении закрепляется обязательство государств-участников предоставлять иностранным инвестициям минимальный

международный стандарт в целях «полной защиты и безопасности» инвестиций.

В 1973 г. подписан Договор между государствами Карибского бассейна о создании «общего рынка» — «КАРИКОМ». Его участники — Барбадос, Ямайка, Гайана и Тринидад и Тобаго — договорились о свободном движении капитала. Ограничения возможны лишь по соображениям национальной безопасности и при явной угрозе публичному порядку, здоровью и моральным устоям общества.

Зона свободной торговли между Австралией и Новой Зеландией действует на основе Соглашения об особых отношениях между этими государствами (1983 г.). В 1986 г. к этому Соглашению принят Протокол о либерализации торговли услугами (первоначально Соглашение не предусматривало непосредственное их регулирование).

Андское соглашение между Перу, Колумбией, Венесуэлой, Боливией и Эквадором (1973 г.), наоборот, ужесточило ограничительный характер для режима прямых иностранных инвестиций. Соглашение предусматривает их регулирование исключительно национальным законодательством государств-участников.

Соглашение по инвестициям для Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (1987 г.) тоже предусматривает регулирование прямых иностранных инвестиций согласно национальным законодательствам. Вместе с тем на встречах на высшем уровне глав государств АСЕАН высказаны предложения по совершенствованию механизма регулирования таких инвестиций в рамках согласованного Плана действий по сотрудничеству и поощрению прямых иностранных инвестиций. Поставлена цель создания Инвестиционной зоны АСЕАН. Ее институционально-правовая основа заложена еще в Рамочном соглашении 1998 г. об учреждении такой зоны. Документ предусматривает либерализацию инвестиционного режима, снятие барьеров на трансграничном пути капиталов.

Еще в 1994 г. страны, входящие в Организацию Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества, одобрили так называемые *необязательные инвестиционные принципы*, которые предусматривают либерализацию режима движения капиталов.

Государства — участники МЕРКОСУР (Бразилия, Аргентина, Уругвай и Парагвай) и Канада подписали в 1998 г. Соглашение о сотрудничестве в области торговли и инвестиций, нацеленное на развитие экономического сотрудничества между сторонами, в том числе в сфере торговли и инвестиций. В Соглашении закреплён

план действий, который определяет рамки переговоров о заключении двусторонних инвестиционных договоров, сотрудничество в области таможенного регулирования торговой и инвестиционной деятельности, а также устранение мер, препятствующих или затрудняющих торговлю и инвестиции.

Существенный вклад в дело унификации двусторонних соглашений по поощрению и защите иностранных инвестиций внесли типовые конвенции, разработанные ОЭСР в 1963 и 1977 гг., а также ООН в 1979 г. Несмотря на свой рекомендательный характер, такие конвенции широко используются многими государствами при заключении двусторонних инвестиционных договоров. Типовые конвенции привносят в международный экономический оборот единые правовые термины, выверенные механизмы защиты иностранных инвестиций, способствуют единообразному толкованию международного инвестиционного права.

27.5. Международное финансовое право

Через границы государств движутся товары и услуги. Во встречном направлении, как правило, движутся валютно-финансовые потоки. Капитал зачастую имеет денежную форму: например, ссудный капитал, прямые финансовые вложения в уставный капитал. Совокупность трансграничного движения финансовых средств образует *международную валютно-финансовую систему*, которая также является объектом международного права. В идеале порядок валютно-финансовых отношений обеспечивается путем поддержания с помощью международного права равновесия платежных балансов государств, т.е. балансов финансовых платежей и поступлений. Однако на практике в силу известного соотношения права и регулируемых им общественных отношений — динамичных и состязательных — это не достижимо. Поэтому международно-правовой режим мировой валютно-финансовой системы нацелен на сдерживание, сглаживание негативных экономических последствий кризисных ситуаций в финансовой сфере отношений государств.

Соответственно в науке констатируется, что формируется международное финансовое право — сравнительно молодая подот-

расль международного права. Она наряду с международным торговым и инвестиционным правом образует стержень международного экономического права.

Международное финансовое право определяется как совокупность международно-правовых принципов и норм, регулирующих прежде всего международные финансовые отношения, субъектами которых выступают государства и межправительственные организации.

Это право регулирует отношения, связанные с трансграничным движением финансовых потоков; отношения, связанные с платежно-расчетными операциями, предоставлением кредитов; валютные отношения; отношения по регулированию погашения долгов; межбанковские отношения; отношения, связанные с предоставлением финансовой помощи; отношения, связанные с противодействием легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. Эти отношения — публичные по своей природе, поскольку выпуск национальных денежных средств, контроль за их обращением — это прерогатива государства.

Регулирование международных финансовых отношений осуществляется посредством двусторонних и многосторонних договоров государств, а также решений, принимаемых международными организациями. Распространенными среди двусторонних финансовых договоров являются кредитные и расчетные договоры. Среди многосторонних соглашений в сфере финансовых отношений следует упомянуть Женевские конвенции об унификации вексельного права 1930 г., Женевскую конвенцию о решении коллизионных вопросов о переводном и простом векселях 1930 г., Женевскую чековую конвенцию 1931 г., Конвенцию ООН о международных и простых векселях 1988 г. и др. Суть таких международных договоров при всех отличиях в их объектах и целях сводится к следующему. Государства договариваются о неких рамках, которые обязательны для их юридических и физических лиц; создается некоторое единообразие в правовом регулировании чекового и вексельного обращения на территории этих государств.

Важную роль в международно-правовом режиме мировой финансовой системы играют международные финансовые организации. Это — ее институциональная основа. Задача обеспечения стабильности такой системы — прежде всего международных платежей, обменных курсов национальных валют — возложена

на Международный валютный фонд (МВФ) — специализированное учреждение ООН.

С учетом этой главной задачи функции МВФ можно условно разделить: 1) на контрольные; 2) функции технической помощи; 3) предоставление займов.

Контрольная функция МВФ выражается в проведении регулярных консультаций индивидуально или на многосторонней основе с государством — членом организации для контроля за его экономической политикой. Ежегодно Фонд вправе по собственному усмотрению осуществлять экспертизу экономической ситуации любого государства-члена. По итогам анализа МВФ формулирует программу мероприятий по стабилизации обменных курсов национальной валюты. Стабилизационная программа МВФ ложится в основу переговоров между МВФ и правительством государства-члена, экономическая ситуация которого вызвала озабоченность Фонда и стала предметом контроля с его стороны.

МВФ на безвозмездной основе предоставляет своим членам *техническую помощь* при разработке и внедрении эффективных элементов национальной экономической политики. В чрезвычайных случаях, когда государство-член испытывает серьезные трудности с платежным балансом, правовой механизм МВФ предусматривает осуществление специальной программы помощи в целях финансового оздоровления, принятой национальным правительством по рекомендации МВФ. Ключевым элементом такой программы является предоставление стабилизационных займов по условиям ее выполнения.

Третья главная функция МВФ — предоставление займов — направлена прежде всего на сокращение бедности в развивающихся странах. МВФ предоставляет займы, как правило, совместно с Всемирным банком. Предоставление займов осуществляется посредством: 1) программы благоприятствования росту и сокращению бедности; 2) программы по освобождению от обязательств, вытекающих из государственного внешнего долга, в рамках так называемой инициативы «Перегруженность задолженностью беднейших стран».

МВФ имеет трехуровневую организационную структуру. Высшим органом управления МВФ является Совет управляющих, в котором каждое государство-член представлено своим представителем. Раз в год Совет управляющих проводит совместно с Советом

управляющих Всемирного банка свои заседания. В период между сессиями на постоянной основе общее руководство осуществляет Исполнительный совет, состоящий из 24 исполнительных директоров. Совет управляющих наделяет полномочиями Исполнительный совет в порядке делегирования своих полномочий. При этом Исполнительный совет подотчетен специальному органу Совета управляющих — Валютно-финансовому комитету, который проводит свои встречи дважды в год в составе 24 управляющих. Административно-техническая работа выполняется штатными сотрудниками, которых возглавляет управляющий директор, по должности являющийся председателем Исполнительного совета.

Постоянными местами в Исполнительном совете обладают пять крупнейших государств-доноров МВФ: США, Япония, Германия, Франция и Великобритания. Остальные 19 исполнительных директоров избираются на двухлетний срок на основе регионального представительства. При этом квоты России, Саудовской Аравии и Китая позволяют им каждый раз избирать своего представителя в исполнительный орган.

Решения принимаются на основе взвешенного голосования. Государства-участники голосуют пакетом голосов, объем которого определяется пропорционально их финансовому участию в капитале организации. Решения принимаются большинством голосов, при этом необязательно, чтобы оно совпадало с количественным большинством государств-участников.

В МВФ принята сложная система определения финансового участия. В соответствии с уставом каждое государство при присоединении к этой международной организации должно оплатить определенную долю (квоту) в подписном капитале. Периодически проводятся новые подписки на капитал, и тогда государства-члены оплачивают новые квоты.

Размер квоты государства определяется в зависимости от объема валового внутреннего продукта (ВВП) и доли этого государства в мировой экономике. Посредством квот устанавливается юридическая связь государств-членов с МВФ.

Во-первых, квота определяет предельный размер финансового участия государства в капитале организации. Устав предоставляет государствам возможность оплачивать свою квоту частями, первоначальный платеж должен составлять не менее 25% от их подписной квоты. Платежи могут быть осуществлены деньгами

(допускаются платежи только в основных конвертируемых мировых валютах) либо универсальным платежным средством МВФ: специальными правами заимствования — СДР (от англ.: *special drawing rights*). Оставшаяся часть оплачивается по мере требования МВФ, платежи осуществляются в национальной валюте государства. МВФ оставляет за собой право в дальнейшем предоставлять займы государствам-членам в их национальных валютах.

Во-вторых, квота наделяет государство-участника пропорциональным количеством голосов при принятии решений. Первоначально каждое государство-участник получает 250 «базисных» голосов. В дальнейшем, участвуя в дополнительных подписках на капитал, государство пропорционально своему финансовому вкладу получает дополнительные голоса, исходя из установленного эквивалента: 100 тыс. СДР соответствуют одному голосу.

В-третьих, величина квоты определяет лимит доступа государства-члена к финансовым ресурсам МВФ. По общему правилу объем заимствований государств не должен превышать размера оплаченной квоты, но в чрезвычайных обстоятельствах правило допускает исключения.

Совокупность всех СДР образует *международный резервный фонд*. При этом средства резервного фонда хранятся в форме специальных записей, обеспеченных государствами-участниками золотым или валютным содержанием в размере принадлежащих им квот. СДР обладают ликвидностью и принимаются к расчетам государствами-членами как между собой, так и с МВФ. Стоимость одной единицы СДР привязана к «валютной корзине», состоящей из четырех мировых валют: евро, японская йена, английский фунт стерлингов и американский доллар.

Международный валютный фонд не остался в стороне от усилий, направленных на улучшение правового регулирования деятельности *офшорных финансовых центров*. Это понятие означает часть территории государства (или даже всю территорию государства), в пределах которой в соответствии с применимым национальным правом регистрируются компании иностранных резидентов, таким компаниям предоставляется право ведения на льготных (налоговых, административных, валютных и иных) условиях торговых, финансовых и иных коммерческих операций; а также льготные налоговые преимущества, которыми пользуются физические лица в целях снижения налогового бремени либо для защиты собствен-

ности от претензий третьих лиц. В 2000 г. МВФ разработал специальную программу, направленную на оценку соответствия деятельности офшорных финансовых центров международным стандартам в области противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма; в сфере банковской, страховой деятельности; в сфере оборота ценных бумаг. По итогам оценки того или иного государства, являющегося офшорным финансовым центром или на части которого он функционирует, МВФ предлагает план конкретных мероприятий.

Одним из актуальных направлений межгосударственного сотрудничества в области финансовых отношений становится международно-правовое противодействие легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. Значительную роль в осуществлении такого сотрудничества играет Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег — ФАТФ. Она была создана в 1989 г. в Париже по решению совещания на высшем уровне стран «G-7» — «Большой семерки» (США, Япония, Германия, Великобритания, Франция, Италия, Канада). В настоящее время членами ФАТФ являются 31 государство (США, Российская Федерация, Швейцария, Королевство Нидерландов, Новая Зеландия, Канада и др.) и две международные организации (Европейская комиссия и Совет сотрудничества арабских государств Персидского залива). ФАТФ размещается в помещениях Организации экономического сотрудничества и развития в Париже. Российская Федерация присоединилась к ФАТФ в июне 2003 г. ФАТФ поддерживает контакты с ООН, Советом Европы, Всемирным банком, Европейским банком реконструкции и развития, МВФ, Интерполом, Советом по таможенному сотрудничеству и другими международными организациями. При создании ФАТФ была наделена полномочиями по оценке результатов сотрудничества государств в сфере предотвращения противоправного использования банковской системы и финансовых учреждений для отмывания доходов, полученных преступным путем.

Основным направлением деятельности ФАТФ является принятие, выработка и распространение рекомендаций по совершенствованию системы мер, направленных на борьбу с отмыванием денег. В 1990 г. ФАТФ были разработаны и предложены на рассмотрение всех заинтересованных стран Сорок рекомендаций по борьбе с отмыванием доходов, полученных преступным путем.

Это — международно-согласованные предложения по совершенствованию государствами-участниками своих законодательных систем и финансовых структур. С учетом обобщенного международного опыта в данной сфере ФАТФ в 2003 г. приняла новую редакцию Сорока рекомендаций. Рекомендации направлены на повышение эффективности совместной борьбы государств с отмыванием денег, добытых преступным путем, а также на укрепление международного сотрудничества в этой области. В числе таких рекомендаций — положения о том, что государства должны рассматривать отмывание доходов как преступление на основании Конвенции ООН о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ 1988 г. (Венская конвенция) и Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности 2000 г. (Палермская конвенция); государства должны обеспечить, чтобы законодательство о тайне финансовых учреждений не препятствовало реализации рекомендаций ФАТФ; финансовые учреждения не должны вести анонимных счетов или счетов, открытых на явно вымышленные имена, и т.д.

ФАТФ были разработаны и одобрены новые международные стандарты — девять специальных рекомендаций по борьбе с финансированием терроризма и утвержден соответствующий план действий.

ФАТФ ведет так называемый черный список «не сотрудничающих государств и территорий», способствующих легализации доходов, добытых преступным путем. Включение того или иного государства либо территории в список «не сотрудничающих государств и территорий» имеет значение как для самих государств и территорий, попавших в этот список, так и для остальных государств, в той или иной степени с ними сотрудничающих. ФАТФ осуществляет мониторинг действий, которые предпринимают государства для приведения своего национального законодательства в соответствие Сорока рекомендациям, а также предоставляет, если необходимо, техническую помощь для осуществления таких мер. ФАТФ фиксирует также случаи препятствования международному сотрудничеству уполномоченных органов. В отношении государств, которые не осуществляют действий, направленных на ликвидацию негативных факторов, способствующих отмыванию доходов, полученных преступным путем, могут быть предприняты предложенные ФАТФ ответные меры.

Российская Федерация провела работу по исполнению рекомендаций ФАТФ. Так, был принят Федеральный закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», в целом соответствующий положениям Сорока рекомендаций ФАТФ. Далее на основании Указа Президента РФ от 01.11.2001 № 1263 был образован Комитет Российской Федерации по финансовому мониторингу, который в соответствии с Указом Президента РФ от 09.03.2004 № 314 был преобразован в Федеральную службу по финансовому мониторингу (Росфинмониторинг).

27.6. Международное таможенное право

Международное право регулирует в числе других межгосударственные отношения, возникающие в процессе перемещения через таможенные границы государств товаров, физических лиц, предметов, услуг и капиталов, а также соответствующего взаимодействия государств при осуществлении своей таможенной политики. Эту часть международного права называют иногда *международным таможенным правом*, поскольку она имеет некоторую специфику.

Говорят в этой связи о складывающейся самостоятельной новой подотрасли международного права.

Международные отношения, представляющие предмет международного таможенного права, могут быть классифицированы следующим образом: международные отношения в сфере таможенной политики и организации таможенного дела; отношения, связанные с перемещением через таможенную границу товаров и транспортных средств; отношения в области таможенно-тарифного регулирования; отношения в области взимания таможенных платежей; отношения, связанные с таможенным оформлением; отношения в области таможенного контроля; отношения в сфере таможенной статистики и товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности; отношения, связанные с борьбой с контрабандой и иными преступлениями в сфере таможенного дела; отношения, связанные с пресечением нарушений таможенных правил и ответственностью за них.

В ноябре 1952 г. вступила в силу Конвенция об образовании Совета таможенного сотрудничества. Первая, учредительная, сессия Совета состоялась в Брюсселе 26 января 1953 г. На ней участвующие 17 государств Европы были представлены главами своих таможенных служб.

Идея сотрудничества в таможенной сфере получила большой отклик, и довольно быстро Совет таможенного сотрудничества превратился в авторитетную организацию международного масштаба: Всемирную таможенную организацию (ВТАМО), объединяющую в настоящее время 138 государств, в том числе Российскую Федерацию и другие бывшие республики СССР, за исключением Киргизии и Таджикистана. Главной задачей Организации с момента ее создания является разработка и внедрение единых правил в целях содействия международной торговли, унификации и облегчения перемещения товаров и пассажиров через таможенные границы государств при обеспечении в полном объеме контрольных и фискальных функций таможни. Руководящими органами ВТАМО служат непосредственно Совет в составе председателя, шести вице-председателей, избираемых с учетом регионального представительства, а также Политическая комиссия, Финансовый комитет и некоторые технические комитеты. Высший орган Совета — ежегодная сессия глав таможенных служб государств — членов ВТАМО, на которой рассматриваются материалы, подготовленные Политической комиссией и Финансовым комитетом, и принимаются решения и рекомендации по стратегическим направлениям деятельности Организации. Постоянно действующим исполнительным органом ВТАМО является Секретариат, который располагается в Брюсселе (Бельгия). Генеральный секретариат ВТАМО выступает в качестве депозитария международных конвенций в области таможенного дела. Одно из основных направлений деятельности Организации — распространение, подготовка рекомендаций по толкованию и применению конвенций, их пересмотр и обновление в целях адаптации к изменениям международных экономических связей и совершенствования таможенного дела. В настоящее время ВТАМО координирует сотрудничество государств в рамках 18 Конвенций.

Одной из них является Международная конвенция об упрощении и гармонизации таможенных процедур 1973 г. (Конвенция Киото) с учетом Протокола 1999 г. Согласно этой Конвенции госу-

дарства-участники взяли на себя международные обязательства содействовать упрощению и гармонизации таможенных процедур, а также в этих целях согласовывать стандарты и рекомендованную практику в соответствии с положениями, содержащимися в приложениях к Конвенции.

Международная конвенция о взаимной административной помощи в целях предотвращения, расследования и наказания за таможенные правонарушения 1977 г. (Конвенция Найроби) предусматривает сотрудничество таможенных служб в борьбе с таможенными правонарушениями в целях предотвращения ущерба экономическим, социальным и налоговым интересам государств, а также законным интересам торговли.

Таможенная конвенция о карнете А.Т.А. для временного ввоза товаров (Конвенция А.Т.А.) 1961 г. была разработана на основе рекомендаций, представленных Международной торговой палатой Парижа, Франция. Конвенция имеет целью облегчение ввоза товаров, которые разрешены к временному беспошлинному ввозу в страны, являющиеся ее участниками. При этом вместо национальных таможенных документов и в качестве обеспечения ввозных пошлин используется карнет А.Т.А. как таможенный документ для временно ввозимых товаров. Таким образом, применение Конвенции гармонизирует и упрощает таможенные формальности, связанные с временным ввозом товаров. К настоящему времени к Конвенции присоединились 55 государств, включая основных торгово-экономических партнеров России.

В 1990 г. в Стамбуле была принята Конвенция о временном ввозе, регулирующая весь комплекс случаев временного ввоза товаров и призванная заменить все принятые ранее разрозненные конвенции по временному ввозу товаров, в том числе транспортных средств, патронируемые Советом таможенного сотрудничества, а также некоторые другие международные Конвенции по вопросам временного ввоза. В настоящее время к Конвенции присоединились около 10 стран.

В июне 2005 г. 128 стран — участниц ВТАМО одобрили Рамочные стандарты безопасности и содействия мировой торговле и признали необходимость их скорейшего внедрения в деятельность своих таможенных органов. Рамочные стандарты — это уникальный инструмент, разработанный ВТАМО и призванный решить двудединую задачу — эффективно противодействовать новым вызо-

вам и угрозам в сфере внешнеэкономической деятельности при одновременном предоставлении ряда преференций добросовестным экономическим операторам в целях облегчения условий международного торгового оборота. Рамочные стандарты ВТАМО, кроме того, представляют собой элемент работы по выполнению необходимых законотворческих функций. Рамочные стандарты нацелены на создание системы соглашений между таможенными администрациями для содействия непрерывному прохождению грузов по надежным международным цепям поставок товаров. Такая система соглашений обеспечит обмен своевременной и точной информацией, которая позволит таможенным администрациям более эффективно управлять рисками. Это не только расширит возможности администраций по обнаружению отправок повышенного риска, но и усилит контроль международной цепи поставок и более оптимально и эффективно распределит таможенные ресурсы. Система соглашений между таможенными службами позволит укрепить сотрудничество между таможенными администрациями и даст им возможность на более раннем этапе осуществлять контроль международной цепи поставок товаров, например в том случае, когда администрация страны-импортера обращается к администрации страны-экспортера с просьбой произвести досмотр груза от ее имени. Кроме того, Рамочные стандарты предусматривают в определенных обстоятельствах взаимное признание контроля. Применение Рамочных стандартов позволит таможенным администрациям получить более широкую и полную картину международной цепи поставок товаров и создаст возможности для устранения дублирования и многочисленных требований в отношении отчетности.

В соответствии со своим национальным законодательством каждое государство наделяет уполномоченный в области таможенного регулирования государственный орган полномочиями по защите экономического суверенитета своего государства.

Таможенные службы осуществляют *таможенный контроль*, под которым понимается совокупность мер, осуществляемых таможенными органами в целях обеспечения соблюдения таможенного законодательства.

Данное определение таможенного контроля зафиксировано в упоминавшейся выше Конвенции Киото. В положениях Конвенции Киото сделана попытка также определить общие понятия в тамо-

женной сфере: «таможенные границы», «государственная территория» и «таможенная территория».

Согласно Конвенции Киото *таможенной территорией* считается территория государства, на которой применяется национальное таможенное законодательство, при этом некоторые части территории государства (свободные зоны, свободные порты и др.) могут исключаться из таможенной территории страны.

В самом общем понимании таможенная граница есть граница таможенной территории. Таможенная граница может не совпадать с государственной границей. Фактический контроль за ввозом и вывозом товаров, валюты, валютных ценностей и международных почтовых отправлений осуществляется на таможенных пунктах.

27.7. Международно-правовой режим туризма и услуг в этой области

Развитие международных связей и сотрудничества государств предполагает совершенствование международно-правовых основ туризма и международных путешествий.

Ряд международных соглашений, конвенций и деклараций образуют основы международно-правового регулирования отношений, связанных с туризмом и международными путешествиями. В ст. 24 Всеобщей декларации прав человека 1948 г. предусмотрено, что «каждый человек имеет право на отдых в свободное время, включая разумное ограничение рабочего времени и периодические оплачиваемые отпуска». В ст. 7 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. государства обязуются обеспечить каждому человеку «право на отдых, разумное ограничение рабочего времени и периодические оплачиваемые отпуска, а также оплату за праздничные дни».

Принципы, изложенные в Манильской декларации по мировому туризму 1980 г. и Документе Акапулько Всемирного совещания по туризму 1982 г., Кодексе туриста и Хартии туризма 1983 г., подчеркивают гуманный характер туризма и признают его новую роль как средства повышения качества жизни всех народов и важнейшего фактора укрепления мира и международного сотрудничества. Генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун отметил: «Туризм —

это инструмент международного мира и культурного взаимопонимания».

В Гаагской декларации по туризму Межпарламентской конференции по туризму 1989 г. отмечается, что совершенствование системы правового регулирования индивидуальных и коллективных туристских путешествий способствует формированию атмосферы доверия и взаимопонимания между государствами, развитию международного сотрудничества, отвечает интересам всех стран.

В международном праве не существует унифицированного и единообразного определения понятия «международный турист». Так, в 1937 г. Комитет экспертов Лиги Наций определил международного туриста как любое лицо, которое находится не менее 24 часов в стране, в которой оно не проживает. В Конвенции ООН о таможенных льготах для туристов 1954 г. содержится более широкое определение. В соответствии с ним «турист — любое лицо независимо от его расы, пола, языка и религии, которое вступает на территорию какого-либо договаривающегося государства, кроме того государства, в котором это лицо обычно проживает, и остается там не менее 24 часов и не более шести месяцев в течение любого двенадцатимесячного периода с дозволенной целью, кроме цели иммигрировать, как-то: с целью туризма, развлечения, спорта или лечения, или по семейным обстоятельствам, или для учения, религиозного паломничества, или с деловыми целями». Следует отметить, что данное определение в отличие от многих других обладает обязательной юридической силой для государств — участников данной Конвенции. Позднее в ходе работы Римской конференции ООН по туризму и путешествиям в 1963 г. было дано определение понятия «временный посетитель», включающее в себя понятия «турист» и «экскурсант».

Временный посетитель — это любое лицо, посещающее другую страну, помимо той, которая является его обычным местом жительства, по любой причине, за исключением занятия профессиональной деятельностью, вознаграждаемой в посещаемой стране.

Турист — это временный посетитель, находящийся в посещаемой стране по меньшей мере 24 часа для удовольствия, отдыха, отпуска, поправления здоровья, пополнения образования, ради религии, спорта, с деловыми намерениями, по семейным обстоятельствам, в командировке, для участия в конференциях.

Экскурсант — это временный посетитель, прибывший в посещаемую страну менее чем на 24 часа.

Международное право также не содержит общего определения и понятия «международный туризм». Однако можно выделить некоторые его элементы. Среди них: выезд за пределы государства обычного места жительства, временный характер пребывания в государстве посещения, поездка не преследует получения дохода в государстве посещения.

Нормы международного права, регулирующие отношения в области международного туризма и туристских услуг, не являются кодифицированными и зачастую сформулированы в различных международных соглашениях (Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г., Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г., Генеральное соглашение по торговле услугами 1994 г. и др.). Отдельные многосторонние международные договоры регулируют таможенные вопросы в области международного туризма.

В 1954 г. в Нью-Йорке состоялась Генеральная конференция ООН по таможенным формальностям, на которой были приняты: Конвенция о временном ввозе частных дорожных перевозочных средств, Конвенция о таможенных льготах для туристов, Дополнительный протокол к ней и Протокол о дорожных знаках и сигналах. СССР присоединился к вышеуказанным международным соглашениям в 1954 г. Данные соглашения предусматривали разрешение на временный беспшлинный ввоз на территорию договаривающихся государств перевозочных средств лицами, проживающими вне их территории, при условии обратного вывоза этих перевозочных средств. Конвенция о таможенных льготах для туристов содержала определение понятия «турист».

В положениях Конвенции Киото 1973 г. для туристов, в частности, устанавливается унифицированная форма таможенной декларации на багаж.

В 1970 г. под эгидой Международного института по унификации частного права (УНИДРУА) была разработана и принята Международная конвенция по контракту на путешествие, которая вступила в силу в 1976 г. Конвенция предусматривает два вида договоров — контракт на организацию путешествия и контракт с посредником на организацию путешествия. Данный международный догово-

вор закрепляет обязательства сторон по договору, размер ответственности, сроки исковой давности по требованиям к туристским организациям. Конвенция содержит определения таких понятий, как «путешественник», «контракт на организацию путешествия», «контракт с посредником на организацию путешествия».

Под эгидой Международной гостиничной ассоциации и Всемирной федерации ассоциаций туристских агентств в 1970 г. была разработана Международная конвенция по контрактам между владельцами гостиничных предприятий и бюро путешествий. Несмотря на то что конвенция разработана и принята двумя международными неправительственными организациями, она играет важную роль в правовом регулировании отношений в сфере международного туризма. Конвенция определяет типы гостиничных контрактов, общие и специальные правила их составления, размер комиссионных и порядок осуществления платежей, условия расторжения договоров. В 1979 г. в нее был внесен ряд поправок, а в 1993 г. стала кодексом отношений между операторами гостиниц и турагентствами (туроператорами). На ее основе в 1999 г. был принят новый Кодекс, который применяется при заключении гостиничных контрактов.

Среди применимых документов рекомендательного характера следует выделить следующие: рекомендации Римской конференции ООН по туризму и путешествиям 1963 г.; Манильскую декларацию мирового туризма 1980 г.; Документ Акапулько, принятый на Всемирном совещании по туризму в 1982 г.; Хартию туризма и Кодекс туриста, принятые на IV сессии Ассамблеи Всемирной туристской организации в 1985 г.; Глобальный этический кодекс туризма 1999 г.

Статья 10 Глобального этического кодекса туризма предусматривает учреждение Всемирного комитета по этике туризма. На Комитет возложены задачи: пропаганда положений Кодекса 1999 г., оценка соблюдения Кодекса 1999 г. и выполнение функции согласительного органа при урегулировании споров относительно применения и толкования Кодекса 1999 г. В июне 2003 г. были избраны 11 членов Комитета.

В числе применимых региональных международных соглашений можно обозначить следующие. Соглашение министров по сотрудничеству АСЕАН в области туризма было заключено в 1998 г. В соглашении отражено намерение государств региона осуществ-

влять сотрудничество в продвижении региона как единого туристского направления, в контроле и координации программ в данной области. В 2002 г. в Пномпене (Камбоджа) было подписано еще одно соглашение, содержащее более конкретные положения. Государства региона обязались содействовать путешествиям внутри региона, развитию туристской индустрии, уменьшению ограничений в сфере торговли, связанной с туризмом. Государства — участники СНГ также осуществляют международное сотрудничество в области туризма. С этой целью они 23 декабря 1993 г. в Ашхабаде (Туркменистан) заключили Соглашение о сотрудничестве в области туризма. Соглашение предусматривает обязательства государств-участников развивать сотрудничество по поддержке инициатив, направленных на эффективное освоение туристских ресурсов, по информационному и нормативному правовому обеспечению туризма и др. Для реализации совместных проектов в области международного туризма Совет глав государств СНГ 9 сентября 1994 г. принял решение о создании Совета по туризму государств — участников СНГ.

Наибольшее число международных соглашений в области туризма заключаются государствами на двусторонней основе. К ним относятся договоры о дружбе и сотрудничестве; соглашения о торговле, экономическом и техническом сотрудничестве; соглашения о культурном сотрудничестве и собственно соглашения о сотрудничестве в области туризма. По состоянию на 1 июня 2008 г. Россия заключила межправительственные или межведомственные соглашения о сотрудничестве в сфере туризма с 58 государствами. Планируется также подписание таких соглашений с Исландией и Латвией.

Что касается национального законодательства, в России основным нормативным правовым актом в области туризма является Федеральный закон от 24.11.1996 № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации».

Значение туризма в мире постоянно увеличивается: индустрия туризма (включая внутренний туризм) — крупнейшая по числу занятых рабочих мест в большинстве стран — обеспечивает работой свыше 100 млн человек. Туризм является существенным источником валютных поступлений, способствует диверсификации экономики, создавая отрасли, обслуживающие данную сферу. Кроме этого, туризм является существенным фактором реализации внешней политики государства. Потенциальные возможности России

позволяют при соответствующем уровне развития туристской инфраструктуры принимать до 40 млн иностранных туристов в год.

Важную роль в осуществлении и расширении международного сотрудничества государств в области туризма играет *Всемирная туристская организация*. История этой организации начинается с 1925 г., когда в Гааге прошел первый Международный конгресс официальных ассоциаций пропаганды туризма. Параллельно с ним в 1927 г. начал свою деятельность Международный конгресс официальных туристских организаций. В 1930 г. был учрежден Международный союз организаций по пропаганде туризма. Все три организации после Второй мировой войны были объединены в Международный союз официальных туристских организаций. В 1967 г. члены этого союза приняли решение о его преобразовании в международную организацию. Окончательное правовое оформление Всемирной туристской организации в ее нынешнем виде произошло 28 сентября 1970 г. путем одобрения Устава организации. Устав вступил в силу 2 января 1975 г. В мае того же года в Мадриде прошло первое заседание генеральной ассамблеи Всемирной туристской организации. В 1977 г. между этой организацией и ООН было подписано соглашение, в котором первая признавалась в качестве организации, уполномоченной принимать меры, направленные на осуществление ее целей и задач. В 2003 г. она получила статус специализированного учреждения ООН, а в 2005 г. утвердила свою аббревиатуру — ЮНВТО (UNWTO).

Главной целью ЮНВТО в соответствии со ст. 3 Устава является «содействие развитию туризма для внесения вклада в экономическое развитие, международное взаимопонимание, мир, процветание, всеобщее уважение и соблюдение прав человека и основных свобод для всех людей без различия расы, пола, языка и религии».

В рамках ЮНВТО осуществляются тесные контакты между правительствами и предпринимателями, занятыми в сфере туризма, что позволяет эффективно и своевременно реализовывать современные тенденции развития туризма. ЮНВТО тесно сотрудничает с другими международными организациями системы ООН. СССР стал членом ЮНВТО в 1975 г. Россия как продолжатель СССР является членом ЮНВТО. В период с 2001 по 2005 г. Россия была членом Исполнительного Совета ЮНВТО. В 2007 г. Россия вновь избрана членом Исполнительного Совета и будет представлена в этом органе до 2011 г.

Уставом ЮНВТО предусмотрено три категории членства: действительные, ассоциированные и присоединившиеся. В 2006 г. действительными членами ЮНВТО являлись 150 государств, семь территорий и около 300 присоединившихся членов, представляющих предприятия частного сектора, учебные заведения, туристские ассоциации и местные туристские администрации. Действительными членами ЮНВТО могут быть только суверенные государства. Государство считается принятым, если за него проголосовало $\frac{2}{3}$ действительных членов. Ассоциированным членом ЮНВТО могут быть территории или группы территорий, которые не несут ответственности за ведение своих международных отношений. Предоставление статуса ассоциированного члена допускается с предварительного согласия государства — действительного члена ЮНВТО, которое несет ответственность за ведение международных отношений данной территории. Помимо этого, необходимо получение $\frac{2}{3}$ голосов действительных членов ЮНВТО. Присоединившимися членами могут стать как межправительственные, так и немежправительственные организации, имеющие особую заинтересованность в сфере туризма. Для этого они, подав письменное заявление на имя Генерального секретаря ЮНВТО, должны получить одобрение $\frac{2}{3}$ членов организации. Статус присоединившегося члена ЮНВТО могут получить коммерческие организации и ассоциации, чья деятельность связана с целями и задачами ЮНВТО.

Органами ЮНВТО в соответствии с Уставом являются Генеральная ассамблея, исполнительный совет и секретариат. Генеральная ассамблея является высшим органом и состоит из представителей действительных членов ЮНВТО. Делегация, направляемая действительным или ассоциированным членом, не может состоять более чем из пяти делегатов. Комитет присоединившихся членов может назначать трех наблюдателей, принимающих участие в работе Ассамблеи. Очередные сессии Ассамблеи проходят раз в два года. Чрезвычайные сессии созываются по просьбе исполнительного совета или большинства действительных членов ЮНВТО. Генеральная ассамблея осуществляет следующие функции: избирает своего президента и вице-президента, членов исполнительного совета, назначает генерального секретаря по рекомендации исполнительного совета, утверждает финансовый регламент ЮНВТО, определяет основные направления деятельности организации, утверждает общую программу деятельности и бюджет и др.

Исполнительный совет состоит из 29 действительных членов, избираемых Генеральной ассамблеей в пропорции один член Совета на каждые пять действительных членов. При этом учитывается принцип справедливого географического представительства. В работе Совета без права голоса могут принимать участие один из ассоциированных членов и один представитель Комитета присоединившихся членов ЮНВТО. Члены Совета избираются на четыре года, при этом каждые два года состав его обновляется наполовину. Заседания Совета проходят не реже двух раз в год.

Устав ЮНВТО возлагает на исполнительный совет следующие функции: принятие всех необходимых мер (после консультаций с генеральным секретарем) для исполнения решений и рекомендаций Генеральной ассамблеи, получение от генерального секретаря отчетов о деятельности ЮНВТО, представление Генеральной ассамблее отчетов и рекомендаций по проекту бюджета, учреждение вспомогательных органов, необходимых для выполнения целей и задач ЮНВТО, и др.

Помимо вышеуказанных органов, в структуру ЮНВТО входят шесть региональных комиссий: для Африки, Американского региона, Ближнего Востока, Восточной Азии и Тихоокеанского региона, Европы и Южной Азии.

27.8. Международно-правовой режим охраны результатов интеллектуальной деятельности

В настоящее время высокий уровень развития науки, литературы и искусства является не только общим показателем уровня развитости общества, но и важным стимулом экономического роста. По мнению Генерального директора ВОИС, интеллектуальная деятельность, ее результаты представляют собой мощный инструмент экономического развития государства¹. При этом разница между развитыми и развивающимися странами в отношении имеющихся у них

¹ Камил Индрис. Интеллектуальная собственность — мощный инструмент экономического роста. Роспатент — 2004 г.

активов интеллектуальной собственности огромна. Данные обстоятельства побуждают принимать нормы права, которые направлены на уточнение правового режима результатов интеллектуальной деятельности как на национальном, так и международном уровне.

ИСТОРИЯ

Первые нормы по охране результатов интеллектуальной деятельности стали применяться в национальных законодательствах государств еще начиная с XV в. В качестве примера можно привести закон Венеции 1474 г., в котором содержалось упоминание об охране изобретений. Позднее соответствующие положения появились в законодательстве Англии (1624 г.), Франции (1791 г.). Конституция Соединенных Штатов Америки 1788 г. также содержала специальные постановления по охране изобретений. В России первые такие нормы законодательства были приняты в начале XIX в. (например, манифест «О привилегиях на разные изобретения и открытия в ремеслах и художествах» от 17 июня 1812 г.).

Позднее, во второй половине XIX в. развитие международных экономических отношений создало предпосылки к охране изобретений на международном уровне. В августе 1873 г. произошло событие, которое послужило толчком для принятия первого международного договора по охране результатов интеллектуальной деятельности. Ряд государств, включая США, ответили отказом на приглашение австрийского правительства принять участие на международной выставке научно-технических достижений в Вене из-за опасений, что их идеи будут украдены и использованы в других государствах. Этот инцидент впоследствии привел к принятию первого универсального международного договора в рассматриваемой области — Парижской конвенции по охране промышленной собственности (подписана 20 марта 1883 г.).

В середине XVIII в. некоторые авторы обнаружили, что их работы репродуцируются и продаются в других странах, а авторам не выплачивается гонорар. То есть продавцы книг могли существенно удешевить стоимость своей продукции и при этом получать значительную прибыль, а авторы с этой прибыли не получали ничего. Для борьбы с подобными случаями знаменитый французский писатель Виктор Гюго основал Международную литературную ассоциацию, которая позже стала известна как Международная литературная и художественная ассоциация. Данная Ассоциация предпринимала действия по международной охране произведений авторов. Первый международный договор по защите авторских прав был принят в 1886 г. и получил название Бернской конвенции по охране литературных и художественных произведений.

Парижская и Бернская конвенции и по настоящее время остаются одними из наиболее авторитетных международных договоров, составляющих фундамент международно-правовой системы охраны результатов интеллектуальной деятельности.

Понятие «интеллектуальная собственность». Несмотря на то что уже к концу XIX в. были приняты первые международные договоры универсального характера, само определение понятия интеллектуальной собственности в них отсутствовало. 10 декабря 1948 г. была принята Всеобщая декларация прав человека, которая определила интеллектуальные права в качестве прав человека. Согласно ст. 27 Декларации каждый человек имеет право свободно участвовать в культурной жизни общества, наслаждаться искусством, участвовать в научном прогрессе и пользоваться его благами. Каждый человек имеет право на защиту его моральных и материальных интересов, являющихся результатом научных, литературных или художественных трудов, автором которых он является. Аналогичная норма содержится также и в ст. 15 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г..

Конвенция, учреждающая Всемирную организацию интеллектуальной собственности, 1967 г., определила перечень объектов интеллектуальной собственности.

В ст. 2 Конвенции указано, что интеллектуальная собственность включает права, относящиеся к литературным, художественным и научным произведениям, исполнительской деятельности артистов, звукозаписи, радио- и телевизионным передачам, изобретениям во всех областях человеческой деятельности, научным открытиям, промышленным образцам, товарным знакам, знакам обслуживания, фирменным наименованиям и коммерческим обозначениям, защите против недобросовестной конкуренции, а также все другие права, относящиеся к интеллектуальной деятельности в производственной, научной, литературной и художественной областях. Сегодня развитие науки и техники ведет к появлению все новых результатов интеллектуальной деятельности, например доменного имени или топологии интегральной микросхемы.

Всемирная декларация по интеллектуальной собственности была принята ВОИС в 2000 г. В данной Декларации термин «интеллектуальная собственность» означает любую собственность, признаваемую по общему согласию в качестве интеллектуальной

по характеру и заслуживающую охраны, включая, но не ограничиваясь научными и техническими изобретениями, литературными или художественными произведениями, товарными знаками и указателями деловых предприятий, промышленными образцами и географическими указаниями. При этом термин «права интеллектуальной собственности» означает по существу права, закрепленные в ст. 27 Всеобщей декларации прав человека.

Как следует из приведенных определений, интеллектуальная собственность представляет собой комплекс прав, которые близки вещным правам, однако ее объект не материален, поскольку представляет собой результат интеллектуального творчества. В отличие от вещи в обычном значении этого слова результат интеллектуальной деятельности не всегда можно физически уничтожить, спрятать и т.д. Интеллектуальная собственность определяется иногда как коммерческое применение творческой мысли для решения технической или художественной задачи. Поэтому некоторые авторы считают неудачным применение термина «собственность» к правам на результаты интеллектуальной деятельности. Тем не менее этот термин применяется как устоявшийся в отмеченных международных договорах.

В целом интеллектуальную собственность можно условно разделить на два института — институт авторских и смежных прав и институт промышленной собственности.

В соответствии с Бернской конвенцией об охране литературных и художественных произведений 1886 г. (в ред. 1971 г.) термин *«литературные и художественные произведения»* охватывает все произведения в области литературы, науки и искусства, каким бы способом и в какой бы форме они ни были выражены, как-то: книги, брошюры и другие письменные произведения; лекции, обращения, проповеди и другие подобного рода произведения; драматические и музыкально-драматические произведения; хореографические произведения и пантомимы; музыкальные сочинения с текстом или без текста; кинематографические произведения, к которым приравниваются произведения, выраженные способом, аналогичным кинематографии; рисунки, произведения живописи, архитектуры, скульптуры, графики и литографии; фотографические произведения, к которым приравниваются произведения, выраженные способом, аналогичным фотографии; произведения прикладного искусства; иллюстрации, географические карты, планы,

эскизы и пластические произведения, относящиеся к географии, топографии, архитектуре или наукам.

Таким образом, под авторским правом следует понимать совокупность норм, регулирующих отношения, связанные с созданием и использованием произведений литературы, науки и искусства.

Как уже отмечалось, основой международно-правовой охраны авторского права является Бернская конвенция по охране литературных и художественных произведений 1886 г. Конвенция неоднократно пересматривалась. В настоящее время большинство государств ратифицировали последнюю — Парижскую редакцию 1971 г. По состоянию на апрель 2008 г. ее участниками являются 164 государства, в том числе Российская Федерация, которая присоединилась к Бернской конвенции в 1994 г.

Основополагающим для Бернской конвенции является принцип национального режима.

Под национальным режимом понимается принцип, согласно которому произведения, созданные в странах — участницах Конвенции, в каждой из стран Бернского Союза должны пользоваться той же охраной, что и национальные произведения.

Охрана, предусмотренная Конвенцией, применяется к авторам, которые являются гражданами одной из стран Союза, в отношении их произведений как выпущенных в свет, так и не выпущенных в свет. Авторы, не являющиеся гражданами одной из стран Союза, но имеющие свое обычное местожительство в одной из таких стран, приравниваются к гражданам этой страны (ст. 3 Бернской конвенции). Срок охраны, предоставляемой настоящей Конвенцией, составляет все время жизни автора и 50 лет после его смерти.

Авторы литературных и художественных произведений, охраняемых Конвенцией, в течение всего срока действия их прав на произведение пользуются исключительным правом: переводить и разрешать переводы своих произведений; разрешать воспроизведение этих произведений любым образом и в любой форме; разрешать переделки, аранжировки и другие изменения своих произведений; разрешать кинематографическую переделку и воспроизведение своих произведений и распространение переделанных или воспроизведенных таким образом произведений.

Контрафактные экземпляры произведения подлежат аресту в любой стране Союза, в которой это произведение пользуется пра-

вой охраной. Арест налагается в соответствии с законодательством каждой страны. На Парижской конференции 1971 г. в текст Бернской конвенции были включены также некоторые правила, облегчающие распространение в развивающихся странах переводной литературы в учебных и научных целях.

Другое многостороннее соглашение — Всемирная конвенция об авторском праве 1952 г. (действует для России в редакции 1971 г.). По своему содержанию она носит более универсальный характер, что сделало возможным участие в ней стран с различным законодательством в области авторского права. Следует, однако, отметить, что если государство участвует одновременно во Всемирной и Бернской конвенциях, то применяются положения последней, поскольку нормы Бернской конвенции пользуются приоритетом.

Права исполнителей, производителей фонограмм, организаций эфирного и кабельного вещания охраняются смежными правами. Основными международными договорами в этой области являются: Конвенция об охране интересов производителей фонограмм от незаконного воспроизводства их фонограмм 1971 г. (Россия участвует с 1995 г.), а также Конвенция об охране интересов артистов-исполнителей, производителей фонограмм и организаций вещания 1961 г. (Россия участвует с 2003 г.)

Конвенция 1961 г. обеспечивает охрану интересов традиционных обладателей смежных прав, а именно артистов-исполнителей, производителей фонограмм и вещательных организаций, тогда как Конвенция 1971 г. о фонограммах ограничивается защитой интересов производителей фонограмм. Конвенция 1971 г. прежде всего дополняет Конвенцию 1961 г. в отношении права на ввоз фонограмм и распространение в той мере, в какой это касается прав их производителей. Конвенция 1971 г. совместима с Конвенцией 1961 г. и не отменяет этого соглашения ни в какой-либо ее части, ни целиком. К тому же к ней могут присоединяться договаривающиеся государства, не являющиеся членами Конвенции 1961 г., избегая таким образом обязанности предоставлять объектам смежных прав охрану на более широкой основе.

Развитие информационных технологий и сети Интернет поставило новые проблемы перед государствами по согласованной охране авторских и смежных прав. Эти новые проблемы могут быть решены путем дальнейшего развития международного сотруд-

ничества. Попыткой решить некоторые из таких проблем стало принятие при непосредственном участии ВОИС двух международных договоров: Договора ВОИС по авторскому праву 1996 г. и Договора ВОИС по исполнителям и фонограммам 1996 г. Так, в частности, Договор ВОИС по авторскому праву 1996 г. содержит постановления, которые позволяют, например, распространить авторское право на компьютерные программы, а также положения, позволяющие автору разрешать или запрещать использование своих произведений в сети Интернет.

Понятие *промышленной собственности* раскрывает п. 2 ст. 1 Парижской конвенции по охране промышленной собственности 1883 г. К ее объектам отнесены патенты на изобретения, полезные модели, промышленные образцы, товарные знаки, знаки обслуживания, фирменные наименования и указания происхождения или наименования места происхождения, а также пресечение недобросовестной конкуренции.

Государства — участники этой Конвенции договорились и о содержании понятия «*недобросовестная конкуренция*». Парижская конвенция относит к ней всякий акт конкуренции, противоречащий честным обычаям в промышленных и торговых делах.

Так, подлежат запрету: а) все действия, способные каким бы то ни было способом вызвать смещение в отношении предприятия, продуктов или промышленной или торговой деятельности конкурента; б) ложные утверждения при осуществлении коммерческой деятельности, способные дискредитировать предприятие, продукты или промышленную или торговую деятельность конкурента; в) указания или утверждения, использование которых при осуществлении коммерческой деятельности может ввести общественность в заблуждение относительно характера, способа изготовления, свойств, пригодности к применению или количества товаров.

Отличительной особенностью правовой охраны большинства объектов промышленной собственности является то, что охрана возникает не в силу создания произведения (как в авторском праве), а в силу ее признания компетентным органом (в России — это Федеральная служба по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам — Роспатент). Такое признание оформляется правоустанавливающим документом (патентом, свидетельством).

Парижская конвенция является основополагающим международным договором в системе международной охраны промышленной собственности. По состоянию на 15 января 2008 г. ее участниками являются 172 государства. За более чем столетний период ее редакции неоднократно пересматривались, уточнялись: в Брюсселе — 1900 г., в Вашингтоне — 1911 г., в Гааге — 1925 г., в Лондоне — 1934 г., в Лиссабоне — 1958 г., в Стокгольме — 1967 г. СССР, правопреемницей которого является Россия, ратифицировала все редакции Конвенции.

Содержательные положения Парижской конвенции могут быть сведены к четырем группам.

Первая группа положений касается установления национального режима, в соответствии с которым гражданам других стран-участниц предоставляется во всех странах Конвенции такая же охрана, какая обеспечивается своим собственным гражданам. Право на национальный режим является одним из основных положений системы международной охраны интеллектуальной собственности. При этом термин «гражданин» относится как к физическим, так и к юридическим лицам. Важным положением национального режима по Парижской конвенции является и то, что сохраняются положения законодательства каждой из стран Союза, относящиеся к судебной и административной процедуре и к компетенции судебных и административных органов. Таким образом, любой патент или регистрация товарного знака, полученная по процедуре, определенной Парижской конвенцией или иными международными соглашениями, принятыми в развитие положений Конвенции, могут быть оспорены в национальном суде или специальном административном органе (в России — в Палате по патентным спорам Роспатента) в соответствии с нормами национального законодательства.

Вторая группа конвенционных положений устанавливает право «конвенционного приоритета».

Право «конвенционного приоритета» означает, что на основе правильно поданной конкретным заявителем заявки в одну из стран — участниц Конвенции на получение прав на промышленную собственность этот же заявитель (или его правопреемник) может в течение определенного срока (12 месяцев для изобретений и полезных моделей и шесть месяцев для промышленных образцов и товарных знаков — ст. 4) испрашивать охрану во всех дру-

гих странах-участниках, и более поздние заявки в другие страны в этом случае будут считаться поданными в тот же день, что и первая (или более ранняя) заявка в одну страну. Право «конвенционного приоритета» обеспечивает большие практические преимущества заявителю, желающему получить охрану в нескольких странах.

Третья группа положений Парижской конвенции определяет ряд общих норм, устанавливающих права и обязанности физических и юридических лиц, или правила, требующие или разрешающие странам-участницам вводить в законодательство положения, соответствующие этим правилам. Например, каждая страна может законодательно устанавливать принцип, предусматривающий выдачу принудительных лицензий, если запатентованное изобретение в течение определенного ряда лет (3—4 года) промышленно не используется или используется недостаточно (однако национальное законодательство может установить более длительный срок); право государств отказывать в регистрации товарных знаков в случаях: 1) если знаки могут затронуть права, приобретенные третьими лицами в стране, где испрашивается охрана; 2) если знаки лишены каких-либо отличительных признаков или составлены исключительно из знаков или указаний, могущих служить в торговле для обозначения вида, качества, количества, назначения, стоимости, места происхождения продуктов или времени их изготовления либо ставших общепринятыми в обиходном языке или в добросовестных и устоявшихся торговых обычаях страны, где испрашивается охрана; 3) если знаки противоречат морали или публичному порядку и, в особенности, если они могут ввести в заблуждение общественность; право пользоваться эффективной охраной против недобросовестной конкуренции (ст. 10 bis) и др.

Четвертая группа конвенционных постановлений относится к вопросам административной структуры, необходимой для функционирования созданных в соответствии с Конвенцией органов Парижского союза, а также к вопросам, касающимся финансов, проведения сессий, разрешения споров и др.

Несмотря на то что Парижская конвенция предоставила своим участникам право испрашивать «конвенционный приоритет», это не решило всего комплекса проблем. В качестве основных таких проблем, которые возникают при подаче заявок в национальные ведомства других стран, можно указать: необходимость выполнять формальные требования к заявкам национальных ведомств каж-

дой отдельной страны, а это значит — разные процедуры; необходимость подачи заявки на разных языках; различные сроки охраны, приводящие к разным датам продления регистрации; в некоторых случаях необходимость назначения местного поверенного. Кроме того, подача национальных заявок в каждую страну приводит к весьма значительным расходам (национальные пошлины, гонорары поверенным, переводчикам, подлежащие уплате в каждой стране).

Для решения данных проблем были разработаны и приняты специальные многосторонние международные договоры. Целью данных договоров является упрощение процедуры получения охраны объектов промышленной собственности сразу во многих странах. По товарным знакам таким договором является Мадридское соглашение о международной регистрации товарных знаков 1891 г. и Протокол к нему 1989 г. В области изобретений был принят Договор о патентной кооперации (РСТ) 1970 г.

Созданные в соответствии с данными договорами системы международно-правовой охраны пользуются большой популярностью, о чем свидетельствует значительное количество государств, являющихся их участниками. Так, по состоянию на апрель 2008 г. 82 государства (в том числе и Российская Федерация) являются членами Мадридской системы международной регистрации. 139 государств являются участниками РСТ, включая Российскую Федерацию, Армению, Азербайджан, Республику Беларусь, Казахстан, Киргизия, Латвию, Литву, Республику Молдова, Таджикистан, Туркменистан, Украину, Узбекистан, все западные промышленно развитые, а также многие развивающиеся страны.

При этом, несмотря на то, что данные международные договоры существенно облегчают процедуру получения охраны сразу во многих странах, избавляя от необходимости обращаться в национальное ведомство каждого государства, следует иметь в виду, что они не создают единого правового режима охраны объектов промышленной собственности во всех странах-участницах.

Впоследствии был заключен ряд международных договоров, направленных на развитие международно-правовой охраны других объектов интеллектуальной собственности: Будапештский договор о международном признании депонирования микроорганизмов для целей патентной процедуры 1977 г., Лиссабонское соглашение об охране наименований мест происхождения това-

ров 1958 г. и т.д., которые не получили, однако, должного признания. Россия не является их участником.

В отношении промышленных образцов в 1925 г. было принято Гаагское соглашение о международном депонировании промышленных образцов. Оно вступило в силу в 1928 г. Впоследствии на Дипломатической конференции в Женеве в 1999 г. оно было переименовано и в настоящее время носит название «Гаагское соглашение о международной регистрации промышленных образцов». Российская Федерация подписала указанное Соглашение, но не ратифицировало его.

Усиление процессов экономической интеграции потребовало создания систем патентно-правового регулирования и на региональном уровне, которое содействовало бы этим процессам, устранив препятствия при получении охранных грамот на объекты промышленной собственности в пределах определенного региона.

В качестве удачного примера регионального сотрудничества можно привести создание на европейском уровне единой системы правовой охраны товарных знаков. Правовой основой данной системы является подписанная в 1988 г. Директива 89/104/ЕЭС о гармонизации законодательства по товарным знакам, а также Регламент № 40/94 от 1994 г. Совета ЕС о товарном знаке Европейского союза. В соответствии с данными документами в 1996 г. создано Ведомство по гармонизации на внутреннем рынке. Место его нахождения — Аликанте (Испания). Ведомство уполномочено регистрировать и выдавать свидетельство на товарный знак, правовая охрана которого действует во всех странах ЕС.

Идея создания европейской патентной системы была реализована подписанием 5 октября 1973 г. в Мюнхене Конвенции о выдаче Европейского патента (Европейской патентной конвенции), которая вступила в действие в 1977 г. Для осуществления процедуры выдачи Европейского патента была создана Европейская патентная организация. Это — международная межправительственная организация. Ее органами являются Европейское патентное ведомство (ЕПВ), которое осуществляет выдачу Европейского патента, и Административный совет, контролирующий деятельность ЕПВ. ЕПВ находится в Мюнхене и имеет филиал в Гааге.

Аналогичная система была создана в свое время и на территориях ряда республик СССР. Для целей частичного восстановления единого патентно-правового пространства, который ранее суще-

ствовал на территории СССР, в Москве была принята Евразийская патентная конвенция (ЕАПК) 1994 г., которая вступила в силу в 1995 г. На начало 2008 г. она действует для следующих государств: Азербайджан, Армения, Белоруссия, Казахстан, Киргизия, Республика Молдова, Россия, Таджикистан и Туркмения. В рамках данной Конвенции предусмотрено создание международной межправительственной организации — Евразийского патентного ведомства, место нахождения штаб-квартиры — Москва. Данная организация уполномочена выдавать Евразийский патент, который действует на территории всех государств-участников при условии оплаты соответствующих пошлин. В качестве недостатков евразийской патентной системы можно назвать отсутствие среди участников Конвенции Украины и стран Прибалтики, а также то, что она не распространяет свое действие на такой важный объект промышленной собственности, как полезная модель.

В отношении Африканского континента в 1977 г. в Банги было заключено Соглашение о создании африканской организации интеллектуальной собственности (ОАПИ — сокращенное название от французского «Organisation Africaine pour la propriété industrielle») франкоязычными странами Африки. Его подписали Бенин, Буркина-Фасо, Камерун, Центрально-Африканская Республика (ЦАР), Чад, Конго, Габон, Котд'Ивуар, Мавритания, Гвинея, Мали, Нигер, Сенегал, Того. В 1976 г. в Лусаке было заключено Соглашение о создании Африканской региональной организации по охране промышленной собственности (ARIPO) англоязычными странами Африки. Его подписали Ботсвана, Гамбия, Гана, Кения, Малави, Судан, Свазиленд, Уганда, Замбия, Зимбабве, Лесото. Основная цель соглашений состоит в том, чтобы путем объединения усилий стран-участниц облегчить получение охраны объектов интеллектуальной собственности. При этом достигается большая экономия при организации только двух патентных ведомств, а не в каждой стране отдельно.

Среди применимых региональных соглашений Америки следует отметить Североамериканское соглашение о зоне свободной торговли (НАФТА), которое вступило в силу в 1994 г. (участники: США, Канада и Мексика). В числе целей Соглашения — обеспечение адекватной и эффективной охраны и реализации прав промышленной собственности. Можно также упомянуть Картахенский договор, заключенный в 1969 г. Его подписали Колумбия, Эквадор, Перу, Боливия, Венесуэла. Кроме того, в 1910 г. была принята Кон-

венция в Буэнос-Айресе, которую подписали Бразилия, Боливия, Гаити, Гватемала, Гондурас, Парагвай, Коста-Рика, Куба, Никарагуа, Панама, США и Уругвай.

Помимо международных договоров универсального и регионального характера, направленных на охрану объектов промышленной собственности, отдельную группу составляют международные договоры о гармонизации и упрощении административных процедур рассмотрения патентными ведомствами заявок, подаваемых по национальной процедуре. При этом положения указанных международных договоров не затрагивают непосредственно самих материально-правовых норм стран-участниц, касающихся охраны объектов промышленной собственности. Такими договорами являются: Договор о патентных законах (PLT) 2000 г., Договор о законах по товарным знакам (TLT) 1994 г. В развитие положений TLT на Дипломатической конференции в 2006 г. был принят Сингапурский договор о законах по товарным знакам.

В отдельную группу следует включить международные договоры, целью которых является создание «международных классификаций» или «идентификаций». Данные классификации определяют стандарты, по которым классифицируются различные объекты промышленной собственности. Это, в свою очередь, существенно упрощает проведение их поиска по международным и национальным информационным системам. Такими договорами являются: Страсбургское соглашение о международной патентной классификации 1971 г., Ниццкое соглашение о международной классификации товаров и услуг для регистрации знаков 1957 г., Венское соглашение об учреждении Международной классификации изобразительных элементов знаков 1973 г., Локарнское соглашение об учреждении Международной классификации промышленных образцов 1968 г.

Сотрудничество государств в области охраны объектов промышленной собственности строится и на двустороннем уровне. Так, Российская Федерация заключила ряд двусторонних межправительственных соглашений: с Азербайджанской республикой (1994 г.); с Республикой Армения (1993 г.); Республикой Беларусь (1994 г.); Казахстаном (1994 г.); Киргизской Республикой (1995 г.); Узбекистаном (1995 г.), Украиной (1993 г.). Указанные соглашения нацелены на урегулирование двусторонних вопросов, связанных с охраной и использованием прав на объекты промышленной собственности; гармонизацию национальных правовых актов в области

охраны промышленной собственности; взаимное упрощение процедуры подачи и рассмотрения заявок на выдачу охранных документов; обмен информацией, нормативными и иными документами, опытом и методами работы, а также специалистами в области охраны промышленной собственности.

Существуют также международные договоры, которые не подпадают ни под одну из приведенных групп. К таким договорам можно отнести Найробский договор об охране олимпийского символа 1981 г., в котором признается важность охраны олимпийского символа. По состоянию на 15 января 2008 г. его участниками являются 46 государств, включая Российскую Федерацию.

Развитие науки и техники привело также к возникновению совершенно новых, «нетрадиционных» объектов интеллектуальной собственности. Для действенной защиты указанных объектов потребовалось создание нового правового института, не совпадающего ни с авторским правом, ни с правом промышленной собственности. Возможность введения государствами «специальной охраны» предусмотрена, в частности, Вашингтонским договором об интеллектуальной собственности в отношении интегральных микросхем 1989 г.

Несмотря на то что к концу XX в. было заключено большое количество международных договоров по охране интеллектуальной собственности, уровень охраны объектов интеллектуальной собственности в отдельных государствах остается различным. Данное обстоятельство обусловлено в числе прочего и тем, что большинство международных договоров оставляют за государством право самому определять надлежащий уровень охраны объектов интеллектуальной собственности. Эти различия стали барьером на пути развития международной торговли.

Для решения этой проблемы в качестве одного из приложений к Соглашению о создании ВТО было подписано Соглашение по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности — The Agreement on the Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS-ТРИПС). Оно обозначило новый — более универсальный — этап правовой защиты интеллектуальной собственности всеми странами, являющимися членами этой международной организации, принудительного осуществления этого права в порядке, предусмотренном пакетом документов Соглашения о создании ВТО.

Основные цели ТРИПС: содействовать эффективной и достаточной защите прав интеллектуальной собственности; принимать меры

и проводить процедуры по их выполнению; предупреждать и регулировать споры между правительствами. ТРИПС затрагивает целую совокупность охраняемых положений в отношении каждой из главных категорий интеллектуальной собственности, устанавливает стандарты защиты, правила по их выполнению. Одной из характеристик ТРИПС является то, что защита интеллектуальной собственности стала неотъемлемым компонентом многосторонней торговой системы.

В отличие от Парижской и Бернской конвенций, устанавливающих «национальный режим», ТРИПС предусматривает действие принципа *наибольшего благоприятствования*, согласно которому любое преимущество, льгота, привилегия или иммунитет, предоставленные государством — участником Соглашения гражданам любой другой страны, незамедлительно и безусловно предоставляются гражданам всех других государств-участников.

ТРИПС устанавливает минимальные стандарты охраны наиболее важных форм интеллектуальной собственности — авторских и смежных прав, товарных знаков и знаков обслуживания, географических указаний, патентов, топологии интегральных микросхем и охраны закрытой информации — и предусматривает процедуры по обеспечению осуществления эффективных действий, направленных на предотвращение любого акта нарушения прав интеллектуальной собственности.

ТРИПС оказывает влияние на развитие национального законодательства государств. Так, работа, проводимая Российской Федерацией по вступлению в ВТО, потребовала внесения изменений в 2002—2003 гг. практически во все нормативные акты, касающиеся охраны интеллектуальной собственности, что впоследствии послужило предпосылкой к принятию четвертой части ГК РФ.

27.9. Международное трудовое право

Международное право регулирует среди других также отношения между субъектами международного права, касающиеся реализации трудовых прав человека, занятости, условий труда, социального партнерства, социального обеспечения.

В 1919 г. была создана Международная организация труда (МОТ), и под ее эгидой стали приниматься международные трудовые

нормы. В дальнейшем, после Второй мировой войны формирование таких норм было продолжено вследствие создания и деятельности ООН, в частности, по закреплению и защите прав человека, в том числе в социальной и экономической областях, а также принятием международных трудовых норм региональными международными организациями в Европе, Америке, Африке. Соответственно в науке обозначена новая отрасль международного права — международное трудовое право, предметом которого являются отношения между субъектами международного права, касающиеся трудовых прав человека, занятости, условий труда, социального партнерства, социального обеспечения.

В Уставе МОТ и его приложении — Филадельфийской декларации о целях и задачах МОТ 1944 г. содержатся принципы международного трудового права: труд не является товаром; свобода слова и свобода профсоюзной деятельности являются необходимым условием постоянного прогресса; нищета в любом месте является угрозой для общего благосостояния; все люди независимо от расы, веры или пола имеют право осуществлять свое материальное благосостояние и свое духовное развитие в условиях свободы и достоинства, экономической устойчивости и равных возможностей и др.

Кроме перечисленных можно выделить также принципы, вытекающие из деятельности МОТ:

- принцип универсальности означает возможность вступления в МОТ всех государств, берущих на себя предусмотренные ее Уставом обязательства. Он выражается также в характере вырабатываемых и принимаемых МОТ трудовых норм, отражающих основную цель деятельности МОТ, которая заключается в создании универсальной системы защиты основных прав человека, улучшения условий труда и жизни работников;
- принцип трипартизма (трехсторонности) — присущ исключительно МОТ, заключается в том, что в работе Организации наряду с представителями государств-членов на равных с ними основаниях участвуют представители работодателей и работников. Каждое государство — член МОТ направляет на ежегодную Международную конференцию труда двух делегатов от правительства, одного делегата от работодателей и одного от работников, выступающих и голосующих самостоятельно. Таким образом, каждая принимаемая международная норма

является результатом компромиссного решения вопросов, связанных с взаимоотношением сторон в области труда;

- принцип контроля за соблюдением конвенций МОТ означает, что в данной Организации действует ряд контрольных механизмов, благодаря которым она оценивает степень выполнения положений конвенций государствами-членами после того, как государства ратифицируют их.

Основными субъектами международного трудового права являются государства. В то же время велико значение и международных организаций, прежде всего МОТ.

МОТ — это межправительственная международная организация. Организация осуществляет деятельность по защите трудовых прав человека, а также прав на социальное обеспечение. В 1946 г. МОТ стала первым специализированным учреждением в системе ООН с подписанием в 1945 г. Соглашения между ООН и МОТ.

Согласно ст. 1 Устава МОТ Организация создается для содействия достижению целей, изложенных в Преамбуле к Уставу и Декларации о целях и задачах МОТ, принятой в Филадельфии 10 мая 1944 г., являющейся приложением к Уставу МОТ. Такими целями являются:

- достижение всеобщего мира на основе социальной справедливости;
- улучшение условий труда, влекущих за собой несправедливость, нужду и лишения для большого числа людей и порождающих недовольство, подвергающее опасности мир и согласие во всем мире путем, например: регламентации рабочего времени, включая установление максимальной продолжительности рабочего дня и рабочей недели; регламентации набора рабочей силы; борьбы с безработицей; гарантии заработной платы, обеспечивающей удовлетворительные условия жизни; защиты трудящихся от болезней, профессиональных заболеваний и от несчастных случаев на производстве; защиты детей, подростков и женщин; увеличения пенсий по старости и инвалидности; защиты интересов трудящихся, работающих за границей; признания принципа равной оплаты за равный труд; признания принципа свободы объединения; организации профессионального и технического обучения и других мероприятий;

- достижение всеобщего понимания того, что непредоставление какой-либо страной трудящимся человеческих условий труда является препятствием для других народов, желающих улучшить положение трудящихся в своих странах.

Декларация 1944 г. определяет 10 программных задач МОТ, охватывающих большую часть направлений социального прогресса: 1) полная занятость и повышение жизненного уровня; 2) удовлетворение работой; 3) обеспечение возможностей обучения и передвижения рабочих в целях устройства на работу и поселения; 4) политика в области заработной платы, рабочего времени и прочих условий труда; 5) признание права на коллективные переговоры; 6) расширение социального обеспечения; 7) необходимая защита жизни и здоровья рабочих на всех работах; 8) защиту благосостояния детей и матерей; 9) обеспечение необходимого питания, жилищ и возможностей для отдыха и культуры; 10) обеспечение равных возможностей в области общего и профессионального образования.

Согласно ст. 2 Устава основными органами МОТ являются Генеральная конференция представителей членов Организации (Международная конференция труда), Административный совет, Международное бюро труда (МБТ), подчиненное Административному совету.

Генеральная конференция является главным органом МОТ. Согласно ст. 19 Устава МОТ на Конференцию возложена одна из главнейших задач МОТ: разработка конвенций и рекомендаций по различным вопросам труда.

Конференция обсуждает все вопросы деятельности МОТ, а также принимает программы МОТ. Она является всемирным форумом, на котором обсуждаются трудовые и социальные проблемы, имеющие значение для всего мира. Конференция также определяет общую политику МОТ. Каждые два года она принимает двухгодичную программу деятельности и бюджет Организации, финансируемый государствами-членами. Конференция созывается ежегодно в июне.

Административный совет является исполнительным органом МОТ. Он руководит деятельностью Организации между ежегодными сессиями Конференции и проводит свои сессии три раза в год в Женеве. Совет принимает решения по политике МОТ, опре-

деляет программу и бюджет Организации, которые после этого представляются на Конференцию для утверждения, составляет повестки дня Конференций. Кроме того, он назначает на должность генерального директора МБТ. Административный совет состоит из 56 членов: 28 представителей правительств, 14 представителей работодателей и 14 представителей работников. Десять правительственных мест занимают на постоянной основе представители ведущих промышленно развитых стран (Бразилия, Китай, Франция, Германия, Индия, Италия, Япония, Россия, Великобритания, США). Каждые три года делегаты других государств — членов МОТ избирают на Конференции членов от правительства в совет с учетом географического представительства. Работодатели и работники избирают своих представителей в отдельных коллегиях выборщиков. Административный совет избирается сроком на три года. Если по какой-либо причине по истечении этого срока не будут произведены выборы, Совет продолжает действовать до проведения выборов. Совет избирает из своего состава председателя и двух заместителей, из которых один является представителем правительства, один — работодателей и один — работников. Уставом МОТ предусмотрены также специальные сессии Административного совета, однако они могут созываться в том случае, если об этом поступит письменное требование не менее чем от 16 членов Совета.

Международное бюро труда является постоянным секретариатом МОТ, а также центром всей деятельности Организации. В соответствии со ст. 10 Устава МОТ в функции Бюро входят: сбор и распространение сведений по всем вопросам, относящимся к международному регулированию условий труда и положения трудящихся; изучение вопросов, которые предполагается представить на рассмотрение Конференции с целью принятия международных конвенций; проведение различных специальных обследований, которые могут быть поручены ему Конференцией или Административным советом. Перечень уставных функций МБТ представляет собой обычные функции секретариата любой международной организации. Кроме того, являясь подконтрольным Административному совету органом, Бюро может также по указанию Совета осуществлять и другие функции: подготовку документации по различным вопросам повестки дня сессий Конференции; оказание помощи правительствам, по их просьбе и по мере

своих возможностей, в выработке законов и правил на основе решений Конференции и в улучшении административной практики и системы инспекции; выполнение обязанностей, возложенных на него Уставом МОТ в отношении эффективного соблюдения конвенций; редактирование и издание публикаций по проблемам промышленности и труда, представляющим международный интерес, на таких языках, на каких Административный совет сочтет желательным.

Руководит деятельностью МБТ генеральный директор. Он избирается на пятилетний срок с правом переизбрания на должность Административным советом. В период проведения сессий Конференции генеральный директор Бюро действует в качестве генерального секретаря Конференции. Он назначает персонал Бюро, при этом генеральный директор выбирает для работы в Бюро лиц различных национальностей.

Помимо главных органов, МОТ имеет также и вспомогательные. Это — различные трехсторонние комитеты, охватывающие основные отрасли промышленности, комитеты экспертов по таким вопросам, как профессиональная подготовка, развитие управления, техника безопасности и охрана труда, трудовые отношения, обучение трудящихся и специальные проблемы, касающиеся женщин и молодых трудящихся. Особыми функциями обладают Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций Административного совета, Комитет по применению конвенций и рекомендаций Международной конференции труда, а также специально создаваемые Административным советом комиссии и комитеты по рассмотрению жалоб на нарушения государствами обязательств по соблюдению международных трудовых стандартов.

По состоянию на май 2008 г. членами МОТ являются 180 государств.

Источниками международного трудового права являются Устав Международной организации труда, который был принят в 1919 г. и в дальнейшем неоднократно изменен, конвенции МОТ, а также некоторые международно-правовые акты ООН, региональные соглашения, двусторонние соглашения государств. Конвенции разрабатываются и принимаются Международной конференцией труда МОТ. Они вступают в силу, как правило, через 12 месяцев после дня регистрации генеральным директором МБТ ратификацион-

ных грамот двух членов МОТ. В дальнейшем конвенции вступают в силу для каждого нового участника через 12 месяцев после дня регистрации его ратификационной грамоты. В рамках МОТ принимаются также такие акты, как рекомендации. Рекомендация МОТ не является международным договором и не требует ратификации. Она представляет собой обращенное к государствам пожелание, предложение ввести соответствующие нормы в национальное законодательство.

Конвенции и рекомендации МОТ являются взаимосвязанными актами, они могут дополнять друг друга, когда не удастся принять конвенцию по определенным вопросам, рекомендации существуют как самостоятельные акты. Кроме того, рекомендации могут служить основой для разработки будущих конвенций МОТ.

За период своего существования МОТ приняла конвенции и рекомендации, охватывающие практически все вопросы в сфере труда. К ним относятся некоторые основные права человека (в частности, свобода объединения, право на создание организации и ведение коллективных переговоров), а также вопросы, касающиеся защиты от безработицы, от принудительного труда, от незаконного увольнения работника, защиты права человека на отдых и права на регулирование рабочего времени, права человека на получение заработной платы, права на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены. Кроме того, МОТ уделяет внимание регулированию труда отдельных категорий работников. В круг работников, в отношении труда которых приняты специальные конвенции МОТ, входят: женщины, дети и подростки, трудящиеся-мигранты, трудящиеся коренного населения и населения, ведущего племенной образ жизни; трудящиеся территорий вне метрополий; моряки, рыбаки, докеры, работники сельского хозяйства, младший медицинский персонал, работники гостиниц и ресторанов, трудящиеся-надомники.

Помимо универсального, международно-правовое регулирование труда осуществляется и на региональном уровне. В частности, в Европе проблемам защиты трудовых прав человека посвящены акты, принятые Советом Европы и ЕС. В Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. трудовым правам посвящено две статьи — ст. 4 и ст. 11. Первая запрещает принудительный или обязательный труд (при этом определено, что исключается из понятия принудительного труда, например,

своих возможностей, в выработке законов и правил на основе решений Конференции и в улучшении административной практики и системы инспекции; выполнение обязанностей, возложенных на него Уставом МОТ в отношении эффективного соблюдения конвенций; редактирование и издание публикаций по проблемам промышленности и труда, представляющим международный интерес, на таких языках, на каких Административный совет сочтет желательным.

Руководит деятельностью МБТ генеральный директор. Он избирается на пятилетний срок с правом переизбрания на должность Административным советом. В период проведения сессий Конференции генеральный директор Бюро действует в качестве генерального секретаря Конференции. Он назначает персонал Бюро, при этом генеральный директор выбирает для работы в Бюро лиц различных национальностей.

Помимо главных органов, МОТ имеет также и вспомогательные. Это — различные трехсторонние комитеты, охватывающие основные отрасли промышленности, комитеты экспертов по таким вопросам, как профессиональная подготовка, развитие управления, техника безопасности и охрана труда, трудовые отношения, обучение трудящихся и специальные проблемы, касающиеся женщин и молодых трудящихся. Особыми функциями обладают Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций Административного совета, Комитет по применению конвенций и рекомендаций Международной конференции труда, а также специально создаваемые Административным советом комиссии и комитеты по рассмотрению жалоб на нарушения государствами обязательств по соблюдению международных трудовых стандартов.

По состоянию на май 2008 г. членами МОТ являются 180 государств.

Источниками международного трудового права являются Устав Международной организации труда, который был принят в 1919 г. и в дальнейшем неоднократно изменен, конвенции МОТ, а также некоторые международно-правовые акты ООН, региональные соглашения, двусторонние соглашения государств. Конвенции разрабатываются и принимаются Международной конференцией труда МОТ. Они вступают в силу, как правило, через 12 месяцев после дня регистрации генеральным директором МБТ ратификацион-

ных грамот двух членов МОТ. В дальнейшем конвенции вступают в силу для каждого нового участника через 12 месяцев после дня регистрации его ратификационной грамоты. В рамках МОТ принимаются также такие акты, как рекомендации. Рекомендация МОТ не является международным договором и не требует ратификации. Она представляет собой обращенное к государствам пожелание, предложение ввести соответствующие нормы в национальное законодательство.

Конвенции и рекомендации МОТ являются взаимосвязанными актами, они могут дополнять друг друга, когда не удастся принять конвенцию по определенным вопросам, рекомендации существуют как самостоятельные акты. Кроме того, рекомендации могут служить основой для разработки будущих конвенций МОТ.

За период своего существования МОТ приняла конвенции и рекомендации, охватывающие практически все вопросы в сфере труда. К ним относятся некоторые основные права человека (в частности, свобода объединения, право на создание организации и ведение коллективных переговоров), а также вопросы, касающиеся защиты от безработицы, от принудительного труда, от незаконного увольнения работника, защиты права человека на отдых и права на регулирование рабочего времени, права человека на получение заработной платы, права на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены. Кроме того, МОТ уделяет внимание регулированию труда отдельных категорий работников. В круг работников, в отношении труда которых приняты специальные конвенции МОТ, входят: женщины, дети и подростки, трудящиеся-мигранты, трудящиеся коренного населения и населения, ведущего племенной образ жизни; трудящиеся территорий вне метрополий; моряки, рыбаки, докеры, работники сельского хозяйства, младший медицинский персонал, работники гостиниц и ресторанов, трудящиеся-надомники.

Помимо универсального, международно-правовое регулирование труда осуществляется и на региональном уровне. В частности, в Европе проблемам защиты трудовых прав человека посвящены акты, принятые Советом Европы и ЕС. В Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. трудовым правам посвящено две статьи — ст. 4 и ст. 11. Первая запрещает принудительный или обязательный труд (при этом определено, что исключается из понятия принудительного труда, например,

работа в местах лишения свободы, на службе военного характера, работа в случаях чрезвычайного положения и др.). Статья 11 закрепляет свободу ассоциаций, включая право создавать профессиональные союзы и вступать в них для защиты своих интересов.

Основная часть европейских норм, относящихся к труду и трудовым отношениям, содержится в Европейской социальной хартии 1961 г., пересмотренной в 1996 г. В данном акте предусматриваются широкий набор основных социальных, прежде всего трудовых, прав и обязательства по их осуществлению. В Хартии с некоторыми изменениями, учитывающими региональную специфику, воспроизводятся универсальные трудовые права человека, закрепленные в актах ООН и МОТ. Основные права человека в сфере трудовых отношений отражены в Хартии постатейно: право на труд; право на справедливые условия труда; право на условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены; право на справедливое вознаграждение; право на организацию; право на заключение коллективных договоров; право работающих женщин на охрану материнства; право на профессиональную ориентацию; право на профессиональную подготовку; право на равные возможности и равное обращение в занятости и выборе рода занятий без дискриминации по признаку пола и др.

В нормативных актах ЕС (преимущественно в директивах) содержится массив трудовых норм, посвященных в основном вопросам равенства в оплате труда мужчин и женщин, технике безопасности, обеспечения занятости, трудовым договорам. В то же время основным актом, системно закрепляющим трудовые права в ЕС, является Хартия основных социальных прав трудящихся 1989 г. (Социальная Хартия ЕС). В ней сформулированы принципиальные положения, касающиеся содержания социальных и трудовых прав, по следующим направлениям: занятость и заработная плата; свобода ассоциаций и право на коллективные договоры; равенство мужчин и женщин в сфере труда; участие работников в управлении производством; защита здоровья и безопасности работников на рабочем месте; защита детей, подростков и пожилых трудящихся и др. Несмотря на то что Хартия носит декларативный, рекомендательный характер, принятие такого документа имеет существенное значение: она заложила исходную базу дальнейшего развития трудового законодательства стран ЕС.

27.10. Основы международно-правового регулирования деятельности государств в сфере энергетики

Стремительный рост энергетических потребностей в конкретных странах и в целом в мировом хозяйстве, соответственно трансграничное развитие топливно-энергетических структур, особенно на евразийском и американском пространствах, рост цен на энергоносители обуславливают, с одной стороны, формирование новых сфер конфликтности коммерческих, экологических, социальных интересов, в том числе и на международном уровне. С другой — эти же факторы приведут к международному сотрудничеству в сфере недропользования и — в более широком плане — энергетики. С обострением глобальной конкуренции между государствами в области энергетики возникают и специфические международные проблемы, которые необходимо решать в рамках сложившегося мирового правопорядка на основе современного международного права¹.

Обеспечение стабильности в функционировании энергетических отраслей экономики, безопасности геосистем, литомониторинг, экономически оптимальное использование недр, распространение «наилучших имеющихся технологий», современных природоохранных механизмов на подземную и наземную энергетическую деятельность, управление трансграничными природными ресурсами и трансграничными трубопроводами, по которым поставляются энергоносители, сохранение при этом экосистем — вот некоторые из обширного спектра международных отношений, где происходит их международно-правовое регулирование.

Термин «энергетика» имеет два основных значения: 1) энергосистема; 2) наука о получении, преобразовании, передаче и использовании различных видов энергии.

Энергосистема, в свою очередь, охватывает прежде всего топливно-энергетический комплекс конкретной страны, т.е. ее электроэнергетику, систему снабжения топливом (продукцией нефтедобывающей, газовой, угольной промышленности), ядерной энер-

¹ Международно-правовые основы недропользования / отв. ред. А. Н. Вылегжанин. — М., 2007.

гией и т.д. Понятно, что энергосистемы разных государств, как и потенциалы природных ресурсов, на которых энергосистема зиждется, не одинаковы. Часть национального права, объектом которой является национальная энергосистема, иногда называют энергетическим правом.

К числу международных договоров и иных документов, касающихся энергетической сферы, относятся прежде всего Европейская энергетическая хартия 1991 г. (эту декларацию, кроме европейских государств, подписали также США, Канада, Япония); Договор к Энергетической хартии 1994 г.; Протокол к Энергетической хартии по вопросам энергетической эффективности и соответствующим экологическим аспектам 1994 г.; Горная хартия государств — участников Содружества Независимых Государств 1997 г.; Соглашение о сотрудничестве в области изучения, разведки и использования минерально-сырьевых ресурсов 1997 г.; Соглашение о приграничном сотрудничестве в области изучения, освоения и охраны недр 2001 г. и др.

Содержание Европейской энергетической хартии и Договора к Энергетической хартии представляет собой практический интерес в историко-правовом контексте согласования между государствами этих документов.

Обозначенная выше тенденция к установлению устойчивых региональных экономических межгосударственных связей и соответствующих международно-правовых механизмов была обогащена в начале 90-х гг. прошлого столетия, когда страны Запада во избежание непредсказуемой энергетической дезинтеграции после распада СССР выдвинули идею о создании новых юридических рамок сотрудничества в области энергетики с Россией, другими государствами постсоветского пространства. По первоначальному замыслу юридическая архитектура такого сотрудничества должна была быть простой: для западных компаний-инвесторов создаются международные стандарты защиты иностранных инвестиций в энергетический сектор России; в обмен на это западные страны гарантируют поощрение таких инвестиций со стороны их крупных нефтяных компаний в экономику России. Однако справедливое требование России о сбалансированности привело к иной юридической конфигурации: согласованы общие рамки — как для западных инвестиций в российскую энергетику, прежде всего в области разработки нефтегазовых ресурсов, так и российских инвестиций в западный

энергетический сектор. В 1991 г. на такой основе была одобрена Европейская энергетическая хартия, не имеющая силы договорного источника международного права, а в 1994 г. принят текст Договора к Энергетической хартии. Его участниками стали более 40 государств, а также ЕС. Договором подтверждены известные положения общего международного права о суверенитете и суверенных правах государств в отношении их природных ресурсов; установлены правовые основы развития рынка энергетических материалов и продуктов, в том числе обязательства по уменьшению препятствий конкуренции в энергетическом секторе; меры по облегчению транзита энергетических материалов и продуктов; обязательства по поощрению притока капитала в энергетический сектор, «особенно государств-участников, экономика которых находится на переходном этапе». Договор к Энергетической хартии предусматривает обязательства его участников сводить к минимуму вредное воздействие энергетики на окружающую среду. Предусмотрена преимущественная сила норм ГАТТ над нормами о торговле, содержащимися в Договоре к Энергетической хартии; однако, если хотя бы один участник правоотношения не является участником Соглашения о ВТО/ГАТТ, применяются положения Договора к Энергетической хартии.

Содержание Договора показывает, что его участники предусмотрели общее обязательство по либерализации доступа инвестиций в энергетический сектор: согласно ст. 10 каждая договаривающаяся сторона «стремится» предоставить инвесторам других договаривающихся сторон некоторые преимущества; предусмотрены переговоры по заключению дополнительного договора о таких преимуществах; предусмотрена возможность предоставления в одностороннем порядке каждой договаривающейся стороной инвесторам другой стороны преимущественных режимов (национального или наибольшего благоприятствования). Идея либерализации инвестиций выражена в Договоре и в связи с вопросом о трансфертах: «Каждая Договаривающаяся Сторона в том, что касается инвестиций, осуществляемой... инвесторами другой Договаривающейся Стороны, гарантирует свободу трансфертов... продукта продажи или ликвидации всех или части инвестиций».

В качестве Приложения к Заключительному акту Конференции по Европейской энергетической хартии принят Протокол к Энергетической хартии по вопросам энергетической эффектив-

ности и соответствующим экологическим аспектам. Протокол был открыт для подписания с даты завершения указанной Конференции только теми государствами и международными организациями, которые подписали Европейскую энергетическую хартию и Договор к Энергетической хартии. Основными целями Протокола определены: «содействие политике в области энергетической эффективности, соответствующей устойчивому развитию», создание рамочных основ, «побуждающих производителей и потребителей использовать энергию с максимальной экономией, эффективно и экологически обоснованно, в особенности путем организации эффективных рынков энергии и полного учета экологических затрат и выгод» (ст. 1). Протоколом предусмотрены, в частности, обязательства каждой договаривающейся стороны формулировать стратегию и программные цели «повышения энергетической эффективности и тем самым ослабления воздействия на окружающую среду» (ст. 5); поощрять «коммерческую торговлю и сотрудничество в области энергетически эффективных и экологически обоснованных технологий, услуг и методов управления, относящихся к энергии» (ст. 7); разрабатывать, выполнять и регулярно обновлять «программы повышения энергетической эффективности» (ст. 8).

С учетом экономического значения нефтегазовых, угольных и иных природных ресурсов, обеспечивающих энергетику, и растущего сотрудничества государств в этой области в юридической литературе иногда говорится о начале формирования и международного энергетического права в качестве подотрасли международного экономического права. Хотя договорно-правовых подтверждений в пользу такого подхода в настоящее время пока нет, они, судя по текстам Договора к Энергетической хартии и иных документов, могут появиться в будущем.

Международно-правовое поле регулирования энергетического сотрудничества охватывает большое количество международных договоров, касающихся разведки и разработки морских недр, транспортировки (в том числе судами, трубопроводами) энергоносителей, а также защиты при этом окружающей среды, сохранения культурного и природного наследия. В их числе — Женевские морские конвенции 1958 г., Конвенция по морскому праву 1982 г., Конвенция о биологическом разнообразии 1992 г., Рамочная конвенция ООН об изменении климата 1992 г. и др. Их содер-

жание рассматривается при изучении соответственно международного морского права, международно-правовых основ защиты окружающей среды. Отношения между государствами, возникающие в связи с поддержкой атомной энергетики, регулируются прежде всего нормами международного атомного права. Тем не менее полезно общее ознакомление студентов с обширной сферой отношений между государствами в области энергетики, регулируемой международным правом. Это обусловлено значимостью энергетики для государств, особенно промышленно развитых.

Специфика международно-правового и национально-законодательного регулирования отношений в энергетической сфере заключается в том, что здесь право воздействует на сложную природно-социальную систему. Действительно, энергетические ресурсы (нефть, газ, уголь и др.) — это объект хозяйственной деятельности, и одновременно компонент экосистемы. В соответствии со ст. 19 Договора к Энергетической хартии энергетический цикл означает всю энергетическую цепочку, включая деятельность, связанную с поисковыми работами, разведкой, производством, преобразованием, хранением, транспортировкой, распределением и потреблением различных форм энергии и переработкой и удалением отходов, а также остановкой, прекращением или закрытием этих видов деятельности с целью снижения до минимума вредного воздействия на окружающую среду. Международным правом охватываются в той или иной мере все звенья энергетической «цепочки». Вместе с тем можно выделить ряд связанных с энергетикой проблем, представляющих существенный интерес для международного сообщества, а также направлений сотрудничества, в рамках которых международно-правовое регулирование развивается особенно активно. К их числу можно отнести следующие:

- разработка «трансграничных минеральных ресурсов»;
- транспортировка углеводородов;
- разведка, разработка морских месторождений углеводородов;
- освоение минеральных ресурсов Арктики и Каспия;
- предотвращение загрязнения окружающей среды и сохранение экосистем при осуществлении хозяйственной деятельности в сфере энергетики.

Некоторые из этих вопросов рассматривались выше, в соответствующих главах учебника.

В рамках рассматриваемого параграфа отметим международно-правовую практику разработки минеральных ресурсов, относящихся к категории «трансграничных», или «разделяемых». К таким относятся минеральные ресурсы, залежи которых пересекаются границей (или границами) действия суверенитета государств (если речь идет о государственной территории) или их суверенных прав (если речь идет о недрах континентального шельфа). Трансграничные минеральные ресурсы залегают:

- 1) в недрах (а также на поверхности) сухопутной территории одного государства и сухопутной территории другого государства;
- 2) в недрах (и на поверхности) дна территориального моря одного государства и дна территориального моря другого государства.

(И в первом, и во втором случае месторождения таких ресурсов пересекаются государственной границей, разделяющей территории двух государств.);

- 3) в недрах (а также на поверхности) континентального шельфа одного государства и континентального шельфа другого государства. (Здесь месторождение пересекается линией разграничения суверенных прав двух государств над своими континентальными шельфами.);
- 4) в недрах (и на поверхности) дна территориального моря одного государства и на поверхности и в недрах континентального шельфа другого государства: например, когда островная часть одного государства находится относительно близко к материковому побережью другого государства. (Здесь трансграничные минеральные ресурсы могут пересекаться разграничительной линией, отделяющей континентальный шельф одного государства от дна территориального моря другого государства.)

Такое понимание термина «трансграничные минеральные ресурсы» подтверждается и договорной практикой государств. Отмечено, что суверенитет «государства над естественными ресурсами, как и государственный суверенитет вообще, не может пони-

маться как отрицание или ущемление суверенитета всех других государств, поскольку ни внутренняя, ни международная деятельность государства не должна наносить ущерба суверенитету других государств»¹. Это положение отражено в Хартии экономических прав и обязанностей государств. Существенное неблагоприятное воздействие одного государства на природные ресурсы, окружающую среду другого государства (в пределах его территории) является посягательством на его суверенитет.

Комиссия международного права ООН также подчеркнула существование общепризнанного правила о том, что государство не должно разрешать использовать свою территорию для целей, вредных интересам других государств в нарушение международного права². (Следует отметить, что в 2002 г. Комиссия международного права включила в свою долгосрочную программу тему «Разделяемые природные ресурсы». Уже в начале работы стало ясно, насколько обширна эта тема, и Комиссия пошла по пути ее сужения, выбрав три вида ресурсов: нефть; газ; трансграничные подземные воды.)

Указанные выше общие установления важны для понимания правового режима трансграничных минеральных ресурсов, пересекаемых границей между двумя государствами. Следует, однако, иметь в виду, что само существование трансграничных ресурсов не означает, что государства могут их разрабатывать лишь на основе совместной договоренности. В конце 1950-х гг. в русле развития международного экономического права обозначилась, а в настоящее время стала преобладающей практика заключения и исполнения заинтересованными государствами соответствующих договоров, предусматривающих положения об освоении и эксплуатации трансграничных месторождений — от координации каких-либо аспектов такого освоения до совместного управления трансграничными минеральными ресурсами. В качестве примеров таких соглашений называют как многосторонние международные договоры (Конвенция об охране природы и природных ресурсов Африки 1968 г., Соглашение о сотрудничестве в области изучения, развития

¹ Ушаков, Н. А. Принципиальные основы сотрудничества государств в области охраны природной среды / Проблемы государства и права на современном этапе. — Вып. 7. — М., 1973. — С. 253.

² Documents OON, A/CN/4/I, Rev. 1.

и использования минерально-сырьевых ресурсов 1997 г., Соглашение о приграничном сотрудничестве в области изучения, освоения и охраны недр 2001 г. и др.), так и двусторонние соглашения, прежде всего, о сотрудничестве в освоении трансграничных минеральных ресурсов (Соглашение между Бахрейном и Саудовской Аравией 1958 г.; Соглашение между Катаром и Объединенными Арабскими Эмиратами 1969 г.; Соглашение между Великобританией и Норвегией 1975 г.; Соглашение между Австралией и Папуа Новая Гвинея 1978 г.; Соглашение между Исландией и Норвегией 1981 г.; Соглашение между Австралией и Индонезией 1989 г.; Соглашение между Великобританией и Данией 1999 г.; Рамочное соглашение между Правительством Великобритании и Северной Ирландии и Правительством Королевства Норвегии по вопросам прокладки, использования и юрисдикции в отношении взаимосвязанных подводных трубопроводов и др.). В практике международного права встречаются случаи совместной эксплуатации (joint exploitation) минеральных ресурсов районов морского дна. Иногда схемы такой эксплуатации являются наиболее оптимальным способом избежать споров и конфликтов, которые могут возникнуть в отношениях между государствами, особенно если делимитация не завершена.

Для целей совместной эксплуатации трансграничных морских месторождений применяются в основном следующие международные схемы:

- создание консорциума на основе межгосударственного соглашения. В межгосударственных отношениях уже известны случаи создания консорциума в целях двустороннего сотрудничества коммерческих организаций и фирм по разработке и освоению трансграничных месторождений. В этом плане стоит сослаться на подписанное Россией и Казахстаном Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о разграничении дна северной части Каспийского моря в целях осуществления суверенных прав на недропользование 1998 г. В Протоколе к этому Соглашению отмечено: «Уполномоченные организации Сторон подпишут договор о форме совместной деятельности — консорциуме, коммерческой организации с иностранными инвестициями или любой иной форме совместной деятельности, включая условия недропользования». При этом в протоколе определены в процентах доли участия каждой из сторон;

- сочетание национального и международного управления ресурсами. Одна из таких схем создана государствами Азиатско-Тихоокеанского региона (Австралией и Индонезией) в Тиморском море. От имени Восточного Тимора Австралия заключила в 1989 г. договор с Индонезией на исследование и добычу минеральных ресурсов Тиморской впадины. В соответствии с договоренностью стороны разделили спорный район на три зоны. Одна зона отошла под «природоресурсное» управление Индонезии, вторая — под управление Австралии, а третья зона — под совместное управление. Каждое правительство обязывалось передавать другому определенную часть средств, полученных в результате деятельности в своей зоне;
- договор о разделе продукции (Production shearing agreement). Смысл такого договора заключается в том, что несколько компаний, выигравших тендер, объединяются в консорциум и проводят исследование и разработку месторождения нефти и газа в зависимости от количества акций в «консорсионном» капитале или внесенной в консорциум доли согласно контракту. Такие схемы использованы в договорах между Австрией и Чехословакией, между Бахрейном и Саудовской Аравией, между Абу Даби и Катаром, между Германией и Нидерландами, между Ираном и Шарджой и т.д.;
- совместное предприятие (Joint venture). Данная схема совместного использования ресурсов предусмотрена договорами о создании совместных предприятий между Испанией и Францией; Канадой и США в заливе Ян Майен;
- соглашение об Операционной компании (Operating company agreement). Эта схема, по содержанию близкая к разделу продукции (Production shearing agreement), предусмотрена например, в договорах государств о создании операционных компаний для деятельности в спорном районе (между Японией и Кореей);
- «координированное лицензирование». В соответствии с этой схемой любая компания до начала осуществления нефтегазодобывающей деятельности должна приобрести лицензии каждого из правительств, претендующих на спорные районы дна. Такого рода схема предусмотрена договором между Кувей-

том и Саудовской Аравией (договор назывался «функционально ограниченный кондоминиум» — functionally limited condominium); договорами, заключаемыми западными нефтяными компаниями в Персидском заливе;

- совместные комиссии (Joint Commission). Такая форма совместной эксплуатации природных ресурсов была, например, применена Саудовской Аравией и Суданом в договоренности о работе в Индийском океане для целей добычи железной руды; Аргентиной и Чили — в соглашении о спорном районе. Отличительная особенность схемы в том, что стороны договаривались о совместном управлении спорным районом посредством Совместной комиссии¹.

Предметный интерес вызывает содержание соответствующих положений следующих международных соглашений, применимых к области недропользования.

Соглашение о приграничном сотрудничестве в области изучения, освоения и охраны недр 2001 г. было подписано в Минске в 2001 г. Российской Федерацией, Республикой Беларусь, Республикой Молдова, Киргизской Республикой, Республикой Таджикистан, Украиной. Данное Соглашение относится к трансграничным минеральным ресурсам, залегающим только в недрах суши. Соглашение подразделяет трансграничные минеральные ресурсы на два вида: те, где месторождение идентифицировано, и те, где еще не идентифицировано. В соответствии со ст. 2 Соглашения государство-участник должно стремиться к «совместному изучению и освоению» таких месторождений.

Объект Соглашения о сотрудничестве в области изучения, развития и использования минерально-сырьевых ресурсов 1997 г. не ограничивается ни недрами суши, ни трансграничными минеральными ресурсами. Помимо сотрудничества в обозначенной области Соглашение предусматривает в качестве согласованно поставленной сторонами обширную задачу — «стабилизацию и дальнейшее развитие горнодобывающего и горноперерабатыва-

¹ Международно-правовые основы недропользования. — М., 2007. — С. 178—186. Абаслы, Г. А. Международно-правовые формы трансграничной эксплуатации минеральных ресурсов морского дна // Московский журнал международного права. — 2005. — № 1. — С. 109—121.

ющего производств, обеспечение рационального использования минерального сырья».

В соответствии с Соглашением 1997 г. государства-участники осуществляют мероприятия по развитию геологоразведочных, добывающих и перерабатывающих отраслей, «формированию согласованной политики в области стандартизации и сертификации минерального сырья и продуктов его переработки на базе международно признанных требований» (ст. 3). Для координации сотрудничества в обозначенной области создан Межправительственный совет по разведке, использованию и охране недр. Положение о нем составляет неотъемлемую часть Соглашения (ст. 7).

В Горной хартии государств — участников Содружества Независимых Государств 1997 г. содержатся согласованные направления сотрудничества государств-участников, в том числе:

- «позитивное сближение и гармонизация законодательных и иных нормативных актов в сфере изучения, разведки, использования и охраны недр;
- совершенствование правовой базы хозяйственного сотрудничества в условиях становления и развития рыночных отношений;
- осуществление на взаимоприемлемой основе геологического изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы, обеспечение роста эффективности производства, транспортировки и использования полезных ископаемых и продуктов их переработки (преобразования) при условии одновременного повышения уровня безопасности и сведения к минимуму проблем загрязнения окружающей среды;
- разработка и предложение новых механизмов эффективного сотрудничества органов государственной власти и управления, а также субъектов хозяйственной деятельности в сфере изучения, разведки, использования и охраны недр».

Предусмотрены положения, объективно применимые в целях сотрудничества государств при освоении трансграничных месторождений минеральных ресурсов:

- обеспечение доступа к недрам, их разведки и разработки в соответствии с национальным законодательством Сторон;

- разработка и реализация совместных программ работ в области геологического изучения недр, воспроизводства и качественного улучшения минерально-сырьевой базы;
- облегчение доступа к транспортным инфраструктурам в целях международного транзита потока минерально-сырьевых ресурсов, а также продуктов их переработки (преобразования);
- создание условий, обеспечивающих рациональное и комплексное использование запасов месторождений полезных ископаемых;
- координация мер совершенствования и согласования нормативно-методических документов, регламентирующих геологоразведочные работы на базе принятых в мировой практике требований к содержанию работ по стадиям, классификации запасов полезных ископаемых, форме и содержанию геологических отчетов, балансов запасов полезных ископаемых и другой геологической информации.

Упомянутые выше Европейская энергетическая хартия 1991 г. и Договор к Энергетической хартии 1994 г. интересны по ряду причин. Хартия предусматривает положения, которые можно толковать как внутренние противоречащие друг другу. Так, с одной стороны, признается «государственный суверенитет и суверенные права на энергетические ресурсы», а с другой — следующее положение: «Стороны, подписавшие настоящий документ, обязуются облегчать для заинтересованных операторов-разработчиков доступ к ресурсам и их разработке». В документе в числе областей сотрудничества названа «разведка, добыча, производство, транспортировка и использование нефти и нефтепродуктов». Сходное положение есть и в Договоре к Энергетической хартии.

Соглашение между правительством Королевства Великобритания и Северная Ирландия и правительством Королевства Норвегия об изменении Соглашения от 10 мая 1976 г. об эксплуатации месторождения Фриг и транспортировке от него газа в Великобританию 1998 г. имеет особое значение в рамках рассматриваемой темы. На настоящий период это наиболее предметно разработанная на уровне межправительственного соглашения, тщательно сбалансированная по интересам государств-участников договорная основа освоения и использования трансграничных минеральных ресурсов.

Предусмотренный соглашением механизм управления трансграничным месторождением состоит в следующем:

- стороны обязаны согласовать способ «наиболее эффективной эксплуатации» трансграничного месторождения, а также способ «распределения доходов, получаемых от такой эксплуатации»;
- строятся два трубопровода для транспортировки газа от трансграничного месторождения Фриг (на континентальном шельфе в Северном море) до Великобритании;
- для целей эксплуатации месторождения оно рассматривается как единое независимо от того, какая часть находится на континентальном шельфе Великобритании и какая — на шельфе Норвегии;
- без предварительного согласия обоих правительств не может быть изменен тот состав установок (в том числе буровых платформ), необходимых для эксплуатации месторождения, который предусмотрен (с указанием координат месторождения) в Приложении А к Соглашению, отдельно для района континентального шельфа Норвегии и для района континентального шельфа Великобритании. При этом в Соглашении предусмотрено, что эти установки могут быть заменены соответствующей стороной установками «со схожим предназначением и примерно в то же место» (ст. 1);
- правительства обоих государств «потребуют от своих лицензиатов вступить в договоренности между собой, с лицензиатами другого правительства с тем, чтобы в соответствии с данным Соглашением осуществлялась эксплуатация газа» месторождения Фриг, а также «использовались указанные установки для добычи других углеводородов». Указанные договоренности «требуют одобрения обоих правительств и должны содержать положения, обеспечивающие верховенство данного Соглашения в случае, если ему будут противоречить эти договоренности» (п. 2 ст. 1);
- правительства двух государств согласованно определяют «общие запасы месторождения Фриг», а также «их распределение между районами континентального шельфа, принадле-

жащими Великобританией, и такими районами, принадлежащими Королевству Норвегия»;

- правительства «стремятся согласовать свои доли запасов в месторождении Фриг до начала разработки запасов». Если это не согласовано, «разработка начинается на временной основе при распределении между сторонами согласно долям, предложенным лицензиатами, а если такого предложения нет, то на временной основе при равных долях» (п. 3 ст. 2);
- по договоренности лицензиатов назначается Оператор эксплуатации месторождения, причем такая договоренность требует одобрения правительств обоих государств.

В 1998 г. Россия признала, как уже отмечалось, права Казахстана на ресурсы Каспия — было подписано Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о разграничении дна северной части Каспийского моря в целях осуществления суверенных прав на недропользование. В 2002 г. Президенты РФ и Казахстана подписали Протокол к упомянутому Соглашению, в котором установлены «географические координаты прохождения модифицированной срединной линии разграничения дна северной части Каспийского моря между Российской Федерацией и Республикой Казахстан в целях осуществления суверенных прав на недропользование». Расположенные на этой линии три углеводородных месторождения, являющиеся в контексте Соглашения трансграничными, — «Курмангазы», «Центральная», «Хвалынское» — будут осваиваться Россией и Казахстаном на паритетной основе — 50 на 50.

В 2002 г. было подписано российско-азербайджанское Соглашение о разграничении сопредельных участков дна Каспийского моря. Согласно этому договорному документу дно Каспия и его недра разграничиваются между сторонами на основе метода срединной линии, проводимой с учетом равноудаленных точек, и особо оговаривается, что «освоение минеральных ресурсов структур, пересекаемых линией разграничения, будет осуществляться на основе международной практики, применяемой при освоении трансграничных месторождений, уполномоченными организациями, назначенными правительствами Сторон» (ст. 2).

МЕЖДУНАРОДНАЯ СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

В Соглашении 1979 г. между Данией и Норвегией о разграничении в Северном море стороны договорились о том, что «если какое-либо месторождение будет обнаружено на границе континентального шельфа двух государств, то ресурсы могут быть добыты из месторождения как единого и целого с участка одной из сторон» (ст. 3). Это Соглашение основывается, в свою очередь, на решении Международного Суда ООН по делу о разграничении в Северном море (1969 г.)¹.

¹ Об этом судебном деле см.: Кожевников, Ф. И. Международный Суд ООН / Ф. И. Кожевников, Г. В. Шармазанов. — М., 1971. — С. 99—104.

Техническое развитие трубопроводного транспорта в XIX—XX вв., современные масштабы использования трубопроводов (прежде всего при пересечении государственных границ, при прокладке на морском дне) обусловили необходимость уточнения их международно-правового режима.

В зависимости от правового статуса тех пространств, где проходят трассы прокладки трубопровода, следует различать следующие виды:

- если трубопровод проложен исключительно в пределах наземной территории государства, он становится объектом главным образом национально-законодательного регулирования;
- трубопроводы, проложенные по территории двух и более государств, а также по морскому дну, становятся объектом и международного права;
- с учетом фактических, в том числе технических, параметров пересекающие межгосударственную границу трубопроводы иногда подразделяют: а) на юридически единые трубопроводы — когда соответствующие государства согласованно определяют единый международно-правовой режим трубопровода на всем его протяжении; б) юридически соединенные трубопроводы — когда каждое государство национальным законодательством определяет правовой режим «своего» участка трубопровода (в том числе с точки зрения защиты окружающей среды, трудовых отношений, налогооб-

ложения и т.д.), и эти участки соединяются на границе между соответствующими государствами.

Кроме того, трубопроводы можно подразделить: а) на трубопроводы, являющиеся частью инфраструктуры освоения месторождения («от скважины»); б) трубопроводы, обособленные от эксплуатации месторождения.

Следует учитывать и современный подход законодателя к содержанию термина «трубопровод». Трубопровод — это с юридической точки зрения не только сама труба, по которой производится транспортировка нефти, газа и т.д. Как определено, например, Законом о газе Ирландии (1976 г.), понятие «трубопровод» также «включает в себя любой механизм, оборудование или иной объект, который является вспомогательным по отношению к такому трубопроводу».

Согласно ст. 4 Конвенции о континентальном шельфе 1958 г. прибрежное государство «не может препятствовать прокладке или поддержанию в исправности подводных кабелей или трубопроводов на континентальном шельфе, кроме тех случаев, когда оно осуществляет свое право принимать разумные меры для разведки шельфа и разработки его естественных богатств». То, что Конвенция предусмотрела единое правило о подводных кабелях и трубопроводах, не означает, однако, что идентичен их правовой режим.

Установленный Женевскими морскими конвенциями 1958 г. режим подводных трубопроводов в основе своей сохранен в Конвенции по морскому праву, принятой в 1982 г. по результатам многолетней работы III Конференции ООН по морскому праву. В соответствии со ст. 79 Конвенции по морскому праву 1982 г. «право прокладывать подводные кабели и трубопроводы на континентальном шельфе имеют все государства» (не только прибрежное государство), но такое право реализуется лишь в соответствии с Конвенцией, т.е. с учетом предусмотренных ею ограничений.

Ключевое значение для характеристики международно-правового режима трубопроводов имеет часть XII Конвенции 1982 г., которая посвящена защите и сохранению морской среды от загрязнения. Сформулированные в этой части предписания по предотвращению загрязнения моря относятся к загрязнению с судов, с берега и, специально отметим, к загрязнению от трубопроводов.

Основная ответственность за соблюдение общепризнанных международных норм и стандартов, содержащихся в специальных кон-

венциях, в том числе принятых под эгидой ИМО — Международной морской организации, возложена на государство флага судна или национальности оператора трубопровода. В этих целях такое государство должно обеспечивать, чтобы соответствующие лица исполняли применимые международные нормы и стандарты.

Вырабатываются и дополнительные — национальные — стандарты.

В ходе упомянутого выше энергетического цикла, при развитии и эксплуатации энергетических комплексов на любом этапе затрагивается природная среда, включая этапы разведки, добычи угля, нефти, газа, прокладку трубопроводов. Эти виды деятельности оказывают разное по степени негативное воздействие на земельные ресурсы, лес и животный мир, морскую среду, атмосферный воздух и т.д. Причем это воздействие носит долговременный характер и часто трансграничный и необратимый, далеко не все возможные его последствия изучены, в частности последствия закачки отходов в пустоты, образующиеся в результате морской добычи нефти.

В международно-правовом поле энергетики *экологический аспект* относительно нов, но по своим масштабам он быстро вышел за рамки непосредственно природоохранных аспектов при ведении горных работ. Как показывает современный мировой правовой опыт, в спектре нормативного регулирования энергетики экологическое направление занимает одно из приоритетных мест. Определяющий вектор развития современного регулирования энергетической сферы — в русле принципов и подходов, сложившихся в международном экологическом праве. Основой правового решения всего спектра проблем природопользования и защиты окружающей среды, в том числе и в сфере энергетики, послужила Декларация об окружающей человека среде, принятая Стокгольмской конференцией ООН по проблемам окружающей человека среды, 1972 г. Особое значение в данном контексте имеет принцип 21, согласно которому государства имеют, с одной стороны, суверенное право эксплуатировать свои природные ресурсы в соответствии с собственной природоохранной политикой, а с другой — обязаны обеспечить условия, при которых деятельность, осуществляемая в пределах их юрисдикции или контроля, не наносила ущерба окружающей среде других государств и территорий, находящихся за пределами национальной юрисдикции. Другую важную концеп-

туальную основу для развития регулирования в рассматриваемой области составляет идея устойчивого развития, сформулированная, как известно, в докладе Всемирной комиссии по окружающей среде и развитию в 1987 г. и подтвержденная в Декларации по окружающей среде и развитию Конференции ООН по окружающей среде и развитию, состоявшейся в 1992 г. в Рио-де-Жанейро.

В упомянутых выше Договоре, а также Протоколе к Энергетической хартии получили отражение подходы и принципы, направленные на гармонизацию экологических, социальных и экономических интересов в долговременной перспективе. Европейская энергетическая хартия и Договор к Энергетической хартии стали первыми международно-правовыми документами, где сведены воедино положения о торговле и инвестициях и о сохранении окружающей среды в контексте энергетической отрасли.

Экологическим аспектам конкретно посвящена часть IV Договора, в которой изложены обязательства государств-участников. В концентрированном виде они сводятся к следующему:

- принимать меры к тому, чтобы деятельность в энергетическом секторе способствовала достижению устойчивого развития;
- развивая энергетический сектор, выполнять все обязательства по международным договорам, касающимся сохранения окружающей среды;
- минимизировать негативное воздействие на окружающую среду, деградацию окружающей среды;
- выполнять принцип «загрязняющий платит».

В соответствии со ст. 5 «Стратегии и программные цели» стороны формулируют стратегии и программные цели в области повышения энергетической эффективности, ослабления воздействия на окружающую среду энергетического цикла и такие стратегии и программы должны быть открыты для всех заинтересованных сторон.

В общем массиве международно-правовых норм, касающихся энергетической сферы, важное место занимает регулирование ряда ключевых экологозначимых аспектов: экологическое обеспечение разработки и осуществления проекта и участие населения в подготовке и принятии решений по энергетическим проектам; защита

окружающей среды при эксплуатации объекта; обращение с отходами; транспортировка углеводородов и др.

Основу экологического обеспечения разработки и осуществления проекта в сфере энергетики составляет процедура оценки воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду, которая, как показывает мировой правовой опыт, в ряду современных правовых механизмов регулирования природопользования и сохранения природы играет ведущую роль. Строительство и эксплуатация многих хозяйственных объектов, в частности морская добыча углеводородов, трубопроводы и др., оказывающих воздействие на окружающую среду за пределами национальной юрисдикции, выдвинули в повестку дня вопрос о международно-правовом развитии процедуры оценки. С 1991 г. были приняты известная Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, Протокол к ней о стратегической экологической оценке, Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды.

Первой из упомянутых Конвенций — об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте — охватываются, в частности, такие виды деятельности, как крупномасштабная добыча, извлечение и обогащение на месте угля; добыча углеводородов на континентальном шельфе; нефте- и газопроводы с трубами большого диаметра; установки для захоронения токсичных и опасных отходов.

В соответствии с этой Конвенцией государство, где планируется осуществление деятельности, которая может оказывать значительное вредное трансграничное воздействие, должно уведомить об этом затрагиваемые государства.

Под воздействием понимаются любые последствия планируемой деятельности для среды, включая здоровье и безопасность людей, флору, фауну, почву, воздух, воду, климат, ландшафт, исторические памятники и другие материальные объекты.

Этим понятием охватываются также последствия для культурного наследия или социально-экономических условий.

Под трансграничным воздействием понимаются последствия, ощутимые на территории другого государства или пространства под его юрисдикцией, а также воздействие глобального характера.

В Конвенции предусматриваются оценка воздействия политики, планы и программы. Последняя стала предметом регулирования международного договора — Протокола по стратегической экологической оценке 2003 г. В содержащемся в Протоколе перечне планов и программ, в отношении которых проводится стратегическая экологическая оценка, — планы и программы для промышленности, включая горную добычу, регионального развития, управления отходами, землепользования и др.

Основная цель Конвенции о доступе к информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, 1998 г., — обеспечение доступа общественности к экологически значимой информации, осуществление гражданами права принимать участие в решении вопросов, связанных с окружающей средой, оказание помощи гражданам в осуществлении ими указанных прав. Кроме того, в качестве одной из целей Конвенции указывается обеспечение ответственного подхода и прозрачности процесса принятия решений. Процедуре оценки подлежит большой перечень объектов в сфере энергетики: нефтеперерабатывающие и газоперерабатывающие заводы; установки для газификации и сжижения; тепловые электростанции; атомные электростанции и другие атомные реакторы, включая демонтаж или вывод из эксплуатации таких электростанций или реакторов; установки, предназначенные для производства или обогащения ядерного топлива; для окончательного удаления облученного ядерного топлива; исключительно для окончательного удаления радиоактивных отходов; исключительно для хранения (запланированного на период более чем 10 лет) облученного ядерного топлива или радиоактивных отходов в других местах за пределами территории производственного объекта.

Обеспечение защиты окружающей среды при эксплуатации объектов энергетической цепочки, в том числе при обращении с отходами, составляет предмет регулирования ряда международных конвенций.

В Конвенции по морскому праву 1982 г. предотвращению загрязнения морской среды в результате разработки минеральных ресурсов континентального шельфа и Международного района морского дна (Района) уделено значительное внимание. В соответствии со ст. 208 «Загрязнение, вызываемое деятельностью на морском дне»

прибрежные государства принимают законы и правила для предотвращения, сокращения и сохранения под контролем загрязнения морской среды, связанного с деятельностью на морском дне и искусственными установками и сооружениями. Такие законы, правила и меры должны быть не менее эффективны, чем международные нормы, стандарты и рекомендуемые практика и процедуры. Аналогичные обязательства государств предусмотрены в ст. 209 «Загрязнение, вызываемое деятельностью в Районе». Следует, однако, учитывать, что «Район» и его ресурсы являются общим наследием человечества (ст. 136 Конвенции), и поэтому деятельность в Районе и охрана здесь морской среды является предметом детального международного регулирования, предусмотренного в части XI «Район» Конвенции. Ст. 210 «Загрязнение, вызываемое захоронением», помимо указанного выше обязательства государств, содержит положение, касающееся захоронения (т.е. преднамеренного удаления отходов или других материалов с платформ или других искусственно сооруженных в море конструкций) в пределах территориального моря, исключительной экономической зоны или на континентальном шельфе. Такое захоронение не осуществляется без определенно выраженного одобрения прибрежного государства, которое имеет право разрешать, регулировать и контролировать захоронение после должного рассмотрения этого вопроса с другими государствами, на которые такое захоронение может отрицательно сказаться в силу их географического положения.

В Конвенции по предотвращению загрязнения моря с судов сбросами отходов и других материалов 1972 г. подтверждается суверенное право государств эксплуатировать свои ресурсы, а также ответственность за обеспечение того, чтобы деятельность в рамках их юрисдикции или контроля не наносила ущерба окружающей среде других государств или районов за пределами действия национальной юрисдикции. Непосредственно к вопросам недропользования, а точнее — к разведке и разработке морских минеральных ресурсов, имеет отношение ст. 1 и 2, согласно которым государства взяли на себя обязательство принимать все возможные меры для предотвращения загрязнения морской среды сбросами отходов и других материалов, которые могут представить опасность для здоровья людей, повредить живым ресурсам и жизни в море, нанести ущерб зонам отдыха или препятствовать другим законным видам использования моря.

Под сбросом понимается любое преднамеренное удаление в море отходов или других материалов, в частности, с судов, платформ или других искусственно сооруженных в море конструкций, а также преднамеренное захоронение в море самих судов, платформ или конструкций.

«Море» означает все морские воды, кроме внутренних морских вод государств. Таким образом, данная Конвенция направлена на предотвращение загрязнения моря сбросами отходов и других материалов, перечисленных в приложениях к Конвенции, с нефтяных платформ и других сооружений, используемых при разведке и разработке природных ресурсов.

Принимая Конвенцию по предотвращению загрязнения с судов 1973 г., впоследствии пополненную важным Протоколом 1978 г. (МАРПОЛ 1973/78), стороны ставили задачу предотвратить загрязнение моря нефтью и другими вредными веществами в результате преднамеренного или случайного сброса или сброса по небрежности. Под сбросом понимается любой сброс с судна (этим термином охватываются также стационарные или плавучие платформы), какими бы причинами он не вызывался, и включает любую утечку, удаление, разлив, протекание, откачку, выделение или опорожнение. Конвенция содержит следующие приложения: I. Правила предотвращения загрязнения нефтью. II. Правила контроля над загрязнением при перевозке ядовитых жидких веществ наливом. III. Правила предотвращения загрязнения вредными веществами, перевозимыми морем в упаковке, грузовых контейнерах, съемных танках или в автодорожных и железнодорожных цистернах. Первые два Приложения носят обязательный характер. Конвенция тем самым создала жесткий режим запрета сброса с судов при незначительных допущенных изъятиях. Действие Конвенции распространено также на подвижные и неподвижные платформы в море. В Приложении I предусмотрено, что стационарные и плавучие буровые установки для разведки, разработки и обработки в море минеральных ресурсов морского дна, а также другие платформы должны отвечать требованиям, которые предъявляются к судам валовой вместимостью 400 рег. т и более, не являющихся нефтяными танкерами. К Конвенции также принят Протокол о вмешательстве в открытом море в случае загрязнения веществами, иными чем нефть.

Специально вопросы удаления отходов как этап энергетического цикла регулируются в Конвенции о контроле за трансгранич-

ной перевозкой опасных отходов и их удалением 1989 г. Конвенция направлена, в частности, на то, чтобы добиться обеспечения государствами выполнения производителями своих обязанностей в отношении удаления опасных и иных отходов способом, совместимым с охраной окружающей среды, независимо от места удаления. Понятие «удаление» раскрывается в Приложении «Операции по удалению» к Конвенции, где указаны среди других видов впрыскивание на большую глубину (например, впрыскивание отходов соответствующей консистенции в скважины, соляные купола или естественные резервуары и т.д.), захоронение на морском дне, захоронение (например, контейнеров в шахте), а также получение смеси и переупаковка до начала любой из указанных операций и хранение в ожидании любой из операций.

Регулирование ответственности за ущерб окружающей среде в сфере энергетики относится к ряду наиболее сложных правовых аспектов как на международном, так и национальном уровне. Большую роль играют международно-правовые нормы об ответственности за ущерб окружающей среде в результате правомерной деятельности. В 1977 г. в Лондоне была принята Конвенция о гражданской ответственности за загрязнение нефтью в результате разведки и разработки морских минеральных ресурсов (в силу не вступила). В Конвенции предусмотрена ответственность оператора за загрязнение нефтью территории, территориального моря и внутренних вод государства — стороны Конвенции в случае правомерной деятельности. Если установка управлялась двумя или более операторами, последние несут солидарную ответственность (*shall be jointly and severally liable*). Оператор освобождается от ответственности в случае, если инцидент вызван форс-мажорными обстоятельствами (война, исключительное и неизбежное природное явление и др.).

В числе первых международных организаций в энергетической сфере могут быть названы Европейская организация угольной промышленности, Европейское экономическое сообщество (ЕЭС), Европейское объединение угля и стали (ЕОУС), Европейское сообщество по атомной энергии (Евратом) и др. В рамках ОЭСР действуют более 20 органов, занимающихся энергетикой, в том числе: Комитет по энергетической политике, Экологический комитет, Руководящий комитет по ядерной энергетике и др. Как следствие энергетического кризиса в начале 70-х гг. XX в. стало появление новых международных объединений в энергетической сфере.

Правительства пяти развивающихся государств — экспортеров нефти (Ирана, Ирака, Кувейта, Саудовской Аравии и Венесуэлы) основали Организацию стран — экспортеров нефти — ОПЕК (Багдад, 1960 г.; с 1965 г. штаб-квартира Организации находится в Вене). В настоящее время помимо перечисленных стран-учредителей в данную Организацию входят также Алжир, Ангола, Индонезия, Ливия, Нигерия, Катар и Объединенные Арабские Эмираты. ОПЕК — межправительственная организация, в которую входят только экспортирующие нефть государства. Статья 2 Устава ОПЕК гласит: «Основной целью Организации должны быть сотрудничество и унификация нефтяной политики ее членов и определение наилучших средств защиты их интересов как индивидуально, так и коллективно... Организация должна разрабатывать методы и средства обеспечения устойчивости цен на международных нефтяных рынках... Должное внимание будет постоянно уделяться интересам стран — производителей нефти...». В ст. 3 содержатся положения о том, что ОПЕК в своих действиях руководствуется принципами равенства и суверенитета и члены Организации добровольно выполняют взятые на себя обязательства в соответствии с Уставом. Предусмотрено также, что, если в результате действий ОПЕК монополии прямо или косвенно применяют различного рода санкции против одной или нескольких стран — членов ОПЕК, другие члены Организации не имеют права воспользоваться преимуществами, которые могут быть предложены монополиями с целью блокирования решений ОПЕК (ст. 4). Высшим органом данной Организации является конференция, созываемая дважды в год, на которой рассматриваются и утверждаются цены и производственная стратегия стран-участниц. Организация через свой Специальный фонд предоставляет кредиты для финансирования дефицита платежного баланса и проектов, осуществляемых в целях развития не входящих в ОПЕК государств.

В 1968 г. после очередной арабо-израильской войны арабскими странами — экспортерами нефти была создана международная организация, аналогичная по целям деятельности ОПЕК, — Организация арабских стран — экспортеров нефти (ОАПЕК). Эта Организация вырабатывает общую политику стран-участниц в области добычи нефти, а также реализует совместные промышленные проекты в таких областях, как транспортировка нефти и танкеростроение. Членами этой Организации в настоящее время являются

Алжир, Бахрейн, Египет, Ирак, Кувейт, Ливия, Катар, Саудовская Аравия, Сирия и Объединенные Арабские Эмираты.

Международное энергетическое агентство (МЭА), созданное в период нефтяного кризиса 1973—1975 гг., занимает в этой системе с 1974 г. весьма обособленное положение. Его задача состоит в том, чтобы содействовать странам в экономии энергии и разработке заменителей нефти. Члены МЭА приняли решение о взаимном перераспределении своих запасов нефтяных энергоносителей в случае перебоев в снабжении нефтью. В МЭА входит лишь 26 из 30 стран — членов ОЭСР. Агентству, как постоянно действующей международной организации, оказана определенная политическая поддержка со стороны значительной части европейских государств, а также США и Канады. Деятельность Агентства не ограничивается Западной Европой и Северной Америкой: в него вступили Япония (1974 г.), Австралия (1971 г.) и Новая Зеландия (1973 г.). Агентством руководит правление, формируемое государствами-членами, а также исполнительный директор. В настоящее время в структуре Агентства действуют более 10 постоянных групп экспертов.

Контрольные вопросы и задания

1. Что такое ГАТТ? Правильно ли утверждение, что ГАТТ — это международная организация? Поясните ответ.
2. Дайте определение международного экономического права. Расскажите, что это право регулирует. Существуют ли специальные принципы международного экономического права?
3. Расскажите о правовом положении ВТО. В чем суть протестов антиглобалистов? В чем суть позиции противников присоединения России к Соглашению о ВТО?
4. Каковы правовые формы сотрудничества государств в области финансовых отношений? Каков правовой механизм изменения курса валют?
5. В период оккупации США и их союзниками Ирака разрушен завод, в который инвестировала российская компания. Есть ли международно-правовые основания для компенсации утраченных инвестиций в данном случае?
6. Дайте определение международного трудового права, его принципов.
7. Перечислите и раскройте содержание источников международного трудового права.

Литература

1. Вельяминов, Г. М. Основы международного экономического права. — М., 1994.
2. Вельяминов, Г. М. Международное экономическое право и процесс. — М., 2004.
3. Карро, Ж. Международное экономическое право / Ж. Карро, П. Жюйар / пер. с франц. В. П. Серебренникова, В. М. Шумилова. — М., 2001.
4. Ковалев, А. А. Международное экономическое право и правовое регулирование международной экономической деятельности. — М., 2007.
5. Лабин, Д. К. Международно-правовое обеспечение международного экономического порядка. — М., 2004.
6. Правовой режим минеральных ресурсов. Словарь / под ред. А. А. Арбатова, В. Ж. Аренса, А. Н. Вылегжанина. — М., 2002.
7. Шумилов, В. М. Международное публичное экономическое право. — М., 2001.
8. Шумилов, В. М. Международное финансовое право. — М., 2005.
9. Аметистов, Э. М. Международное право и труд. — М., 1982.
10. Бекяшев, Д. К. Международное трудовое право : учебное пособие. — М., 2008.
11. Шкунаев, В. Г. Международная организация труда вчера и сегодня. — М., 1968.

Покупайте наши книги:

Оптом в офисе книготорга «Юрайт»:

140004, Московская обл., г. Люберцы, 1-й Панковский проезд, д. 1,
тел. (495) 744-00-12, e-mail: sales@urait.ru, www.urait.ru

В розницу: в интернет-магазине: www.urait-book.ru,

e-mail: order@urait-book.ru, тел. (495) 742-72-12,

**в филиале: г. Москва, Олимпийский проспект, д. 16, подъезд № 1,
с/к «Олимпийский», торговое место 48, тел.: (495) 726-27-04, 688-30-11**

**Для закупок у Единого поставщика в соответствии с Федеральным законом от
21.07.2005 № 94-ФЗ обращайтесь по тел. (495) 744-00-12,
e-mail: sales@urait.ru, kea@urait.ru**

Учебное издание

Международное право

УЧЕБНИК

Под редакцией А. Н. Вылегжанина

Редактор А. Д. Гусейнова

Корректор Л. Я. Долинина

Художественное оформление А. И. Гиренко

Компьютерная верстка Д. В. Александрова

Формат 60×90 ¹/₁₆.

Гарнитура «CharterC». Печать офсетная.

Усл. печ. л. 63,25. Тираж 2000 экз. Заказ № 1466.

ООО «Высшее образование»

140004, Московская обл., г. Люберцы, 1-й Панковский проезд, д. 1.

Тел.: (495) 744-00-12. E-mail: izdat@urait.ru. www.urait.ru

Отпечатано с готовых диапозитивов в ОАО ордена «Знак Почета»

«Смоленская областная типография им. В. И. Смирнова».

214000, г. Смоленск, проспект им. Ю. Гагарина, 2.

Покупайте наши книги!

• **В нашем офисе оптом**

140004, г. Люберцы, 1-й Панковский пр-д, д. 1, тел. (495) 744-00-12 e-mail: sales@urait.ru, <http://www.urait.ru>

• **Доставка по Москве**

тел. (495) 726-27-04; (495) 688-30-11

• **В нашем филиале**

г. Москва, с/к «Олимпийский» по адресу: Олимпийский проспект, д. 16, подъезд №1, торговое место №48.

Тел. (495) 688-30-11. E-mail: dub@urait.ru

• **Через Интернет-магазин:**

www.urait-book.ru

• **В книжных магазинах Москвы:**

«Библио-Глобус»

ул. Мясницкая, 6 (495) 781-19-00; 628-87-58

«Дом книги На Лодожской»

ул. Лодожская, 8, стр. 1 (495) 267-03-02, 221-77-33

«Дом книги Медведково»

Зоревый пр-д, 12 (495) 478-48-97

«Московский дом книги»

Ленинский пр-т, 40 (495) 137-60-19

Магазины юридической литературы

«Лекс-книго»

ул. Лобчевского, 92, корп. 2 (495) 789-34-06

«Молодая гвардия»

ул. Полянка, 28 (495) 238-50-01, 780-33-70

«Московский дом книги»

ул. Новый Арбат, 8 (495) 789-35-91

ТД «Москва»

ул. Тверская, 8, стр. 1 (495) 797-87-17

По вопросам приобретения обращайтесь в книготорг «Юрайт»
(495) 744-0012; e-mail: sales@urait.ru www.urait.ru
а также через интернет-магазин www.urait-book.ru